

ROSANGELA MARINA LUFT

**POLÍTICAS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO:
premissas e condições para um planejamento factível**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, área de concentração em Direito do Estado, sob a orientação da Prof^a Doutora Angela Cassia Costaldello, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

**CURITIBA
2008**

TERMO DE APROVAÇÃO

**POLÍTICAS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO:
premissas e condições para um planejamento factível**

por

Rosangela Marina Luft

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, área de contratação em Direito do Estado, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre, pela seguinte banca examinadora:

Professora Doutora Angela Cassia Costaldello (Orientadora)

Professor Doutor José Antônio Peres Gediel

Professor Doutor Nelson Saule Junior

*Aos meus pais,
Helena e Luiz Astor*

SUMÁRIO

RÉSUMÉ	vi
RESUMO	vii
INTRODUÇÃO	01
PARTE I	
Premissas para as políticas públicas: a legitimidade institucional, o processo político e a materialidade ética	05
Apresentação	05
CAPÍTULO 1	
A legitimidade no Estado de Direito	14
1.1 A legitimidade institucional	14
1.2 Dominação e legitimidade no Estado de Direito Liberal	15
1.3 Estrutura burocrática e os imperativos funcionais do Estado	24
1.4 Legitimação no Estado Democrático de Direito	30
1.5 Considerações sobre o Estado de Direito e sua legitimidade	36
CAPÍTULO 2	
O político e seus critérios a partir de Carl Schmitt e Chantal Mouffe	38
2.1 O processo político	38
2.2 O conceito de político em Carl Schmitt	41
2.3 O regresso do político em Chantal Mouffe	50
2.4 Considerações acerca do político	58
CAPÍTULO 3	
Factibilidade ética e planejamento econômico: fundamento e mediação institucional das políticas públicas	63
3.1 A materialidade ética	63
3.2 O princípio da impossibilidade, os planos do sujeito e a factibilidade	65
3.3 A factibilidade ética	70
3.4 A saída política pelo planejamento econômico	75
3.5 Considerações sobre a ética factível nas políticas públicas	78
PARTE II	
Políticas Municipais de desenvolvimento urbano: a cidade, o planejamento e seus corolários	81
Apresentação	81
CAPÍTULO 1	
A cidade enquanto direito e função social	86
1.1 Função social da cidade, um princípio constitucional a ser desvelado	86
1.2 Cidade: qualificação e enunciados lingüísticos	88
1.2.1 Conceito de cidade	88
1.2.2 O radical urbano e seus conseqüências	94

1.3 Referências internacionais para as funções da cidade	98
1.3.1 Carta de Atenas	98
1.3.2 Declarações de Vancouver e de Istambul e Agenda Habitat	104
1.3.3 Carta Mundial do Direito à Cidade	111
1.4 Referências nacionais	114
1.5 Cidade e desenvolvimento a partir das funções sociais	121
CAPÍTULO 2	
Planejamento urbano e factibilidade ética.....	125
2.1 Planejamento, mediação das políticas de desenvolvimento urbano	125
2.2 Concepção e propósitos.....	130
2.3 Princípios do planejamento urbano	133
2.4 Espécies de plano	137
2.5 Plano Diretor	139
2.5.1 Espécies de normas	141
2.5.2 Abrangência territorial	142
2.5.3 Objeto	144
2.5.4 Supremacia normativa.....	146
2.5.5 Destinatários	149
2.5.6 Finalidade	151
2.5.7 Adaptabilidade espacial e temporal	153
2.6 Ordenação urbanística, operacionalização concreta do planejamento	154
2.7 Gestão democrática do planejamento urbano	162
CONCLUSÕES	167
REFERÊNCIAS	171

RÉSUMÉ

Il est notoire que dès la Constitution Fédérale la question urbaine présente un nouvel élan d'intervention dans la dimension des politiques publiques, étant octroyés à elle des subsides axiologiques et institutionnels propres. La compréhension des politiques municipales de développement urbain doit partir de prémices qui se situent sur trois plans fondamentaux: l'institutionnel, le processus politiques et l'éthique. De ces domaines proviennent trois adjectifs qui sont, respectivement: la légitimité, la démocratie et la contingence éthique. Il s'agit de catégories d'analyse qui, en dépit de promouvoir la fragmentation de l'approche théorique, interagissent continuellement dans des espaces multifacettés et depuis des processus complexes. Des prémices citées ci-dessus, on infère les raisons où les politiques urbaines doivent être pondérées dans l'espace et le temps, visant à une cible primaire qui sont les conditions à la proportion de dignité minimale aux habitants de la ville, étant impossible de fixer des concepts a priori de bien commun. C'est dans ce terrain complexe et contingent où le principe de fonction sociale agrège tous les plans référés et où il s'affermite en tant que fondement d'intérêt publique qui justifie l'exercice de la compétence des Municipalités. Celles-ci interviennent aux propriété publique et privée à seule fin d'adapter les espaces, l'usage et l'occupation du sol et visant les conditions de base d'une ville. Ces ingérences ne se justifient que lorsque basées sur le principe de fonction sociale de la ville et elles doivent se perfectionner depuis les techniques de planification et d'ordre de l'espace urbain. Pour que ces techniques se réalisent, c'est-à-dire, qu'elles s'accomplissent dans la réalité sensible, considérant les limites scientifiques, matériaux et éthiques, il est nécessaire que la planification et l'ordre soient menés de telle façon que des conditions, telles que la cohérence entre les normes, la concrétisation de finalités matérielles, l'emploi de la meilleure technique législative, l'inclusion de tous les habitants des villes et leur participation au processus d'élaboration, d'exécution, de contrôle et d'évaluation des politiques et l'adaptation continue des projets et des normes aux modifications de la réalité spatio-social des Municipalités, soient observées.

RESUMO

A partir da Constituição Federal de 1988, a questão urbana ganhou fôlego para ingressar com força na dimensão das políticas públicas, sendo-lhe outorgados subsídios axiológicos e institucionais próprios. A compreensão das políticas municipais de desenvolvimento urbano deve partir de premissas que se situam em três planos fundamentais: o institucional, o processual político e o ético. Destas esferas derivam três adjetivos que são, respectivamente: a legitimidade, a democracia e a factibilidade ética. Trata-se de categorias de análise que, a despeito de propiciarem a fragmentação da abordagem teórica, interagem ininterruptamente em espaços multifacetados e a partir de processos complexos. Das citadas premissas infere-se os motivos pelos quais as políticas urbanísticas devem ser ponderadas no espaço e no tempo, pautando-se em um escopo primário que são as condições para a proporção de dignidade mínima aos habitantes da cidade, não sendo possível fixar concepções a priori de bem-comum. É nesta seara complexa e contingente que o princípio da função social agrega todos os referidos planos e firma-se como o fundamento de interesse público que justifica o exercício da competência dos Municípios. Estes intervêm nas propriedades pública e privada para fins de adequação de espaços, regulação do uso e ocupação do solo e para promoção de condições básicas na cidade. As citadas ingerências só se justificam se fundadas no princípio da função social da cidade e devem se perfectibilizar a partir das técnicas de planejamento e ordenação do espaço urbano. Para que estas técnicas sejam factíveis, ou seja, para que elas sejam operáveis na realidade sensível, considerando-se os limites científicos, materiais e éticos existentes, faz-se necessário que o planejamento e a ordenação sejam operados de tal maneira que se cumpram algumas condições, entre as quais se destacam: coerência entre suas normas, concretização de finalidades materiais, adoção da melhor técnica legislativa, inclusão de todos os habitantes das cidades, participação destes nos processos de elaboração, execução, controle e avaliação das políticas e a ininterrupta adequação dos planos e das normas às modificações na realidade espacioso-social dos Municípios.

INTRODUÇÃO

O termo *cidade* é comumente relacionado à idéia de *civitas*, de cidadão; ele resgata a noção de cidade-Estado grega, isto é, de espaço em que se exercem liberdades públicas. O vocábulo *urbano*, em um primeiro momento, provoca uma feição de contraponto com o rural. Mas se forem refletidos os elementos que compõem este urbano, o imaginário ingressa em ambientes de trânsito intenso, prédios robustos, pessoas em movimentos acelerados, excesso de informação visual, praças, poluição, ruas asfaltadas. A percepção do urbano tem como resultado intercâmbios de múltiplos elementos históricos e modernos, estruturais e relacionais, materiais e humanos.

A *cidade* e o *urbano* são aqui encarados como denominações distintas de uma mesma realidade espaciosa. Conjugados estes dois planos e consideradas as conjunturas existentes, pretende-se identificar quais carências e problemas reclamam a intervenção estatal sem, para isso, ignorar as particularidades e as tradições de cada região. A tarefa ora assumida ingressa, portanto, em um plano de investigação científica hábil a fornecer subsídios à retificação das irregularidades existentes, à supressão das deficiências urbanas e à garantia de liberdades públicas, unificando-se em uma mesma dimensão a cidade e o urbano, a multiplicidade e a cidadania. Para tal intento, ações apenas de iniciativa privada afiguram-se insuficientes; as intervenções precisam ser operadas em larga escala e pleiteiam instituições fortes, dotadas de capacidade técnica e financeira e, principalmente, com suporte em um ordenamento jurídico provido de meios de amparo às necessidades humanas e mecanismos de realização dos interesses coletivos envolvidos.

O título deste trabalho dissertativo faz uma espécie de associação com o que está proclamado no *caput* do artigo 182¹ da Constituição da República. Este dispositivo inaugura, através de previsão expressa em texto constitucional, o tratamento da questão urbana como dimensão específica, inserida no plano maior da Ordem Econômica. Seu sucinto enunciado pode provocar inúmeras implicações e discussões. Neste sentido, almeja-se dissecar o mencionado preceito constitucional de modo a fixar as bases, desígnios e instrumentos primeiros das políticas urbanas.

¹ “Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

O escopo desta introdução não é fazer a exposição dos temas versados nos capítulos do trabalho, uma vez que tal providência será suprida nas apresentações das partes I e II. Almeja-se deflagrar algumas provocações, tendo como referência o dispositivo constitucional, e fazer um breve relato dos aspectos que serão apreciados, sem, por certo, adiantar as soluções exploradas no desenrolar dos capítulos.

Principia-se pela expressão empregada pelo legislador constitucional quando quer se referir às políticas públicas cuja temática gira em torno da questão urbana: *política de desenvolvimento urbano*. A primeira tarefa será desvelar a configuração destas políticas públicas no Estado contemporâneo e aferir se elas podem ou não ser qualificadas como mais uma categoria do Direito, com natureza jurídica e regime jurídico próprios. E, ainda, buscar-se-á responder quais as conseqüências práticas da feição política que permeia sua implementação.

Faz-se necessário, para a análise desses temas, superar o costume que alguns juristas têm de limitar o estudo dentro de uma esfera jurídica, como se fosse possível fazer um recorte da realidade, formando-se um sistema fechado para os influxos de outras esferas do conhecimento. Seria o mesmo que acreditar que a Assembléia Constituinte, por meio de número limitado de pessoas, fechou-se para tomar as decisões políticas mais importantes do Estado brasileiro e as consubstanciou em pouco mais de 200 (duzentos) artigos; e, ainda, a partir do momento que eles entraram em vigor, confiar que são possíveis apenas ações submissas ao que determinam aquelas normas, ignorando-se acontecimentos sociais, progressos axiológicos e práticas eminentemente políticas por trás da complexa realidade urbana. Segundo alerta Milton Santos

a luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania².

Afora esses temas respeitantes à conformação das políticas públicas, acrescenta-se que elas devem ser avaliadas em termos de *desenvolvimento urbano*. Outra investigação que irrompe deste critério, refere-se aos marcos em que é possível pensar o desenvolvimento. Questiona-se se desenvolver pressupõe estar

² SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*, p. 80.

implicado nas noções de crescer economicamente, empregar novas tecnologias e aumentar a renda *per capita* do país ou se existe algum momento anterior a tudo isso, que deve ser pensado e avaliado ao se concretizar práticas urbanísticas. Assim como no exemplo da edificação de um prédio, a ampliação só é possível se consolidada sobre bases fortes. Ao transferir para o futuro a solução de questões que estão no alicerce de uma realidade mais ampla, imaginando-se que depois que a grande obra estiver pronta é que serão socorridas as demandas primárias, desafia-se a lógica e a coerência de qualquer processo de desenvolvimento, assumindo riscos irreversíveis. Os reflexos que a urbanização explosiva do último século ocasionou às cidades colocaram o país em um estágio que o tratamento da política urbana demanda escolhas institucionais, científicas e sociais e estas determinarão o sentido do desenvolvimento urbano no país e, conseqüentemente, o rumo das práticas de planejamento, gerenciamento e controle.

O mencionado conceito do *urbano* e sua necessária relação com a *cidade*, além de derivar adjetivos por intermédio do imaginário humano, requer a observância de alguns critérios sensíveis para fins de um tratamento científico. Cabe aqui definir quais são estes critérios. Pode-se adiantar que eles acabam conferindo ao Município a função principal de realização da política urbana, surgindo dúvidas acerca das espécies de ações que são esperadas deste ente estatal, das competências que a Constituição Federal lhe reserva e das formas que elas devem ser operacionalizadas para que ele não perca o atributo de protagonista das políticas urbanísticas. Salienta-se, quanto a este particular, que na contemporaneidade, em que importantes discussões giram em torno do Estado e das atribuições que lhe pertencem ou dele devem ser afastadas, no trabalho acadêmico deve ser esclarecido o modelo institucional que serve de ponto de partida.

Muito embora se entenda pouco apropriado analisar as políticas públicas unicamente a partir de critérios jurídicos, o Direito mantém a função de fixar nortes para elas e isto se dá, em grande parte, por meio das *diretrizes gerais* expressas no caput do art. 184 da Constituição Federal e pormenorizadas em dispositivos do Estatuto da Cidade. Será necessário investigar em que sentido elas determinam as ações dos administradores e acabam direcionando, em parte, a efetivação das denominadas *funções sociais da cidade*.

Subjacente a todas as temáticas referidas existe a previsão de que as políticas municipais de desenvolvimento urbano devam *garantir o bem-estar dos*

habitantes. Isto induz a sopesar o que consistiria este bem-estar e quem teria a capacidade de defini-lo e de avaliar se foi efetivamente garantido. No seio da realidade hodierna não é possível pensar em concepções de bem aprioristicamente, sob pena de ignorar as diversidades sociais e os valores que surgem no espaço e no tempo. Os fundamentos do intitulado Estado Democrático de Direito, previstos no art. 1.º da Constituição de 1988, trazem referências para, desde já, se pensar alguns critérios de definição do suscitado bem-estar dos habitantes das cidades.

As provocações ora apresentadas servem para introduzir as questões presentes no plano da política urbana e, a partir de então, facilitar a compreensão dos caminhos trilhados, nos quais serão indicadas práticas de gestão e de organização dos espaços urbanos à disposição dos Poderes Públicos para a concretização do bem-estar social. Salienta-se que não são buscadas soluções revolucionárias, pois se preserva a crença de que transformações positivas são sim possíveis, mas demandam reformas lentas, progressivas e ininterruptas. E, acima de tudo, é imprescindível que se tomem posições conscientes e coerentes nas atividades urbanísticas diuturnas. Variadas práticas que serão tratadas, ainda que passíveis de implementação, visto que partem de possibilidades institucionais e jurídicas reais, não garantem sua execução concreta. Não se trata apenas de uma narração de fatos, mas da conjugação de fatores sensíveis com possibilidades institucionais, sendo que ambos dependem de qualificação profissional e de vontade política da sociedade e de seus representantes.

Por último é importante observar que a metodologia empregada parte de algumas premissas inafastáveis à pesquisa científica. Entre estas se destaca a consciência de que o conhecimento além de parcial, é inacabado, pois muitas escolhas realizadas para o desenvolvimento do trabalho são reflexos de opções teóricas determinadas, o que acaba projetando resultados nas ilações expostas. Cabe salientar, ainda, que a despeito de se almejar o incremento de uma análise objetiva, sabe-se que não é possível manter uma neutralidade axiológica, pois nenhum pesquisador consegue se despir de seus valores e ideologias no tratamento de seu objeto de apreciação. Reconhecidas as referidas limitações cognoscitivas e as ingerências teóricas, será realizado um exame ordenado de conceitos e práticas existentes no plano institucional, seguindo uma linha de raciocínio progressiva e finalizando com conclusões provocativas de um porvir que busca ser científico e político.

PARTE I

PREMISSAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A LEGITIMIDADE INSTITUCIONAL , O PROCESSO POLÍTICO E A MATERIALIDADE ÉTICA

APRESENTAÇÃO

A via estabelecida para o presente trabalho perpassa pelas políticas de desenvolvimento urbano desempenhadas pelo poder público municipal. A proeminência desta primeira parte situa-se, em princípio, na compreensão dos elementos que permeiam o exercício de políticas públicas de urbanificação para, posteriormente, adentrar no enquadramento dos desígnios (coletivos) e dos instrumentos (jurídicos) à disposição dos governantes, dos administradores públicos e dos atores privados, individual ou coletivamente organizados. Para tal intuito, mostra-se imprescindível firmar e desenredar os componentes primeiros que se compreende que devem integrar as políticas públicas, o que pode ser inaugurado a partir da análise de algumas definições teóricas.

A exposição inicial de conceitos de políticas públicas é imperiosa para a organização e para a localização do tema deste trabalho dissertativo. Como a composição de qualquer conceito depende muito da linha teórica e ideológica dos autores e sempre será considerado inacabado ou parcial, opta-se, aqui, pelas definições de políticas públicas trazidas por alguns autores que dão conta de determiná-la de maneira abrangente sem, por óbvio, esgotar todos os aspectos relacionados, sobretudo por se tratar de tema muito controvertido.

Maria Paula Dallari Bucci define as políticas públicas como “programas de ação governamental, visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são ‘metas coletivas conscientes’ e, como tais, um problema de direito público em sentido lato”³. Políticas públicas são, segundo os citados termos, projeções futuras de ações estatais produzidas a partir de recursos escassos e meios institucionais determinados, no sentido da efetivação de direitos sociais deliberados e determinados por intermédio de processos políticos.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

Da teoria de Antônio Octávio Cintra extrai-se uma noção de política pública a partir de uma análise que o autor faz de política urbana, ao afirmar que “como qualquer outra política pública, uma política urbana é um uso deliberado (real ou potencial) da coerção, através de declarações da finalidade, dos meios, dos sujeitos e dos objetos da coerção. Políticas respondem a uma ‘procura’, exigem apoio e são alcançadas através de processos decisórios dentro dos órgãos governamentais”⁴. Aqui a política pública é versada sob a perspectiva de uma organização de fatores que darão origem à imposição pelo Estado de ações ou omissões, respaldado em seu poder de coerção.

Não obstante isso, é necessário perceber que as políticas públicas se inserem em uma realidade muito dinâmica e complexa e são distinguidas, muitas vezes, em função de seu escopo. Neste sentido, Fábio Konder Comparato afirma que “a política, como conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade. Os atos, decisões ou normas que a compõem, tomados isoladamente, são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime que lhes é próprio”⁵. Somente a partir da visualização de sua conjuntura e interatividade se pode discorrer sobre elas de maneira mais compreensiva e, de conseqüência, apresentar a pesquisadores e agentes públicos subsídios mais adequados para empreenderem-nas.

Segundo Thiago Lima Breus, as políticas públicas não podem ser concebidas apenas como (mais) uma modalidade de ação do Estado, sob pena de mitigar a importância deste significativo instrumento de consolidação da dignidade humana. Por isso, ao serem assimiladas enquanto “mecanismo por excelência de ação estatal, estar-se-á divulgando um discurso jurídico de efetivação das normas constitucionais, em especial dos Direitos Fundamentais sociais, haja vista que eles terão um meio adequado e abrangente para serem realizados”⁶.

Diante da pluralidade de fatores constantes nos relatados conceitos, conclui-se que é equivocado adotar uma postura reducionista de equiparar políticas públicas a normas jurídicas, a ato administrativo (discricionário) ou a processo administrativo, assim como inseri-las apenas no âmbito de competência da ação da Administração

⁴ CINTRA, Antônio Octávio. Planeando as cidades: política ou não política. In: *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Zahar: Rio de Janeiro, 1978, p. 213.

⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (organizador). *Direito Administrativo e Constitucional: estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. Vol. 2. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 353.

⁶ BREUS, Thiago Lima. *Políticas Públicas no Estado Constitucional: problemática na concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, pp. 204/205.

Pública. Entretanto, a despeito de não serem considerados equivalentes, normas, atos e procedimento administrativo são elementos que as integram⁷. Por conseguinte, as políticas públicas não serão analisadas enquanto categoria jurídica específica – assim como o ato administrativo, o negócio jurídico e o contrato – o que demandaria conseqüente teoria jurídica autônoma e apartada das demais áreas do conhecimento (não jurídico). O que se pretende é estabelecer o “espaço” das políticas públicas, para então assinalar em que momentos o ordenamento ingressa com suas regras e princípios, com a incidência de determinados regimes específicos e com o emprego de seus instrumentos⁸.

As políticas públicas são orientadas por temáticas específicas – de saúde, de educação, ambiental, urbana – e abarcam ações legiferantes, administrativas e, algumas vezes, jurisdicionais. Antes de converter importantes decisões em normas jurídicas ou atos administrativos, é preciso ter ampla informação de aspectos como, por exemplo, as deficiências que deverão ser supridas em regiões ou setores específicos, as necessidades e possibilidades técnicas da Administração, da aptidão financeira para a realização de investimentos públicos, quais serão os instrumentos e subsídios que dependerão de ação articulada com a iniciativa privada. Enfim, a complexidade importa um exame ponderado dos distintos momentos implicados nas políticas públicas, destacando-se aqueles referentes à coleta de informações e à definição de prioridades. A interlocução das ações com os envolvidos e beneficiados (imediatos) é, de igual forma, fundamental para uma eficiente gestão e para a efetividade das políticas públicas. É essencial, ainda, o claro entendimento de que muitos momentos destas ações estarão marcados por intensos dissensos, devendo-se ponderar algumas necessidades humanas antes mesmo da busca de eficiência

⁷ Fabio Konder Comparato esclarece que “a primeira distinção a ser feita, no que diz respeito à política como programa de ação, é de ordem negativa. Ela não é uma norma, nem um ato, ou seja, ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica, sobre os quais os juristas desenvolveram a maior parte de suas reflexões”. E acrescenta que “se a política deve ser claramente distinguida das normas e dos atos, é preciso reconhecer que ela acaba por englobá-los como seus elementos”. COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (organizador). *Direito Administrativo e Constitucional: estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. Vol. 2. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, pp. 352/353.

⁸ Após estabelecer-se o espaço das políticas públicas e respectivas premissas, na segunda parte deste trabalho será feita uma análise marcadamente jurídica e, para tanto, será objeto de análise o planejamento urbano. Ainda que não se olvide a interdisciplinaridade implicada na realização do planejamento de um Município, destaca-se-á quais regras e princípios jurídicos que devem ser observados, como devem ser operados para que exista coerência entre as leis e regulamentos e de que forma o político opera e deve ser aquilutado.

técnica ou econômica. Reforça-se a relatada argumentação, nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci, quando afirma que:

Quanto mais se conhece o objeto da política pública, maior é a possibilidade de efetividade de um programa de ação governamental; a eficácia de políticas públicas consistentes depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e os agentes públicos envolvidos. Isso é verdadeiro especialmente no campo dos direitos sociais, como saúde, educação e previdência, em que as prestações do Estado resultam da operação de um sistema extremamente complexo de estruturas organizacionais, recursos financeiros, figuras jurídicas, cuja apreensão é a chave de uma política pública efetiva e bem-sucedida⁹.

As políticas públicas, por conseguinte, envolvem ações não só de competência da Administração Pública. Elas são formadas, também, por atos de alçada do Poder Legislativo e dependem muitas vezes da articulação com a iniciativa privada. As políticas públicas agregam ações normativas, legislativas, reguladoras, executivas e de fomento. Ana Paula de Barcellos elucida que “a combinação de um conjunto normativo adequado, uma regulação eficiente, uma política de fomento bem estruturada e ações concretas do Poder Público poderá conduzir os esforços públicos e as iniciativas privadas para o atingimento dos fins considerados valiosos pela Constituição e pela sociedade”¹⁰.

Para Eduardo Marques e Renata Bichir, “os pontos cegos da literatura sempre foram a política, entendida como campo onde se desenrolam lutas, estratégicas e conflitos reais de resultado contingente, assim como o Estado, quase nunca tratado na sua complexidade de conjunto heterogêneo de instituições dotadas de história, estrutura, identidade e interesses próprios”¹¹. Em vista disso, almeja-se elucidar e estabelecer conexões entre todas estas temáticas, relações e configurações, com a ressalva de que se pretende limitar o estudo – sobretudo na segunda parte deste trabalho – ao espaço e momento das políticas públicas municipais de urbanificação.

Antes, ainda, de adentrar nas premissas das políticas públicas, é necessário “abrir um parêntese” para elucidar um tema com o qual se depara com frequência, quando se estuda a questão da política urbana – principalmente a partir de autores que a avaliam a partir de um viés menos descritivo e mais crítico. Esta questão refere-se aos determinismos econômicos e ao descrédito em relação à ação dos

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 249.

¹⁰ BARCELOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de Direitos Fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: *Revista de Direito do Estado*. n.º 3. Rio de Janeiro: Renovar, Julho/Setembro de 2006, p. 18.

¹¹ MARQUES, Eduardo Cesar. BICHIR, Renata Mirandola. Estado e Espaço Urbano: revisando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. In: *Revista de Sociologia e Política*. n.º 16. Curitiba, junho/2001. Disponível em <www.scielo.br>. Acesso em 11/10/2007.

Poderes Públicos, como se os investimentos públicos e as intervenções na cidade e na propriedade decorressem apenas de interesses do capital¹² e como se significativa parcela das políticas fosse movida para a realização de interesses pessoais dos agentes públicos e de grandes empresas.

Não se olvida a preponderância que os interesses econômicos exerceram e ainda exercem no processo de urbanização, destacando-se os períodos em que imperavam práticas urbanísticas sustentadas em idéias restritivas de mero embelezamento, funcionalidade e desenvolvimento tecnológico. Os investimentos em regiões ocupadas e habitadas por “classes altas” foram e continuam sendo superiores aos investimentos realizados nas periferias¹³. Não é ignorado, de igual forma, o que os meios de comunicação anunciam, repetidas vezes, acerca de escândalos de corrupção, de práticas clientelistas e de destinação ilícita de dinheiro público – cujo montante, na realidade, a despeito de não ser sutil, não gera expressivos impactos se analisado dentro do orçamento geral e de todos os investimentos realizados através das políticas¹⁴.

Apresenta-se uma rápida noção contestadora dessas visões condicionadas e restritivas para deixar claro que os temas que serão tratados não partem de visões utópicas ou otimistas ao extremo, mas sim derivam de acontecimentos, forças reais

¹² “De uma forma ou de outra, portanto, todas as correntes dessa literatura da Sociologia e dos estudos urbanos dos anos 1970 e início dos 1980 mobilizaram mecanismos estruturais e/ou de natureza econômica para explicar a conformação da cidade e as políticas estatais, seja ligando-as ao modo de produção, em sua versão influenciada pelo marxismo estruturalista francês, seja associando-as ao comportamento econômico de agentes sociais”. In: MARQUES, Eduardo César ET AL Estado e Espaço Urbano.

¹³ Para constatar isto, não são necessários estudos comparativos. Basta analisar a infra-estrutura e a qualidade dos serviços existentes nas áreas das chamadas classes alta e média e confrontá-los com as regiões mais de população mais carente.

¹⁴ Não se pretende ignorar ou fechar os olhos para estas atrocidades. Ao que se almeja chamar a atenção é que, mesmo com os relatados desvios de verbas, restam ainda montantes significativos de recursos públicos e eles devem ser empregados de maneira eficiente e redistributiva, de modo a satisfazer da melhor maneira possível os interesses públicos em jogo. Eduardo César Marques, ao realizar estudos empíricos de relações entre Estado e sociedade na gestão de políticas urbanas, tendo como referência uma significativa quantidade de contratos firmados entre os anos de 1975 e 1996 pela empresa estadual de saneamento básico do Rio de Janeiro (Cedae), afirma, entre as conclusões de suas análises, o seguinte: “não acredito que a política pública seja movida pela corrupção, ou mesmo que uma grande parte dos fenômenos associados às ações do Estado seja explicada por atividades ou comportamentos corruptos. A recomposição dessa rede, e a sua importância no padrão geral encontrado, confirmou o tratamento analítico dispensado, mostrando uma rede importante na política, mas não central para a sua explicação. Ao contrário do que supõem o senso comum sobre o assunto e alguns trabalhos acadêmicos, a rede de corrupção não é central nem mesmo para a explicação do padrão de vitórias das empresas contratadas, embora contribua para a construção da permeabilidade entre o Estado e o setor privado, como uma das “camadas” da rede da comunidade”. MARQUES, Eduardo César. Redes Sociais e Instituições na construção do Estado e de sua permeabilidade. IN: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol 14. n.º 41. São Paulo, outubro/1999.

e institutos juridicamente disciplinados, os quais se desenvolveram e se fixaram na história. Todas essas forças, instrumentos e influências, se forem compreendidas em sua extensão e implicações, podem servir de subsídio para a qualificação das atividades exercidas pelos agentes públicos e privados e, sobretudo, para o controle e fiscalização das ações de ambos.

Além de ser equivocado tratar tudo em função de determinismos derivados de interesses do capital – pois nem sequer é possível delimitar estes interesses, já que dentro de seu âmbito existem conflitos permanentes – a história mostrou como a pressão de movimentos sociais, de correntes teóricas e ideológicas e até de necessidades concretas, que exigiram ação imediata do Estado, foram capazes de gerar mutações na organização institucional e no processo de tomada de decisões¹⁵. Muitos valores, que durante séculos estiveram divorciados das ações de poder, foram conformando-o de modo menos tecnicista e mais democrático. Nesse sentido, Eduardo César Marques pondera:

Como indicam as entrevistas realizadas com técnicos do setor, uma série de fatores, aparentemente contraditórios, porém articulados, contribuem para a fixação das diretrizes de ação. Conjugados com a visão da cidade (e da sociedade) de cada administrador público, encontram-se definições técnicas de intervenção, prioridades traçadas por burocratas, pressões populares, *lobbies* de empreiteiras interessadas na utilização de certas soluções etc. O peso relativo de cada um desses elementos na efetivação das políticas é muito diferenciado em cada administração, de acordo com o seu perfil político-ideológico e as decisões no seu interior, o que mais uma vez indica a importância da política na produção do espaço¹⁶.

Considerando, portanto, que as políticas públicas podem ser “espaços” de indefinição, cujas ações e resultados dependerão de uma série de aspectos institucionais, processuais e ideológicos, é necessário investigar quais parâmetros deverão nortear os momentos de decisão e controle nas políticas públicas. Não há pretensão alguma de efetuar uma ordenação completa e fechada dos cenários

¹⁵ Neste sentido, Klaus Frey assevera que “devido a mudanças em relação aos valores sociais, interesses e objetivos de ação, surgem atores, particularmente em tempos de rupturas sociais e políticas, que se empenham a favor de modificações dos estilos de comportamento político. Esse fenômeno se torna mais evidente no caso de alguns atores terem conseguido ‘institucionalizar’ novos estilos de comportamento mediante novos procedimentos e arranjos. Um exemplo disso é o surgimento de novos canais de participação (conselhos populares, orçamento participativo, foros de debate etc.) na política municipal brasileira, esses por sua vez são o resultado, pelo menos em parte, da pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e pela sociedade civil em geral. Essa dinâmica política demonstra o condicionamento de estilos políticos pelas representações de valores, pelas idéias, sentimentos e pelas orientações e atitudes predominantes na sociedade, o que comumente é subsumido sob o conceito da ‘cultura política’”. In: FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Disponível em: <<http://www.usp.br/procam>>. Acesso em 25/11/2007, p. 236.

¹⁶ MARQUES, Eduardo César et al. Estado e Espaço Urbano.

existentes nas políticas públicas, o objetivo é trazer questões importantes que se inserem nesses panoramas, de modo a apresentar referenciais teóricos para ações práticas mais legítimas, democráticas e eticamente orientadas.

O cientista social Klaus Frey faz uma abordagem teórico-metodológica das políticas públicas no Brasil. Ele esclarece que, com base nos questionamentos da ciência política, a literatura sobre as *policy analysis* diferencia três dimensões das políticas públicas, são elas:

- a dimensão institucional 'polity' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual 'politics' tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material 'policy' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas¹⁷.

Ainda que as três dimensões – institucional, processual e material – sejam tratadas de forma fracionada, de modo a estabelecer categorias que facilitem a análise teórica, Klaus Frey adverte que, na realidade, estas diferentes esferas das políticas públicas são indissociáveis e se influenciam de modo recíproco. Citando Schubert, ele registra que “a ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias políticas de conflito e de consenso”¹⁸.

Sem embargo, esta classificação tem implicações mais amplas do que está aqui revelado, porém suas categorias serão empregadas para tratar do que se denominou de *premissas para as políticas públicas de desenvolvimento urbano*. Logo, as políticas serão abordadas tendo como referência a espacialidade institucional, o processo político de formação de decisões e o conteúdo fundamental que deve estar presente entre suas finalidades, os quais foram intitulados, respectivamente, *legitimidade institucional, processo político e materialidade ética*.

A *legitimidade institucional* terá como referente basilar o Estado de Direito. Antes de falar em atribuições do Município no desenvolvimento de funções públicas de urbanificação, deve-se esclarecer a partir de qual configuração de Estado é estabelecido o referencial de ação pública, se é um modelo intervencionista – o que justificaria a concentração preponderante das atividades urbanísticas na esfera de

¹⁷ FREY, Klaus. *Políticas públicas*, pp. 216/217.

¹⁸ FREY, Klaus. *Políticas públicas*, p. 217.

competência do poder público – ou se está a tratar de um modelo de Estado ordenador, em que as atribuições se limitam à competência regulatória, de caráter não prestacional. Sem uma clara delimitação neste sentido, perpetram-se equívocos, como, por exemplo, abordar o princípio da subsidiariedade em Direito Urbanístico¹⁹, quando, na realidade, se opta por um modelo de Estado Democrático intervencionista e prestador. Neste particular, a lógica de responsabilidades se inverte e concentra-se, em significativa parcela, nas mãos do Estado – no caso da política urbana, na esfera do poder municipal.

Outra dimensão, abordada com frequência em Direito Urbanístico, é a ideia de planejamento e gestão democrática, os quais incorporam o tema *processo político*. Aqueles são dois pilares das ações de urbanificação e são marcados por um qualificativo irrefutável: o político. Tratar da obrigatoriedade de planejamento prévio e participativo, sem compreender o caráter político presente em todo o procedimento de concepção, desenvolvimento e controle das políticas urbanas, dificulta o entendimento de que não se está em um balcão de negócios, cujo consenso poderá ser obtido por intermédio de um processo (quase) perfeito de interação comunicativa. É, na verdade, uma relação com expressivos embates, em que as disputas jamais serão encerradas e nas quais as decisões são marcadas por discussões, exclusões e contingências. Enfim, é um processo ativo e infindável, caracterizado pelo debate de opiniões e no qual a democracia é garantida enquanto for conservado o espaço de contestação.

A terceira premissa a ser esclarecida, a *materialidade ética*, refere-se à assimilação de que políticas de desenvolvimento urbano, antes de lidarem com preferências da sociedade, devem lidar com necessidades humanas. Trata-se do princípio da ética factível, ao qual deve ser dada primazia. Antes de pensar em uma cidade esteticamente desejável é necessário buscar meios para que todos os

¹⁹ Regina Helena Costa entende aplicável o princípio da subsidiariedade em Direito Urbanístico e qualifica-o da seguinte maneira: “se os particulares não se interessarem ou não puderem desenvolver a atividade urbanística de modo satisfatório, fica o Poder Público obrigado a desenvolvê-la”. In: Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. DALLARI, Adilson Abreu. FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coordenadores). *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p.124. É pouco factível atribuir ao particular o papel principal na realização de atividades de urbanificação, pois elas demandam obras estruturais e intervenções espaciais que exigem montantes expressivos de verbas. E, além disso, o particular não pode intervir na propriedade alheia. Somente o Estado pode fazê-lo e deve estar respaldado por lei. O que pode acontecer é o Poder Público agir em integração - como no caso das operações urbanas consorciadas - ou conceder a execução de obras ao particular, mas não este fazê-lo por iniciativa própria e com recursos próprios. É neste sentido que não se entende aplicável o princípio da subsidiariedade em Direito Urbanístico.

indivíduos tenham direito de fazer parte desta cidade e de que ela tenha seu ambiente conservado de modo a não comprometer a sustentabilidade da vida presente e a existência de gerações futuras.

As políticas urbanas não podem, portanto, ser meditadas apenas a partir do prisma jurídico. Não se compreende, por exemplo, uma lei do Plano Diretor, se ela não for inserida dentro de uma realidade social, política, ambiental, legislativa, cultural, financeira de dada comunidade. A coesão dinâmica das ações e normas demanda a visualização do exercício das funções públicas a partir de uma dimensão mais complexa e encadeada, que é o ambiente das políticas públicas.

CAPÍTULO 1

A LEGITIMIDADE NO ESTADO DE DIREITO

1.1 A LEGITIMIDADE INSTITUCIONAL

Neste primeiro capítulo será analisado o plano institucional das políticas públicas. As instituições são aqui entendidas como as “regras do jogo” – normas constitucionais, infraconstitucionais, regulamentares etc – e, também, os entes concebidos por essas regras para dar conta de determinadas ações e finalidades. Como a amplitude de instituições (públicas e privadas) passíveis de se inserir neste contexto é extensa e a análise pormenorizada de muitas delas acabaria desviando do escopo fixado para este trabalho dissertativo, limitar-se-á o exame a uma das instituições – senão a instituição – considerada mais importante, cuja configuração conforma as demais instituições que dela fazem parte ou que com ela interagem e à qual a Constituição atribuiu papel principal no desenvolvimento das políticas de urbanificação, que é o *Estado*²⁰.

Não são descartadas a influência e a importância de entidades e organizações não estatais. Contudo, o tema sobre o qual se disserta está permeado: i) pelo tratamento da política urbana sob o espectro da *função pública* de urbanificação; ii) pelos processos políticos democráticos inseridos na esfera de ação coletiva, em que há interlocução com o Estado e com os seus Poderes Públicos; iii) pelos fundamentos de interesse público que configuram a idéia de função social da cidade e justificam a intervenção na propriedade privada e; iv) dos pressupostos existentes para o exercício da competência dos entes federados – notadamente dos Municípios – em executar um planejamento coerente e factível. Diante dos relatados fatores, a localização do assunto na esfera institucional pública não poderia desviar da compreensão do Estado de Direito hodierno.

O Estado de Direito é uma figura típica da Idade Moderna e uma das “criações” humanas mais discutidas e controvertidas. Trata-se, também, de um ente que sofreu transformações substanciais de estrutura e funcionalidade no transcurso do último século. Ao tratar dos caracteres que integram a idéia de Estado, dois temas se localizam nas bases da sua compreensão: o exercício do poder estatal e a

²⁰ Segundo afirma Maria Paula Dallari Bucci, “uma primeira dificuldade em se trabalhar com a noção de política pública com o direito diz respeito à relação entre o direito e o modelo de Estado”. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 244/45.

conseqüente conservação de sua a legitimidade, ou, dito de outro modo, a dominação entendida enquanto imposição de uma autoridade e obtenção de consentimento e subordinação da sociedade²¹.

Para pensar o poder e a legitimidade no Estado de Direito hodierno é importante compreender algumas das mutações que a realidade impôs a este ente soberano para que ele conservasse o papel de protagonista na esfera da ação pública. Logo, a incursão nas atuais características que o ordenamento constitucional atribui ao Estado de Direito é mais bem compreendida se for confrontado aquele que seria o modelo concebido como correspondente ao momento atual com outras variações observadas no decorrer da história. Deste modo, não se está a tratar de qualquer gênero de Estado, mas do Estado de Direito.

Na larga trajetória de institucionalização do poder, em diferentes momentos foram e são atribuídas adjetivações ao Estado de Direito – Estado Liberal, Estado do Bem-Estar Social, Estado Social, Estado Pós-social, Estado Neoliberal. Para o propósito estabelecido para este trabalho, terão de ser selecionados apenas alguns elementos mais característicos e profícuos. O objetivo é não desviar do escopo firmado para este primeiro capítulo: definir os contornos do exercício do poder no Estado contemporâneo dentro das possibilidades jurídicas existentes, de modo que haja correspondência do poder com a manutenção de sua legitimidade.

No primeiro momento tenta-se qualificar o modelo liberal de Estado de Direito. No segundo item, tratar-se-á das deficiências existentes nos alicerces que sustentavam a legitimação superestrutural e das razões que implicaram a sociogênese estatal nos últimos dois séculos. Já, no terceiro item, será estabelecido um arquétipo hodierno de Estado e será elucidado de que maneira este ente atua e intervém na sociedade e, por conseqüência, como conserva a subordinação de seu povo, ou seja, como opera para estear sua legitimidade.

1.2 DOMINAÇÃO E LEGITIMIDADE NO ESTADO DE DIREITO LIBERAL

Duas aspirações manifestas no período de transição entre final da Idade Média e início da Idade Moderna foram primordiais à conformação do Estado de Direito: a *limitação do poder estatal*, como forma de reação ao período anterior

²¹ Esta análise do Estado a partir da categoria *dominação*, na qual estão conjugados os elementos *poder* e *obediência* (legitimidade) está baseada na sociologia compreensiva weberiana, consoante será pormenorizado adiante.

marcado pelo exercício incontido daquele por governantes absolutistas e; a *consagração de direitos individuais*, os quais deveriam ser resguardados contra a ingerência estatal para preservar os homens em sua liberdade quase irrestrita de determinar seus próprios destinos e executar as atividades econômicas com o menor grau de restrições possível²². Segundo Paulo Bonavides, “foi assim – da oposição histórica secular, na Idade Moderna, entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca – que nasceu a primeira noção de Estado de Direito”²³.

Ao modelo precursor que satisfez as relatadas aspirações, estruturado sob o formato de uma organização político-jurídica determinada de poder, foi conferida a designação de Estado Liberal. Neste exemplar, o Estado só pôde perfectibilizar-se a partir do estabelecimento de um corpo normativo responsável pelo seu arranjo organizacional, administrativo e político. Os códigos e as constituições nacionais – cartas políticas importadas da experiência norte-americana – assumiram tal função. Eles se tornaram documentos imprescindíveis ao adjetivo “*de Direito*” daquele novo ente que passava a protagonizar a organização política das sociedades. A filosofia constitucional no início da Idade Moderna, subsequente, acompanhava a mesma linha de orientação liberal-individualista, de modo a situar o Estado e os indivíduos em *status* determinados.

Sucedem que as visões iniciais concebiam a Constituição como um documento jurídico ao qual era atribuída a função de frear, por intermédio de seus dispositivos, o arbítrio dos detentores do poder e assegurar os direitos dos homens contra a violação pelo Estado. Trata-se, portanto, de um modelo de organização que priorizava a liberdade individual em detrimento do poder público, sendo que este serviria para assegurar esta liberdade e permitir seu exercício pelos “cidadãos”.

A dimensão jurídica da Constituição, enquanto alicerce nuclear de uma normatividade estabelecida e imprescindível à sustentação daquele Estado Liberal de Direito, passa a ser ressaltada com as teorias positivistas. A forma de assimilação positivista do sistema jurídico tentava apartar o direito de questões éticas e divorciar o Estado de posturas axiológicas atinentes à interpretação do direito. Seria esta a

²² De acordo com Thiago Breus, “o próprio ideário do Estado de Direito tem por precípua finalidade a limitação do poder do Estado frente a uma esfera de intangibilidade dos sujeitos privados. Em outras palavras, a submissão do soberano à legalidade dizia respeito, em última análise, à limitação da intervenção do Poder Público sobre a esfera privada, de forma que os dois âmbitos da vida, *público* e *privado*, tinham seus conceitos bem definidos. In: *Políticas Públicas no Estado Constitucional*, p. 38.

²³ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7.^a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 41.

única maneira de efetivar os direitos humanos, estruturando-os tão somente sobre a base do formalismo e legalismo estritos²⁴. A lei, percebida enquanto fato e não valor, passa a ser fonte exclusiva de justificação do Estado e a legitimidade deste respalda-se na obediência àquela²⁵.

Conforme ensina Paulo Bonavides “o legalismo positivista despolitizara, de certo modo, o Estado ao rebaixar ou ignorar o conceito de legitimidade, dissolvido no conceito de legalidade. Manifestava essa posição estranheza e alheação absoluta a valores e fins. De tal sorte que, exacerbando o neutralismo axiológico e teleológico, fazia prevalecer, acima de tudo, o princípio da legalidade”²⁶.

A consagração desta postura, preponderante nos séculos XVIII e XIX, teve conseqüências direitas no processo (demagógico) de estabilização da legitimidade estatal. O Estado não era o condutor do desenvolvimento na sociedade, mas deveria servir como instrumento a serviço dos interesses desta²⁷. Ou seja, o Estado se justificava enquanto instituição político-jurídica que respaldava sua atuação em um ordenamento legal positivado, cuja composição deveria seguir regras que

²⁴ Visando sistematizar as expressões do positivismo jurídico, Norberto Bobbio propôs um esquema no qual separou as diferentes posturas a partir das quais ele pode ser compreendido: como uma teoria, uma metodologia ou uma ideologia. I) o positivismo metodológico define o direito como um fato e não como um valor, ou seja, que a existência de uma norma não depende da satisfação de qualquer valor moral particular; II) o positivismo teórico engloba uma série de teorias que dizem conta com a natureza do Direito, dentre estas teses destacam-se aquelas que entendem que as normas necessitam de respaldo na coerção estatal, que atribuem à lei o monopólio da produção jurídica, a idéia de Direito como um sistema coerente e ausente de contradições e a noção de interpretação vinculada à subsunção, em que o juiz desempenha função neutra; III) o positivismo ideológico que trata da obrigação que as pessoas têm de obedecer ao Direito, seja a partir de um fundamento mais radical (Direito enquanto obrigação moral incondicionada), ou mais moderado (Direito garantidor de certos valores essenciais à sociedade). In: Pietro SANCHIS, Luis. *Constitucionalismo e Positivismo*. México: Distribuidores Fontamara S.A., 1999, pp. 11/15).

²⁵ Segundo discorre Ricardo Marcelo Fonseca, “A lei – que provém do príncipe racional – é, dali em diante, vista como a fonte de autoridade única, indiscutível e exclusiva. Toda autoridade que não seja legal, que não provenha do aparato de poder político-jurídico não é legítima, e, não sendo legítima, não deve ser obedecida. O poder só pode vir encartado pela embalagem da lei: afinal, a lei, segundo o típico racionalismo iluminista, é expressão de vontade do soberano (mais tarde se dirá: da vontade do povo) e, assim, é dotada de um conteúdo intrínseco de racionalidade que legitima o exercício de poder”. In: O Poder entre o Direito e a “Norma”: Foucault e Deleuze na Teoria do Estado. FONSECA, Ricardo Marcelo (organizador). *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 259.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*, p. 37.

²⁷ Segundo o modelo do constitucionalismo liberal, não compete ao Estado guiar a sociedade civil para a realização de fins comuns. A grande, senão única, tarefa estatal consiste em propiciar, sob a égide de leis gerais, constantes e uniformes, condições de segurança – física e jurídica – à vida individual. Compete a cada indivíduo fixar suas finalidades de vida, no respeito às leis asseguradoras de uma convivência harmoniosa de escolhas individuais. In: COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (organizador). *Direito Administrativo e Constitucional: estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. Vol. 2. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 350.

garantissem aos detentores de meios de produção a previsibilidade e segurança jurídica de suas atividades.

Racionalização (instrumental) passa a ser o sentido que toma o mundo moderno. Nas teorizações de Max Weber pode-se encontrar categorias que ilustram com grande propriedade a ordenação e apreensão do Estado de Direito, o qual se amolda às características pretendidas pela sociedade da corrente liberal: o Estado de Weber na Modernidade²⁸. Todavia, antes de introduzir as características deste arquétipo racional, é necessário assimilar em que consiste o *poder* exercido pelo Estado e de que maneira assegura uma *obediência* continuada da sociedade.

Max Weber utiliza os denominados *tipos ideais*²⁹ para individualizar as diferentes manifestações e disposições sociais e estabelecer a causalidade dos tipos descritos. O tipo ideal embrionário da sociologia weberiana é a *ação social*. A *dominação* – também utilizada por Max Weber enquanto protótipo idealizado – situar-se-ia nas ações sociais em que existem relações de atores e em que um destes tenta impor sua vontade aos demais. Há uma referibilidade recíproca do sentido das ações, ou seja, as ações dos interlocutores são influenciadas ou até mesmo determinadas pela ação dos outros atores integrantes da relação social.

Segundo definição de Max Weber, dominação é uma “situação de fato, em que uma vontade manifesta – ‘mandado’ – do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas (do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito o próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (‘obediência’)³⁰. Dominação, portanto, requer uma pluralidade de pessoas, isto é, a probabilidade confiável de que haja uma ação dirigida especialmente à execução de disposições gerais e ordens concretas por parte de pessoas identificáveis, com cuja obediência se pode contar. A natureza dos

²⁸ É necessário observar que dentre os diferentes aportes teóricos possíveis, optou-se pelo tipo ideal de dominação legal da sociologia compreensiva weberiana. Julga-se que este é paradigma profícuo para a análise da realidade social e estatal, principalmente no que concerne à compreensão da estruturação e legitimação do Estado Moderno Liberal.

²⁹ A realidade social é mais complexa que a teoria, são necessárias ferramentas/conceitos para diminuir essa complexidade. Assim, Weber cria os *tipos ideais*, que são construídos intelectualmente a partir da realidade (empírica) e servem para compreender o sentido subjetivo das ações sociais. O tipo ideal é, portanto, um conceito construído racionalmente a partir da experiência, através da seleção de caracteres mais gerais e típicos da ação. É uma espécie de caricatura que destaca aspectos mais salientes e exagera-os para diminuir a complexidade e ajudar, então, na compreensão.

³⁰ WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. BARBOSA, Régis e BARBOSA, Karen Elsabe (tradução). Volume 2. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 191.

motivos que levam à sujeição determina em amplo grau o tipo de dominação. A estes fatores motivacionais se junta a crença na *legitimidade*³¹.

As espécies de justificações dos indivíduos ou entes produzem os distintos gêneros de dominação – tradicional, carismática ou legal. Mas estas mesmas legitimações, se não forem internalizadas e mantidas pelos dominados comprometem a própria existência do Estado, como discorreu Weber em seu discurso *Política como Vocação*: “para que o Estado exista, os dominados devem obedecer à autoridade alegada pelos detentores do poder”. E, logo em seguida à fixação do postulado da obediência como condição de existência do Estado, o autor questiona acerca das causas desta subordinação: “Quando e por que os homens obedecem? Sobre que justificação íntima e sobre que meios exteriores repousa esse domínio?”.

Legitimação e justificação, deste modo, são centrais para dar suporte ao Estado, ao Direito e ao modo de produção vigente. A legitimação é elemento estrutural e encontrou na legalidade um argumento profícuo à permanência das relatadas figuras no início da Idade Moderna – como uma espécie de fundamentação despojada de influências irracionais, como os sentimentos e os costumes, que prevaleceram em momentos históricos anteriores. A racionalidade formal se torna, portanto, o eixo da dominação. Na realidade, há uma conformação circular, na qual o Estado Moderno é consequência do processo de racionalização de diferentes segmentos da sociedade – cultura, religião, ciência, mercado – e, ao mesmo tempo, sustenta-se enquanto busca sua permanência em fundamentos racionais.

A dominação seria a relação entre o Estado e os governados, em que a subordinação destes últimos é mantida com suporte em uma razão tida por eles como válida. Deve haver, destarte, um fundamento de aceitabilidade deste poder, ou seja, tem de existir um argumento de legitimação aceito pelos dominados, apto a sustentar com permanência a dominação exercida. Mas outra vez se questiona: que razão é esta? E como ela se mantém por longo período de tempo?

Estado, no conceito weberiano, “é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o *monopólio do uso legítimo da força física* dentro de um determinado

³¹ WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. BARBOSA, Régis e BARBOSA, Karen Elsabe (tradução). Volume 1. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 139.

território”³². No Estado Moderno, segundo a relatada definição, o princípio de legitimação preponderante baseia-se na crença mantida pela sociedade da validade de um poder de coação que se expressava por regras racionais estatuídas, ou seja, obedece-se à regra e não à pessoa. O tipo de dominação que prevalecia, por conseguinte, era a *dominação legal*.

A legitimação, neste tipo ideal, pode ser traduzida em algumas idéias fundamentais, dentre as quais impende destacar a de que todo direito pode ser estatuído de forma racional, sendo um universo de normas abstratas preceituadas com intenções demarcadas e em que a Administração é a responsável pelo cuidado racional de interesses previstos pela ordem das associações, dentro dos limites das normas jurídicas e dos princípios. O senhor legal típico – preposto do Estado – enquanto ordena, obedece à ordem impessoal; quem obedece só o faz como membro da associação e só se subordina ao direito e os membros da associação só estão obrigados à obediência dentro da competência objetiva, limitada em termos racionais³³.

A burocracia nesse Estado Moderno, em conformidade com a conjectura weberiana, manifesta-se através do funcionalismo; quadro administrativo burocrático. Algumas das características da posição do funcionário é que este é regido pelo princípio das competências oficiais fixas, ordenadas mediante regras – distribuição de atividades, poderes de mando e providências planejadas para dar conta destes deveres – e organizada de forma hierarquizada. De tais delimitações infere-se que as ações dos agentes do Estado são fixas e definidas, não cabendo flexibilizações, negociações ou ingerências de pessoas estranhas ao seu quadro funcional. Não há, neste modelo, um espaço de articulação do Estado com a sociedade, visto que esta não compõe o quadro dos servidores estatais³⁴.

Verifica-se, portanto, a despersonalização completa do exercício dos cargos no Estado e a sistematização racional do Direito. A espacialidade estatal é dotada de uma racionalidade explicada apenas na legalidade. A legitimação, nesta primeira conformação do Estado Moderno, sustenta-se na medida em que são observadas as leis estatuídas e o Estado serve como guardião das liberdades individuais.

³² WEBER, Max. WERNET, Augustin (tradução). *Metodologia das Ciências Sociais*. 3ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2001, p. 56.

³³ WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. V 1, p. 142.

³⁴ WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. V 1, pp. 198/204.

Tal arquétipo traduz os anseios manifestos nos contextos sociais, políticos e culturais da época. De um lado estava toda uma sociedade desgastada pelos abusos dos governos despóticos anteriores. De outro, eram evidentes os anseios por liberdade e proteção dos demais direitos individuais provenientes desta – como o direito de propriedade e o livre exercício da atividade econômica. Sucede que, até o momento da queda dos modelos totalitários, a insurreição social alardeava um discurso humanista com alcance ilimitado. Com a consolidação do Estado Moderno, o humanismo continua apregoado, mas agora com um caráter demagógico. Manteve-se um discurso universalizante que, na prática, prestava-se apenas para a classe burguesa ansiosa por um modelo político que não interviesse em sua liberdade mercantil e, ao mesmo tempo, que garantisse apropriação particular de seus meios materiais de produção e estimulasse o processo privado de acumulação³⁵. Não havia preocupação efetiva em estender os direitos a grupos carentes de necessidades básicas, para que também pudessem exercer sua liberdade.

O desenvolvimento em direção à objetividade racional e à profissionalização e especialização do homem foi fomentado pela burocratização da dominação. O processo de despersonalização da economia moderna determinou o ajuste do Direito e do poder instituídos neste período. A despeito de Weber enunciar o fator econômico como uma entre as várias razões que determinaram a conformação da sociedade no século XIX – mas ao mesmo tempo negar a explicação unicausal nos moldes que o materialismo histórico marxista apregoava – toda esta formatação racional do Estado e da Administração Pública possuía escopos específicos, entre os quais estaria a preservação e reprodução do modo de produção capitalista, em suas diferentes formas e manifestações³⁶.

³⁵ No mesmo sentido, Carl Schmitt discorre que “según la significación general de la palabra, puede caracterizarse como Estado de Derecho todo Estado que respete sin condiciones el Derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos que existan. Esto significaría legitimar y eternizar el *status quo* vigente e tener por más importantes los “derechos bien adquiridos” – sea del individuo, sea de cualesquiera asociaciones y corporaciones – que la existencia política y seguridad del Estado”. SCHMITT, Carl. Trad. Geraldo de Carvalho. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1927, p.150.

³⁶ Julien Freund esboça as principais características daquilo em que consistiria o capitalismo moderno racional, conquanto outras manifestações do capitalismo tinham existido em momentos históricos anteriores: “A pressuposição mais geral do capitalismo moderno consiste no fato de fazer ele do cálculo *racional* a norma de todos os grandes empreendimentos de produção que se ocupam do atendimento das necessidades cotidianas. Por sua vez, esta racionalidade pressupõe: 1.º, a apropriação de todos os meios materiais (terrenos, aparelhos, máquinas, utensílios, etc.) como propriedade livre de empresas de produção privadas e autônomas; 2.º, a liberdade do mercado que

Max Weber aborda a relação entre economia e dominação, mas não faz uma análise do determinismo econômico, assim como o fez Karl Marx e demais autores marxistas, porque entendia que diferentes eram os fatores que influenciavam a formação do Estado Moderno³⁷. Para ele, nem toda dominação se servia, para sua fundação e permanência, de meios coativos econômicos. Mas, ao mesmo tempo, asseverava que estes estavam entre seus fundamentos mais importantes e que influenciaram decisivamente no caráter da dominação, o que se comprova na afirmação de que “a dominação é um fator muito importante para a economia e está condicionada por esta”³⁸.

A despeito de não se encontrar na sociologia compreensiva weberiana um posicionamento pessoal sobre a adequação ou não deste modelo de legitimação racional adotado – sobretudo porque Max Weber analisa e descreve sem posicionar-se de modo favorável ou contra qualquer uma das espécies de dominação³⁹ –, sabe-se que esta racionalidade sistêmica atende aos interesses de classes sociais específicas, quanto à calculabilidade, previsibilidade e segurança jurídica, e que exclui da espacialidade estatal a grande maioria da sociedade. Acontece que isto foi comprometendo a própria legitimidade estatal com o passar do tempo⁴⁰.

substitui a limitação irracional do tráfico; 3.º, uma técnica racional que dê margem ao mesmo tempo a uma previsão e a uma mecanização consideráveis, tanto no domínio da produção como no da circulação de bens; 4.º, um direito racional e claramente avaliável; 5.º, a liberdade do trabalho no sentido em que os indivíduos que vendem suas capacidades não o façam somente por obrigação jurídica, mas por motivos econômicos; 6.º, a comercialização da economia, compreendendo-se por isso a possibilidade, para os que desejarem, de participar na empresa como acionistas”. FREUND, Julien. Trad. Luis Cláudio de Castro e Costa. *Sociologia de Max Weber*. 5.ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 127.

³⁷ É neste aspecto que se pode afirmar que, a despeito de a sociologia weberiana apresentar-se como um modelo adequado para traduzir a configuração do Estado Moderno e sua respectiva organização política e administrativa, trata-se de uma sociologia não crítica. Weber, como ele mesmo discorre, não faz julgamentos de valor, mas apenas julgamentos orientados pelos valores, ou seja, ele busca as condições que determinaram as decisões nas diferentes sociedades, sem tomar posição pessoal quanto à correção e adequação de tais decisões.

³⁸ WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. V 1, p. 139.

³⁹ Para uma apreciação crítica desta configuração formalista e elitista de Estado, tem-se que recorrer a outros autores como Karl Marx e Claus Offe.

⁴⁰ Necessário salientar, neste momento, que esta determinação recíproca e circular entre o modo de produção capitalista, o direito racional-formal e o Estado, não é analisada aqui sob um viés de instrumentalidade. Não se quer tratar o direito e o Estado como instrumentos da classe burguesa, mas sim atentar para a importância que tem este modelo de organização jurídica e política na preservação do modo de produção capitalista. Segundo Offe e Ronge “o Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses de todos os membros de uma *sociedade capitalista de classes* (...) seu objetivo é criar e preservar as condições sob as quais possa perpetrar-se o processo de troca através do qual todos os valores da sociedade capitalista são reproduzidos”. OFFE, Claus. RONGE, Volker. Trad. Bárbara Freitag. Teses sobre a fundamentação do conceito de ‘Estado Capitalista’, pp 123 e 125.

A esfera social, as necessidades básicas de educação, saúde, moradia, lazer e trabalho para os grupos menos favorecidos, subordinados aos interesses do capital, não eram relevantemente conjecturados neste Estado Moderno de cunho liberal. Assim como houve a expropriação promovida dentro da empresa capitalista, foram expropriados os poderes sociais, concentrando-os quase que exclusivamente nas mãos dos proprietários que tinham influência no poder. Os únicos direitos encarados como fundamentais eram os direitos humanos de caráter individualista – no tempo presente denominados direitos fundamentais de primeira geração. O direito à liberdade foi consagrado como vetor de proteção da sociedade e determinação da ação do Estado. Acontece que esta liberdade não era um direito que atingia todos os indivíduos. Livres eram aqueles que detinham condições materiais e, de conseqüência, acabavam participando da formação das decisões estatais.

A partir do momento em que a complexidade social atinge altos níveis de diferenciação, esta estrutura começa a receber intensas críticas de diferentes classes, que passam a ter consciência de sua posição social. A legitimação do Estado de Direito sofre forte abalo em seus alicerces, passando a ter de se reestruturar sob uma feição mais social e democrática. Como discorreu o próprio Max Weber, “nas relações entre dominantes e dominados existe, costumeiramente, um apoio em bases jurídicas nas quais fundamenta sua legitimidade, o abalo na crença nesta legitimidade normalmente acarreta conseqüências de grande importância”⁴¹. E foi o que ocorreu: um abalo na legitimação estritamente racional-formal do Estado de Direito, mantida por quase dois séculos.

Passar-se-á a analisar alguns dos aspectos que geraram este comprometimento institucional do modelo liberal e a configuração de um Estado que se justifique em bases sociais contemporâneas, que estabeleça limites às práticas excludentes e autodestrutivas da esfera econômica e que melhor se ajuste – por intermédio da implementação de políticas públicas – para a satisfação de direitos fundamentais em suas diferentes gerações.

⁴¹ WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*, p. 139.

1.3 ESTRUTURA BUROCRÁTICA E OS IMPERATIVOS FUNCIONAIS DO ESTADO

A intensificação das atividades econômicas e o aumento da especialização profissional, ocorridos no período pós-Revolução Industrial, colocaram em movimento ascendente a pluralidade e complexidade sociais. Toda esta diversificação do mundo moderno trouxe em seu bojo aspirações e demandas de diferentes ordens. A relativa conformidade social mantida com a ideologia liberal foi desamparando a estruturação do Estado de Direito com novas aspirações de uma funcionalidade diferenciada, provenientes de novos pleitos insurgentes.

A liberdade de caráter negativo – direito de fazer tudo aquilo que a lei não proíbe⁴² – era um ideal adstrito àqueles que tinham condições, em regra econômicas, de exercer este direito. A espécie de liberdade almejada no final do século XIX e início do século XX não era mais um Direito pautado em uma universalidade ilusória, ela devia, na realidade, deter caráter preponderantemente democrático; caso contrário, seria conservada toda sorte de privilégios em favor de alguns poucos e em detrimento da maioria.

No referido período, diferentes teorias – sobretudo marxistas – já tinham motivado amplo processo de reflexão crítica acerca dos privilégios e diferenças entre classes e de que forma isto ocasionava a espécie de dominação mantida⁴³. A racionalidade do modo capitalista de produção apresentava, ainda, uma lógica interna que envolvia concorrência e exclusão entre seus próprios integrantes – v.g. práticas monopolistas, cartelização, trustes. O modelo estatal de conformação liberal já não se mostrava suficiente em sua postura de intervenção mínima. Percebeu-se a necessidade de uma nova configuração do poder dentro da própria estrutura estatal, de modo que o Estado de Direito não fosse superado por outro modelo de

⁴² Para Hely Lopes Meirelles. “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”. In: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32.^a edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 88.

⁴³ A despeito das importantes contribuições das problematizações e críticas das teorias marxistas, é importante salientar que, ainda que o capital, ou melhor, o modo de produção capitalista, tenha sido determinante para a configuração estrutural e funcional do Estado, existem inúmeras insuficiências nestas teorias que centralizam suas conclusões em um Estado determinado pelo interesse econômico. Przeworski enumera algumas falhas desta teoria – v.g. dificuldade em delimitar aquilo em que consistiriam os interesses das classes dominantes e de que maneira isto é transposto como objetivos do Estado, de que maneira e em que grau os proprietários privados constroem os governos, como explicar burguesias anti-estatistas – e permite averiguar a contraditoriedade e insuficiência daquelas teorias para a definição de certeza da preponderância do capitalismo. PRZEWORSKY, Adam. Trad. Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

organização; mas, ao mesmo tempo, ele atuaria de maneira operante na mitigação dos problemas sociais e econômicos⁴⁴.

Conforme esclareceu Friedrich Engels, a estrutura econômica da sociedade era formada pela totalidade das relações de produção e a partir dela se eleva a superestrutura jurídica e política, as quais determinam a consciência social. Logo, não era a consciência que determinava o ser social e sim o ser social, produto das contradições da vida material, que determina a consciência do homem. O Estado surgiu como instrumento da classe dominante, a qual, através dele, agregava também poder político e mais meios de repressão às classes economicamente desprivilegiadas, pois os direitos de cada “cidadão” eram proporcionais aos bens e riquezas acumulados. As classes dominantes impuseram sua ideologia de forma a gerar um conformismo entre os dominados fazendo com que acreditassem que a única ordem político-social possível fosse a existente na época⁴⁵.

Henri Lefebvre critica a racionalidade que se consolidou neste período, pretendendo-se analítica e metódica, subordinando tudo a determinadas finalidades, como se estas fossem resultados de uma seqüência de procedimentos. Acontece que este racionalismo operatório não responde de onde nasce essa finalidade, quem a formula e a estimula e por qual razão o faz e acrescenta que:

A finalidade, isto é, o conjunto e a orientação do conjunto, se decide. Dizer que ela provém das próprias operações é fechar-se num círculo vicioso: com a decupagem analítica dando a si mesma por sua própria finalidade, por seu próprio sentido. A finalidade é objeto de decisão. É uma *estratégia*, justificada (mais ou menos) por uma *ideologia*. O racionalismo que pretende tirar de suas próprias análises a sua finalidade perseguida por essas análises é, ele mesmo, uma *ideologia*. A noção de *sistema* cobre a noção de estratégia. À análise crítica, o sistema revela ser uma estratégia, desvenda-se como decisão (finalidade decidida). Anteriormente, foi demonstrado como uma *estratégia de classe* orientou a análise e a decupagem da realidade urbana, sua destruição e sua restituição, projeções sobre o terreno da sociedade onde tais decisões estratégicas foram tomadas⁴⁶.

⁴⁴ Consoante discorre Paulo Bonavides: “Antes e depois de Marx se trava esse renhido prélio doutrinário. E, para sobreviver, o Estado burguês se adapta a certas condições históricas; ora recua, ora transige, ora vacila”. In: *Do Estado Liberal*, p. 183.

⁴⁵ ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, cap IX – Barbárie e Civilização. 12 edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991, p. 213-237. Não se pretende apresentar aqui o modelo marxista de Estado, pois são conhecidas as inúmeras inconsistências da teoria marxista, principalmente em função de seu determinismo histórico. O que se almeja aproveitar são algumas importantes contribuições dos marxistas à tomada social de consciência, principalmente de classes afastadas do espaço estatal. Tal tomada de consciência tornou-se uma força motriz histórica de movimentos sociais que passaram a pleitear a ingerência do Estado, a adoção de atitudes comissivas por parte deste no sentido de proporcionar o acesso à cidadania.

⁴⁶ LEFEBVRE, Henri. Trad. Rubens Eduardo Farias. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes Ltda, 1991, p. 22.

A corrente técnico-racionalista, no que concerne ao tecido urbano, gerou processos de funcionalização e embelezamento dos espaços, sem a consideração da sua própria existência e das inúmeras contradições sociais.

Pouco a pouco, as desordens existentes foram sendo percebidas e criticadas. Os imperativos do meio social dos novos grupos que se insurgiram de maneira organizada – trabalhadores, feministas, ecologistas etc – e fizeram com que o modo de produção capitalista se adequasse a muitas das novas aspirações e, por conseqüência, que o Estado absorvesse suas aspirações. As atividades econômicas ansiavam por maior regulação das práticas monopolistas e excludentes. Os *déficits* sociais posteriores às duas grandes guerras mundiais e as significativas crises do setor econômico no transcorrer do século XX não admitiam uma postura neutra do Estado. A legitimidade estatal teve de buscar fundamentos para além da legalidade estrita, sob pena de comprometer sua própria permanência. Neste período surge o modelo de Estado Social, que não trata da inauguração de um novo gênero estatal, mas envolve amplo processo de adequação superestrutural às reivindicações sociais até então excluídas do espaço público, conservando-se a base do modo de produção capitalista.

Neste sentido, observa Vinício Martinez:

O Estado Social foi propício ao desenvolvimento do processo de redirecionamento das funções do Estado e de reapropriação do Direito pelas camadas sociais populares, bem como estimulou a transformação progressiva do Direito-coerção em Direito/Liberdade ou autonomia. Na verdade, é o primeiro exemplo efetivo da transposição do Estado e do Direito opressor, em prol dos trabalhadores e dos demais oprimidos⁴⁷.

As inéditas conformações do Estado, adequando sua estrutura e funcionalidade, provocaram reflexos nos substratos de legitimação, isto é, o simples respaldo na lei não era satisfatório para conservar o “monopólio da violência física legítima”, cabendo a reconsideração dos fundamentos de submissão ao poder.

A sociedade e as ciências humanas agregavam novos elementos que respaldassem a conservação do Estado, mais consentâneos com as expectativas concretas. O arsenal teórico existente era insuficiente para ler a realidade estatal. A explicação reducionista da legitimidade do tipo de legalidade manifestada no modelo weberiano exposto, apresentava omissões insolúveis. A obediência pautada com exclusividade nas normas não era mais suficiente. O questionamento ultrapassou a

⁴⁷ MARTINEZ, Vinício C. *Estado do Bem-Estar Social ou Estado Social*, fl. 05. Acesso em <http://www.ihj.org.br/_novo/professores/Professores_18.pdf>. Acesso em 04/03/2007.

esfera do direito posto para um plano de contestação do poder instituinte destas normas e das escolhas realizadas na manifestação de decisões alicerçadas nestas.

A objetivação do poder traz a idéia da legalidade enquanto fonte exclusiva de legitimidade do Estado, mas ignora a questão da política do direito, dos interesses existentes nos procedimentos de elaboração e execução das leis, assim como ensina José Eduardo Faria:

A política do Direito corresponde a uma das etapas culminantes da ação política (que consiste, basicamente, em escolher alternativas e, a seguir, em fazer com que a escolha se torne efetiva): o momento em que uma proposição normativa é convertida em norma jurídica por meio de uma decisão política carregada de juridicidade, 'produzindo-se mais uma etapa da institucionalização do poder'. Desta forma, numa perspectiva essencialmente política, a política do Direito diz respeito à compreensão de como as decisões autoritárias, no sentido de instauração de uma regra jurídica oportuna e necessária em função dos interesses atuais da comunidade, são tomadas e executadas. E, numa perspectiva essencialmente jurídica, corresponde ao ponto de partida para as atividades dogmáticas de elaboração e sistematização dos juízes normativos em conformidade à totalidade do ordenamento jurídico vigente⁴⁸.

Calha, portanto, refletir mais uma vez sobre as indagações de Max Weber – Quando e por que os homens obedecem? Sobre que justificação íntima e sobre que meios exteriores repousam esse domínio? – e acrescentar que, se os homens obedecem porque existem normas gerais, abstratas e impessoais às quais devem submeter-se os agentes públicos e as quais justificam seus atos, *quem elabora estas normas? Como é o seu procedimento de institucionalização? Elas traduzem os reais anseios de toda a coletividade que representam? Como estas normas são interpretadas e aplicadas, principalmente tendo em vista a série de valores nelas inseridos?*

No âmbito constitucional do país, no início do século XX, o poder passa a ser reconhecido de maneira manifesta como proveniente da soberania popular e a ser expresso nas constituições nacionais. A primeira carta política a consagrar a soberania popular no Brasil é a de 1934: *Art 2º - Todos os poderes emanam do povo e em nome dele são exercidos*. Mas se o poder é do povo, sem distinções, como se exerce este poder de amplo substrato social? Os atos instituintes de uma constituição são os principais atos políticos que detêm o poder e a habilidade de persuasão primordiais de toda uma ordem jurídica, determinando grande parte do futuro de uma nação.

⁴⁸ FARIA, José Eduardo. *Poder e legitimidade*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978, p. 25.

As normas constitucionais, fundamento máximo e primeiro do Estado Moderno, não se sustentam tão somente na sua positivação em um corpo normativo. Além do elemento legal-formal, existem razões extralegais que levam os indivíduos a se submeterem a esta ordem constitucional e às normas inferiores em questão de hierarquia. Além do plano legal existe, então, o plano empírico-moral. A obediência dos governados à dominação estatal e à estabilidade e permanência desse modelo demanda um processo constante de legitimação.

A atividade política implica contraposição de valores e a conformação obrigatória das decisões – normatização – com a configuração de alternativas que devem suprir interesses coletivos. Mas de que maneira isso deve ser feito para manter a estabilidade do sistema jurídico-político? Para responder a este questionamento é importante identificar quais as principais ordens de demandas sublevadas.

A racionalidade inerente ao último século deixa de ser uma racionalidade formalista e instrumentalizadora de interesses genuinamente econômicos. O Estado não responde apenas aos anseios do modo de produção capitalista⁴⁹, sua legitimação implica também responsividade às necessidades sociais, intervenção mais operante nos conflitos internos da apropriação privada e organização de uma estrutura burocrática complexa com processos intrínsecos de eficiência e efetividade. Trata-se de uma racionalidade política de ponderação e articulação de interesses.

O legado weberiano de legitimação do poder consentido do Estado não deve ser abdicado para o surgimento de uma nova espécie de organização político-jurídica. A questão que importa rever é que a antiga disposição exige o acréscimo de outros caracteres de justificação. Ao monopólio da força legítima (legal) devem ser adicionadas a eficiência operativa, a efetividade da representação, a gestão razoável de interesses e reivindicações e a abertura de canais a associações e outras entidades da sociedade civil na tomada de decisões importantes acerca dos

⁴⁹ Consoante discorre Claus Offe, “o Estado intervém na economia e reproduz o modo de produção capitalista quando busca criar e preservar condições sobre as quais possa ser preservado o processo de troca por intermédio do qual os valores da sociedade são produzidos. O Estado tende a utilizar a estratégia em que são criadas politicamente as condições que tornam possível uma relação de troca eficaz entre sujeitos jurídicos e econômicos, seja através de ordens, proibições legais e incentivos financeiros; de investimentos estatais de infra-estrutura; e de financiamento coletivo que permita que grupos fora do processo de troca negociem eles mesmos e de maneira organizada suas condições de troca”. In: OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. *Problemas estruturais do Estado capitalista*, p. 219.

destinos das ações estatais. Estas novas feições, em regra, ficam apartadas de processos políticos socialmente articulados, limitando-se ao âmbito exclusivo dos Poderes Públicos, que acabam sendo, muitas vezes, estratégico-corporativistas e “consensuais”. As manifestações evidentes por uma funcionalização de caráter mais democrático provocam alteração estrutural no Estado de Direito. A democracia que em princípio encontrava na noção de representatividade política sua principal característica, ordenou instrumentos institucionais paralelos – intra-orgânicos ou extra-orgânicos – de contestação política: é a idéia de democracia participativa.

Além das exigências democráticas, a partir da década de 70 à Administração burocrática foi atribuído um caráter depreciativo, relacionando-a à idéia equivocada de que burocracia implica morosidade e ineficiência. Percebeu-se a intensa demanda de adequação a pleitos de eficiência e eficácia e a incorporação da noção de gerencialidade.

A estrutura estatal teve de atender diferentes imperativos funcionais insurgentes da pluralidade social, provenientes de três dimensões: popular-social, estatal e econômica. A mera legalidade, ou seja, o processo de subsunção do fato à lei era insuficiente diante das demandas específicas e dos casos sensíveis. Não são mais os fatos que buscam na lei uma solução, em mero processo silogístico, mas a lei que teve de passar a ser criada e aplicada de acordo com as injunções da realidade.

Os resultados almejados superaram em importância os insumos propulsores da ação administrativa (burocrática), nos termos em que trata Claus Offe:

A eficiência não é aqui definida pelo respeito às regras e sim pela realização de funções e pela tentativa de provocar efeitos. Sob o ponto de vista de ordenação de suas tarefas concretas, a administração precisa organizar de forma variável seus próprios *inputs* e premissas. Ela é eficiente na medida em que o faz com êxito. As premissas da ação administrativa não são mais as *regras* que precisam ser seguidas sem restrições, e sim *recursos*, avaliados do ponto de vista de sua adequação para certas tarefas⁵⁰.

Verifica-se, portanto, que o processo de legitimação estatal, além do aspecto da legalidade, deve justificar-se de acordo com as diferentes demandas sociais e econômicas de intervenção e, na mesma direção, a exigências de ordem democrática inseridas no processo de decisão política. Emergem, nesta fileira, novos fundamentos de justificação do Estado.

⁵⁰ OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa *Problemas estruturais do Estado capitalista*, p. 221.

1.4 LEGITIMAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

As relatadas demandas insurrecionadas nos últimos dois séculos encontraram em novo modelo de Estado – o Estado Social – um expediente mais apropriado às insuficiências geradas no seio do Estado Liberal. As pretensões por instrumentos democráticos que abrangessem a complexidade social com suas aspirações multidimensionais e, ao mesmo tempo, a necessidade de intervenção direta do Estado na supressão de deficiências de mercado e da ordem social, foram aos poucos sendo acudidas por este novo modelo de organização político-jurídica.

Incorporou-se, na esfera institucional, a proteção e implementação dos direitos fundamentais de cunho social e coletivo (*lato sensu*), a noção de dignidade da pessoa humana e a realização de rotinas de participação e contestação política. No âmbito privado concorrencial o Estado passou a intervir e regular mais fortemente, foram efetuados investimentos de base, tendo em vista transformações de ordem econômica. Estendeu-se, portanto, a influência do Estado para setores antes reservados ou relegados à esfera particular e foi possibilitada, em diferentes dimensões sociais, a participação na formação de decisões políticas.

No plano jurídico, as Constituições nacionais se mantêm como documento básico de estruturação do Estado de Direito, mas a filosofia positivo-formalista, que concebia o Direito como ciência objetiva, passa a ser contestada com intensidade, sobretudo no período pós-guerra. Houve maior sensibilidade acerca da idéia de que o referido modelo não supria as necessidades teóricas e filosóficas do constitucionalismo⁵¹. Os postulados positivistas tradicionais passam a ser interrogados principalmente em face da ascensão do mérito atribuído aos direitos fundamentais, que pressupõem a aceitação de elementos morais na teoria constitucional e implicam o desenvolvimento de mecanismos de implementação deste conteúdo axiológico indivorciável. Os importantes fatos históricos legais que contribuíram a este novo quadro foram as promulgações das primeiras constituições

⁵¹ Desenvolve-se, principalmente no período pós-guerra, um novo movimento constitucional que os autores passam a denominar de *neoconstitucionalismo*, constitucionalismo contemporâneo ou ainda pós-positivismo. que seria “como a teoria ou conjunto de teorias que têm proporcionado uma cobertura justeórica conceitual e/ou normativa à constitucionalização do direito em termos não positivistas”. Neste sentido, conferir CARBONELL, Miguel (org.). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003 e BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito - o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. abr/jun 2005.

democráticas, inauguradas pela Constituição do México e pela Constituição de Weimar, na Alemanha.

Introduzido o ideário democrático no documento jurídico-político primeiro do Estado de Direito, ele se projetou sobre os sistemas jurídicos nacionais e criou condições para o desenvolvimento de caracteres próprios de um regime político daquele gênero. Não se deve olvidar, deste modo, a referência constitucional como exórdio da transmutação do Estado de Direito, assim como pondera José Eduardo Faria, “a necessidade que as democracias constitucionais têm de permitir a progressiva diferenciação de suas partes e funções, simultaneamente a uma progressiva coordenação dessas mesmas partes e funções, num processo de integração que encontra seu ponto de partida nas normas constitucionais”⁵².

A crise do modelo do Estado Social, a partir da década de 70, mormente em função da ineficiência e insuficiência de recursos para dar conta de um sem-número de necessidades sociais, colocou em xeque a qualificação do gênero de Estado. Surgiram os denominados teóricos neoliberais ostentando a diminuição da ingerência estatal e a liberalização da economia globalizada. Esta nova corrente teórica não se firmou a ponto de modificar a configuração do Estado de Direito, ou seja, não obteve êxito em limitar a sua atuação ao mero exercício do poder de polícia. O que se presencia, nos tempos atuais, são políticas diferenciadas – denominadas liberais, neoliberais ou sociais. O enquadramento tipológico do Estado existente não se mostra mais relevante para entendermos o arquétipo institucional.

A principal preocupação que deve haver, no momento presente, é com os pleitos democráticos surgidos em concomitância com a consolidação do Estado Social. Se tiver de ser consignada alguma rotulação ao modelo de Estado hodierno, cabe denominá-lo apenas *Estado Democrático de Direito*, porquanto o que realmente importa é propiciar condições mínimas de dignidade humana e a supressão de dificuldades sociais e econômicas, criando-se instrumentos concretos para sua efetivação⁵³. A política democrática assume papel de protagonista na

⁵² FARIA, José Eduardo. *Poder e legitimidade*, p. 73.

⁵³ A despeito de não se pretender verticalizar, neste momento, a análise dos elementos de um regime político que permite qualificá-lo como democrático, impende relatar elementos que devem existir nos âmbitos institucionais e sociais. Segundo Robert Alan Dahl, uma democracia deve proporcionar algumas oportunidades fundamentais e determinadas garantias institucionais. Entre as oportunidades fundamentais estariam as condições necessárias à continuidade e permanência da democracia: a) cidadãos terem oportunidade de formular suas preferências; b) de expressar suas preferências ao governo de maneira individual ou coletiva; c) ter estas preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Já as garantias institucionais, necessárias pra que as referidas

esfera pública. A importância destes meios de exercício da democracia é tematizada por Vinício Martinez:

Com isso, também chegamos a um ponto crucial do Estado Democrático e que corresponde à passagem do princípio jurídico (dever ser) à ação política concreta: sem que a Política seja vista como efetivação do Direito, não há Estado Democrático de verdade. Ou seja, o princípio jurídico da constitucionalização da política (a responsabilidade pública pelo governo comum, a *salus publica* da República), por fim, deve transformar-se no princípio político do governo das leis, em oposição ao governo dos homens, pois só assim se tem um governo regido por leis gerais, populares, democráticas. No Estado Democrático, é óbvio, o governo deve estar pautado em leis democráticas – do contrário, a própria democracia é apenas uma fachada. No governo das leis, percebe-se facilmente que não se produz um governo democrático que não seja por meios democráticos⁵⁴.

O que se espera elucidar, destarte, é que o modelo de Estado contemporâneo pressuposto para este trabalho, o qual torne operacionalizável e eficiente a implementação de políticas públicas de urbanificação, não demanda uma qualificação específica⁵⁵. Tal organização precisa observar condições essenciais de democracia em seus dois planos principais – representativo e participativo – e na esfera de exercício de decisões fundamentais, ou seja, de decisões políticas com reflexos de grandes proporções; caso contrário terá comprometida sua legitimidade. Uma idéia que não se pode afastar é aquela apontada como principal característica de um regime democrático: “a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”⁵⁶.

A interação de três ordens de demandas – populares, burocráticas e econômicas – agregada às necessidades da organização da estrutura estatal torna o processo democrático um ambiente não apenas ideal, mas também estratégico⁵⁷.

três oportunidades existam, são: a) liberdade de formar e aderir a organizações; b) liberdade de expressão; c) direito de voto; d) elegibilidade para cargos públicos; e) direito de líderes políticos disputarem apoio e, de consequência, direito de disputarem votos; f) acesso a fontes alternativas de informação; g) eleições livres e idôneas; h) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. In: *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

⁵⁴ MARTINEZ, Vinício C. *Estado do Bem Estar Social ou Estado Social*, p. 09.

⁵⁵ Para Maria Paula Dallari Bucci “as diversas técnicas de intervenção são utilizadas ao mesmo tempo. E, mais do que isso, são utilizadas diferentemente segundo a atividade social em questão, fazendo conviver modos de ação do Estado liberal, do Estado intervencionista, do Estado propulsivo num mesmo espaço e tempo. O que ocorre é que determinadas atividades sociais são mais propícias a uma ou outra técnica. Isto explica o uso disseminado dos programas finalísticos nas áreas de direito urbanístico e ambiental, por exemplo, com grande difusão dos instrumentos de planejamento, e a inadequação dessas técnicas em outras áreas, como a do direito de concorrência, em que o elemento das informações estratégicas das empresas é refratário à subordinação a programas públicos de transparência”. In: *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, pp. 246/47.

⁵⁶ DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*, p. 53.

⁵⁷ Consoante discorrem Offe e Lenhardt, “o problema funcional do desenvolvimento sócio-político e com isso a chave de sua explicação sociológica é a *compatibilidade* das estratégias, mediante as quais o aparelho de dominação política deve reagir tanto às “exigências” quanto às “necessidades”,

Visualiza-se que as decisões políticas envolvem alto grau de negociação de interesses e as escolhas estão relacionadas com as necessidades de legitimação. Modificações são a todo o momento operadas tendo em vista a satisfação de maneira mais adequada das demandas provenientes de todos os planos e, por conseqüência, a legitimação do Estado não apresenta uma explicação única. Trata-se de uma articulação constante e direta de demandas, necessidades e possibilidades de satisfação. Nos termos do que assevera José Eduardo Faria, “a legitimidade se constitui numa questão sempre aberta, uma vez que tanto o direito quanto a política não fornecem respostas com validade universal, mas específicas e limitadas aos âmbitos dos grupos sociais, com os quais se tornou necessário um ‘diálogo’ para se chegar a um pacto de concordância”.⁵⁸

Crises são e serão sempre freqüentes⁵⁹, mas não necessariamente levarão a momentos revolucionários. Logo, é necessário um sistema que se conforme às mudanças sociais operadas. Existem inúmeras explicações, que variam no tempo e no espaço, aptas a respaldar a organização e conservação do poder. A legitimidade não se justifica por evidências fixas, não existe possibilidade de delimitar sua existência; mas é possível constatá-la através de alguns elementos característicos, o principal deles é a subordinação e o grau de contestação da sociedade submetida ao poder do Estado, ainda assim não com fundamento único na força, sob pena de se estar falando de um regime totalitário.

A transitoriedade e o dinamismo da legitimação acrescidas à concepção nuclear e inafastável de democracia, fazem com que a idéia de participação assuma posição central nas táticas contemporâneas de justificação do poder do Estado. O

de acordo com as instituições políticas existentes e as relações de força societária por elas canalizadas. (...) O problema ao qual o desenvolvimento político estatal reage é o problema da compatibilidade precária de suas próprias instituições e serviços. Tomamos como ponto de referência funcional, para a explicação de inovações sócio-políticas, o da racionalização interna dos sistemas de prestação de serviços sócio-políticos. A *pressão* para a racionalização resulta do fato de que “necessidades” e “exigências” conflitantes põem constantemente em questão a conciliabilidade e a praticabilidade das instituições sócio-políticas existentes. LENHARDT, Gero. OFFE, Claus. Teoria do estado e Política Social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: *Problemas estruturais do Estado Capitalista*, pp. 36/37.

⁵⁸ FARIA, José Eduardo. *Poder e legitimidade*. São, p. 17.

⁵⁹ De acordo com Thiago Lima Breus, em citação indireta de Ricardo Marcelo Fonseca, “crises, tensões e conflitos que envolvem o Estado, na história, têm sido a regra, não a exceção. Entretanto, desde o início da modernidade, provavelmente, os pilares estruturais da formação política estatal não se viram questionados de maneira tão intensa e radical como tem ocorrido desde as últimas décadas do século XX, em que as noções de soberania, de representação política, de legitimidade, de contrato social, de tripartição dos poderes e até mesmo de democracia não podem mais ser lidas e interpretadas como se fazia até algumas décadas atrás”. In: *Políticas Públicas no Estado Constitucional*, p. 51.

modelo da democracia adota a regra da decisão majoritária no exercício das decisões políticas, mas não como atributo primordial. Conforme leciona Arend Lijphart, tal padrão procura potenciar o tamanho das maiorias, almejando, até mesmo, ampla participação no governo e acordos sobre as políticas a serem adotadas, de modo a compartilhar o poder de diferentes maneiras, seja através de negociações ou concessões – sendo denominado também “democracia de negociação”. Num modelo democrático está ínsita a idéia de que não é porque um partido não detenha maioria do poder que será excluído do processo decisório, pois busca partilhá-lo e dispersá-lo de diferentes maneiras⁶⁰. A inaptidão da racionalidade meramente instrumental em tematizar sua própria fonte de legitimação – a lei abstrata e impessoal, seja na sua formação ou na sua aplicação – consoante se pôde perceber nos itens precedentes, deu origem a uma nova conformação, à qual foram acrescentados os elementos efetividade e democracia.

Claus Offe explica que existiria um conceito tridimensional de racionalidade, essencial para a política administrativa do Estado hodierno: i) dimensão da legalidade, em que a ação administrativa estaria sujeita a um teste de conformidade legal, a qual se adequaria mais ao modelo weberiano; ii) dimensão funcional, em que a Administração estaria sujeita a um teste de efetividade funcional, ou seja, estaria no plano da escolha das premissas adequadas, em uma relação entre ação administrativa e política; iii) dimensão democrática, em que a política administrativa é forçada a voltar-se para a base social para obter legitimação, estando sujeita a um teste de consenso político⁶¹.

Ainda que se questione a atribuição do qualificativo “social” ao Estado de Direito da atualidade, salienta-se que qualquer que seja a denominação pertinente – se é que existe alguma – esta racionalidade tridimensional mostra-se mais adequada à organização político-jurídica e à conservação da submissão da sociedade ao Estado. Algumas práticas estatais interventivas não podem ser

⁶⁰ Arend Lijphart situa, ainda, em os dois planos principais das táticas de um modelo de democracia consensual: 1) dimensão executivos-partidos: mais associada à estrutura do Poder Executivo e aos sistemas partidários, eleitorais e aos grupos de interesse em que há o compartilhamento de responsabilidades; 2) dimensão federal-unitária: que encontra ligação ao contraste entre federalismo e governo unitário e na qual toma-se em consideração a divisão de responsabilidades entre entes federados e instituições. LIJPHART, Arend. Trad. Roberto Franco. *Modelos de democracia: desempenho e padrão de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

⁶¹ OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, pp. 231/32.

afastadas, pois a sociedade depende de políticas de assistência social, regulação do mercado e da venda da força de trabalho, políticas de urbanificação, de saúde, enfim, ainda que se tente reduzir a atuação do Estado Social para um padrão mais (neo)liberalizante, muitas particularidades do modelo interventivo não podem ser abdicadas.

A democracia, nos moldes como a concebemos na atualidade, também é um legado oriundo das demandas e necessidades que originaram o Estado Social e o Estado do Bem-Estar Social. Ainda que na contemporaneidade se relativize a intervenção estatal em contraposição aos períodos anteriores, as derivações deste modelo – democracia política, associativa e eleitoral – são elementos inafastáveis.

Um das principais discussões da atualidade têm relação com os fundamentos e maneiras mais adequadas à implementação da democracia – se de acordo com teorias substancialistas ou procedimentalistas⁶². Outra consideração importante refere-se ao papel desempenhado por sindicatos, associações e outras espécies de entidades na formação da decisão estatal. Tais entes funcionam como grupos de pressão e é constitucionalmente reconhecido seu direito de fazê-lo⁶³.

Estabelecido o modelo contemporâneo de Estado, sua racionalidade inerente e os requisitos necessários à sua legitimação, compreendem-se melhor as características e predicados das políticas públicas urbanísticas. Estas implicam um complexo de ações através das quais se manifestam determinadas espécies de ingerência estatal que ocorrem, em essência, através das ações de planejamento, assim como pondera Carlos Ari Sunfeld: “ao desenvolver sua ação urbanística o Poder Público deverá observar o princípio instrumental do planejamento (art. 2.º, IV). (...) O urbanismo não é um projeto de estatização pura e simples, mas a racionalização urbana via atuação estatal. Assim, a ação urbanística do Estado só se legitima se estiver racionalmente orientada. Aí entram os planos urbanísticos”⁶⁴.

Contudo os processos de legitimação não se limitam a uma política de planejamento apenas técnico-normativa. Eles envolvem, ademais, complexa relação entre identidade social e estrutura política. Supõe-se, destarte, uma nova forma de

⁶² Questão esta que será tratada de forma mais pormenorizada nos capítulos ulteriores da dissertação.

⁶³ Tais questões são de extrema relevância para a temática de políticas públicas, mas serão deixadas para a análise em outro momento da dissertação.

⁶⁴ SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes. IN: DALLARI, Adilson Abreu. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2.ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 56.

visualizar o aparato estatal, veiculada através de uma racionalidade diferenciada – idéia de eficiência e efetividade – e de uma articulação de interesses. Alguns parágrafos após o trecho acima citado, Carlos Ari Sunfeld analisa a necessária compatibilização da ingerência estatal com o ideal democrático:

O direito urbanístico, justamente por decorrer de uma visão totalizante de mundo – e de, muito coerentemente, tratar o urbanismo como função pública –, sujeita-se ao risco, nada desprezível, de descambar para o *totalitarismo estatal*. Isso em duas possíveis vertentes: a do Estado que se fecha à influência da sociedade, tanto na tomada de suas decisões como no desenvolvimento de suas ações materiais (*isolamento estatal*), e a do Estado que impede sistematicamente a ação individual (auto-suficiência estatal). Contra esse risco, duas foram as reações das diretrizes gerais: a afirmação do princípio instrumental da *gestão democrática* (art. 2º, II) e o *reconhecimento da ação privada* (inciso III)⁶⁵.

Verifica-se, portanto, a combinação da instrumentalidade legal weberiana com uma racionalidade democrática representativo-participativa contemporânea para respaldar a intervenção legítima do Estado nos domínios público e privado. É esta, portanto, a orientação que devem tomar as políticas públicas.

1.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO DE DIREITO E SUA LEGITIMIDADE

Na essência da instituição Estado reside a idéia de dominação. Este atributo permite diferenciá-lo e qualificá-lo em distintos modelos, sempre de acordo com a forma de distribuição e exercício do poder e, por consequência, de conformidade com a maneira como ele sustenta sua legitimidade. Ao analisar o Estado ocidental, Weber atribuiu-lhe novo sentido estrutural, estabelecendo um conjunto de processos de racionalidade que sistematizaram a maneira de conceber a organização político-jurídica. A despeito de sua incomensurável contribuição à análise do aparato estatal (burocrático), a explicação da legitimidade pública apenas por critérios legalistas se afastou da compreensão de seus imperativos funcionais. Tal postura restringiu a compreensão da ideologia que estava imbuída na sua subsistência e impediu a satisfação de demandas sociais que necessitavam ser incorporadas ao processo político. Visando sanar tal deficiência, as dimensões de efetividade – social e econômica – e de democracia – representativa e participativa – tiveram de ser congregadas ao aparato institucional do Estado de Direito contemporâneo. Mantém-se, por conseguinte, a obediência dos governados por meio de um processo dinâmico e constante de legitimação.

⁶⁵ SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade, pp. 56/57.

A configuração mais interventiva e provedora do Estado e a garantia de processos democráticos estão, de modo amplo, consagrados e garantidos pelas normas constitucionais. Uma questão que em nenhum momento pode ser olvidada é que, independentemente do adjetivo atribuído ao Estado, existe uma Constituição que estabelece determinada ordem e traz uma carga ideológica em seus princípios, o que torna sua observância a principal fonte de legitimação do poder. Trata-se da denominada *Constituição Cidadã*, fundadora de direitos que refletem inúmeras demandas sociais e que devem estar acompanhados de práticas democráticas, mas, ao mesmo tempo, que ainda estão longe de serem efetivados. Neste sentido, argumenta Thiago Lima Breus, para a operacionalização do Estado Constitucional “é necessária a formação de uma estrutura capaz de efetivamente concretizar essa nova ordem. E essa estrutura deve englobar uma atuação do Estado e uma plena e conjugada participação da sociedade civil”⁶⁶.

O destaque atribuído à questão do poder e da legitimidade permeará toda análise estatal; por isso é forçoso esclarecer desde já ao que concerne o binômio dominação-obediência. O Município, enquanto pessoa jurídica de direito público interno com competências fixadas na Constituição da República tem necessidade ininterrupta de, através de suas instituições, legitimar sua intervenção nas propriedades pública e privada, operacionalizada através das práticas de planejamento e ordenação urbana. Não se deve esquecer que, nesta seara, a legitimidade não é algo posto ou absoluto, mas algo construído e reconstruído a cada dia. As instituições públicas apenas continuarão a estear sua legitimidade enquanto responderem de maneira eficiente e democrática às demandas apresentadas e deliberadas no processo político. O planejamento urbano e as políticas urbanas nas quais elas se inserem, devem acompanhar tal baliza; caso contrário, não serão instrumentos aptos à emancipação social, econômica e política das cidades, nem à efetivação de um Estado constitucional democrático.

⁶⁶ BREUS, Thiago Lima. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*, p. 206.

CAPÍTULO II

O POLÍTICO E SEUS CRITÉRIOS A PARTIR DE CARL SCHMITT E CHANTAL MOUFFE

Tudo o que, de alguma forma, for de interesse público, é de alguma forma político e nada do que diz respeito essencialmente ao Estado pode ser despoliticado. A fuga da política é a fuga do Estado. Onde essa fuga termina e onde o fugitivo chega não pode ser previsto por ninguém; em todo caso, é certo que o resultado será ou o declínio político ou, porém, uma outra espécie de política⁶⁷.

Carl Schmitt, *O Guardião da Constituição*

2.1 O PROCESSO POLÍTICO

É corrente nas disciplinas das ciências sociais tratar-se do tema *políticas públicas*⁶⁸ na esfera das quais, além das atividades técnicas intrínsecas à ação do Estado, há uma inquietação proeminente em relação ao político. Costuma-se relacionar as políticas públicas a um plano hábil à flexibilização do burocratismo estatal⁶⁹ e ao exercício de uma democracia mais efetiva na demarcação do destino dos investimentos públicos. Especificamente no Direito, o enaltecimento das políticas públicas é enfrentado como uma possibilidade de desfragmentação do excesso de formalismo e como conduto de ingerência da procedimentalização democrática no âmbito da ciência jurídica.

Fala-se, com frequência, das espécies de políticas públicas, quais devem ser seus desígnios e sob quais parâmetros constitucionais devem ser implementadas. Discute-se, também, se essas políticas se justificariam sob que gêneros de Estado – com caráter Liberal, Neoliberal, de Bem-estar ou Social⁷⁰.

⁶⁷ SCHMITT, Carl. Trad. Geraldo de Carvalho. *O Guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

⁶⁸ Política pública, conforme tratado na apresentação da primeira parte deste trabalho, é aqui visualizada sob a acepção de que abrange “atos políticos, atos decisórios que implicam a fixação de metas, de diretrizes ou de planos governamentais; [que] se inserem na função política do Governo.” BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 249.

⁶⁹ O influxo do político no âmbito burocrático é tratado por Maria Paula Dallari Bucci, quando afirma que “adotar a concepção das *políticas públicas* em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública”. In.: *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 242.

⁷⁰ Neste sentido pode-se exemplificar a preocupação Maria Paula Dallari Bucci quando afirma que “uma primeira dificuldade em se trabalhar com a noção de política pública diz respeito à relação entre

Enfim, diferentes são as preocupações tidas no estabelecimento de funções, marcos reguladores e formas de controle do Estado no exercício das políticas públicas. Um ponto que ninguém contesta consiste no fato de que, embora se estabeleçam balizas jurídicas para a ação dos Poderes Públicos, existe um vão de liberdade – a chamada discricionariedade nas hipóteses de atos administrativos – tanto dos legisladores quanto dos agentes da Administração Pública na tomada de decisão e na triagem das opções relativas aos conteúdos de normas e atos que compõem as políticas públicas.

Neste âmbito é que o estudioso depara com questões que, em regra, não são respondidas pelos autores do Direito, como, por exemplo: o que significa agir politicamente? Em que situações se identifica o exercício de ações políticas? Como se dá a interação das diferentes perspectivas existentes e sua conciliação no lançamento das decisões? Quais atores devem participar de processos cujas decisões (políticas) referem-se à alocação de investimentos estatais? Como a política está relacionada com o Direito? Enfim, inúmeras são as indagações passíveis de se dispor. Impende observar, neste momento, que uma preocupação a que se almeja trazer alguns parâmetros neste capítulo é no que consiste o político e quais são suas implicações na sociedade atual, pois ao pensar o político se está a ponderar a postulada democracia do Estado (Democrático) de Direito. Ingressa-se, por conseguinte, na segunda categoria de análise das políticas públicas: o processo político.

Ao falar do político ou da política⁷¹, recomenda-se que se situe de início este conceito e respectivos fundamentos em algumas bases científicas próprias. Para isto mostra-se imperioso compreendê-lo, a partir de autores que trabalham especificamente com a idéia do político, bem como analisar o aparato conceitual daqueles que buscam proceder à análise em sua essência, enquanto ente

direito e modelo de Estado”. In: *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 244. No que concerne a digressões teóricas de juristas acerca dos desígnios e parâmetros constitucionais das políticas públicas ver também APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das Políticas Públicas*. Curitiba: Juruá, 2005. LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomos I ao V. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

⁷¹ Segundo ensina Chantal Mouffe, a política envolveria uma série de discursos, instituições e práticas em um contexto sempre conflituoso porque há a presença do político, ou seja, o político seria o componente qualificado pela inafastável hostilidade, existente na esfera das políticas públicas. Nas palavras da autora: “this notion of “the political” needs to be distinguished from the one of “politics” which refers to the ensemble of discourses, institutions and practices whose objective is to establish an order, to organize human coexistence in a context which is always conflictual because of the presence of the political”. In *The Political, The Moral and the Juridical*. No prelo.

significante dotado de determinadas significações e implicações independentes. Deve-se, ainda, perceber e desenvolver alguns tópicos relacionados às particularidades e à extensão do político. Para dar conta destas questões será necessário abranger teorizações do campo cognitivo da filosofia política.

Neste capítulo serão abordadas concepções do político a partir de autores cujo ideário tem encetado especial proeminência no ambiente acadêmico. São eles Carl Schmitt e Chantal Mouffe. O primeiro é um dos precursores na delimitação do conceito e da arena do político, uma vez que estabelece suas características e categorias próprias e lhe atribui papel primordial no âmbito da ação pública. Chantal Mouffe é uma autora inglesa contemporânea que também centra sua análise na questão do político, preocupando-se não apenas em estabelecer suas bases, mas também em firmar seu lugar e importância no tempo presente, trazendo caracteres mais próprios à realidade atual que permitem trabalhar com os parâmetros que regem (mas não esgotam) o exercício da ação política.

Serão percebidos muitos pontos de contato nas teorias de Chantal Mouffe e de Carl Schmitt. Ambos preocupam-se em apresentar críticas a tendências particulares do liberalismo, sobretudo em sua pretensa neutralização do político – Carl Schmitt sob um viés mais radical e de abdicação daquela corrente e Chantal Mouffe apontando muitas de suas inadequações, mas consagrando os aspectos positivos trazidos à baila pelo liberalismo político. O enfoque schmittiano que é mais utilizado por Chantal Mouffe – e que também é referência para este trabalho – refere-se à compreensão da especificidade do político, no qual se funda a relação amigo/inimigo, ou seja, na hostilidade inerente a qualquer atividade política. Como a própria Chantal Mouffe menciona, ela pretende retomar o político, ligando muitas questões ao que já foi tratado por Carl Schmitt, afirmando que seu objetivo “é pensar com Schmitt, contra Schmitt e utilizar os seus pontos de vista para fortalecer a democracia liberal contra seus críticos.”⁷²

Na primeira parte do capítulo será analisada a percepção do político em Carl Schmitt e sua crítica ao pensamento liberal. Em um segundo momento o destaque será dado à Chantal Mouffe, no que concerne a sua retomada do conceito do político na contemporaneidade, ao cotejo realizado entre a teoria liberal e a comunitarista e à matriz teórica que propõe – que é a da democracia radical. Ao final

⁷² MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996, p. 12.

serão enfatizadas as contribuições de ambos para o propósito estabelecido no início, que é apresentar algumas linhas que demarcam o exercício do político na esfera das políticas públicas e sua relação com a efetivação da democracia no processo de implementação destas.

Impende esclarecer que não se postula buscar resposta quanto à problemática da sistematização ou aplicação do Direito em Carl Schmitt ou Chantal Mouffe, pois tais autores problematizam as questões relacionadas ao político, trazem críticas que permitem visualizar a política sob uma concepção mais ampla e real, mas não se preocupam em estabelecer formas de soluções jurídicas àqueles. Porém, depara-se, na esfera do Direito, com a inafastável condição de que muitas (importantes) ações e decisões jurídicas são também políticas. Por conseguinte, os autores que serão ora tratados servem para levantar feições que devem ser percebidas quando se fala da ação política, de modo a se desprender dos racionalismos e universalizações inerentes à teoria jurídica tradicional.

2.2 O CONCEITO DO POLÍTICO EM CARL SCHMITT

Carl Schmitt é um escritor alemão nascido no início do século XX que teve larga produção teórica ao longo de sua vida. Suas opções políticas o tornaram um autor muito polemizado, pois na década de 30 se filiou ao partido Nacional-Socialista do 3.º Reich da Alemanha e produziu escritos de caráter racista (anti-semitas). Tal fato condenou sua produção científica ao ostracismo por muitos anos. Mas o mérito de sua obra, independentemente das escolhas pessoais que teve em sua carreira, fez com que os estudos de seus livros e ensaios fossem há pouco tempo retomados com mais força, a partir da década de 70, o que demonstra a atualidade de suas reflexões.

Embora muitas de suas percepções sejam questionáveis – sobretudo aquelas que o caracterizam como um teórico de governos totalitários – não se pode olvidar sua contribuição primordial em alocar o político em um domínio autônomo e lhe atribuir papel principal na esfera pública. Carl Schmitt elucida questões a respeito de como se opera na política, isto é, trata o político como um âmbito marcado por um conflito real inacabável e inafastável. Suas obras mais discutidas e

contempladas foram aquelas produzidas em meados da década de 20, início da década de 30⁷³, antes de sua adesão ao nazismo.

As preocupações centrais da teoria política de Carl Schmitt foram firmar o conceito e o *locus* do político. Para isto ele se vale de uma intransigente crítica ao liberalismo como contraponto, postura esta que acaba sendo um dos métodos para a própria caracterização do político. Para ele o político não se assemelha em nada ao que se contém no pensamento e atitude liberais. Analisar-se-ão aqui, portanto, algumas das feições principais da crítica schmittiana ao liberalismo e, por consequência, sua caracterização do político.

A demarcação dos contornos do político, firmada por Carl Schmitt, encontra-se principalmente em sua obra *O Conceito do Político* (*Der Begriff de Politischen*), na qual ele pretende situar o seu contexto, “com o fim de ordenar uma temática confusa e encontrar uma tópica de seus conceitos”⁷⁴, isto é, o autor não pretende concluir nesta obra toda a extensão e implicações do político, mas situá-lo em premissas próprias e apontar a acepção em que deve ser assimilado.

Carl Schmitt principia aquela obra com a incisiva afirmação de que “o conceito do Estado pressupõe o conceito do político” e explica, em seguida, que ambos não estão a tratar de elementos idênticos, mas a adequada compreensão do Estado depende da percepção daquilo que consiste a substância do político.

O estatal não equivale ao político nem lhe é adverso, assim como Estado e sociedade não são pólos opostos de uma mesma realidade, mas se interpenetram em vários assuntos. Ambos – Estado e sociedade – são inseparáveis no que concerne a assuntos que até então eram neutros e exclusivos da esfera privada (da sociedade) como a religião, a cultura, a economia, o Direito, a ciência, ou, dito de outra forma, os citados domínios não podem mais ser limitados à esfera exclusiva do público ou do privado. Não deve existir a separação, essas áreas deixam de ser neutras, “no sentido de não-estatal e não-político”, e cada uma assume para si seu

⁷³ Algumas das principais obras de Carl Schmitt no referido período foram *Romantismo Político* (*Politische Romantik*), *A Ditadura* (*Die Diktatur*), *Teologia Política* (*Politische Theologie*), *Catolicismo Romano e forma política* (*Römischer Katholizismus und politsche form*), *A situação histórico-espiritual do Parlamentarismo Contemporâneo* (*Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*), *Teoria da Constituição* (*Verfassungslehre*), *Legalidade e legitimidade* (*Legalität und legitimität*).

⁷⁴ SCHMITT, Carl. Trad. VLLS, Álvaro L. M. *O Conceito do Político*. Petrópolis: Vozes, 1992, p. 31.

próprio juízo diferenciador – v.g., belo vs feio, lícito vs ilícito⁷⁵. “Contudo, a peculiaridade do político reside justamente no fato de que *toda* área imaginável de atividade humana é, na medida do possível, política e se torna imediatamente política quando os conflitos e questões decisivas se passam nessa área”⁷⁶. Neste sentido, Carl Schmitt empenha-se em localizar e explicitar critérios atinentes à exclusiva esfera do político, para determinar sua independência.

Para perceber o que versa o político, ou seja, o que seriam ações e motivações propriamente políticas, é necessário apreender como é a realidade das relações que se formam na esfera pública (estatal), pois “o político tem seus critérios próprios, que de maneira peculiar se tornam eficazes diante dos domínios diversos e relativamente independentes do agir e do pensar humano, especialmente o moral, e estético e o econômico”. Isto permite perceber, segundo Carl Schmitt, que o caráter distintivo do político está, em essência, ligado a sua qualidade inafastável que é o antagonismo. O critério de diferenciação do político que emana deste caráter dissentido é, portanto, o cotejo *amigo vs inimigo*,

A discriminação *amigo-inimigo* não é apresentada como um parâmetro exaustivo de justificação, mas proporciona uma categoria básica que não se confunde nem pode ser reduzida àquelas inerentes aos outros âmbitos da realidade, como a moral, a economia e a religião. Carl Schmitt anota que “a diferenciação entre amigo e inimigo tem sentido de designar o grau de intensidade extrema de uma ligação ou separação, de uma associação ou dissociação; ela pode, teórica ou praticamente, subsistir, sem a necessidade do emprego simultâneo das distinções morais, estéticas, econômicas, ou outras”⁷⁷.

O inimigo não é qualificado como o adversário ou o concorrente, inimigo é apenas o inimigo público – o conflito se dá entre coletividades e não entre antagonistas privados. Não se contrapõe ao outro tendo como fundamento questões

⁷⁵ Carl Schmitt entendia que não era possível falar em Estado fundamentalmente neutro no sentido liberal, no qual se faz a separação rígida entre Estado e sociedade. Este modelo de Estado se modificou e “caiu, com isso, como já mencionado, a diferenciação até agora sempre pressuposta entre Estado e sociedade, governo e povo, pelo que todos os conceitos e instituições construídos sobre esta pressuposição (lei, orçamento, autonomia administrativa) tornam-se novos problemas. (...) A sociedade transformada no Estado torna-se um Estado econômico, Estado cultural, Estado assistencial, Estado preocupado com o bem-estar social, Estado fornecedor da previdência social, o Estado transformado na auto-organização da sociedade e que, dessa forma, no caso, não mais pode ser separado dela, toma todo o social.”. SCHMITT, Carl. *O Guardião da Constituição*. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, pp. 115/16.

⁷⁶ SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*, p. 47.

⁷⁷ SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*, p. 52.

particulares, de ódio pessoal, mas se objeta em função de razões de discordância pública, do que leva os grupos a se hostilizarem. O outro representa a negação da própria existencialidade coletiva; daí a possibilidade de ser combatido, ou seja, combate-se o outro para preservar o eu, ou melhor, combate-se o *eles* para preservar o *nós*.

A contraposição amigo-inimigo há de ter tamanha magnitude, que exista a possibilidade real de uma luta, de eliminação física propriamente. Esta luta se operacionaliza, em grau extremo, por meio de uma guerra entre povos de unidades políticas organizadas ou uma guerra civil dentro de uma mesma unidade política. Não tem o autor a visão reducionista de restringir a ação política apenas aos casos de ocorrência de guerra armada, mas esta guerra deve permanecer como possibilidade real, ainda que em estado latente. O político não está apenas na luta em si, mas também nesta situação de possibilidade real de luta, pois esta condicionaria comportamento dos homens. As noções de hostilidade e polêmica são incorporadas, portanto, ao conceito do político.

O fundamento básico que permite verificar quando se está diante de uma situação política é a existência de grupos organizados em amigos e inimigos, com a possibilidade real – oculta ou manifesta – de uma luta apta a gerar aniquilamento físico entre eles. “A guerra não é, absolutamente, fim e objetivo, sequer conteúdo da política; porém é o *pressuposto* sempre presente como possibilidade real, a determinar o agir e o pensar humanos de modo peculiar, efetuando assim um comportamento especificamente político”⁷⁸. Quando se visualizam essas possibilidades, aí sim se pode identificar o político. O substrato de uma guerra pode ter qualquer espécie de motivo – seja religioso, étnico ou outro – a questão é que, assim que se forma a situação política de agrupamento amigo-inimigo, a luta agrega seus próprios métodos, táticas, orientações, coalizões estratégicas, os quais não derivam do motivo que a originou, que acaba sendo colocado em segundo plano.

A idéia de um inimigo não serve apenas para os indivíduos se situarem no plano da política – na posição de amigo ou de inimigo. Os caracteres do inimigo que devem ser destruídos servem como referência para se ter conhecimento de si próprio, ou seja, o ator político pode conhecer a si mesmo à medida que conhece seu inimigo.

⁷⁸ SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*, p. 60.

Nos termos do que discorre Bernardo Ferreira:

Schmitt pensa contra um adversário, mas também através dele. (...) Mais do que um dado da realidade empírica, o *inimigo* se apresenta como um *objeto do pensamento*, como uma construção intelectual contra a qual Schmitt procura definir a sua própria posição teórica. O exercício de elaboração das próprias idéias exige, segundo este ponto de vista, um face a face em relação às idéias de um antagonista que é antes de tudo uma criação do próprio pensamento.⁷⁹

Percebe-se, portanto, que a existência do político pressupõe a idéia de um conflito permanente e insuperável, porque, caso o conflito pudesse ser suplantado, desapareceria o próprio político. Acontece que é esta especificidade do político que é abduzida pelo liberalismo, o que leva Carl Schmitt a apresentar repetidas e intransigentes críticas a esta corrente de pensamento.

Tomado por Carl Schmitt como o inimigo, o liberalismo foi denunciado com veemência na grande maioria de suas obras. A inteligência desta tradição moderna e burguesa é tomada como um modelo a ser abolido. As reflexões de Carl Schmitt são produzidas com base naquilo que se entende que os liberais negam do político, “numa espécie de jogo de espelhos, a crítica do pensamento liberal e a teoria jurídico-política de Carl Schmitt como que se refletem mutuamente e produzem imagens invertidas uma da outra”⁸⁰. Destarte, sua pretensão não é apenas censurar aquilo que entende falível e inadequado na tradição liberal, mas utilizar esta crítica como contraponto daquilo que seria necessário à permanência do político.

Realizando uma analogia à categoria do *tipo ideal* weberiano, pode-se afirmar que Schmitt se referencia de visão única e geral do liberalismo, uma espécie de caricatura em que destaca as principais características deste – no que concerne ao seu sistema de governo parlamentar, ao romantismo, a suas universalizações, neutralizações, despolitizações, ao individualismo – e utiliza este arquétipo tipificado para opor suas críticas. “Schmitt concebe o liberalismo, por assim dizer, em estado puro, como se ele existisse isoladamente, e procura pensar qual a configuração que a realidade histórica e social assumiria se os princípios espirituais da ordem liberal fossem determinantes de uma maneira unilateral”⁸¹. Ou seja, Carl Schmitt radicaliza

⁷⁹ FERREIRA, Bernardo. *O Risco do Político: crítica ao liberalismo de a teoria política no pensamento de Carl Schmitt*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004, p. 49.

⁸⁰ FERREIRA, Bernardo. *O Risco do Político*, p. 51.

⁸¹ FERREIRA, Bernardo. *O Risco do Político*, p. 66.

as concepções liberais para apontar suas deficiências, sem apresentar significativa preocupação com o fato de que elas apresentariam diferentes versões de acordo com os autores e pontos de vista considerados.

A principal oposição feita por Carl Schmitt ao liberalismo estaria no fato de esta corrente negar o conflito, em buscar regulamentações passíveis de gerar uma pretensa *paz social*, já que estaria regida por um ordenamento estável e sobreposto ao próprio poder estatal, garantindo, portanto, a autonomia e os direitos dos indivíduos. A relatada percepção era inconcebível para Carl Schmitt, pois o conflito e, portanto, o político, eram tidos por ele como inerentes e inafastáveis da realidade pública de todas as sociedades.

De fato, ao buscar uma espécie de neutralização do político o liberalismo também estaria tendo uma atitude política, pois estaria a negar um modelo de Estado soberano e interveniente que não se adequaria aos seus escopos, ou seja, estaria negando o seu *inimigo*. Consoante discorre o próprio Carl Schmitt: “o liberalismo burguês nunca foi radical num sentido político. É óbvio, porém, que suas negações do Estado e do político, suas neutralizações, despolitizações declarações de liberdade possuem igualmente um determinado sentido político e se dirigem polemicamente, numa determinada situação, contra um determinado Estado e seu poder político.”⁸²

Segundo a corrente liberal, o indivíduo e os direitos a ele inerentes – no cerne do qual se destaca o direito de propriedade – seriam primordiais, em contraposição ao político, ao espaço público. O Estado deveria servir como uma *garantia armada*, um instrumento de implementação da Constituição e avalista dos direitos individuais nela consagrados, atuando em uma posição de neutralidade e de acordo com uma série de limitações, de modo a garantir a paz social (neutralização política) e o exercício livre das ações privadas⁸³. Nesta linha individualista de

⁸² SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*, p. 88.

⁸³ “La moderna Constitución del Estado burgués de Derecho se corresponde en sus principios com el ideal de Constitución del individualismo burgués, y tanto que se suelen equiparar estos principios a Constitución y atribuir el mismo significado a las expresiones “Estado constitucional” y “Estado burgués de Derecho” (arriba, §4.º, p. 41). Esta classe de Constituciones contiene, en primer término, una decisión en el sentido de la libertad burguesa: libertad personal, propiedad privada, libertad de contratación, libertad de industria y comercio etc. El Estado aparece como el servidor, rigurosamente controlado, de la sociedad; queda sometido a um sistema cerrado de normas jurídicas o, sencillamente identificado con ese sistema de normas, así que se convierte em solo norma o procedimiento. En realidad, el Estado de Derecho, pese a toda la juridicidad y normatividad, sigue siendo um *Estado*, y contiene siempre um otro elemento específicamente *político*, a más del elemento específico del Estado de Derecho”. SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, p. 145.

pensamento, destaca-se a priorização do econômico em detrimento do político, da concorrência em substituição ao conflito, como o próprio Schmitt assinala:

Aí se deve sempre observar que estes conceitos liberais se movem de uma maneira típica entre ética (“espiritualidade”) e economia (“negócio”) e a partir destas margens polares procuram aniquilar a política como uma esfera do “poder conquistador”, para que o conceito de Estado de “direito”, isto é, de “direito privado” serve de alavanca e o conceito de propriedade privada constitui o centro do globo, cujos pólos – ética e ciência econômica – são apenas irradiações deste ponto central⁸⁴.

O liberalismo tentaria justificar a sustentação de um modelo de Estado Moderno e de uma ordem normativa estável e imparcial. O exercício do poder estaria regido por um sistema de freios e contrapesos, que preservaria direitos individuais e evitaria o abuso de poder por parte dos agentes do poder público, e por uma racionalidade instrumental legalista cuja legitimidade seria conservada por uma série de regras fundadas em uma institucionalidade posta – parlamentarismo, voto universal etc.

A preocupação em preservar o indivíduo livre – entendido enquanto uma abstração e não propriamente como um ser específico e concreto – fez com que as concepções político-jurídicas do liberalismo se afastassem de uma inquietação primordial: que era pensar a ordem pública na dependência das condições históricas e sociais de sua produção e das determinações concretas de sua existência política⁸⁵.

O posicionamento contrário de Carl Schmitt ao liberalismo pode ser identificado no princípio tratado por Hans George Flickinger de “substituição da legitimidade pela legalidade, fazendo-se da legalidade a condição suficiente para legitimar a decisão”⁸⁶. E, acrescenta ainda que “o ponto crucial da argumentação schmittiana é precisamente apontar a impossibilidade de encontrar um último fundamento de legitimação dentro da racionalidade política moderna”⁸⁷.

Este processo de redução do direito à legalidade geraria o esvaziamento do conteúdo da norma legal, perdendo de se abrir para a realidade concreta, “pois vem a ser pensado a partir da ficção normativística de um sistema de legalidade fechado”⁸⁸. Haveria uma primazia e anterioridade da ordem jurídica em relação à ordem estatal, o que torna o Estado ente um subordinado ao direito e não seu

⁸⁴ SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*, p. 98.

⁸⁵ FERREIRA, Bernardo. *O Risco do Político*, p. 133/134.

⁸⁶ SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*, p. 14.

⁸⁷ SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*, p. 18.

⁸⁸ FERREIRA, Bernardo. *O Risco do Político*, p. 144.

soberano instituinte e garante. Para Carl Schmitt, legalidade e legitimidade não são coincidentes, a legitimidade refere-se ao fundamento de poder que estaria por trás da lei formal⁸⁹.

Acontece que os reducionismos e neutralizações próprios do modelo liberal não estariam aptos a justificar momentos fundadores e momentos de exceção. Nestes, as decisões devem ser tomadas, mas não têm condições de se respaldarem em uma legalidade posta. De fato, a ordem normativa deve estar aberta à realidade concreta, às suas contingências, o que é constitutivo de uma existência política e da própria realização do direito⁹⁰. O exemplo característico seria situação de fundação de uma constituição nacional ou de declaração de guerras entre povos. Ainda que o direito liberal tente resolver de forma racional estas situações criando regras específicas para momentos como este – como a ficção do “estado de sítio” – as decisões neste caso não se baseiam em uma ordem normativa anterior, elas são resultado de ações e escolhas políticas efetuadas por um soberano.

Carl Schmitt entende que a modernidade se teria tornado cada vez mais inepta a pensar a política, visto que estaria determinada por uma imagem técnico-científica objetivante e por uma moral universal dos direitos humanos. Para ele a técnica não deveria neutralizar a política, mas se prestar como meio a serviço da política:

A técnica não é mais terreno neutro no sentido daquele processo de neutralização, e toda política forte há de se servir dela. Só pode ser portanto algo provisório, o concebermos o século atual num sentido espiritual como século técnico. O sentido definitivo só se produzirá quando se mostrar qual espécie de política é suficientemente forte para se apoderar da nova

⁸⁹ “En la terminología schmittiana “legalidad” denota el aspecto “formal” de la ley, esto es, las normas que configuran el orden jurídico; mientras que “legitimidad” remite a la decisión de la voluntad que sustenta la validez de las normas en su poder (lo que se ha llamado “el sentido político de la ley”)” GÓMEZ, Enrique Serrano. *Consenso y conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, 1999 p. 28.

⁹⁰ Nestes termos, Bernardo Ferreira afirma que “...para Schmitt, a ordem liberal assumiria um caráter auto-referido, ignorando o problema da exceção e da situação anormal. Fruto do individualismo moderno, o “racionalismo ocidental” encontraria no liberalismo e nas formas liberais de organização da vida estatal – o Estado de direito, o parlamentarismo, o sistema de legalidade positivista – uma espécie de beco sem saída. Ele se fecharia sobre si mesmo, num mecanismo de autoconfirmação, numa reafirmação, por assim dizer, solipsista da sua própria normalidade. A esta ordem auto-referida e abstrata Schmitt opõe uma concepção da vida social fundada na idéia da exceção concreta. A exceção é, no seu pensamento, a contrapartida da noção de uma ordem universal, que acredita conter em si a totalidade das situações particulares. Ela é um pressuposto central da imagem que Schmitt nos apresenta da realidade concreta da vida social e política como algo precário e contingente. Mais do que uma descrição realista do mundo da política, a idéia de exceção é uma *premissa metafísica*, a partir da qual a condição política do homem – e, mais especificamente, a condição política do homem moderno – é pensada em termos de uma *indeterminação essencial*. In *O Risco do Político*, p. 175.

técnica e quais serão os verdadeiros agrupamentos de amigos e inimigos que crescerão neste novo terreno.⁹¹

Tendo como referência as relatadas críticas de Carl Schmitt ao liberalismo, pode-se compreender melhor qual a razão de afirmar que a teoria liberal serviu como arquétipo a ser afastado para a compreensão do político e para a sua permanência na realidade estatal.

Algumas críticas com freqüência opostas à teoria schmittiana dizem respeito à ênfase que o autor dá ao político apenas no âmbito macroestatal, ou seja, as relações de antagonismo próprias da esfera política se dariam entre Estados nacionais diferentes. Quem teria a capacidade de agir politicamente seria o soberano. As relações amigo-inimigo ocorreriam entre nações diferentes e não entre grupos internos de uma mesma sociedade nacional, em âmbitos descentralizados de ação pública. Sucede que tal posicionamento exclui a pluralidade inerente aos indivíduos e aos respectivos grupos de que participam. Para Gómez “a pluralidade é atributo essencial do mundo humano que está estritamente ligada aos conflitos sociais”. Neste sentido, “o problema da formulação de Schmitt consiste em que reconhece o pluralismo ao nível dos estados nacionais, mas rechaça, em nome da paz, da seguridade e da ordem, em nível intra-estadual”⁹². O político se consolidaria, portanto, em um modelo de Estado totalitário, pois o soberano definiria quem é o inimigo e seria responsável por manter uma unidade nacional.

Segundo Gómez, de acordo com este posicionamento, Carl Schmitt acaba não respondendo às seguintes questões: “que garantia existe de que a autoridade soberana não abuse de seu poder? Por que se deve aceitar a tese de que a autoridade soberana tem a possibilidade de situar-se acima dos conflitos sociais para cumprir sua função de juiz imparcial? O que assegura a correção e a eficiência das leis e medidas técnicas do soberano?”⁹³. As insuficiências ou falhas da teoria schmittiana encontram em Chantal Mouffe um expediente adequado, consoante será tratado a seguir.

⁹¹ SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*, p. 119.

⁹² “la pluralidad es um atributo esencial del mundo humano que está estrechamente ligado a los conflictos sociales. El problema em la formulación do Schmitt consiste em que se reconoce el pluralismo a nível de los estados nacionales, pero se rechaza, em nombre de “la paz, la seguridad y el orden”, em el nível intraestadual” GÓMEZ, Enrique Serrano. *Consenso e conflito*, p.70.

⁹³ “¿qué garantía existe de que la autoridad soberana no abuse de su poder? ¿Por qué se debe aceptar la tesis de que la autoridad soberana tiene la posibilidad de situarse por encima de los conflictos sociales para cumplir su función de juez imparcial? ¿Qué asegura la corrección y eficiencia de las leyes y medidas técnicas del soberano?” GÓMEZ, Enrique Serrano. *Consenso*, p. 36.

Não obstante as possíveis críticas que podem ser efetuadas à teoria schmittiana, cabe destacar que suas principais contribuições para a política democrática contemporânea estão no fato de identificar como se constitui o político e sua conflituosidade, por que lhe pode ser conferido um caráter autônomo na realidade e qual as implicações de sua inafastável contingência. Destaca-se o autor, de igual forma, ao mostrar as deficiências do modelo liberal, suas despolitizações e a inadequação em buscar uma equivalência entre legalidade e legitimidade na esfera estatal.

2.3 O REGRESSO DO POLITICO EM CHANTAL MOUFFE

Chantal Mouffe é uma autora belga, radicada na Inglaterra. É professora de Teoria Política na Universidade de Westminster⁹⁴, em Londres, e membro do Centro para o Estudo da Democracia – *Centre for the Study of Democracy* – na mesma instituição. Possui extensa pesquisa acerca da questão da política democrática na contemporaneidade e desenvolve, com outros autores, uma matriz teórica denominada *democracia radical*, a partir da qual destaca a importância da percepção do outro, da justiça do porvir e da democracia enquanto movimento infindável.

O que se almeja destacar em relação às reflexões da autora, de modo a conservar o proposto no início deste capítulo – perceber e desenvolver algumas questões relacionadas à especificidade e ao alcance do político no âmbito das ações públicas – refere-se a sua inteligência do político, aos caracteres particulares deste e às deficiências que muitos autores apresentam ao negar o político ou alocá-lo em plano secundário.

Assim como Carl Schmitt, Chantal Mouffe também critica a universalização, a racionalização e o individualismo almejados por grande parte dos autores que defendem a democracia liberal, pois estes apregoam a eliminação do político, colocando em xeque a própria idéia de democracia. Mas, ao contrário de Schmitt,

⁹⁴ A political theorist educated at the universities of Louvain, Paris, and Essex, Chantal Mouffe is Professor of Political Theory at the University of Westminster. She has taught at many universities in Europe, North America and Latin America, and has held research positions at Harvard, Cornell, the University of California, the Institute for Advanced Study in Princeton, and the Centre National de la Recherche Scientifique in Paris. Between 1989 and 1995 she was Directrice de Programme at the College International de Philosophie in Paris. Disponível em: <<http://www.wmin.ac.uk/ssh1/page-1527>>. Acesso em 05/08/2007.

ela não é avessa a diversas contribuições do liberalismo político – o qual destaca que não se confunde com racionalismo iluminista, individualismo liberal ou liberalismo econômico⁹⁵ – e às suas importantes conquistas, sobretudo no que diz respeito à consolidação da idéia de preservação da autonomia individual e do reconhecimento do pluralismo, ou seja, da multiplicidade de concepções de bem que existem na sociedade moderna.

A crítica às deficiências do liberalismo são feitas pela autora tendo como referência a teoria de John Rawls. Este é celebrado como um dos principais escritores liberais contemporâneos e sua obra é utilizada por muitos autores comunitaristas – do movimento do republicanismo cívico norte-americano – como alvo de críticas. Chantal Mouffe faz uma espécie de articulação entre o modelo democrático-liberal, agregando as contribuições do liberalismo político – com suas instituições e princípios – e os pontos que considera importantes das digressões comunitaristas. Acrescido a isto, resgata e amolda para a realidade atual, muitas questões tratadas por Carl Schmitt para pensar o político.

As refutações ao liberalismo são feitas precipuamente à posição defendida por Rawls em sua mais conhecida obra, *Uma Teoria da Justiça*. Este autor liberal tem uma elaboração avançada no sentido de isolar os fundamentos principais do liberalismo e colocar em segundo plano a questão econômica – ainda que alguns escritos posteriores, em que o autor tenta apresentar fundamentos diferenciados para justificar sua teoria, tragam certa incoerência ao seu exemplar filosófico. Para Chantal Mouffe, há uma insatisfatória noção do político na obra rawlsiana, pois a despeito de se identificar a preocupação do autor com a política, esta está “reduzida à «política de interesses», isto é, à procura de interesses divergentes definidos anterior e independentemente da sua possível articulação por discursos alternativos concorrentes”⁹⁶. O caráter principal do político não é pensado, que é sua dimensão antagônica, e é olvidado o fato de que as identidades se constroem a partir destas hostilidades⁹⁷. Está ausente, ainda, o aspecto da política enquanto *ordenação*

⁹⁵ Segundo discorre Chantal, “são possíveis muitas articulações diferentes entre essas diferentes «formas» de liberalismo e eu defendo que a aceitação do liberalismo político não exige que apoiemos igualmente nem o individualismo nem o liberalismo econômico, nem tão-pouco nos condena à defesa do universalismo e do racionalismo”. MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 61.

⁹⁶ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 69.

⁹⁷ “It is unable to recognize that identity is always constructed as ‘difference’ and that social objectivity is constituted through acts of power. What liberalism refuses to admit is that any form of social objectivity is ultimately political and that it bears the traces of the acts of exclusion which govern

simbólica das relações sociais. Trata-se, na verdade, de uma filosofia que busca respostas na moral e não na política.

Os comunitaristas criticam a obra de John Rawls e denunciam que possui uma “concepção anti-histórica, associal e desintegrada de sujeito implícita na ideia de um indivíduo dotado de direitos naturais prévios à sociedade” e rejeitam a “prioridade do direito sobre o bem”⁹⁸. Os comunitaristas compreendem que não se pode colocar o direito em um grau de prioridade em relação à ação e valores concretos dos grupos sociais e que apenas a participação do indivíduo na comunidade ou em uma associação política permitirá a definição de bem, de maneira que possa adquirir sentido o próprio direito e concepção específica de justiça. Neste sentido – em que o liberalismo não reconhece os indivíduos enquanto componentes de grupos sociais nos quais formam sua identidade e na sua postura de priorização do direito – Chantal Mouffe concorda com a censura comunitarista⁹⁹.

Mas em relação a essa corrente teórica, Chantal Mouffe alerta que, ao se opor à tradição liberal, os comunitaristas acabam equivocando-se no que concerne à rejeição integral dos postulados liberais. Os republicanos desprezam o destaque atribuído pelos liberais ao pluralismo social e à justiça, em prol de uma identidade construída apenas em comunidade. Eles constroem uma ordem moral objetiva que ignora o plano individual. Chantal Mouffe observa que “se os comunitaristas estão autorizados a pôr em questão a prioridade do direito sobre o bem tal como é apresentada na obra de Rawls, é, contudo, ilegítimo da sua parte proclamarem, como o faz Sandel, que isto exige o abandono do pluralismo liberal e de uma política baseada nos direitos, uma vez que tal prioridade é precisamente o que caracteriza um regime democrático liberal”¹⁰⁰.

Os comunitaristas persistem em apresentar uma noção substantiva de bem comum e em enfatizar apenas valores partilhados comunitariamente, o que é incompatível com um projeto de democracia social e radical. Nesta, o ser social é

its constitution”. MOUFFE, Chantal. *Politics and passions: the stakes of democracy*. London: Centre for the Study of Democracy, 2002, p. 6.

⁹⁸ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 44

⁹⁹ É devido ao fato de o individualismo liberal não permitir conceber o aspecto coletivo da vida social como constitutivo que existe – tal como indicam os comunitaristas – uma contradição no cerne do projeto de Rawls. O seu desejo de fundamentar racionalmente os requisitos de igualdade presentes no senso comum das democracias ocidentais, partindo de uma concepção individualista do sujeito, só pode fracassar. E esta limitação fundamental do liberalismo não pode ser resolvida recorrendo à moral. MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 50.

¹⁰⁰ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 49

encarado com uma multiplicidade de exigências e atuações e com igualdade e liberdade para realizar suas escolhas e tomar decisões sobre aqueles que julga ser seus valores. O sujeito, portanto, não pode ser tratado apenas como indivíduo ou como membro de um grupo, pois assume uma variedade de papéis e integra diferentes grupos concomitantemente, dependendo do aspecto de sua vida que esteja em questão.

Para a autora, tais digressões permitem aferir que o cerne das discussões entre a teoria liberal de John Rawls e dos comunitaristas situa-se na definição de *cidadania*. Devem ser aproveitadas as contribuições de ambas as correntes para se estabelecer sobre o que se funda a idéia de cidadão, sem comprometer as idéias de cidadão e de comunidade. Chantal Mouffe aponta que tal tarefa “não consiste em substituir uma tradição pela outra, mas antes em retirar elementos de ambas, conjugando-as numa nova concepção de cidadania, adequado ao projeto de democracia radical e plural”¹⁰¹. Esta empreitada implica conciliar o que se denomina as liberdades dos antigos com as liberdades dos modernos, a autonomia individual com a autonomia pública.

O indivíduo pode assumir variadas posições de sujeito, dos quais decorrem espécies distintas de discursos e de relações sociais – v.g. uma mulher, homossexual, negra, idosa e ecologista. Diante disto, o cidadão da democracia radical é aquele se identifica com a gramática de conduta de determinados grupos, a denominada *respublica*¹⁰². Isto implica que, em um grupo de pessoas – os quais podem estar empenhados em empreendimentos de finalidades diversas e com diferentes concepções de bem – que compartilham um conjunto de valores ético-políticos comuns, para sua própria satisfação e execução de suas ações aceitam submeter-se às regras do grupo, a sua linguagem específica, isto é, obedecer a sua *respublica*. A cidadania assume, assim, o caráter de princípio articulador que permite ao indivíduo uma série de posições de sujeito e admite uma pluralidade de compromissos e o concomitante respeito pela liberdade individual¹⁰³.

¹⁰¹ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 86.

¹⁰² A *respublica* é a “gramática da conduta do cidadão”, o que implica que em uma *societas* ou *cives* os indivíduos a ela pertencentes mantêm-se unidos em função do “reconhecimento da autoridade das condições que especificam o seu interesse comum ou «público», uma «prática de civildade». Oakeshott chama a este interesse público, ou consideração da *cives*, *respublica*. É uma prática de civildade que especifica, não desempenhos, mas condições a subscrever e respeitar na escolha dos desempenhos. MOUFFE, Chantal...p. 92.

¹⁰³ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 95/96

Pode-se perceber o influxo da filosofia do pós-modernismo quando se trata da inexistência de fundamentos últimos – racionais e universais – e no *status* atribuído ao sujeito, já que este pode adotar múltiplas posições subjetivas e entre elas “não existe uma prioridade ou relação necessária e cuja articulação é o resultado de práticas hegemônicas”¹⁰⁴. Logo, não se pode visualizar os indivíduos por intermédio de perspectivas essencialistas, universalistas ou de classe.

A revolução democrática é reflexo da difusão do pensamento iluminista, da aceitação do poder enquanto lugar vazio, contingente e indeterminado¹⁰⁵. Mas a despeito dos aportes deste, muitos de seus princípios são passíveis de refutação. Ainda assim, o modelo de democracia proposto pela autora – que é o da democracia radical – é qualificado como uma estratégia para aprofundar a democracia do projeto liberal. Verifica-se, deste modo, que a autora ultrapassa os limites tradicionais do liberalismo político para traçar novos caracteres à democracia:

Quero analisar o seu contributo para a emergência da democracia moderna como um novo regime. Contudo, isso exige o reconhecimento de que o regime democrático-liberal não se esgota na sua componente liberal. Porque este regime consiste na articulação de dois elementos, o liberal constituído pelas instituições do Estado liberal (primado do direito, separação de poderes, defesa dos direitos individuais) e o democrático da soberania popular e governo da maioria. Além disso, a liberdade e a igualdade, que constituem os princípios políticos do regime democrático-liberal, podem ser interpretados de muitas formas diferentes e ordenados de acordo com prioridades diferentes, o que explica as múltiplas formas possíveis de democracia liberal¹⁰⁶.

No mesmo sentido que Carl Schmitt, Chantal Mouffe identifica no liberalismo uma forte tendência de exclusão do político e de igual forma entende que isso é inconcebível, já que se trata de uma “dimensão inerente a todas as sociedades humanas e que determina a nossa própria condição ontológica”¹⁰⁷. Mas em Chantal Mouffe a idéia de inimigo – que está no âmago da compreensão do político – assume posição diversa daquela teorizada por Carl Schmitt. Inimigo não é mais o

¹⁰⁴ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 26.

¹⁰⁵ Katya Kozicki explicita que “o que é característico da modernidade, a partir da chamada revolução democrática, é a concepção de que poder é um lugar vazio, ou seja, nenhum indivíduo ou grupo pode ocupar o *locus* do poder, o que poderia conduzir a uma imaginária unificação da sociedade. Utilizando-se, em grande parte, da análise que Claude Lefort faz da revolução democrática, Mouffe se apegua ao caráter de indeterminação e contingência que significam tal revolução”. Algumas páginas depois, a autora acrescenta que “sem dúvida Mouffe se apóia na visão lefortiana de revolução democrática, ao elaborar uma visão de democracia constituída a partir da idéia de contingência, pluralismo e indeterminação e, também, ao atribuir importância fundamental à noção de conflito, enquanto elemento inerradicável das sociedades democráticas”. KOZICHI, Katya. *Democracia Radical e Cidadania. Reflexões sobre a Igualdade e a Diferença no Pensamento de Chantal Mouffe*. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (organizador). *Repensando a Teoria do Estado*, pp. 329 e 332.

¹⁰⁶ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 199

¹⁰⁷ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 13.

outro que pode chegar a ser fisicamente eliminado, mas um *adversário* cuja existência tem de ser preservada e cujos ideais, ainda que opostos, deve ter o direito de defender. Este entendimento é chamado de pluralismo agonista¹⁰⁸. Chantal Mouffe aponta que o liberalismo tem a tendência em deslocar questões que deveriam ser resolvidas no campo político para a dimensão moral e a reduzir o político ao caráter de atividade instrumental. Isso se atesta quando salienta “nossa atual incapacidade para considerarmos o político de forma moderna, ou seja, de uma forma que não seja simplesmente instrumental”¹⁰⁹.

Um discurso verdadeiramente político, para Chantal Mouffe:

...tenta criar formas específicas de unidade entre interesses diferentes, referindo-os a um projeto comum e estabelecendo uma fronteira para definir as forças que se lhe opõem, o «inimigo». Schmitt tem razão ao afirmar que «o fenômeno político só pode ser entendido no contexto da eterna possibilidade dos agrupamentos amigo-inimigo, independentemente dos aspectos que esta possibilidade implica para a moralidade, a estética e a economia». Na política, o interesse público é sempre matéria de discussão e nunca pode ser alcançado um acordo final, imaginar tal situação é sonhar com uma sociedade sem política. Não devemos esperar a eliminação da discordância, mas apenas a sua contenção em formas que respeitem a existência de instituições democrático-liberais¹¹⁰.

As questões, os juízos acerca do que é justo ou injusto não podem ser feitos a partir de sentidos universais, mas quando considerada determinada tradição, pois é esta que, de certa maneira, conforma o sujeito. “A tradição permite-nos pensar a nossa própria inserção na historicidade, o fato de sermos criados como sujeitos através de uma série de discursos existentes, e que é através desta tradição que nos forma que o mundo nos é dado e toda a ação política é tornada possível”¹¹¹. No que concerne à tradição democrática, a autora salienta que é preciso meditar seu caráter heterogêneo e contingente, aberto a inúmeras estratégias e interpretações.

Em função da incapacidade do individualismo liberal compreender a natureza do político e o caráter irreduzível de seu antagonismo, ele acabou sendo reduzido a uma atividade instrumentalizadora dos interesses privados e a democracia limitada a

¹⁰⁸ “I see politics as aiming at creating unity in a context of conflict and diversity. In the field of the political we are always dealing with a ‘us’ as opposed to a ‘them’ and contrary to what some pretend, democratic politics does not mean the end of the we/them distinction but the different way in which it is established. This is why I have argued that the central category in democratic politics is the category of the ‘adversary’, the opponent with whom we have in common a shared allegiance to the democratic principles but with whom there is disagreement about their interpretation. We will fight with her because we want our interpretation to become hegemonic but we will never put into question the legitimacy of her interpretation and her right to defend her position. This confrontation among adversaries is what I have called the ‘agonistic struggle’ which I take to be the very condition of a vibrant democratic life”. MOUFFE, Chantal. *The Political, The Moral and the Juridical*.

¹⁰⁹ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 49.

¹¹⁰ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 72.

¹¹¹ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 30.

uma série de procedimentos neutros. A política foi diminuída à economia e despida de seus componentes éticos. Nela se busca uma unidade social baseada em um consenso racional. É ignorada a posição fundamental que os afetos e as paixões ocupam na política, pois “a política não pode ser reduzida à racionalidade precisamente porque é ela que indica os *limites* da racionalidade”¹¹². “Aquilo de que necessitamos é de uma hegemonia de valores democráticos, o que exige uma multiplicação de práticas democráticas, institucionalizando-as num número cada vez mais diverso de relações sociais, de forma que possa ser constituída uma multiplicidade de posições de sujeito a partir de uma matriz democrática”¹¹³.

Quando se puder compreender que “longe de ser o resultado necessário de uma evolução da humanidade, a democracia liberal é um conjunto de práticas contingentes”, será possível então apreender “que se trata de uma conquista que necessita de ser, simultaneamente, protegida e aprofundada”¹¹⁴. Chantal Mouffe aponta que é a própria indeterminação da política que se qualifica como condição de existência da política democrática. Portanto, o pluralismo não pode ser tratado como uma constatação de diversidades no interior de uma sociedade, mas a tradução das mudanças acontecidas com freqüência no seio das relações sociais e que não podem ser controladas.

Assim, (re)pensar a democracia implica em (re)pensar seus sujeitos e como eles se situam na comunidade política. O sujeito na perspectiva da democracia radical não é o indivíduo que os liberais tanto exaltam e que os (liberais) comunitaristas tentam redimir do seu pecado original, ao concebê-lo a partir do modo da sua inserção na sociedade em que se exalta a importância da tradição e dos valores compartilhados que definem o cidadão. Nessa lógica (liberal) continuam a ser fundamentais tão somente os direitos individuais. Uma cidadania radical resgata os elementos positivos da cidadania liberal e incorpora outros tantos, (des)construídos no espaço da *polis*, cuja soberania não é mitigada pelo direito, mas intensamente experimentada no que significa violência (inerradicável): fundadora (da ordem) e mantenedora (da ordem)¹¹⁵.

A aceitação do pluralismo é fundamental para que as pessoas se reconheçam como cidadãos. Se não existirem formas democráticas de identificação, as paixões encontraram saídas não democráticas e, de conseqüência, aumentam os confrontos

¹¹² MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 154.

¹¹³ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 33

¹¹⁴ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 193.

¹¹⁵ KARAM, Vera Chueiri. Nas Trilhas de Carl Schmitt (ou nas teias de Kafka): Soberania, Poder Constituinte e Democracia (Radical). In: FONSECA, Ricardo Marcelo (organizador). *Repensando a Teoria do Estado*, p. 374.

baseados em valores não negociáveis entre o *nós*, os bons e o *eles*, os cruéis que devem ser eliminados.¹¹⁶

Como uma espécie de resposta democrática, Chantal Mouffe concebe a possibilidade de articulação entre o liberalismo e o socialismo. O socialismo associativista tem sua proposta de descentralização das esferas de gestão e especialização das decisões de modo a facilitar a organização e democratizar a administração. O espaço para uma multiplicidade de associações e comunidades geridas democraticamente pode servir como alternativa eficiente ao aprofundamento do pluralismo consagrado pela democracia moderna. Há a compatibilidade da organização dos interesses nestas associações, que têm uma organização própria para definir seus objetivos, cabendo ao Estado assistir e supervisionar estas entidades, garantindo a igualdade entre elas e controlando suas condutas¹¹⁷. Para Chantal Mouffe é necessário que haja “uma multiplicidade de associações como uma verdadeira capacidade de tomada de decisão e uma multiplicidade de centros de poder para resistir às tendências autocráticas representadas pelo crescimento da tecnocracia e da burocracia”¹¹⁸. Esta articulação proposta pela autora é de extrema importância na compreensão da política democrática presente nos processos de planejamento urbano. A prática descentralizadora, em que os Municípios assumem atribuições centrais, contribui sobremaneira para se obter resultados práticos mais eficazes e abrangentes, respondendo a diferentes demandas sociais.

Dessume-se que a democracia radical, diferente dos modelos agregativo e deliberativo, põe em relevo o papel do político nas relações sociais e do sempre atual e inerradicável agonismo¹¹⁹, sem estabelecer consensos prévios quanto a concepções morais. “According to such a view the aim of democratic institutions is

¹¹⁶ Consensus is needed both about the institutions which constitute democracy and about the ethico-political values that should inform the political association. There will always be disagreements, however, about the meaning of these values and how they should be implemented. In a pluralist democracy such disagreements, which allow people to identify themselves as citizens in different ways, are not just legitimate but necessary; they are the stuff of democratic politics. When the agonistic dynamics of pluralism are obstructed because of a lack of democratic forms of identification, passions have no democratic outlet. This lays the ground for forms of politics that articulate essentialist identities – nationalist, religious or ethnic – and for increased confrontations over non-negotiable moral values. MOUFFE, Chantal. *Politics and passions*, p. 11.

¹¹⁷ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, pp 131/133

¹¹⁸ MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*, p. 134.

¹¹⁹ A autora utiliza a expressão agonismo no lugar de antagonismo porque a política democrática não é pensada como uma relação entre inimigos, mas sim entre adversários. Como a autora discorre, “put differently, what is important is that conflict does not take the form of ‘antagonism’ (struggle between enemies) but of ‘agonism’ (struggle between adversaries). The aim of democratic politics is to transform potential antagonism into agonism”. MOUFFE, Chantal. *Politics and passions*, p. 9.

not to establish a rational consensus in the public sphere; it is to provide democratic channels of expression for the forms of conflicts which are considered as legitimate”¹²⁰. A preocupação deve ser não de consolidar concepções objetivantes de bem, nem racionalizações aptas a criar determinações *a priori* à vida dos sujeitos. Deve-se reconhecer e respeitar a liberdade e a igualdade dos indivíduos para assumirem seus próprios projetos de vida, terem espaço para exercer a cidadania e sempre defenderem sua posição, ainda que minoritária.

2.4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO POLÍTICO

No espaço urbano, os conflitos e a segregação social e espacial não derivam apenas de aspectos programados em que, por decorrência, a solução estaria na conformação da realidade a partir de obtenção de consensos. Consoante esclarece Henri Lefebvre, esta postura liberal humanista não pode ser admitida, pois as ações sempre gerarão formas de segregação. Os grupos, etnias, atividades, funções, conhecimentos estarão sempre projetados de maneira segregada, servindo sua participação como forma de integração na sociedade urbana, o que se mostra possível a partir do desenvolvimento de forças políticas entre os diferentes grupos. “Assim a integração e a participação são a obsessão dos não-participantes, dos não-integrados, daqueles que sobrevivem entre os fragmentos da sociedade possível e das ruínas do passado: excluídos da cidade, às portas do urbano”¹²¹.

Os problemas urbanos existem e continuarão existindo, isto é fato. Os interesses também sempre serão numerosos e não colocarão as pessoas do mesmo lado. Haverá eterna pluralidade de posições e apenas algumas poderão ser socorridas. Para Antônio Octávio Cintra, “a característica mais evidente da procura de uma política urbana consiste em sua grande fragmentação. Não há somente um grupo de pessoas exigindo um curso definido de ação governamental, mas vários

¹²⁰ “De acordo com este ponto de vista o objetivo das instituições democráticas não é estabelecer um consenso racional na esfera pública; é sim prover canais democráticos de expressão para formas de conflitos que são considerados legítimos”. MOUFFE, Chantal. *The Political, The Moral and the Juridical*.

¹²¹ As tendências anti-segregacionistas seriam antes ideológicas. Apegam-se ora ao humanismo liberal, ora à filosofia da cidade, considerada como “sujeito” (comunidade, organismo social). Apesar das boas intenções humanistas e das boas vontades filosóficas, a *prática* caminha na direção da segregação. Por quê? Por razões teóricas e em virtude de causas sociais e políticas. No plano teórico, o pensamento analítico separa, decupa. Fracassa quando pretende atingir uma síntese. Social e politicamente, as estratégias de classe (inconscientes ou conscientes) visam a segregação. LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*, pp. 94-99.

grupos que exigem diversas coisas”¹²². O cerne reside em saber lidar democraticamente com esta pluralidade de frentes que, em regra, se cruzam e se sobrepõem.

Neste sentido, os aspectos das reflexões de Carl Schmitt e Chantal Mouffe, expostos aqui de forma resumida, fornecem subsídios e permitem algumas conclusões elementares que devem ser consideradas quando se fala do político:

- a) o conflito, a relação amigo-inimigo está presente em toda ação política;
- b) a afirmação do *eu*, isto é, a construção da própria identidade se impõe e se determina em função da negação do *outro*, o que impede, portanto, a eliminação do antagonismo;
- c) as decisões são possíveis, mas não a partir de um consenso absoluto entre as partes, e sim por meio de algumas concessões e, muitas vezes, por meio da abdução da posição contrária;
- d) as decisões sobre setores específicos das ações políticas devem ter caráter contingente;
- e) o político é inerradicável da sociedade, qualquer tentativa de neutralização terá caráter político, ou seja, será uma atitude de eliminação daquilo que não se quer ver afirmado;
- f) nos tempos atuais, em política, o inimigo não é mais aquele cuja existência possa vir a ser extinta em uma guerra, mas o adversário com cuja posição não se concorda, mas, ao mesmo tempo, não é questionado seu direito de a defender.
- g) o indivíduo adota uma pluralidade de posições em sua vida, assumindo diferentes papéis e integrando variados grupos/associações, o que evita que lhe sejam impostas concepções prévias ou objetivantes de bem comum;
- h) a ordem pública deve ser refletida de modo atrelado às condições históricas e sociais de sua produção e das determinações concretas de sua existência política;
- i) o exercício da democracia importa na compreensão do político, e, por consequência, de que é um constante movimento de criação e recriação;

¹²²

CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades, p. 213.

- j) o Estado não pode agir como se tudo já estivesse pré-definido por um ordenamento, esvaziando o significado das coisas. Logo, não se pode reduzir tudo ao jurídico, a uma subsunção de fatos em normas;
- l) em função da multiplicidade de manifestações e formas de organizações sociais, é cogente a descentralização e a criação de inúmeros canais hábeis a permitir a participação e a discussão pública de opiniões.

Aliando-se as relatadas percepções, conclui-se que Schmitt e Chantal permitem-nos enxergar a política e a democracia sob aspectos pouco difundidos se comparados com outras teorias – v.g. a da democracia deliberativa¹²³ – mas acabam identificando muito mais propriamente a política democrática como ela é e não como se costuma idealizá-la. É possível perceber que, quando se fala em democracia, a aceitação das inferências albergadas por Carl Schmitt e Chantal Mouffe, resulta em reconhecer melhor a existência do outro, o direito de defender sua posição e a impossibilidade da obtenção de consensos absolutos.

Não existe uma saída final que atinja o *happy ever after*¹²⁴. O conflito é permanente e deve ser aceito como tal para evitar engessamentos acerca de concepções morais. Caso contrário, compromete-se o direito das pessoas e dos grupos de defenderem seus pontos de vista e seus próprios valores, relegando-os ao isolamento de uma sociedade em que só são cidadãos aqueles que se enquadram na posição hegemônica. “A política existe porque existe sempre a necessidade da tomada de decisões, porque o *político* é marcado pelo conflito e

¹²³ “In recent years the traditional understanding of democracy as an aggregation of interests – the ‘aggregative’ model – has been increasingly displaced by a new paradigm: ‘deliberative democracy’. One of the main tenets of this new model is that political questions are, by nature, moral and can, therefore, be addressed rationally. The objective of a democratic society, in this view, is the creation of a rational consensus. This consensus would be reached by using deliberative procedures with the aim of producing outcomes that were impartial and met everyone’s interests equally. All those who question the possibility of achieving such a rational consensus and who claim, instead, that the political is a domain in which one should always rationally expect to find discord are accused of undermining the very possibility of democracy”. MOUFFE, Chantal. *Politics and passions*, p. 3.

¹²⁴ Traduzindo para o português, tal expressão quer significar *felizes para sempre*, mas no texto ela quer significar que não se pode estabelecer uma solução final e perfeita quanto ao que consiste ser democracia. Segundo discorre a professora Vera Karam: “não há política radical sem a definição de um adversário e de que isto requer a assunção da inerradicabilidade do antagonismo. Entretanto, não significa daí que se esteja fadado a viver a/em tensão, suspenso no que não se resolve. Ao contrário, uma aporia (e assim, a democracia) requer decisão, a qual, no entanto, será sempre contingente e como tal, será sempre provisória” In: Nas Trilhas de Carl Schmitt (ou nas teias de Kafka), p 375.

pelo antagonismo. A estabilidade perfeita e duradoura seria a negação do político e, em consequência, da própria democracia”¹²⁵.

Seguidamente surgirão novas razões que parecerão melhores, como se fossem espécies de resposta final perfeita. Acontece que as soluções sempre serão contingentes, pois os valores estão em contínua mutação, os interesses, as racionalidades e as paixões mudam, os reflexos daquilo que se imaginou que seria justo e definitivo estão sempre longe da perfeição e, em consequência, acabam sendo substituídos por outros planos. Aquele que não tiver seu projeto aceito, deve sempre ter a possibilidade de defendê-lo e de modificar as decisões estabelecidas. Essa constante e inacabável construção conflituosa e sem atores principais é o que caracteriza a democracia. Neste mesmo sentido salienta Katya Kozicki, “a política, e também a política democrática, envolve decisões, fechamentos, formas distintas de estabilização, ainda que temporárias. No reconhecimento dos infinitos jogos de linguagem possíveis dentro de uma comunidade e no reconhecimento de que é necessário ouvir a “voz do outro” reside um dos valores fundamentais da democracia”¹²⁶.

A partir do momento em que se abre o espaço estatal para o debate público, seja entre os próprios agentes do Estado, seja entre representantes do poder legislativo ou, em nível ainda mais amplo, através da ingerência direta dos cidadãos por meio de suas associações e outras espécies de entidades, é fundamental que se reconheça que não se está mais em uma estrita esfera de ação jurídica, mas em um espaço político. Como Jacques Derrida já alertou, “cada avanço da politização obriga a reconsiderar, portanto a reinterpretar, os próprios fundamentos do direito, tais como eles haviam sido previamente calculados ou delimitados”¹²⁷. Feito este reconhecimento, deve ser propiciado o debate livre e aberto de opiniões, no qual todos os interessados possam ser participantes, uma vez que “a participação e a dissensão política são partes constitutivas do próprio desenvolvimento”¹²⁸, e, nesta esfera, sempre deverão ser realizadas escolhas, o que vai implicar a afirmação de algumas posições e a exclusão de outras.

¹²⁵ KOZICKI, Katya. A Política na Perspectiva da Filosofia da diferença. In: *Filosofia Política Contemporânea*. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 159.

¹²⁶ KOZICKI, Katya. A Política na Perspectiva da Filosofia da diferença, p. 143.

¹²⁷ DERRIDA, Jacques. *Força de lei: o fundamento místico de autoridade*. Trad. Leyla Perrone-Moises. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 56

¹²⁸ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2000, p. 53.

Quando é reconhecida pela Constituição a existência de canais de participação – como, por exemplo, as audiências públicas realizadas nos processos de elaboração de planos urbanísticos – devem ser criadas condições para que todos os grupos e indivíduos interessados possam integrar as discussões, de que possam agir livremente e em condições de igualdade, de que seja um espaço que admita a modificação das condições previamente definidas – se isto for a melhor opção no momento considerando o custo-benefício e as chances políticas de se impor – mas, também, deve ser preservado aquele que não teve seus pleitos deferidos e aceitar que continue participando destes procedimentos, com idêntico respeito à sua liberdade.

O debate público de questões atinentes à ação do Estado, à fixação dos seus desígnios na realização dos investimentos públicos, à implementação de políticas públicas é muito recente na realidade brasileira. A mera celebração da idéia de democracia participativa sem o conhecimento acerca de suas implicações e da extensão do que seja agir democraticamente, acaba gerando novas idealizações incompatíveis com a afirmação do sujeito em seu pluralismo. O tempo irá mostrar os resultados disto, mas é preciso ter em mente que política e, conseqüentemente, a democracia deve estar sendo, a todo o momento, reinventada. Nunca existirão decisões definitivas e justas *in aeternum*. Existirão, sim, soluções fortuitas que deverão permitir que a mudança na conjuntura conflituosa admita a formulação de novas respostas e que estas respostas sempre possam ser rediscutidas e estabelecidas sob a vigência de novos conflitos.

CAPÍTULO III

FACTIBILIDADE ÉTICA E PLANEJAMENTO ECONÔMICO: FUNDAMENTO MATERIAL E MEDIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Es la vez de una exigencia etica. Pero se trata de una etica, que no es opcional, sino necesaria. No puede vivir como humanidad hoy, sin afirmala¹²⁹.
Franz Hinkelammert, *El Retorno del Sujeto Reprimido*

3.1 A MATERIALIDADE ÉTICA

Todas as políticas públicas – de educação, financeiras, urbanísticas, de saúde, de incentivo à cultura, de proteção ambiental – independentemente de sua qualificação e estratégias, devem ter como objetivo último a salvaguarda do ser humano, para que este possa usufruir seus direitos com liberdade e igualdade, o que demanda a disponibilidade de condições básicas de subsistência. Trata-se de um mínimo de substância que deve existir aprioristicamente tanto no plano da vida dos indivíduos enquanto pessoas – moradia, educação, alimentação, saúde – quanto na configuração do ambiente físico-natural no qual vivem – sustentabilidade ambiental. A capacidade de ação do ser humano é inversamente proporcional à quantidade de privações econômicas, espaciais, educacionais, culturais às quais é submetido.

Conforme afirma Enrique Dussel, “a vida é a condição absoluta do capital; sua destruição destrói o capital”¹³⁰. Não se pretende defender aqui o capitalismo ou atacar sua lógica de funcionamento, propondo outro arquétipo mais humano ou igualitário. Parte-se, na realidade, de uma constatação inafastável: o modo de produção capitalista predomina na sociedade atual e pensar em alternativas de proteção do sujeito vivo apenas é possível, em curto prazo, aceitando-se a racionalidade que move a busca incessante pelo lucro, mas apresentando-se limites éticos para tanto.

O modo de produção capitalista demonstrou que é capaz de se adequar às críticas e reformular grande parte de seus postulados para continuar sendo arranjo

¹²⁹ HINKELAMMERT, Franz. *El Retorno del Sujeto Reprimido*. Bogotá: Cátedra Camilo Torres Restrepo, 2002.

¹³⁰ DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação na idade da globalização e da exclusão*. Trad. ALVES, Ephraim et al. 2.^a edição, Petrópolis: Vozes, 2002, p. 66.

central que move a sociedade. A obtenção de lucro não é um escopo ilícito ou reprovável, desde que à racionalidade meio-fim que o informa, sejam impostas restrições e incorporadas ações de comprometimento social e ambiental. A política é encarada, neste trabalho, como canal primordial na imposição destes contornos, e na readequação das exclusões provocadas pela lógica capitalista, de modo a demandar maior ética de responsabilidade em relação aos efeitos indiretos provocados ao ambiente e aos seres humanos pela estruturação dos mercados. O resultado que se almeja atingir consiste em derivar os princípios que devem nortear a ação dos Poderes Públicos na promoção do desenvolvimento social por meio de suas políticas de planejamento urbano, partindo daquele que deve ser seu escopo primeiro: o ser humano vivo, livre e com capacidade de desenvolver seu próprio projeto de vida.

Tal máxima, insere-se no 4.º paradigma filosófico¹³¹, que é o *paradigma da vida concreta*. Neste, salienta-se a racionalidade negada do ser humano para além das universalidades existentes, tomando a vida como elemento primeiro, como condição de possibilidade de todos os direitos do homem e anterior à própria linguagem deste. Nas palavras de Celso Ludwig, “esse critério é a referência de todos os campos: do ético, do político, do econômico, do social, do jurídico e outros. É referência, também, de todo ato, norma, estrutura, sistema, subsistema, instituição etc”¹³².

Para pensar nesses parâmetros éticos da política, serão utilizadas as teorias filosóficas de Franz Hinkelammert¹³³ e Enrique Dussel. Aquele apregoa uma política realista que não pode deixar de ter consciência acerca das impossibilidades e das possibilidades do real, ou seja, uma política que conhece o transcendental – o ideal que nunca pode ser alcançado mas que deve ser ambicionado – e, a partir

¹³¹ A divisão dos paradigmas filosóficos, considerada neste ensaio, tem substrato na divisão estabelecida por Celso Luiz Ludwig em paradigma do ser, da consciência, da linguagem e da vida concreta. Tal distinção tem como referência o conceito de paradigma construído por Thomas S. Kuhn – “Um paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade partilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma”. LUDWIG, Celso Luiz. *Para uma Filosofia da Libertação: Paradigmas da Filosofia, Filosofia da Libertação e Direito Alternativo*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006, pp. 22-27.

¹³² LUDWIG, Celso Luiz. *Para uma Filosofia da Libertação*, p. 183.

¹³³ Economista de origem alemã que se doutorou na Alemanha, especializado na economia dos países da Europa oriental socialista. É considerado um teórico latino-americano. Dussel afirma que ele fica fora do “grande debate” porque escreve em espanhol e reflete sobre os indivíduos excluídos da história. Obra principal: *Crítica à Razão Utópica*. A obra é um manuscrito publicado como documento preparatório do Segundo Encontro dos Cientistas Sociais e Teólogos com o tema “O discernimento das Utopias”, em São José da Costa Rica, em 1983.

dele, perfilha que a realidade, os meios técnicos e materiais e a preservação do ser humano conferem limites ao que será concretizado para dar conta dos problemas existentes¹³⁴. Enrique Dussel, por seu turno, pensa a história não oficial, ou seja, desenvolve uma filosofia da libertação que reflete a partir da realidade dos excluídos dos “países de terceiro mundo” (latino-americanos) e não de uma teoria centro-européia ou norte-americana.

Inserir-se, neste capítulo, a questão substancial que deve respaldar as políticas públicas de desenvolvimento urbano. Para tanto, na primeira parte será caracterizado o princípio da impossibilidade e os planos do sujeito para apreender qual deve ser o ponto de partida de todas as políticas públicas: *a factibilidade do sujeito vivo*. Em um segundo momento, tratar-se-á da ética (factível) que deve permear as ações políticas e, por fim, será sucintamente exposto o instrumento apontado por Franz Hinkelammert como um instituto primordial do Estado a proporcionar melhores condições de trabalho e distribuição de renda aos sujeitos vivos, o planejamento econômico.

3.2 O PRINCÍPIO DE IMPOSSIBILIDADE, OS PLANOS DO SUJEITO E A FACTIBILIDADE

De início, é necessário esclarecer em que consiste o apregoadado realismo – em ciência e na política – abordado por Franz Hinkelammert, isto é, o que é a *factibilidade* para o autor e, a partir de então, poder-se-á derivar o plano do ético. Como afirma Franz Hinkelammert, “antes de qualquer juízo ético, apresenta-se o juízo fático, que nos diz que algo pode ser eticamente obrigatório apenas quando também é factível. Não se deve aquilo que não se pode – esse antigo princípio, formulado desde a escolástica medieval, é aplicado agora à conformação da própria sociedade”¹³⁵. É impróprio, portanto, afirmar um ético apriorístico, por meio de universalizações conceituais e axiológicas – como se os indivíduos existissem em realidades equânimes, com possibilidades concretas equivalentes e com valores

¹³⁴ “Uma política realista só será possível se for concebida com a conseqüência de que as sociedades concebidas na base da perfeição não passam dos conceitos transcendentais, à luz do quais se pode agir, mas em direção aos quais não se pode progredir. Assim, o problema político não pode consistir na realização de tais sociedades perfeitas, mas sim apenas na solução de inúmeros problemas concretos do momento” (...) Quando se procura solucionar problemas concretos, podemos pensar sua solução com base em solução perfeita, para assim poder pensar realisticamente em que grau é possível nos aproximarmos da solução, em termos de sua possibilidade”. HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à Razão Utopica*, p. 20.

¹³⁵ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à Razão Utopica*, p. 13.

similares – pois o ético é firmado a partir daquilo que se estabelece como factível e pode variar no tempo e de acordo com as circunstâncias.

A factibilidade situa-se na esfera da possibilidade, daquilo que pode ser realizado, considerando as balizas concretas. “O possível é o resultado da submissão do impossível ao critério da factibilidade”¹³⁶. Franz Hinkelammert analisa a factibilidade tendo como referência o princípio da impossibilidade elaborado por Carl Popper¹³⁷. O possível é o resultado daquilo que a realidade, com suas limitações, impõe ao sujeito que idealiza atingir o impossível. Como aquilo que o homem busca é dinâmico e contingente, o impossível não pode ser estabelecido de antemão, ele deve ser experimentado na realidade sensível para então ser descoberto. Para definir o marco da impossibilidade, Franz Hinkelammert deriva uma série de objetivações¹³⁸ em que se pode conceber o sujeito – atuante, cognoscente, prático, vivo, da práxis – para trazer características do que se entende por factibilidade e, por consequência, fundar o que seria a ética do bem comum, que tem como referência o sujeito humano. Para entender, então, o que é esta factibilidade, serão analisados os diferentes planos do sujeito.

Ao agir, o sujeito persegue determinados fins. Para isto, toma como referência conceitos universais e transcendentos, ou seja, ele ambiciona atingir algo ideal, mas por ser um sujeito que age na realidade, ele se depara com impossibilidades¹³⁹. “Os princípios da impossibilidade dizem respeito às

¹³⁶ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à Razão Utópica*, p. 17. O critério de factibilidade é definido também por Dussel da seguinte maneira: “Quem projeta realizar ou transformar uma norma, ato, instituição, sistema de eticidade, etc., não pode deixar de considerar as condições de possibilidade de sua realização objetiva, materiais e formais, empíricas, técnicas, econômicas, políticas, etc., de maneira que o ato seja possível levando em conta as leis da natureza em geral e humanas em particular” In: *Ética da Libertação*, p. 268.

¹³⁷ Princípio comum de todas as teorias de Popper e central em sua teoria sobre a sociedade: *princípio geral empírico da impossibilidade*. Pode ser resumido na tese de que “toda ação social humana é limitada pelo fato de que o conjunto de conhecimentos humanos não é centralizável em uma só cabeça ou instância. Assim é impossível o conhecimento perfeito de todos os fatos da relação social humana independente. Essa impossibilidade vale tanto para cada homem como para qualquer grupo humano e, por conseguinte, para toda instituição humana” HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, p. 170.

¹³⁸ O sujeito até então é tratado como objeto, como representante de uma categoria – o sujeito cognoscente, o sujeito atuante, o sujeito prático, o sujeito vivo e o sujeito da práxis (todos sujeitos tratados como objetos). “Na linguagem, o sujeito se transforma em objeto pelo fato de que só pode falar em termos universais”. Linguagens e instituições são produtos não intencionais do sujeito, sendo que ao mesmo tempo em que ele deve se localizar fora delas, é inevitável que ele as produza quando entra em relação com os outros. “Assim, o sujeito transcende todas as objetivações, embora não possa existir sem elas” HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, pp. 282/283.

¹³⁹ Um dos exemplos dados no livro por Hinkelammert é da máquina denominada *perpetuum mobile*. Os cientistas buscam desenvolver uma máquina que mantenha sua atividade constante e eternamente, sem a necessidade de inserção de novas forças externas, partindo tão somente do

impossibilidades com as quais se choca a ação humana”¹⁴⁰. A impossibilidade é humana. O *sujeito atuante* é, portanto, o realizador de ações que experimentam limites de impossibilidade, em cujo caráter se impregna a ciência empírica e do qual derivam as categorias do pensamento. O homem, ao mesmo tempo que transcende a realidade, é limitado por ela, por isso é chamado de sujeito atuante. Mas se ele não busca transcender o marco do possível, fica limitado ao já existente, ao dado¹⁴¹.

A realidade empírica, destarte, transforma-se em objeto de conhecimento das ciências empíricas porque o *sujeito cognoscente* atua com determinados fins sobre a realidade, como é a esfera reflexiva do sujeito atuante. Desta atuação reflexiva resultam os princípios da impossibilidade e, por dedução, as teorias gerais. “Em última instância, o sujeito cognoscente é o nome da capacidade reflexiva do sujeito atuante que reflete sua capacidade de ação por meio de conceitos universais”¹⁴². Mas esse sujeito cognoscente, em regra, age sem ponderar, em um momento inicial, os limites (técnicos e éticos), ele almeja a totalidade da tecnologia sem refletir sobre os resultados desta sua ação eticamente inconsciente¹⁴³.

Partindo apenas da idéia de sujeito atuante, não há limites quanto a seus fins, ele se antepara no princípio da impossibilidade e deste deriva todos os fins tecnologicamente possíveis, escolhendo aquele que mais lhe agrada. A neutralidade das ciências estaria na compreensão de meros limites técnicos do sujeito atuante, pois seria dotada de uma “racionalidade” independente de valores. Neste sentido, surge uma nova dimensão: a do *sujeito prático*. Escolhem-se os fins e há uma limitação dos meios possíveis – condicionante material de toda escolha. Identifica-se aqui, o universo econômico que condiciona os fins no produto social da economia. A

princípio da conservação da energia (do impulso originário). Acontece que este ideal de *perpetuum mobile*, quando trazido para o plano da realidade, depara-se com impossibilidades, visto que não é totalmente factível, pois existem elementos como o atrito e a resistência do ar que impedem a conservação integral da energia.

¹⁴⁰ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, p. 255.

¹⁴¹ “Desse modo, transcender o possível é condição para conhecer o possível e, ao mesmo tempo, conhecer o possível é condição para transcender a realidade no marco do possível” HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, p. 256.

¹⁴² HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, p. 262.

¹⁴³ “O sujeito das ciências naturais é sujeito-atuante com capacidade reflexiva, que se volta para o mundo exterior do homem em função de fins da ação que estão além de qualquer consideração de factibilidade e que, nesse sentido, aspira à totalidade. Ao chocar-se, em sua atuação, com impossibilidades expressas em termos de princípios de impossibilidade, esse sujeito atuante, a partir deles, reflete sobre o âmbito de todos os fins tecnologicamente possíveis. Desse modo, antecipa a totalidade por meio de conceitos universais e processos tecnológicos infinitos, transformando a realidade em empiria do sujeito atuante. Ou seja, à medida que a realidade transcende a experiência, o sujeito atuante transcende o sujeito cognoscente e transforma a realidade em empiria” HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, p. 262/63.

vontade de realizar um projeto não pode superar as condições materiais de possibilidade¹⁴⁴

Até aqui, não haverá transgressões éticas se a ciência e a política não se limitarem apenas aos planos das impossibilidades técnicas e materiais. Enrique Dussel esclarece que “o problema ético se coloca (...) quando o referido âmbito formal de meios-fins se autonomiza, se totaliza, e o que se *pode-fazer* com ‘eficácia’ (técnico-economicamente) determina o que se operará, como critério último de ‘verdade’ e ‘validade’ teórico-poiética”¹⁴⁵. A mera racionalidade instrumental deixa de ser orientada pela ética quando se pauta apenas nos limites técnicos e materiais da realidade, sem considerar demandas de condições de dignidade humana. Enrique Dussel entende que a racionalidade instrumental deve estar inserida em situações materiais que permitam a reprodução da vida do sujeito humano (verdade prática) e acrescida de uma validade intersubjetiva produzida na participação democrática dos indivíduos na argumentação prática. Tais princípios que transformam o critério da factibilidade em um princípio ético de factibilidade, ou seja, não é uma factibilidade exclusivamente técnico-material, mas uma factibilidade da conservação da vida humana digna.

Em vista disso, “o sujeito prático só pode atuar sendo um **sujeito vivo**. (...) Viver também é um projeto que tem condições materiais de possibilidade, mas que fracassa se não as conseguir”¹⁴⁶. A escolha dos fins implica decisão sobre o projeto de vida do sujeito e subordina-se a esta. Nem todos os fins eleitos – sob o cálculo meio-fim – são factíveis. “Só é factível aquele subconjunto de fins que se integra em algum projeto de vida, ou seja, fins não compatíveis com a manutenção da vida do próprio sujeito estão fora da factibilidade”¹⁴⁷, levando-o ao suicídio. A concepção do projeto de vida é pressuposta à escolha dos fins e, antes da fixação daquele projeto, aparecem necessidades básicas que devem ser satisfeitas, sobre as quais nem o próprio sujeito pode decidir, pois sua condição humana impede-o de afastá-las. Destarte, ao se estabelecer os fins possíveis, deve-se satisfazer as necessidades essenciais pressupostas a estes:

Seja qual for o projeto de vida, ele não pode realizar-se se não assegura os alimentos para viver, os vestuário, a habitação etc. Podem ocorrer grandes variações em relação a esses

¹⁴⁴ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, p. 263.

¹⁴⁵ DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação*, p. 266

¹⁴⁶ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, p. 265.

¹⁴⁷ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, p. 265.

elementos, mas eles não podem faltar. Em consequência, seja qual for, o projeto de vida pressupõe o ordenamento obrigatório dos fins a realizar, não se podendo combiná-los arbitrariamente. Por isso, está submetido a necessidades. À medida que o sujeito vivo transcende o sujeito prático, as necessidades transcendem a escolha dos fins. Assim, a retroalimentação pelas necessidades é que conforma o marco da factibilidade dos fins. (...)A satisfação das necessidades torna possível a vida; a satisfação das preferências a torna agradável. Mas para que ela possa ser agradável, antes tem que ser possível.¹⁴⁸

Amartya Sen assenta a mesma questão da importância desta esfera ética de realização do sujeito a partir da perspectiva das *liberdades*, as quais se manifestam como instrumentos a serviço do aprimoramento da capacidade geral de uma pessoa. O desenvolvimento, destarte, deve ser compreendido enquanto processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas – liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora¹⁴⁹.

O problema da sociedade atual é que o automatismo de mercado atua segundo a regra da *rentabilidade* e transforma esta no critério dos *investimentos*. É a racionalidade da (exclusiva) eficiência. Trata-se de um mecanismo destruidor, pois não traz qualquer garantia de integração do sujeito nas relações de trabalho e gera um desequilíbrio ecológico que cresce exponencialmente. Este é um efeito não-intencional inerente ao mercado. O subdesenvolvimento econômico é decorrência disto. A despeito de não ter autores imediatos, esta destruição tem responsáveis humanos: “a responsabilidade de deixar e continuar deixando atuar o automatismo de mercado”¹⁵⁰. Envolve a destruição da própria existência humana. A razão para que isto se mantenha está na rejeição de um ordenamento diferente das relações econômicas e sociais.

O sujeito livre é, portanto, o *sujeito da práxis*:

O objetivo da práxis é assegurar a vida pela transformação de todo o sistema institucional em função da possibilidade de viver de cada um. Assim, a práxis não se reduz a simples práticas. Ela significa assegurar ao sujeito humano uma institucionalidade que garanta a possibilidade de seu desenvolvimento e, por conseguinte, a possibilidade de realizar efetivamente um projeto de vida num quadro de condições matérias asseguradas¹⁵¹.

Para Franz Hinkelammert, “a reprodução da vida real não constitui por si mesma a liberdade, mas a condição de possibilidade de seu exercício”¹⁵². A factibilidade estaria, portanto, na possibilidade não só técnica e material das ações

¹⁴⁸ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, pp. 266/267.

¹⁴⁹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, pp. 24-25.

¹⁵⁰ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*...p. 270.

¹⁵¹ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*...pp. 281/282.

¹⁵² HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*...p. 278.

humanas imaginadas pelo sujeito, mas na própria existência humana em condições básicas, de modo a permitir que todas as pessoas tenham condições de estabelecerem seu projeto de vida e agirem com autonomia nas esferas privada e pública. “Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento”¹⁵³.

Uma determinada obra pública, por exemplo, pode ser edificada no meio de um centro urbano, não apenas em virtude da detenção de capacidade técnica e material para tanto, mas também com a condição de que não comprometa a segurança e a saúde daqueles que residem e transitam no local. São mínimos que devem ser garantidos pelas políticas estatais. A partir da consciência acerca desta conjuntura que se pode falar em defesa de direitos humanos. Políticas podem trabalhar em cima de preferências apenas após pensarem as necessidades essenciais. Os planos do sujeito atuante, cognoscente e prático não são possíveis se é anulado o sujeito vivo, pois isto impede a própria reprodução da vida real. A institucionalidade deve servir como mediação para, através de suas normas e instrumentos, colocar o sujeito vivo como protagonista das ações políticas, transformando-o no sujeito da práxis.

Estabelecido o ponto de referência de toda ação política estatal – o ser humano vivo cujas necessidades essenciais devem ser supridas para que possa livremente estabelecer os fins de seu projeto de vida – pode-se agora discorrer sobre o princípio ético que emana desta conjectura e deve respaldar as ações estatais.

3.3 A FACTIBILIDADE ÉTICA

Indubitável que maiores deficiências quanto a necessidades básicas encontram-se nos denominados países de terceiro mundo, o que torna possível, então, compreender a razão de pensar uma ética diferenciada para a América Latina. Os progressos científicos não foram tão “avançados”, a ponto de transpor para a realidade de países como o Brasil a faticidade das éticas universalizantes européias e norte-americanas, que aqui são digressões teóricas incompatíveis com

¹⁵³ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, p. 26.

a realidade social. O que se presencia são enormes contingentes de indivíduos cuja dignidade lhes é negada. Pensar a ciência e a política a partir do sujeito situa-se, portanto, no cerne da filosofia da libertação. Enrique Dussel ilustra que “a ética da libertação reflete filosoficamente a partir deste horizonte planetário do sistema-mundo; a partir deste duplo limite que configura uma crise terminal de um processo civilizatório: a destruição ecológica da vida no planeta e a extinção da própria vida humana na miséria e na fome da maioria da humanidade”¹⁵⁴.

Ao invés de ponderar a partir de uma racionalidade do tipo instrumental weberiana de lógica meio-fim, Franz Hinkelammert propõe uma nova espécie que relativiza aquela, que é a *racionalidade reprodutiva do sujeito*. No interior desta racionalidade, devem ser consideradas as condições de possibilidade da vida humana, entre as quais sobressaem os valores implícitos de solidariedade; de respeito à própria vida, e à vida dos outros, incluindo a própria natureza, e de cuidado e sabedoria ¹⁵⁵. Enrique Dussel também reconhece a necessidade de uma lógica diferenciada que considere a vida do sujeito humano e acrescenta a necessidade de participação proporcional dos afetados nas decisões, o que é o momento formal da ética, o critério de validade firmado intersubjetivamente¹⁵⁶.

A ética ocupa-se, desse modo, dos princípios orientadores da conduta com pretensão de bondade. Trata-se de uma ética que parte da vida concreta, dentro da chamada *transmodernidade*, que é um movimento que se insere no projeto emancipatório para países subdesenvolvidos, transportando o ideário da modernidade para regiões que não tiveram acesso as suas promessas de igualdade, liberdade, paz, ciência e tecnologia¹⁵⁷. Tal ética traz novas premissas para diversos campos como o direito, a ciência, a religião e, sobretudo, para a política.

¹⁵⁴ DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação*, p. 66.

¹⁵⁵ Consoante define Hinkelammert: “El sujeto de la racionalidad reproductiva no es, en sentido preciso, un sujeto con necesidades, sino un sujeto necesitado. Como ser natural vive la necesidad de la satisfacción de su condición de sujeto necesitado. Esta necesidad la especifica como fines, los cuales realiza por los medios adecuados a um cálculo medio-fin. El ser sujeto necesitado lo obliga a someter estos fines a la racionalidad reproductiva por la inserción de toda su actividad en el circuito natural de la vida humana”. HINKELAMMERT, Franz J. *El Retorno del Sujeto Reprimido*. Bogotá: Cátedra Camilo Torres Restrepo, 2002, p. 21.

¹⁵⁶ “A racionalidade instrumental, com pretensão de eficácia meio-fim mediante o cálculo, deve submeter-se ao “juízo normativo” ou ético, isto é, a ser subsumida ou demarcada dentro da ordem concreta da possibilidade da produção, reprodução e desenvolvimento da vida do sujeito humano (flecha 2 do esquema) mediante uma argumentação por participação simétrica dos afetados”. DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação*, p. 272.

¹⁵⁷ A Transmodernidade se insere na parte do mundo excluída do debate Modernidade vs Pós-modernidade. Transmodernidade é o projeto que traz para dentro de si o projeto da Modernidade, seu caráter emancipatório. A Transmodernidade aceita da Pós-Modernidade a crítica que esta faz à

O princípio ético da factibilidade, sobre o qual ponderam Franz Hinkelammert e Enrique Dussel, possui duas dimensões. A *ética necessária* – que é o momento material, de satisfação de uma substância mínima ao sujeito – encontra proteção na ética que se funda tendo em conta os efeitos das ações, que é a *ética da responsabilidade*. A *ética necessária* é aquela a partir da qual se formulam os direitos humanos, “é a dimensão imprescindível de qualquer convivência humana, e se não se dá em grau suficiente, a própria vida humana se acaba”¹⁵⁸. Para que a vida humana seja preservada, existe a *ética da responsabilidade*, a qual compreende a consciência acerca do bem comum, pois o reparo dos efeitos diretos ou indiretos derivados das ações – do mercado, da política, da ciência etc – ainda que não atribuíveis a seres ou instituições determinadas, é de responsabilidade de todos.

Estas duas dimensões da ética podem ser cotejadas com as denominadas ética da convicção e ética da responsabilidade de Max Weber¹⁵⁹, mas com roupagem diferenciada, se visualizadas a partir da filosofia da libertação. Aqui, a ética da convicção não se funda apenas em valores pessoais e culturais, mas em um momento anterior, na preservação da vida do sujeito em condições de contentamento de um mínimo existencial, considerando critérios de factibilidade provenientes da realidade concreta. A ética da responsabilidade, por sua vez, deverá considerar tais aspectos do realismo da ética necessária na avaliação das

Modernidade, mas rejeita da Pós-modernidade seu niilismo. A Transmodernidade aceita o caráter emancipatório da modernidade, mas rejeita sua práxis violenta e irracional. A Transmodernidade parte também da positividade de valores e experiências históricas, mas que fogem da dialética da totalidade, e que por isso são *analéticas*. Esta referência foi obtida nas exposições do Professor Celso Ludwig nas aulas de Filosofia de Direito do 1.º semestre de 2007, do mestrado em Direito da Universidade Federal do Paraná. Celso Ludwig esclarece, ainda, que “na perspectiva da transmodernidade a crítica não pretende limitar-se à crítica pós-moderna. Por isso, exigência de uma segunda de uma segunda perspectiva de compreensão do fenômeno moderno passa a ser importante. (...) Com esse segundo conceito muda o conceito de modernidade, pois altera-se a concepção de subjetividade moderna excessivamente triunfante até alcançar a reflexão crítica que analisa os processos reais das “sujeições”, seja na esfera macrofísica, seja na esfera microfísica do poder”. LUDWIG, Celso Luiz. Da Ética à Filosofia Política Crítica na Transmodernidade: Reflexões desde a Filosofia de Enrique Dussel. FONSECA, Ricardo Marcelo (organizador). *Repensando a Teoria do Estado*, p. 286.

¹⁵⁸ “La etica necesaria es dimensión imprescindible de cualquier convivencia humana, y si no se da em grado suficiente, la propia vida humana se acaba”. HINKELAMMERT, Franz. *El Retorno del Sujeto Reprimido*, p. 205.

¹⁵⁹ Em Weber, tendo como referência a ética das finalidades últimas - ética da convicção - o indivíduo a partir de paixões, de ideais particulares, sem se preocupar com as conseqüências que irão advir da referida escolha – “a ética dos fins últimos evidentemente se desfaz na questão da justificação dos meios pelos fins”. Na ética da responsabilidade, o indivíduo avalia as escolhas e as conseqüências. Para Weber, na ética da responsabilidade age-se racionalmente, enquanto na ética das últimas finalidades, age-se por valores. WEBER, Max. Política como Vocação. In: *Ensaio de Sociologia*. Trad. DUTRA, Waltensir. 5.ª edição. Rio de Janeiro: LTC, 2002, pp. 83/89.

prováveis conseqüências. Para Enrique Dussel, “a articulação da ética de convicção e a de responsabilidade não se justapõem na mera vocação concreta voluntarista e até cínica do político e do carismático (como em Weber)” e acrescenta que aquelas “se articulam na subsunção intrínseca da racionalidade material e formal universais, contando com um princípio de factibilidade ética que os sintetiza realmente”¹⁶⁰.

Na mesma linha de pensamento, Boaventura de Souza Santos assevera que na época hodierna é necessária uma nova ética que parta do princípio da responsabilidade. Trata-se de uma responsabilidade com relação ao outro, enquanto ser humano, grupo social, natureza etc., cuja existência no futuro tem de ser garantida no presente. Mas em função do pluralismo e da complexidade social, “o princípio da responsabilidade a instituir não pode assentar em seqüências lineares, pois vivemos numa época em que é cada vez mais difícil determinar quem são os agentes, quais são as ações e quais as conseqüências”¹⁶¹. Define-se a ética, portanto, na espaciotemporalidade.

Nas palavras de Enrique Dussel, o princípio ético da factibilidade, também denominado princípio da operabilidade:

é ético e *universal*, enquanto define como necessário, para todo ato humano que pretenda ser humano e *factível*, *realizável*, o responder ao cumprimento da vida de cada sujeito reconhecido como igual e livre (o ético), e levar em conta as exigências físico-naturais e técnicas demarcadas dentro das possibilidades outorgadas aos atores pelo desenvolvimento da civilização em cada época e numa situação histórica concreta. Só a norma, o ato, a instituição, etc. que cumpram este “princípio de factibilidade ética” ou “operabilidade” são agora não só *possíveis*, mas *bons*, justos, ética e moralmente adequados”¹⁶².

A materialidade da ética se diferencia por agregar o elemento da factibilidade. “Não se trata de uma ética metafísica nem apriorística. Se trata, na verdade, de uma ética cuja necessidade a experimentamos diariamente”¹⁶³. Não é uma ética que se perfectibiliza a partir de alguma noção prévia de natureza ou essência humana, mas age no interior da realidade na qual é pensada, tendo como

¹⁶⁰ DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação*, p. 280.

¹⁶¹ SANTOS, Boaventura de Souza. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática – A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. V1, 6.ª edição, São Paulo: Cortez, 2007, pp. 111/112.

¹⁶² DUSSEL, Enrique. *Ética da Libertação*, p. 272.

¹⁶³ “No se trata de una ética metafísica ni *apriorística*. Se trata más bien de una ética cuya necesidad la experimentamos diariamente”. Acrescenta, ainda, Hinkelammert: “La relación mercantil, totalizarse hoy, produce distorsiones de la vida humana y de la naturaleza que amenazan esta vida. Esta amenaza la experimentamos. Esto por cuanto, ciertamente, experimentamos el hecho de que el ser humano es un ser natural con necesidades que van más allá de simples propensiones a consumir. La satisfacción de esas necesidades resulta ser la condición que decide sobre la vida y la muerte”. HINKELAMMERT, Franz. *El Retorno del Sujeto Reprimido*, p. 97.

referência os valores básicos de respeito às diferentes dimensões do ser humano e à natureza na qual vive. “A produção da vida é um ato cotidiano do sujeito, na relação cultural intersubjetiva e comunitária e, por isso, um processo histórico permanente”¹⁶⁴. A partir da influência cultural e do processo histórico na produção da vida, insere-se a idéia de que não existem consensos únicos, pois há um conflito entre as necessidades humanas entre si e, ainda, destas em relação aos outros planos da ação humana, como as atividades mercantis. “Este reconhecimento implica a aceitação deste conflito como legítimo. Esta legitimidade do conflito é unicamente possível se as duas partes são aceitas como legítimas e necessárias”¹⁶⁵. Acreditar na ilusão de soluções únicas implica a eliminação de algum dos pólos. Por isso é necessária uma mediação que não provoque a destruição de alguns sujeitos em detrimento de outros, o que seria contrário à factibilidade ética.

Para Amartya Sen, o desenvolvimento só pode ser pensado a partir da conciliação das liberdades econômica, política e social. Estes três fatores são indispensáveis para se configurar a situação de agente ativo na sociedade, mas só podem ser definidos no plano concreto, pois “os encadeamentos entre diferentes formas de liberdade são empíricos e causais, e não constitutivos e compositivos”¹⁶⁶. É da apreensão das características das diferentes realidades que se poderá delimitar as necessidades específicas dos grupos e indivíduos e, de conseqüência, projetar um futuro mais digno e inclusivo para os sujeitos.

3.4 A SAÍDA POLÍTICA PELO PLANEJAMENTO ECONÔMICO

O princípio ético da factibilidade da reprodução da vida humana foi firmado como a substância que informa o plano da política¹⁶⁷. E, ainda, tendo-o como

¹⁶⁴ LUDWIG, Celso Luiz. *Para uma Filosofia Jurídica da Libertação*, p. 186.

¹⁶⁵ “Este reconocimiento implica la aceptación de este conflicto como legítimo. Esta legitimidad del conflicto únicamente es posible si las dos partes son aceptadas como legítimas y necesarias”. HINKELAMMERT, Franz. *El Retorno del Sujeto Reprimido*, p. 102.

¹⁶⁶ Acrescenta o autor que “a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação da liberdade econômica”. SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, pp. 10 e 23.

¹⁶⁷ Conforme esclarece Celso Ludwig, “a razão política na dimensão da factibilidade deve atuar tendo em conta as condições definidas nos diversos níveis de possibilidade, impossibilidade e operabilidade: da *possibilidade lógica*, porém impossibilidade empírica; da *possibilidade empírica*, porém impossibilidade técnica; da *factibilidade técnica*, porém impossibilidade econômica e/ou ecológica; da *possibilidade econômica e/ou ecológica*, porém impossibilidade ética; da *possibilidade ética* ao princípio de operabilidade e efetivo processo de realização de uma norma, ato, instituição ou sistema político”. LUDWIG, Celso Luiz. *Da Ética à Filosofia Política Crítica na Transmodernidade*, p. 304.

referência, deverá suceder uma ética de responsabilidade, comprometida com a garantia do mínimo existencial e franqueadora de um espaço público aberto à definição compartilhada das decisões estatais – o que contempla o ideal da democracia participativa. Precisos estes princípios éticos, apresenta-se uma importante mediação institucional para a operacionalização da factibilidade do sujeito vivo, o planejamento econômico (*lato sensu*)¹⁶⁸.

Tal proposição encontra suporte em Franz Hinkelammert. Para ele, diante da lógica capitalista que informa os vários planos da sociedade, o planejamento serve como meio de previsão e limitação da irracionalidade do mercado, uma vez que “hoje, o mundo capitalista se encontra diante de uma crise - crise ecológica, crise de desemprego, crise de pauperização -, cuja solução ultrapassa os limites da sociedade capitalista, pois exige planejamento da sociedade e da natureza como um todo e implica a transformação da própria sociedade capitalista”¹⁶⁹. A solução para as catástrofes econômicas e sociais do automatismo de mercado, centrado apenas no cálculo da rentabilidade, está no *planejamento econômico*. “Somente o adequado planejamento econômico pode assegurar a racionalidade e a tendência ao equilíbrio econômico, com base na distribuição de renda alicerçada na satisfação das necessidades e em uma estrutura econômica que garanta a possibilidade de emprego para todos”¹⁷⁰.

O automatismo de mercado é incapaz de produzir o equilíbrio – exemplo disso são as práticas ilegais de monopólio, cartéis, trustes, especulação imobiliária etc. – por isso é fundamental a existência de planejamento econômico. Mas para que seja efetivo, o plano deve ser obrigatório e baseado nos critérios de adequada distribuição de renda, o que importa a desvinculação das ofertas de produtos e das regras de ações direcionadas a investimento de critérios de rentabilidade. O plano antecipa um futuro previsível – mas não em sua integralidade –, ele não evita crises, mas pode garantir que estas crises se mantenham dentro de marcos toleráveis¹⁷¹.

Unem-se, no planejamento econômico, o ético e o político, como uma relação de subsunção. Segundo afirma Celso Ludwig, “os princípios éticos são

¹⁶⁸ Usa-se a expressão *lato sensu* porque o planejamento urbano também é uma espécie de planejamento econômico. Isto é corroborado reforçado pela Constituição Federal, pois inclui o capítulo da Política Urbana no título relativo à Ordem Econômica. O planejamento urbanístico, portanto, é um planejamento *stricto sensu*.

¹⁶⁹ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, p. 197.

¹⁷⁰ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, p. 271.

¹⁷¹ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*, p. 276.

determinados nos níveis concretos, do mundo da vida e nas mediações sistêmicas (porque, afinal, não somos éticos na ética – e/ou nem na discursividade abstrata), pode-se afirmar que o político subsume o ético”¹⁷². Aplica-se, portanto, ao planejamento econômico – no cerne do qual também se insere o planejamento urbano – o que já foi tratado no segundo capítulo deste trabalho acerca do processo político e os critérios do princípio da ética factível.

O planejamento perfeito e a vida plena são marcos inacessíveis tendo em vista as limitações do sujeito e dos meios – segundo o já tratado princípio da impossibilidade – mas, ainda assim, não podem ser prescindidos. O planejamento não deve ser total, a delimitação do espaço no qual prevalece o planejamento de conjunto e daquele em que vigora a autonomia privada deve pautar-se em critérios e princípios razoáveis, que não anulem nem a esfera privada, menos ainda a coletiva. O planejamento deve ser constante, pois versa conjunturas dinâmicas e diferenciadas, o que demanda repetidas adaptações e debates políticos democráticos para a fixação de novas estratégias de ação. Para haver emancipações e progressos positivos na sociedade, a referência do planejamento deve ultrapassar o existente, rumando ao impossível – mas com a consciência de que esse impossível não pode ser atingido – e sempre partindo da premissa da factibilidade ética. Segundo Franz Hinkelammert:

a satisfação das necessidades básicas não é algo estático, mas sim algo que se desenvolve com o próprio processo histórico. No entanto, a dinâmica desse processo provém da imaginação transcendental como idealização da satisfação subjetiva das necessidades, que, por meio da mediação institucional, coloca a questão da mudança das próprias instituições. A conformação do sistema institucional segundo as necessidades básicas é uma condição para a libertação, não o seu cumprimento”¹⁷³.

A institucionalização é imprescindível a partir da impossibilidade humana de viver no nível da imaginação transcendental, trata-se de mediação necessária mas não superior ao sujeito humano. A institucionalidade é cogente devido à impossibilidade de uma sociedade humana ordenada pela espontaneidade das

¹⁷² Acrescenta o autor que “é nessa lógica que a pretensão de bondade é subsumida na pretensão política de justiça. É nesse sentido que o ético é subsumido no político, servindo de princípio orientador crítico de conteúdos, orientador crítico de formas, e orientador crítico da factibilidade da ação política. Dessa forma, assim entendida a filosofia do político, a pretensão política de justiça deve subsumir a pretensão de bondade ética. Subsunção, que na política, em virtude da demarcação específica dos princípios enunciados, será uma subsunção libertadora”. LUDWIG, Celso Luiz. *Da Ética à Filosofia Política Crítica na Transmodernidade*, p. 325.

¹⁷³ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica...*p. 295.

relações entre sujeitos, mas se não forem vistas como subsidiárias se sobreporão aos sujeitos¹⁷⁴.

É necessário transformar o sistema institucional para que dê lugar à vida pessoal subjetiva, que se oriente pelas necessidades básicas, condição esta para a libertação do sujeito. A emancipação surgida a partir do reconhecimento vivido entre os sujeitos impede opressões, discriminações e explorações, mas ao mesmo tempo depende de uma resposta institucional para se afirmar e generalizar.

Não se trata unicamente de uma institucionalidade que responda economicamente à satisfação das necessidades básicas. Trata-se de uma conformação do sistema político que corresponda aos direitos básicos que, institucionalmente, precisam apoiar as emancipações que surgem a partir do desenvolvimento das relações entre sujeitos que se reconhecem. No entanto, a satisfação das necessidades básicas é a última instância no sentido de que nenhum direito político é sustentável sem se inscrever nesse quadro material¹⁷⁵.

É imperiosa uma conformação do sistema político que corresponda aos direitos básicos que, institucionalmente, precisam apoiar as emancipações que surgem a partir do desenvolvimento das relações entre sujeitos que se reconhecem. No entanto, a satisfação das necessidades básicas é a última instância no sentido de que nenhum direito político é sustentável sem se inscrever nesse quadro material¹⁷⁶. Não se pode transformar tudo em escolhas e preferências se as necessidades não são passíveis de escolha pelo sujeito. Tem que ser uma política de afirmação da vida humana, para, após isto, falar-se em preferências.

O planejamento abordado aqui, que implemente o princípio da factibilidade ética, não pode ser tratado apenas como atividade técnica para profissionais especializados, visto que envolve decisões políticas, cujos reflexos se estendem para parcelas significativas da sociedade e tratam de necessidades humanas básicas. É necessário ter uma visão transdisciplinar e crítica sobre ele. Neste sentido, ensina Marcelo Lopes de Souza:

Um planejamento crítico, portanto, como pesquisa científica aplicada que é, deve, por um lado, manter-se vigilante diante do senso comum, desafiando-o e buscando “ultrapassá-lo” ao interrogar o não-interrogado e duvidar de certezas não-questionadas; ao mesmo tempo, um planejamento crítico não arrogante não pode simplesmente ignorar os “saberes locais” e os “mundos da vida” (*Lebenswelten*) dos homens e mulheres concretos, como se as

¹⁷⁴ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*...p. 292.

¹⁷⁵ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*...p. 296.

¹⁷⁶ HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à razão utópica*...p. 296.

aspirações e necessidades destes deveriam ser definidas por outros que não eles mesmos¹⁷⁷.

Salienta-se, após todo o exposto, que com a análise desta ética que deve nortear as políticas de planejamento urbano, procurou-se fazer compreender o seguinte: ao considerar o planejamento como meio de operacionalização de aspectos estéticos e técnicos, com altos níveis de eficiência econômica, de maneira indissociável se deve reconhecê-lo como importante mediação institucional (e política) de afirmação do sujeito vivo, tendo como referência a factibilidade ética do mínimo vital.

3.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A FACTIBILIDADE ÉTICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A organização dos núcleos urbanos é fundamental à operacionalização da ética factível. É nas cidades que palpitam, com maior frequência, grandes contingências de exclusões espaciais respeitantes à moradia, ao acesso a equipamentos e serviços públicos básicos, ao direito à livre circulação, ao trabalho e ao deleite do espírito. Inúmeras escolhas são possíveis no sentido de dar solução – ou não – às referidas deficiências, sempre considerando a infinidade de demandas e a limitação dos recursos públicos disponíveis. Mas, nos termos do que discorre Milton Santos, “o nível mínimo deve ser capaz de responder às necessidades consideradas mínimas, aquelas que não são adiáveis, nem compreensíveis e exigem resposta imediata, se realmente queremos, através de tais núcleos, assegurar aos cidadãos aquele mínimo de dignidade e decência que é um direito indiscutível de todos”¹⁷⁸.

Nas áreas urbanas, o plano da ética factível, ora versado, tem seus pressupostos inseridos no conteúdo do direito à cidade. Conforme será verticalizado na segunda parte deste trabalho, a cidade não existe por si própria, ela é resultado da interação dos espaços com os indivíduos. Através do cumprimento das funções da cidade se assegura este intercâmbio de forma digna e sustentável. Nelson Saule Junior destaca essa esfera de eticidade, ao afirmar que “o Direito à Cidade demarca

¹⁷⁷ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Beltrand Brasil, 2002, p. 36.

¹⁷⁸ SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985, p. 86.

a idéia da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania”¹⁷⁹.

A autora Carla Canepa anota que nas conclusões obtidas através da pesquisa nacional promovida pelo Ministério do Meio Ambiente, denominada “O que o brasileiro pensa do meio ambiente”, foram identificadas algumas dimensões básicas – ética, temporal, social e prática – dentre as quais cabe destacar a seguinte: “uma dimensão ética, em que se destaca o reconhecimento de que no almejado equilíbrio ecológico está em jogo mais do que um padrão duradouro de organização da sociedade; mas a vida dos demais seres e da própria espécie humana (gerações futuras).¹⁸⁰” Ou seja, antes de tratar da desmedida quantidade e variedade de exigências direcionadas à efetivação por intermédio das políticas públicas, existe um momento pressuposto do qual derivam os demais: a vida humana digna.

A Constituição da República insere em seu âmbito uma série de fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1.º), de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3.º) e de direitos e garantias fundamentais de caráter individual ou coletivo (Título II e outros dispositivos) que são hábeis a traduzir o conteúdo e condições do mínimo ético. Verifica-se, neste sentido, que não se está a versar, neste trabalho, sobre referentes éticos oriundos apenas de digressões teóricas de filósofos ou economistas. Trata-se, na realidade, de um modo possível de pensar os valores inseridos no ordenamento jurídico pátrio, os quais devem ser efetivados pelos Poderes Públicos diante das situações concretas. Dito de outro modo, a vinculação das políticas públicas (urbanísticas) a esta premissa material da factibilidade ética do sujeito vivo é uma maneira diferenciada de aventar teoricamente aquilo que é consagrado pelos juristas: a obrigatoriedade de as ações governamentais se respaldarem nos direitos fundamentais e, de conseqüência, serem eles o substrato e a finalidade das políticas públicas.

Todavia, para tal escopo é necessária a percepção de que, dentro de todo o rol de objetivos, fundamentos, princípios e direitos constitucionais, existem momentos em que poderão e deverão ser realizadas escolhas; mas algumas destas

¹⁷⁹ SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 31.

¹⁸⁰ CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis. In: Garcia, Maria (coordenadora). *A cidade e seu estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005, p. 136.

escolhas estão em um plano primeiro de acuidade, isto é, sua implementação figura como condição para a existência (digna) dos seres humanos. A idéia da factibilidade ética deve, deste modo, ter como referência a idéia de direitos fundamentais constitucionalmente consagrados; e demanda, de igual modo, sua apreensão a partir do contexto no qual se inserem, das condições reais que os condicionam e da sua inafastável construção discursiva, realizada através de processos políticos.

No presente momento, após a exposição dos três capítulos da primeira parte deste trabalho, sobrepõem-se e se harmonizam – de modo não tão harmônico assim – as três premissas das políticas públicas: o *institucional*, o *processual* e o *substancial*. O substancial, aqui versado, parte da necessidade de consolidação de um mínimo ético. Acontece que esta materialidade apenas pode ser preenchida nas práticas reais e a partir de processos políticos fortuitos e complexos, nos quais se realizam escolhas e são firmadas decisões. E, ainda, graças aos citados processos é que são legitimadas as instituições – notadamente estatais – as quais somente se sustentam a partir de deliberações democráticas. Firmadas as três premissas das políticas públicas, pode-se incorrer, a partir de agora, no tema acerca das questões institucionais, procedimentais e materiais peculiares às políticas municipais de desenvolvimento urbano.

PARTE II

POLÍTICAS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: A CIDADE, O PLANEJAMENTO E SEUS COROLÁRIOS

APRESENTAÇÃO

As conformações espaciais e sociais operadas nas cidades derivaram e ainda resultam de interações motivadas por relações sociais, econômicas e políticas conflitantes. Evidencia-se que, ao contrário de um ambiente planejado, as cidades em sua quase integralidade foram forjadas a partir de interesses específicos, nomeadamente interesses do capital. A conjuntura no Brasil, por consequência, é de muita desigualdade social, tráfego intenso, violência, alagamentos, poluição ambiental, sonora e visual e outros fatores prejudiciais à qualidade de vida.

As cidades compreendem diferentes organizações que se formaram tendo em vista a harmonização de convivências em comunidade, independentemente dos fatores que as determinaram. Todavia muitas deixaram de realizar as funções para as quais foram constituídas. Se as pessoas se deslocaram para as cidades em busca de emprego, para elas no trabalho estaria sua função. Se o objetivo era manufatura de produtos de maneira mais próxima dos fornecedores e da mão-de-obra, visualiza-se uma função produtiva. Se o escopo era consolidar conquistas, sua organização deveria ser de tal formato que criasse uma comunidade de relações sociais e culturais em que as pessoas se sentissem atraídas e estimuladas a permanecer nas cidades. Além das funções firmadas de início, muitas outras foram sendo agregadas na medida em que surgiram novos ajustes sociais e foram aperfeiçoados novos desígnios coletivos¹⁸¹. Percebe-se cidades que, ao invés de cumprirem funções buscadas por seus cidadãos ou imigrantes, desvirtuaram os propósitos destes para satisfazer interesses de determinados grupos, os quais não traduzem reais interesses públicos¹⁸².

¹⁸¹ Exemplo de ajuste social e, por inferência, de desígnio coletivo que passou a se manifestar com mais força nos tempos atuais são os movimentos em defesa da reforma urbana. Não obstante as necessidades pleiteadas por estes movimentos não sejam tão recentes assim, foi após a Constituição Federal, com suas disposições expressas acerca da política, que estes movimentos adquiriram um fôlego maior e um respaldo mais forte para exigirem a garantia do direito à cidade.

¹⁸² A despeito das inúmeras controvérsias existentes acerca da idéia de interesse público enquanto fundamento de intervenção do Estado, no plano das políticas urbanísticas ele terá alguns de seus caracteres circunscritos quando for analisado o princípio da função social da cidade.

Já é informação notória que cerca de 80% (oitenta por cento) da população brasileira vive nas cidades¹⁸³. Para atender suas demandas é forçoso pensar localmente – sem ignorar o global – pois as idéias de sustentabilidade de recursos naturais, de eficácia econômica e de necessidades sociais variam no tempo e no espaço. Para dar respostas eficientes é preciso conhecer os predicados e carências de cada cidade e aceitar que elas estão distantes de serem um modelo uniforme. As ações bem-sucedidas em um determinado espaço social não pressupõem resultados igualmente positivos se forem implementadas em outras áreas ou, ainda, naquele mesmo local alguns anos depois.

Uma forma original e recente, pensada por teóricos, legisladores e militantes de movimentos pró-reforma urbana, foi conceber a cidade não apenas como espaço coletivo. Ela passou a ser consagrada como uma entidade dotada de funções sociais e, de conseqüência, foi promovida à categoria de direito, o denominado *direito à cidade*. Esta roupagem contemporânea da qual a cidade se reveste – ou está a ponto de se revestir – alçando-a ao patamar de um direito fundamental, obriga novos olhares por parte do Estado e do ordenamento jurídico.

A transformação da realidade urbana exige mudanças expressivas e estas não podem emanar apenas dos cidadãos. É necessário um Estado forte que capitaneie políticas públicas. Aspectos como os padrões de consumo e de produção adotados nas cidades precisam ser refletidos, tendo como referência os entraves que conduzem ao desenvolvimento sustentável. As racionalidades que informam o mercado e a política cidadinos demandam novos enfoques, uma vez que estão insertas dentro de uma realidade específica, com particularidades e interações, em que os habitantes têm necessidades e, por conseqüência, as ações públicas normativas, regulatórias e prestacionais devem observar alguns pressupostos inafastáveis. O federalismo brasileiro não é de segregação, mas de cooperação. A distribuição de recursos e funções deve ser feita ao ente que estiver em melhores condições de empregá-los com eficiência e legitimidade.

¹⁸³ Segundo dados do IBGE, “nos anos 60, o Brasil ainda era um país agrícola, com uma taxa de urbanização de apenas 44,7%. Em 1980, 67,6% do total da população já vivia em cidades. Entre 1991 e 1996, houve um acréscimo de 12,1 milhões de habitantes urbanos, o que se reflete na elevada taxa de urbanização **(78,4%)**” (sem grifo no original). In: *Contagem da População, 1996. Resultados relativos a Sexo da População e Situação da Unidade Domiciliar* vol. 1. Tabela 6. Rio de Janeiro:IBGE, 1997, p. 23.

Nas cidades há uma correlação ininterrupta e intensa entre poder e propriedade. O Estado, enquanto uma importante instituição, que detém significativa parcela de poder, deve empregá-lo para além das determinações dos interesses dos proprietários. É imprescindível que inclua um propósito basilar: as *necessidades humanas*. A tendência histórica de exclusões não será revertida a partir de uma mão invisível do mercado ou por iniciativa apenas dos particulares, “a escala das necessidades demanda políticas públicas: promoção pública subsidiada e regulação para a ampliação do mercado”¹⁸⁴. É preciso entender que isto é a própria condição para o desenvolvimento da sociedade e carece da consideração de um momento anterior ao desenvolvimento econômico e tecnológico, que é o desenvolvimento social aliado à preservação do meio ambiente – a factibilidade ética.

As políticas públicas, a partir deste momento, incorporadas as premissas fixadas na primeira parte do trabalho, circunscrevem seu objeto: o *espaço urbano*. A distribuição humana em cada espaço é diferenciada e exclusiva. Milton Santos sempre alertou que o território tem papel ativo na plena realização humana e em função dele, depara-se com variados graus de cidadania, ora eficientes, ora deficitários e, por ilação, “mudanças no uso e na gestão do território se impõem, se queremos criar um novo tipo de cidadania, uma cidadania que nos ofereça como respeito à cultura e como busca da liberdade”¹⁸⁵. É no espaço das cidades, portanto, que se buscará tratar de questões que resgatam essa cidadania. Isto importa em uma complexidade de procedimentos políticos, através dos quais o Estado – na pessoa jurídica dos Municípios – intervém nos espaços urbanos para concretizar uma dignidade mínima de seus habitantes e, ao mesmo tempo, legitima suas ações por intermédio de uma governança democrática¹⁸⁶.

Para o referido escopo, o conhecimento da realidade empírica e o desenvolvimento de respostas aos problemas presentes e futuros requerem profissionais habilitados e conscientes de seus deveres legais e éticos. O

¹⁸⁴ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 145.

¹⁸⁵ SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 4.ª edição. São Paulo: Nobel, 1998, p. 06.

¹⁸⁶ Diogo de Figueiredo Moreira Neto elucida que a ação pública evoluiu de um caráter tradicionalmente burocrático e monolítico e cedeu para ações mais flexíveis, descentralizadas e consensuais. “O *governo* – a única solução imperativa, como método exclusivo de decisão política nas *sociedades fechadas*, cada vez mais se torna *governança* – a alternativa de solução dialogada e negociada, como método optativo de decisão política nas *sociedades abertas*”. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Governo e Governança em tempos de mundialização: reflexões à luz dos novos paradigmas do Direito*. *Revista de Direito Administrativo*. n.º 243. São Paulo: Editora Atlas, Set-Dez 2006, p. 46.

ordenamento pátrio, mormente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, em momento ulterior, com o advento do Estatuto da Cidade, encetou numerosos princípios, diretrizes e instrumentos jurídicos para os agentes públicos operarem mudanças racionais e includentes. Nesta esfera adquire força a técnica urbanística do planejamento, pois o Poder Público não é mais autorizado a capitanear intervenções nas cidades sem o respaldo em planos urbanísticos precedentes.

A mediação institucional do *planejamento urbano* é apontada aqui como meio técnico-jurídico-político com expressivas condições de gerir a ocupação e o aproveitamento dos espaços de modo a projetar para o futuro um desenvolvimento urbano que potencie as liberdades individuais – através da promoção de condições básicas de sobrevivência – e estimule as liberdades públicas – por meio da abertura institucional ao ativismo de entidades e membros da sociedade civil interessados nos reflexos das políticas urbanísticas.

Não se almeja fazer aqui uma narrativa ou uma análise do processo de urbanização das cidades permeada apenas por argumentos críticos, vinculando, a todo o momento, o planejamento urbano à conservação da posição social das classes privilegiadas. Críticas sempre serão necessárias e inesgotáveis¹⁸⁷. Contudo procura-se, a partir das ponderações e da experiência de notáveis teóricos e profissionais aqui compiladas, expor análises, informações e subsídios práticos hábeis a motivar uma apreensão sistemática das políticas de desenvolvimento urbano e, de conseqüência, viabilizar ações mais consistentes e factíveis. A imensa quantidade de planejamentos falhos, incoerentes e insuficientes com os quais se descobre na prática, significa ou pelo menos dá sinais de que os administradores públicos e a sociedade civil não entendem a real extensão e importância da projeção física, econômica e social operada pelo planejamento urbano e instrumentalizada em ações de ordenação da propriedade e dos ambientes municipais. Consoante o já explicitado na apresentação da primeira parte desta composição dissertativa, quer-

¹⁸⁷ Neste mesmo sentido Ermínia Maricato evidencia que as políticas de urbanismo demandam atitude propositiva dos cientistas e não apenas pensamento crítico. “Ele é, sem dúvida, fundamental para jogar luz sobre a realidade e alimentar o debate democrático, ao qual as elites brasileiras são historicamente avessas. Existe uma importante produção teórico-crítica de resistência, no Brasil. Por outro lado, aceitar a interpretação generalizante e ortodoxa sobre a inevitabilidade do planejamento reproduzir o *status quo*, leva á condenação de qualquer urbanismo (positivo) de esquerda. É a sentença de morte do urbanismo crítico propositivo, a menos que se apele, para sua salvação, às teorias baseadas no assalto ao aparelho de Estado”. In: *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, p. 48.

se trabalhar aqui não com questões utópicas, mas com possibilidades reais de ação, mediante algumas categorias e métodos que, se bem empregados, são capazes de produzir modificações positivas nos espaços urbanos, assentamentos humanos e na organização socioeconômica das cidades.

As disposições normativas e as intervenções estatais, manifestadas, em regra, através do poder de polícia e por meio da execução de serviços e obras públicas, não podem ser tratadas como um conjunto de regras sem efetividade prática ou como atuações restritas, direcionadas apenas a uma minoria, enquanto grande parte da população vive à revelia das ações, das normas e do controle dos agentes públicos. O Estado deve buscar um planejamento e uma ordenação urbana positivos, nortear suas condutas através da observância rigorosa destes e determinar a ação dos particulares no mesmo sentido. Não se trata mais de uma opção política ou de uma seleção administrativa, trata-se de condição imprescindível à sustentabilidade da vida nas cidades e ao desenvolvimento urbano.

CAPÍTULO I

A CIDADE ENQUANTO DIREITO E FUNÇÃO SOCIAL

Somente na Pólis, em comunidade com outros, o homem é capaz de cultivar em todas as direções todos os seus dotes, afirmando sua liberdade, pois não há liberdade solitária¹⁸⁸.

Milton Santos, *O Espaço do Cidadão*

Durante longos séculos, a Terra foi o grande laboratório do homem: só há pouco tempo é que a cidade assumiu esse papel. O fenômeno urbano manifesta hoje sua enormidade, desconcertante para a reflexão teórica, para a ação prática e mesmo para a imaginação. Sentido e finalidade da industrialização, a sociedade urbana se forma enquanto se procura. Obriga a reconsiderar a filosofia, a arte e a ciência¹⁸⁹.

Henri Lefebvre, *O Direito à Cidade*

1.1 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE, UM PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL A SER DESVELADO

O ambiente da cidade assume, no presente capítulo, uma posição de relevo frente às políticas municipais de desenvolvimento urbano. A decomposição teórica da categoria *cidade* será perpetrada em relação ao espaço, à formação social e aos valores existentes. Para tal desígnio, deve ser validada por fundamentos de caráter político, sociológico, ideológico e jurídico.

O *caput* do artigo 182 da Constituição Federal consagra o princípio básico que orienta todas as políticas urbanas: *função social da cidade*. O artigo 2.º do Estatuto da Cidade, ao estabelecer as diretrizes gerais ao exercício das ações urbanísticas reforça que todas têm idêntico escopo e acrescenta à função social da cidade o princípio da *função social da propriedade*. São eles, portanto, a nascente principiologia que traceja tanto as atividades dos Poderes Públicos nas esferas federal, estadual e municipal, quanto as atitudes dos particulares em quaisquer questões que se refiram ao uso e ocupação do solo e à urbanificação dos espaços e dos assentamentos urbanos.

O princípio da função social da propriedade tem toda uma tradição teórica construída pela literatura jurídica¹⁹⁰. Extrapolam mais de um século as discussões

¹⁸⁸ SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 4.ª edição. São Paulo: Nobel, 1998.

¹⁸⁹ LEFEBVRE, Henri. Trad. Rubens Eduardo Farias. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes Ltda, 1991.

¹⁹⁰ “O princípio da ‘função social’ da propriedade privada integra-se no movimento crítico à concepção absolutista do direito de propriedade da ideologia liberal. Um dos seus principais defensores foi, no princípio deste século, DUGUIT, o qual defendia que o direito si pode ser justificado pela missão social que deve desempenhar e que o proprietário deveria comportar-se e ser considerado, quanto à gestão dos seus bens, como um ‘funcionário’”. CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Livraria Almedina. 1989, p. 317.

entre privatistas e publicistas acerca deste princípio. Eles discutem e discorrem acerca dos seus contornos e das implicações que suscita à propriedade privada¹⁹¹.

No que diz respeito ao princípio da função social da cidade, não há uma *cultura jurídica* solidificada. As abordagens habituais da cidade e da urbanificação partem do âmbito patrimonial individual, enquanto esfera de direitos dotada de determinados limites que autorizam a ingerência do Estado em prol do interesse público. Para Gesta Leal “não há uma preocupação muito acentuada em se distinguir o problema da cidade enquanto espaço público do da propriedade privada e dos interesses privados”¹⁹². No Brasil o princípio da *função social da cidade* foi inaugurado expressamente em texto constitucional no ano de 1988 e, desde então, possui esparsas teorizações no ambiente jurídico. Trata-se de uma baliza precursora da ação estatal que deve servir de referência na adequação e implementação de políticas municipais de urbanificação, mas que demanda o estabelecimento de alguns marcos acerca do seu conteúdo.

Ao principiar da idéia de que as políticas públicas de desenvolvimento urbano devem estar respaldadas neste princípio, mostra-se necessário fixar alguns caracteres que lhe conferem identidade própria. Se as produções jurídico-literárias trazem elementos, mas estes são insuficientes, no cenário de discussões internacionais depara-se com subsídios para perceber toda a evolução ocorrida na compreensão das cidades. E, além disso, desde alguns fatos e movimentos nacionais importantes se depreende uma tímida formação da cultura das cidades no país. A preocupação deve, portanto, situar-se na apreciação do incremento ideológico ocorrido no século XX em torno do espaço local, momento em que surgem e evoluem as técnicas de urbanificação operadas pelo Estado. A partir disso é possível chegar a algumas conclusões sobre a cidade e suas funções.

O princípio da função social da cidade, com os seus caracteres e os seus valores constitutivos, pressupõe esclarecimentos sobre determinados fatores

¹⁹¹ O princípio da função social da propriedade foi inicialmente consagrado nos artigos 17 e 113 da Constituição de 1934, mas não foi implementado à época em função de inércia na edição de lei regulamentadora. A primeira previsão do princípio da função social da propriedade condizente com o conteúdo em que é apreendido atualmente ocorreu na Constituição de 1946, nos artigos 141 e 147. Angela Cassia Costaldello efetua uma breve análise histórica da vinculação da propriedade a sua função social, trazendo doutrina estrangeira e nacional. In: *As transformações do regime jurídico da propriedade privada: a influência do Direito Urbanístico. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*. nº 1. Curitiba: SER/UFPR, 2004.

¹⁹² LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 26.

sensíveis que permitem a demarcação (física) de um conceito de cidade. Isto implica analisar as características que lhe são inerentes e expor os critérios fixados por teóricos e por órgãos oficiais para estabelecer se determinado espaço configura uma mera aglomeração populacional ou se distingue, de fato, uma cidade.

A cidade, além de espaço, passa a ser concebida – nas ciências, na sociedade, no Direito – também como valor, como ambiente imprescindível ao desenvolvimento humano. A faceta axiológica foi sendo incluída e ampliada de maneira gradativa. Ela acompanhou mudanças ideológicas ocorridas na sociedade mundial e no ambiente brasileiro, a principiar por um caráter mais tecnicista até atingir níveis de consciência social e ambiental ativas. Este fato é corroborado pelas mudanças advindas nas Constituições brasileiras, a partir das quais houve o acréscimo e a solidificação de princípios e regras, muitos deles envolvendo aspectos atinentes à questão urbana. Desta gênese valorativa se subtraíram, portanto, fatores indispensáveis à qualificação do *princípio da função social da cidade* e do *direito à cidade* dele proveniente.

1.2 CIDADE: QUALIFICAÇÃO E ENUNCIADOS LINGÜÍSTICOS

1.2.1 CONCEITO DE CIDADE

Quer-se, neste momento, situar os espaços de ação urbanística do Estado que justificam ações de planejamento e ordenação urbanísticos. Esta providência é essencial para circunscrever os limites da ação interventiva dos Municípios na operacionalização das políticas urbanas, não só em função dos qualificativos físicos e sociológicos, mas, também, a cargo das limitações constitucionais ao exercício da competência urbanística. O espaço primordial para tal investida é, portanto, a cidade.

As cidades tiveram como fatos geradores diferenciados aspectos, sejam eles culturais, religiosos, físicos, políticos, econômicos, para fins de proteção, de abastecimento, como forma de consolidar conquistas. Nos termos do que discorre Rogério Gesta Leal, “a cidade, para nós, nesse particular apresenta-se como a projeção da sociedade em um espaço físico e simbólico, resultado de múltiplas relações e fenômenos, materiais e imateriais, instituída e instituinte de significações

e de funções sociais”¹⁹³. Inúmeros são os relatos passíveis de se expor a propósito da formação das cidades e, por inferência, dos elementos que a qualificam. Ante esta conjuntura, opta-se, aqui, por expor alguns poucos e universais critérios que possibilitam definir como é o ambiente de uma cidade. Pode-se, com tal providência, qualificar seus espaços físicos, destacar as formas de aglomeração populacional que comporta e explicitar em quais locais as intervenções públicas devem ser empregadas para fins de urbanificação.

Cidade traz a idéia de *urbano* e, por ilação, de cotejo com o ambiente rural. As *zonas rurais* distinguem-se por uma concentração populacional rarefeita e pela exploração de atividades econômicas como a agricultura e a pecuária. Segundo o conceito de área rural adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹⁹⁴, as zonas rurais são definidas por exclusão, isto é, são rurais aqueles territórios externos ao espaço urbano. Desta concepção deriva a inserção de todas as regiões objeto da política agrícola e fundiária, das áreas verdes, das praias, dos mangues, enfim de todos os espaços que não possuam os qualificativos próprios de uma cidade.

Já a *zona urbana* tem, entre seus caracteres, um fato gerador jurídico: está inserida em área interna ao perímetro urbano, devendo este ser fixado por lei¹⁹⁵. Mesmo que o governo municipal se omita em expedir lei específica, um perímetro urbano deve ser fundado – para fins censitários – e sua demarcação depende da anuência expressa do Prefeito. Existem, agregadas a áreas urbanas as denominadas *áreas de expansão ou extensão urbana* que “são os assentamentos situados em áreas fora do perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir da expansão de uma cidade ou vila, ou por elas englobados em sua expansão”¹⁹⁶. O

¹⁹³ LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico*, p. 34.

¹⁹⁴ Para o IBGE, a área rural é a “área externa ao perímetro urbano” Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/metodologia/metodologiacenso2000.pdf>. Acesso em 26/11/2007, p. 224.

¹⁹⁵ Para o IBGE, zona urbana é definida como a “área interna ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, definida por lei municipal. Para as cidades ou vilas onde não existe legislação que regulamente essas áreas, deve-se estabelecer um perímetro urbano para fins da coleta censitária, cujos limites devem ser aprovados pelo prefeito local”. Acesso em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/metodologia/metodologiacenso2000.pdf>. Acesso em em 26/11/2007, p. 224.

¹⁹⁶ No citado conceito há, ainda, a seguinte explicação: “por constituírem uma simples extensão da área efetivamente urbanizada, atribui-se, por definição, caráter urbano aos aglomerados rurais deste tipo. Tais assentamentos podem ser constituídos por loteamentos já habitados, conjuntos habitacionais, aglomerados de moradias ditas subnormais ou núcleos desenvolvidos em torno de estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços” Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

território da cidade é formado, destarte, pelas áreas urbanas e de expansão urbana. A qualificação urbanística do solo é essencial para que se delimitem no espaço os ambientes de incidência do planejamento e da ordenação do uso e ocupação do solo urbano.

Não é adequado equiparar *cidade* com a noção de *município*. Este é um ente da Federação, com personalidade jurídica de direito público interno, com competências legislativas e materiais prescritas na Constituição de 1988, dotado de algumas esferas de autonomia – organizacional, administrativa, política, financeira e legislativa – e inserido em um território específico¹⁹⁷. Não é apropriado igualar o município à cidade, porque aquele abrange regiões urbanas e rurais e tem seus poderes (públicos) exercidos sobre todo o território fixado para compor seus limites espaciais. Ainda que o planejamento urbano inclua, em uma esfera mais restrita, as áreas rurais, sobretudo no que concerne ao sistema viário e às áreas limítrofes entre o urbano e o rural, a competência para a regulação do solo e para a implementação de instrumentos de Direito Urbanístico cinge-se à região urbana e de expansão urbana.

Para compreender melhor esta não-coincidência entre as noções de município e de cidade, o artigo 32, do Código Tributário Nacional, determina a obrigatoriedade, a todos os municípios, que tenham interesse em cobrar o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU – que editem uma lei de delimitação do perímetro urbano, a qual deverá especificar os limites das áreas urbanas e de expansão urbana, devendo, para isso, existir determinada infra-estrutura e serviços¹⁹⁸. Já as

gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/metodologia/metodologiacenso2000.pdf>. Acesso em 26/11/2007, p. 224.

¹⁹⁷ José Afonso da Silva discorre que nos termos da Constituição Federal, “o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira”. In: SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 20ª edição. São Paulo, Malheiros: 2002, p. 619.

¹⁹⁸ Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. E, ainda, a Lei de Parcelamento do Solo – n.º 6.766/79 – reconhece a competência municipal para fixar por lei os limites da área urbana e que qualquer modificação do destino do solo urbano demandará participação do Incra. Art 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, *assim definidas por lei municipal*. Art 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e

áreas rurais externas a ela têm suas atividades controladas e reguladas pela União, através do Ministério da Agricultura e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária¹⁹⁹.

Deste modo, a referida lei de delimitação do perímetro urbano é, em regra, um diploma legal com poucos artigos mas cuja importância é fundamental para o planejamento urbano. Se um dado município possui regiões urbanas e rurais, a qualificação das espécies de zonas do município depende da fixação dos qualificativos da região urbana e de expansão urbana. A implementação de alguns instrumentos urbanísticos reduz-se à região da cidade, como é o caso da outorga onerosa do direito de construir ou das operações urbanísticas consorciadas. A competência tributária imobiliária do município – cobrança de IPTU – também depende desta lei, exigindo-se que estejam bem caracterizadas as adjacências de cada área. Por esta razão, deve ser parte integrante do diploma legal um mapa que delimite, através de uma representação gráfica, os perímetros urbano e rural, podendo tudo estar conjugado na própria lei ou demandar regulamentação posterior²⁰⁰.

Todavia esta separação legal das regiões urbana e rural não é suficiente para fundar uma definição de cidade. Por outro lado, a análise de aspectos históricos mostra-se insuficiente para diferenciá-la. Há que se socorrer de informações que são adotadas por órgãos oficiais e das qualificações doutrinárias empregadas para os aspectos citadinos. Os autores apontam inúmeros prismas para a distinção das cidades, entre os quais se destacam três principais, que são o *demográfico*, o *econômico* e o *político-administrativo*.

Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

¹⁹⁹ As atribuições do INCRA e da União, neste sentido, estão fixadas no Estatuto da Terra – Lei n.º 4.504/1964, cabendo citar os artigos 43 e 44 que preceituam: Art. 43. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a realização de estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária. Art. 44. São objetivos dos zoneamentos definidos no artigo anterior: I - estabelecer as diretrizes da política agrária a ser adotada em cada tipo de região; II - programar a ação dos órgãos governamentais, para desenvolvimento do setor rural, nas regiões delimitadas como de maior significação econômica e social.

²⁰⁰ Segundo Joaquim Castro Aguiar, a lei municipal que definir as características das zonas urbanas e de expansão urbana não precisa, necessariamente, fazer a delimitação física da área. Esta lei poderá apenas estabelecer alguns pressupostos e condições destas áreas e a demarcação pode ser feita por decreto executivo. “Aliás, este seria o caminho realmente adequado: a lei estabelece, abstratamente, os pressupostos e o Executivo, identificando-os, fixa, por decreto, concretamente, a área”. In: *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 63.

Segundo o critério *demográfico*, cidades são as áreas que possuem significativa concentração populacional. Não existe um padrão numérico mundial. O usual é que cada país, por intermédio de seu órgão oficial competente, firme um critério quantitativo específico para definir a partir de que limiar populacional determinada região pode ser considerada uma cidade²⁰¹. A Organização das Nações Unidas prevê que deve existir uma concentração populacional de, pelo menos, 20.000 (vinte mil) habitantes. No Brasil o IBGE não estabelece um número mínimo de habitantes, mas assevera que a cidade “é a localidade onde está sediada a Prefeitura Municipal. É constituída pela área urbana do distrito-sede e delimitada pelo perímetro urbano estabelecido por lei municipal”²⁰².

O elemento *econômico* refere-se às espécies de atividades exploradas nas cidades. Segundo Max Weber, ao se falar de cidade no sentido econômico, quer se referir a uma localidade de mercado como centro econômico do povoado, isto é, a um “mercado no qual, em virtude da existente especialização da produção econômica, também a população não-urbana satisfaz suas necessidades de produtos industriais ou artigos mercantis ou de ambos e, como é natural, também, os próprios moradores da cidade trocam entre si os produtos especiais e satisfazem as necessidades de consumo de suas economias”²⁰³.

O terceiro critério para definição de cidade é o *político-administrativo*. Em função deste, ela traduz-se como sede de poderes que organizam a área urbana e outras regiões no seu entorno. No mesmo sentido, Mariana Mencio afirma que “do ponto de vista jurídico, cidade envolve necessariamente um núcleo urbano, qualificado por conter a sede do governo municipal”²⁰⁴. Este raciocínio é o mesmo adotado pelo IBGE, consoante o retroreferido, mas deve ser ponderado, quando se trata de Direito Urbanístico, já que, dentro do território de um mesmo Município,

²⁰¹ Na França, por exemplo, para definir se em determinada região será implementado um planejamento rural – Plan d’Aménagement Rural – ou um planejamento urbano – Plal d’Occupations des Sols – foi estabelecido o limiar de 10.000 (dez mil habitantes). Ver GILLI, Jean-Paul. *Lexique Droit de l’Urbanisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 1978, pp. 96/97.

²⁰² Disponível

em:

<www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/metodologia/metodologia_censo2000.pdf>. Acesso em 06/11/2007, p. 222. Joaquim Castro Aguiar não concorda com esta classificação restrita do IBGE, ele entende que além disto, deve-se, também, considerar os aspectos demográficos e econômicos. Afirma que “cidade não é apenas sede do Município, a sede do governo municipal, mas todo complexo demográfico urbano social e economicamente expressivo, com grande concentração populacional”. In: *Direito da Cidade*, p. 46.

²⁰³ WEBER, Max. Trad. Régis Barbosa e Karen E Barbosa. *Economia e Sociedade*: V II., p. 411.

²⁰⁴ MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência Pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 31.

pode existir mais de uma concentração urbana e, mesmo que alguma delas não seja sede do governo municipal, deve ser apreendida como cidade para fins de implementação da política urbana.

José Afonso da Silva, admitindo os critérios econômico e político-administrativo, define a cidade brasileira como um “núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fator de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*”. E acrescenta que se for considerada a cidade do ponto de vista urbanístico, deve existir, ainda, unidades edilícias e equipamentos públicos – como estradas, ruas, praças, parques, canalização subterrânea, escolas, igrejas e hospitais²⁰⁵.

Ainda que cidade não seja, para o Direito, um ente com personalidade jurídica própria, é essencial ter clara apreensão dos limites do seu feitiço, de maneira a permitir que os entes da Federação exerçam, em moldes adequados, suas atribuições constitucionais – legislativas e materiais – e não usurpem as competências ou firam a autonomia uns dos outros. Não se olvida o fato de que a política urbana, em muitos aspectos, englobe também áreas rurais, visto que, se não for abrangido o espaço municipal em sua integralidade e consideradas suas interações, podem restar prejudicados os resultados da intervenção urbanística. Mas é imprescindível, de igual forma, que administradores públicos tenham compreensão do alcance de sua atividade para não ferirem o princípio federativo²⁰⁶.

Delimitado o conceito de cidade e suas características próprias – segundo os critérios assinalados – pode-se, na seqüência, dentro de um plano axiológico, balizar o sentido de afirmar que a cidade detém função social. Além da relatada

²⁰⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4.^a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 26.

²⁰⁶ A Constituição Federal, em seu art. 22, inciso I estabelece que é competência *privativa* da União legislar sobre Direito Agrário. De modo a conservar a coerência de atribuições, a Carta Magna, no Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária) do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) foi estabelecida a competência da União para realizar a Política Agrícola. Em igual sentido, a lei n.º 8171/1991 que dispõe sobre a política agrícola, preconiza em seu art. 1.º e parágrafo único o seguinte: Art. 1º Esta lei fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal. Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, entende-se por atividade agrícola a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais. Ou seja, as regiões agrícola, pecuária, pesqueira florestal devem ser consideradas como *não urbanas*, submetendo-se à competência legislativa e material da União.

conceituação com caráter mais técnico, é imperioso destacar algumas das particularidades da cidade como o tipo de sociedade que ela agrega, a composição e funcionamento do seu conjunto, suas formações sociais, as necessidades de seus cidadãos e a especificidade das relações que nela se formam. Lefèbvre discorre que “a cidade é obra, a ser associada mais com obra de arte do que com o simples produto material. Se há uma produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, mais do que uma produção de objetos”²⁰⁷. É, portanto, com a agregação de noções racionalizadas e racionalizantes às concepções de produção e reprodução dos seres humanos que se abordará a idéia de cidade; ou, dito de outra maneira, a cidade será abordada como produtor e produto do intercâmbio de aspectos objetivos e subjetivos, racionais (técnicos) e axiológicos.

1.2.2. O RADICAL URBANO E SEUS CONSECTÁRIOS²⁰⁸

Esclarecido que a noção de cidade está indissociada da idéia de “urbano”, tratar-se-á, de forma sintética, dos enunciados lingüísticos relacionados àquele. De igual forma, estes mesmos enunciados merecem destaque, porque são providos de significados e decorrências importantes na apreensão do fenômeno urbano. São eles: urbanização, urbanificação, urbanismo, atividades urbanísticas, Direito Urbanístico e política urbana.

O processo alcunhado *urbanização*, enquanto fenômeno moderno e próprio das sociedades industrializadas, é empregado “para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural”²⁰⁹. Urbanização é um fenômeno histórico não controlado pelo homem, conseqüência derivada do desenvolvimento técnico e científico promovido pela ação humana e que teve conseqüências negativas de grandes proporções, como os enormes contingentes de exclusão social e de destruição do meio ambiente. A insuficiente preocupação do

²⁰⁷ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*, p. 46.

²⁰⁸ O vocábulo “urbano” é empregado no título deste subitem com duas significações distintas: uma relacionada ao termo “vocábulo” e outra à palavra “consectários”. Na primeira situação, é feita uma espécie de decomposição morfológica na qual o “urbano” é o radical, ou seja, ele é a base significativa a partir da qual são formadas as demais palavras ou expressões – *urbanificação*, *urbanização*, técnicas *urbanísticas*, Direito *Urbanístico* e política *urbana*. Na segunda hipótese, o urbano é considerado um adjetivo cujo conteúdo é fundamental e determinante na compreensão dos seus corolários.

²⁰⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 26.

Estado com a necessidade de investimento e planejamento das cidades – como remédio para adequar de modo mais racional e distributivo o inchaço populacional – ocasionou panoramas de legalidades e ilegalidades, pobreza e riqueza e de acesso e exclusão dentro dos centros urbanos.

A despeito da consciência a respeito da necessidade de providências emergenciais, para ajustar essas incongruências, e da imprescindibilidade do Estado como protagonista nas intervenções no espaço ter-se evidenciado, de modo expressivo, apenas no século XX, a partir deste período aprimoraram-se técnicas e ações para promover ajustes estruturais na cidade. Esta prática de suprir as deficiências urbanas é denominada, por conseguinte, de *urbanificação*.

É corrente no direito e na prática política empregar-se em formato inadequado o termo *urbanização*. Um exemplo concreto e atual é a expressão “urbanização de favelas” utilizado pelo Governo Federal na implementação do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC –, assim como o fazem os Estados e Municípios em suas ações de planejamento urbano. Até mesmo os dicionários da Língua Portuguesa definem urbanização equivocadamente²¹⁰. É provável que isto ocasione, com o tempo, a deferência da palavra urbanização como equivalente ao vocábulo urbanificação.

Enquanto esta equiparação não se consolida, a urbanificação segue sendo definida como a prática de atenuar os problemas gerados pela urbanização e operacionaliza-se através de *atividades urbanísticas*, que são as técnicas de adequação dos problemas urbanos. José Afonso da Silva aponta algumas das principais atividades urbanísticas, que podem ser resumidas nas seguintes: planejamento, ordenação do solo e das atividades edilícias e instrumentos de intervenção urbanística²¹¹.

As primeiras atividades urbanísticas foram, com mais expressão, desenvolvidas e aplicadas no âmbito do *Urbanismo*, que é uma ciência preocupada com a fixação de orientações para a organização dos espaços, por meio de princípios e técnicas de uso e ocupação do solo urbano. Através de suas normas, o Urbanismo prescreve e impõe regras de “desenvolvimento, de funcionalidade, de

²¹⁰ Urbanização: 1. ato ou efeito de urbanizar; 2. conjunto de técnicas e de obras que permitem dotar uma cidade ou área de cidade de condições de infra-estrutura, planejamento, organização administrativa e embelezamento conforme os princípios do urbanismo; 3. concentração de população em aglomerações de caráter urbano, “Há uma urbanização crescente nas periferias das grandes cidades”. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2809.

²¹¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, pp. 31-34.

conforto e de estética da cidade, e planifica suas adjacências racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano, a *urbe*²¹².

Sucedo que a concepção a respeito do objeto do urbanismo evolui de uma noção de organização de espaços e salubridade urbana para a idéia de promoção da dignidade humana e da qualidade de vida para todos os cidadãos. Angela Cassia Costaldello traz uma noção mais contemporânea para este ramo científico e afirma que:

em última análise, o urbanismo é uma realidade, um *fato* retratado pelas persistentes exigências dos assentamentos urbanos, pela progressiva necessidade de ordenação e aproveitamento do solo. Em paralelo a esta realidade social invencível, o urbanismo é, igualmente, um desafio, na medida em que dele partem novas expectativas e perspectivas de utilização do solo, de melhoria de vida dos aglomerados humanos, de racionalização do espaço e do uso do meio ambiente²¹³.

Atividades urbanísticas – objeto das ações de urbanismo – inserem-se no plano de atuação do Poder Público. Elas envolvem atividades que interferem diretamente na propriedade privada e se fundamentam na justa e funcional adequação dos espaços urbanos. Trata-se, portanto, de *função pública*²¹⁴, visto que somente um poder instituído e com suporte no princípio da legalidade, pode intervir nos espaços públicos e particulares e nas atividades da sociedade com vistas a satisfazer interesses públicos. E, diante da necessária legalidade na qual devem respaldar-se os administradores públicos, é que tem sentido e importância o *Direito Urbanístico*.

Neste particular, José Afonso da Silva afirma:

Daí por que, hoje se reconhece que a *atividade urbanística é função pública*. Mas, também, por ser uma atividade do Poder Público que interfere com a esfera do interesse particular, visando à realização de interesse da coletividade, deve contar com autorizações legais para poder limitar os direitos dos proprietários particulares ou para privá-los da propriedade. Essa atividade deve, pois, desenvolver-se nos estritos limites jurídicos, e isso decorre do fato de que toda planificação urbanística comporta uma disciplina de bens e atividades que não pode

²¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6.^a edição (atualizada por Izabel C. L. Monteiro e Yara D. P. Monteiro). São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 512.

²¹³ Angela Cassia Costaldello acrescenta ao citado conceito de urbanismo que, “etimologicamente, a palavra “urbanismo” deriva do termo latino “urbs”, que significa “cidade” e, por extensão, relaciona-se também às pessoas que nela habitam”. In: As transformações do regime jurídico da propriedade privada: a influência no Direito Urbanístico, p. 162.

²¹⁴ Tratar o urbanismo como função pública provem de teóricos europeus, principalmente espanhóis e franceses. Pedro Escribano Collado afirma, neste sentido, que “para la legislación urbanística la figura del plan se há convertido em el instrumento básico de la función pública de urbanismo. Sobre el particular la doutrina y la jurisprudencia se han pronunciado reiteradamente”. COLLADO, Pedro Escribano. *La propiedad privada urbana: encuadramiento y régimen*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1979, p. 164.

atuar senão no quadro de uma regulamentação jurídica, pela delimitação que necessariamente põe à propriedade pública e privada ou, mesmo, por tolher o gozo desta²¹⁵.

As atividades urbanísticas foram, por muito tempo, consideradas como objeto exclusivo de estudo do Urbanismo, sobretudo porque foi neste âmbito científico que se desenvolveram as primeiras regras e princípios de adequação e planejamento dos espaços urbanos, consoante será tratado a seguir. A conexão da questão urbana com outros ramos do conhecimento, como a Sociologia, a Geografia, a Biologia e o Direito e a aquiescência de que sua operacionalização se insere em processos de conflitos e de relações de poder – que estão muito além do embelezamento e da funcionalização dos espaços e construções – fez com que nos tempos hodiernos não se possa mais tratar a atividade urbanística apenas dentro do contexto do Urbanismo, mas a partir da idéia de *política urbana*, assim como é denominada no Capítulo II do Título VII da Constituição Federal. Para Marcelo de Souza “o planejamento e a gestão das cidades são e devem ser reconhecidos como questões acima de tudo *políticas*, em sentido amplo, e nobre, e não como questões sobretudo “técnicas” ou “científicas”²¹⁶.

A ampliação dos limites da incidência e qualificação do Direito Urbanístico, também ocorreu em esfera internacional. Henri Jaquot e François Priet ponderam que o advento do direito contemporâneo do urbanismo “não é apenas uma disciplina científica, é também uma atividade de interesse geral que permite determinar os âmbitos da vida quotidiana dos cidadãos. Ele foi encarregado da responsabilidade pelas coletividades públicas e constitui uma “política pública”. Esclarecem ainda que “se moveu da polícia do urbanismo que progressivamente aprimorou-se e se transformou até o surgimento de um verdadeiro Direito do Urbanismo”²¹⁷. É nesse

²¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 34.

²¹⁶ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade*, p. 96.

²¹⁷ “L’urbanisme n’est pas seulement une discipline scientifique, c’est aussi une activité d’intérêt général qui permet de déterminer les cadres de la vie quotidienne des citoyens. Il a été pris en charge par les collectivités publiques et il constitue une «politique publique». (...) Il s’agit de la police de l’urbanisme qui s’est progressivement enrichie et transformée jusqu’à donner naissance à un véritable «Droit» de l’urbanisme”. (O Urbanismo não é apenas uma disciplina científica, é também uma atividade de interesse geral que permite determinar os âmbitos da vida cotidiana dos cidadãos. Ele assumiu o encargo pelas coletividades públicas até se constituir uma política pública. (...) Ele se originou da polícia do urbanismo que foi progressivamente implementada e transformada até dar origem a um verdadeiro Direito do Urbanismo). E, ainda, o autor define Direito Urbanístico nos seguintes termos: “Le droit de l’urbanisme peut être défini comme l’ensemble des règles et institutions relatives à l’aménagement et au développement urbains. Il a vocation à encadrer l’évolution physique des villes” (O Direito do Urbanismo pode ser definido como o conjunto de regras e instituições relativas à administração e ao desenvolvimento urbano. Ele tem a vocação de organizar e evolução

ambiente político mais complexo e interativo, portanto, que será abordada a idéia de cidade enquanto função e enquanto direito.

1.3 REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS PARA AS FUNÇÕES DA CIDADE

1.3.1 CARTA DE ATENAS

O Urbanismo é uma ciência que se consolidou no início do século XX²¹⁸. Embora questões de planejamento e conformação dos espaços físicos sejam inerentes à própria existência humana – por uma questão de lógica de sobrevivência e conforme relatos de inúmeras obras históricas²¹⁹ – foi no referido momento que se firmou uma sistematização de princípios e técnicas de urbanificação dos espaços.

Na Europa – com destaque para o período pós-I Guerra Mundial²²⁰ – a necessidade de muitos países se reestruturarem e, acrescido a isto, a grande concentração demográfica resultante de uma urbanização intensiva ocorrida com o desenvolvimento industrial, deprecavam a adequação ordenada dos espaços das cidades. Isto demandaria a ação ativa dos Estados na configuração de ambientes comuns e na realização de grandes obras de estruturação urbana.

Le Corbusier registrou que “por volta de 1900, se dá o cisma arquitetural de onde nasce o *novo estilo*, o *modern style*”²²¹. Naquele momento histórico, arquitetos de vários países já vinham executando alguns empreendimentos. Sob a liderança de Charles-Edouard Jeanneret – o qual se intitulava *Le Corbusier* – os arquitetos

psíquica das vilas). JACQUOT, Henri. PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 4.^a édition. Paris: Dalloz, 2001, pp. 06 e 08.

²¹⁸ Conforme informa Topalov, “a idéia de que existem “problemas urbanos” é recente. Tem sua origem nos começos do século XX com os reformadores de moradias e os primeiros urbanistas os filantropos e os assistentes sociais, que tinham que enfrentar a realidade das grandes metrópoles do mundo industrial.” In: TOPALOV, Christian. *Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX*. In: *Cidade, povo e nação: gênese do Urbanismo Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 23.

²¹⁹ Sobre o tema ver MUMFORD, Lewis. *A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas*. 2.^a edição. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

²²⁰ “Depois da guerra de 1914-18, aparece *L'Esprit Nouveau*, revista internacional da atividade contemporânea que apresenta de modo especial os problemas da arquitetura e do urbanismo, despertando um interesse que, imediatamente, ultrapassa as fronteiras. Estas teses (ética e estética, técnica e sociológica) são materializadas (1922, Salão de Outono) pelo estudo de Le Corbusier, denominado *Une Ville Contemporaine de 3 Millions d'Habitants*. Alguns problemas nele salientados tornar-se-ão da mais premente atualidade: o lar (célula de habitação, o loteamento racional compreendendo o futuro “estatuto do solo” e a determinação de “unidades de grandeza desconformes”), o urbanismo de hoje levando em conta as condições de habitação, de trabalho, de repouso e de circulação.” LE CORBUSIER. *Planejamento Urbano*. 2.^a ed. São Paulo: Perspectiva, 1971, p. 41.

²²¹ LE CORBUSIER. *Planejamento Urbano*, p. 34.

modernistas decidiram sistematizar em conjunto pesquisas, propostas e conquistas que desenvolviam há tempos em seus países. No ano de 1928, portanto, eles criaram os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna – CIAMs – e o Comitê Internacional para a Resolução dos Problemas Arquitetônicos Contemporâneos - CIRPAC, que era o comitê diretor dos CIAMs²²². Desde então, sucederam-se congressos com a mesma denominação em alternados locais.

O quarto CIAM, ocorrido no ano de 1933, que tinha como tema *A cidade funcional*, era para ter acontecido na cidade de Moscou, mas em virtude de problemas com o governo soviético da época, acabou sendo realizado a bordo do navio Paris II, de um armador grego, e concluído dias após na cidade de Atenas. Neste CIAM, assim como nos demais, muito se discutiu, mas nenhum documento específico foi elaborado no transcorrer do Congresso. Diversas das conclusões estenderam-se para além da necessidade de aprimoramento das técnicas de urbanificação e incluíram os aspectos político e social como partes inafastáveis à intervenção no espaço urbano²²³. O governo grego publicou alguns documentos baseados nas atas confeccionadas nos encontros. Nos anos seguintes foram apregoados instrumentos de outros especialistas participantes, mas foi o documento denominado *Carta de Atenas*, de autoria de Le Corbusier, o mais aceito e considerado até hoje o documento oficial daquele congresso. Como afirmou Le Corbusier “em 1933, os C.I.A.M. encerram seu IV Congresso em Atenas, com as “Constatations” publicadas em 1943, sob o título *La Charte d’Athènes*”²²⁴.

²²² SHERER, Rebeca. Apresentação. IN: LE CORBUSIER. Trad. Rebeca Scherer. *A Carta de Atenas – versão de Le Corbusier*. São Paulo: HUCITEC:Edusp, 1993, [s.l.].

²²³ Consoante afirma Rebeca Sherer, “embora os participantes do congresso o tenham concluído com uma série de constatações, sem formular propostas de ação comum ou modelos urbanísticos concretos, ficou patente que as mudanças necessárias ao urbanismo contemporâneo implicavam uma posição política diferenciada e não apenas a melhoria na técnica das práticas profissionais existentes. O resultado dos trabalhos foi reunido no documento que se chamou “Carta de Atenas”. (...) “Tratava-se de propor uma cidade que funcionasse adequadamente para o conjunto de sua população, distribuindo entre todos as possibilidades de bem-estar decorrentes dos avanços técnicos; semelhante objetivo supunha, evidentemente, alternativas políticas muito precisas, ainda que utópicas para a etapa histórica então em curso”. No mesmo sentido cabe destacar, também, o dispositivo 91 da Carta de Atenas: 91) “A marcha dos acontecimentos será profundamente influenciada pelos fatores políticos, sociais e econômicos. Não basta que a necessidade do estatuto do solo e de certos princípios de construção seja admitida. É preciso, ainda, para passar da teoria aos atos, o concurso dos seguintes fatores: um poder político tal como se o deseja, clarividente, convicto, decidido a realizar as melhores condições de vida, elaboradas e expressas nos planos; uma população esclarecida para compreender, desejar, reivindicar aquilo que os especialistas planejaram para ela; uma situação econômica que permita empreender e prosseguir os trabalhos, alguns dos quais serão consideráveis”. In: LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*.

²²⁴ LE CORBUSIER. *Planejamento Urbano*, p. 24

Não se pretende aqui examinar o movimento modernista, suas implicações estéticas e estruturais na cidade, mas a organização de alguns conceitos e atividades próprias à realidade das cidades fixadas naquele momento histórico. Ainda que a Carta de Atenas seja resultado de discussões de especialistas na área de conhecimento da Arquitetura e Urbanismo, muitas de suas constatações e conclusões são propícias ao estabelecimento das bases para pensar o princípio da função social da cidade. Para além da preocupação puramente eficiente e estética com o espaço, os debates desdobraram-se para questões como a imprescindibilidade do Estado na execução de grandes empreendimentos e a primazia que deve ser atribuída ao sujeito humano²²⁵. Foi, também, incluída a concepção que já se vinha estabelecendo acerca da conexão do direito de propriedade também aos interesses coletivos²²⁶, da necessidade de adequar o planejamento local com o regional²²⁷ e de obtenção de soluções para os problemas habitacionais de modo a existir compromisso público em relação a uma habitação mais apropriada para todos. Enfim, trata-se de um marco histórico de referência internacional para o Urbanismo e, no tempo presente, para o próprio Direito Urbanístico.

A Carta de Atenas foi organizada em três partes principais: i) a primeira, na qual são identificados os caracteres da conjuntura das cidades, denominada “a cidade e sua região”; ii) a segunda, em que são apontadas as deficiências urbanas, estabelecidas as chaves do urbanismo e apresentadas as soluções para aquelas – “estado atual das cidades, críticas & remédios”; iii) no terceiro momento são expostas as conclusões obtidas com as discussões. A segunda parte da Carta de Atenas merece especial destaque, pois nela são dispostos os problemas específicos

²²⁵ Como o próprio Le Corbusier esclarece, pretendia-se “forjar as ferramentas, respondendo às funções da vida, habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, aos quais um objetivo elevado, conquanto acessível, possa ser atribuído: *a alegria de viver*”. E, esta alegria de viver, devia ser pensada considerando o bem do sujeito: “procurar-se-á, é claro, a eficiência. Porém a eficiência só poderá ser definida em função de um *a priori*. Esse *a priori* não é aqui a glorificação das técnicas, mas, ao contrário, sua colocação a serviço e em favor dos homens” LE CORBUSIER. *Planejamento Urbano*, pp. 53 e 62.

²²⁶ “2 – A vida só se desenvolve na medida em que são conciliados os dois princípios contraditórios que regem a personalidade humana: o individual e o coletivo”.

²²⁷ “1 – A Cidade é só uma parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região.” Importância do plano que ligue o Município às regiões vizinhas, logo importância dos planos regionais”.

de cada uma das funções urbanas e as sugestões de retificação a partir das quatro principais esferas da vida na cidade: *habitação, trabalho, lazer e circulação*²²⁸.

A *habitação* envolve, além do direito à moradia, elementos considerados prolongamento desta²²⁹ que são de duas ordens: os essencialmente materiais – saneamento e manutenção – e os de alcance espiritual – creche, escola, oficina da juventude entre outros. A habitação carece de ferramentas que proporcionem condições básicas de existência, de realizar a saúde moral e física dos habitantes. O dispositivo 15 da Carta de Atenas preconiza que “é preciso tornar acessível para todos, por meio de uma legislação implacável, certa qualidade de bem-estar, independentemente de qualquer questão de dinheiro. É preciso impedir, para sempre, por uma rigorosa e regulamentação urbana, que famílias inteiras sejam privadas de luz, de ar e de espaço”. Trata-se de uma concepção mais funcionalista e menos social da moradia.

O *trabalho* incorpora o juízo de que existem inúmeros tipos de ferramentas que promovem a execução mais rápida e segura do trabalho, oferecendo condições indispensáveis de higiene e estimulantes à alegria no trabalho. Questões como o paisagismo e áreas verdes para tornar o ambiente laborativo mais agradável, a constante limpeza das estruturas, iluminação, silêncio apropriado, facilidade de contatos, proximidade a outros escritórios, eficiência e eficácia²³⁰.

São necessárias, ainda, unidades de *lazer*, como locais com equipamentos esportivos, parques, centros de diversões populares, bibliotecas, teatros, cafés, restaurantes; enfim, um instrumental imprescindível ao deleite do espírito. “O urbanismo é chamado para conceber as regras necessárias a assegurar aos cidadãos as condições de vida que salvaguardem não só sua saúde física mas, também, sua saúde moral e a alegria de viver delas decorrente”²³¹.

E a *circulação* deve ser também priorizada, conquanto sua função primitiva é dissolver a confusão entre as velocidades naturais – passo do homem – e as velocidades mecânicas – veículos automotores, bicicleta – por meio de uma classificação ajustada. Busca-se, por conseguinte, lugares de estacionamento fora

²²⁸ “77 – As chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular”. LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*.

²²⁹ “18 – Além da moradia, as famílias necessitam de instituições coletivas como equipamentos de saúde, escolas, creches, hospitais, os quais são verdadeiros prolongamentos da moradia”.

²³⁰ LE CORBUSIER. *Planejamento Urbano*. 2.ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1971, pp. 70-78.

²³¹ Dispositivo 32 da Carta de Atenas. LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*.

das áreas de circulação, paisagismo nas vias, a ligação da cidade com os outros territórios.

O movimento modernista na arquitetura traduzido na Carta de Atenas sofreu e ainda sofre inúmeras críticas em função de seu extremado racionalismo²³². A Carta traduz uma ramificação denominada *urbanismo funcionalista* que concebe a cidade com um grande ser com diferentes funções²³³ e estas são delimitadas, de modo fundamental, a partir do zoneamento. Nos termos da Carta, “o zoneamento, levando em consideração as funções-chave – habitar, trabalhar, recrear-se – ordenará o território urbano. A circulação, esta quarta função, só deve ter um objetivo; estabelecer uma comunicação proveitosa entre as outras três”²³⁴. Tal movimento parte do pressuposto de que o Estado, por ser o único ente em condições financeiras de promover a estruturação urbana e de realizar grandes obras de interesse público, o faz enquanto entidade neutra, cabendo-lhe contratar uma equipe técnica especializada que dê todo o suporte necessário²³⁵. Tais concepções podem ser aferidas em muitos itens da Carta de Atenas.

Outra crítica que se pode opor aos arquitetos que seguiam a linha teórica da Carta de Atenas, é a desconsideração da diversidade cultural e do direito de autodeterminação dos povos, o que contraria a pluralidade social e das diferentes *respublicas* tratadas no segundo capítulo. Sobre isto, relata Rebeca Sherer:

Os homens eram vistos como uma soma de constantes bio-psicológicas, ignorando-se tanto as diferenças presentes nas diversas culturas, quanto as diferenças de classe no interior das sociedades. Conseqüentemente, propunha-se para o espaço um tratamento homogêneo que não incorporava a análise das diferenças de classe, já que estas eram vistas apenas como diferentes e não como estruturalmente antagônicas, deixando-se de lado das diversas condições de apropriação do espaço presentes a nível intraurbano”²³⁶.

²³² Ao tratar da linha científica e profissional de Le Corbusier, Rogério Gesta Leal afirma que “Para o pensador francês, a cidade deve operar com a lógica de uma máquina, buscando na eficiência, na racionalidade e na precisão os indicadores de maximização de suas potencialidades, tendo como objetivo a integração social do *homo faber*, por óbvio que respeitando a lógica do capital imposta”. LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico*, p. 38.

²³³ “84 - A cidade, definida desde então como uma unidade funcional, deverá crescer harmoniosamente em cada uma de suas partes, dispondo de espaços e ligações onde poderão se inscrever equilibradamente as etapas de seu desenvolvimento”.

²³⁴ Dispositivo 81.

²³⁵ “Na ‘Carta de Atenas’ o Estado e a administração pública são vistos como elementos neutros, voltados para a consecução do bem comum, que, devidamente informados, pautariam sua ação pela suposta racionalidade inerente ao conhecimento técnico e científico. Esta perspectiva deixa de lado tanto o acesso preferencial que as classes dominantes têm ao poder do Estado, quanto aos grupos de poder constituídos no interior do próprio aparelho estatal.” In: SHERER, Rebeca. Apresentação. In: LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*.

²³⁶ SHERER, Rebeca. Apresentação. LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*.

Esta corrente não tem alternativas amenizar as irregularidades da realidade hodierna, pois propõe a demolição dos cortiços e áreas irregulares²³⁷. Não se pode pensar em regularização fundiária de favelas nos tempos atuais segundo esta concepção, pois adequar implica aceitar uma configuração diferenciada dos espaços. Como se verá em seguida, as experiências nacionais demonstram que intervenções do Poder Público em busca de construções alinhadas e padronizadas só trouxeram mais exclusões sociais.

A Carta de Atenas não trouxe percepções inéditas, incorporadas para as cidades a partir da sua publicação. Ela foi e ainda é referência de um momento histórico a partir do qual se intensificou a ação do Estado na implementação de ações urbanísticas e, mais importante do que isso, o conhecimento do Urbanismo e das demais áreas afetadas foi sendo articulado, consolidando-se, pouco a pouco, uma verdadeira cultura urbanística.

O incremento da importância atribuída à cidade e à ação estatal pode ser identificado, na Carta de Atenas, entre outros dispositivos, no de número 73. Este, além de reforçar o que foi afirmado até aqui, traz uma curiosidade que coincide com a denominação atribuída à lei nacional que trata da política urbana, o Estatuto da Cidade:

O sentimento de responsabilidade administrativa e o da solidariedade social são derrotados diariamente pela força viva e incessantemente renovada do interesse privado. Essas diversas fontes de energia estão em perpétua contradição, e, quando uma ataca, a outra se defende. Nessa luta, infelizmente desigual, o interesse privado triunfa o mais das vezes, assegurando o sucesso dos mais fortes em detrimento dos fracos. Mas, do próprio excesso do mal surge, às vezes, o bem; e a imensa desordem material e moral da cidade moderna terá talvez como resultado fazer surgir enfim o **estatuto da cidade**, que, apoiado em uma forte responsabilidade administrativa, instaurará as regras indispensáveis à proteção da saúde e da dignidade humana²³⁸. (sem grifo no original).

O exame da funcionalidade das cidades sistematizada na Carta de Atenas, por meio das quatro “chaves do Urbanismo” – habitar, trabalhar, circular e recrear – serve, no presente trabalho, como ponto de partida para definir as funções sociais

²³⁷ “36 - Os quarteirões insalubres devem ser demolidos e substituídos por superfícies verdes: os bairros limítrofes serão saneados. Um conhecimento elementar das principais noções de higiene basta para discernir os cortiços e discriminar os quarteirões notoriamente insalubres. Estes quarteirões deverão ser demolidos. Dever-se-á aproveitar essa ocasião para substituí-los por parques que serão, pelo menos nos bairros limítrofes, o primeiro passo no caminho do saneamento. Pode acontecer, todavia, que alguns desses quarteirões ocupem um local particularmente conveniente à construção de certos edifícios indispensáveis à vida da cidade. Nesse caso, um urbanismo inteligente, saberá dar-lhes a destinação que o plano geral da região e o da cidade tenham antecipadamente considerado a mais útil”.

²³⁸ LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*.

contemporâneas, que traduzem o que pretendeu referir o legislador constitucional, ao prever que a política urbana, cuja competência é atribuída, com primazia, aos Municípios, deve promover “o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades”. As insuficiências do conteúdo da Carta de Atenas no processo de preenchimento do referido desafio serão supridas pelos documentos tratados a seguir, uma vez que a funcionalidade não parte apenas de uma compreensão lógica e mecânica do espaço físico, ela deve incorporar também aspectos éticos e políticos para que as cidades funcionem como espaço de autodeterminação de individualidades e do exercício da cidadania.

1.3.2 DECLARAÇÕES DE VANCOUVER E DE ISTAMBUL E A AGENDA HABITAT

As tendências do pensamento econômico, político e social no século XX marcaram sobremaneira alterações acerca da concepção de cidade e, por conseqüência, trouxeram novas informações e subsídios para o planejamento urbano. Um momento internacional paradigmático para a questão urbana aconteceu no ano de 1976, quando a Organização das Nações Unidas promoveu o evento denominado *Habitat I* – Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, durante o período de 31 de maio a 11 de junho de 1976, na cidade de Vancouver, Canadá. Foi uma oportunidade ímpar em que entidades de diversos países realizaram discussões centradas na questão da precariedade da habitação de grande parte da população mundial e consolidaram, na seqüência, princípios e estratégias de ação para que os países dêem conta de superar o quadro de abdicação de um dos direitos mais essenciais do ser humano, que é a moradia.

As discussões estabeleceram obrigações tanto dos domínios nacional e internacional quanto a soluções para os problemas de moradia e para a obtenção de condições dignas de sobrevivência e apresentaram um conteúdo amplo em diversos âmbitos da vida social, cultural, econômica, política. Enfim, o reconhecimento da interatividade das várias esferas e dos diversos entes públicos, das entidades da sociedade e dos indivíduos fez com que as análises se estendessem a uma infinidade de questões. Como se pretende aqui delimitar aquelas que têm incidência no âmbito das cidades e de acordo com as funções dos governos municipais na implementação da política urbana, serão salientados os caracteres da Declaração de Vancouver que se relacionam com mais intimidade ao intento estabelecido para o

presente capítulo: identificar os aspectos que compõem o princípio da função social da cidade.

Quanto ao espaço destinado na Declaração de Vancouver às denominadas oportunidades e soluções – *opportunities and solutions* – é anotado o importante papel das políticas públicas e do planejamento espacial, ambos adaptados à realidade local, na supressão dos problemas relacionados à precariedade dos assentamentos humanos. Para tanto devem ser consideradas as tradições e culturas dos povos e as necessidades de grupos especiais, como crianças, mulheres e deficientes, de modo a atingir um sistema com justiça social. E, aliado a isso, devem-se utilizar meios de comunicação para a troca de experiências e criar canais para “participação efetiva de todas as pessoas no planejamento, construção e gestão de seus assentamentos”²³⁹.

Já é possível perceber que a preocupação da citada Declaração centra-se no que pode ser apontada como a função principal da cidade, que é a *habitação* em condições dignas. Tal função não pode prescindir das outras três – trabalho, lazer e circulação – mas só a partir do momento em que é propiciada ao sujeito uma moradia digna que lhe conceda autonomia para firmar seu próprio projeto de vida, pode-se falar em condições para que obtenha um emprego, goze de atividades de lazer e utilize as vias públicas como meio de circulação e não como “moradia”. Diferentemente da concepção presente na Carta de Atenas, a cidade não é mais encarada apenas como espaço funcional, mas como local de formação de identidades e de exercício da cidadania.

Dos dezenove princípios gerais – *general principles* – sagrados na Declaração de Vancouver, merecem destaque aqui: i) a promoção da qualidade de vida dos seres humanos enquanto objetivo primeiro de qualquer política, o que envolve as necessidades básicas de alimentação, moradia, água limpa, emprego, saúde, educação e seguridade social sem qualquer espécie de discriminação; ii) a regulação e o planejamento do uso realizado pelo Estado, devendo este tomar as

²³⁹ “I. Opportunities and solutions: (a) Adopting bold, meaningful and effective human settlement policies and spatial planning strategies realistically adapted to local conditions; (b) Creating more livable, attractive and efficient settlements wich recognize human scale, the heritage and culture of people and the special needs of disadvantaged groups especially children, women and infirm in order to ensure the provision of health, services, education, food and employment within a framework of social justice; (c) creating possibilities for effective participation by all people in the planning, building and management of their human settlements; (e) utilizing the most effective means of communication for the exchange of knowledge and experience in the field of human settlmentes”. *The Vancouver Declaration on Human Settlements*, pp. 03-04.

atitudes necessárias para manter sob o controle público o uso, a posse, a disposição e a reserva de terras; iii) o direito e a responsabilidade dos indivíduos de participar na elaboração e implementação das políticas e programas para seus assentamentos humanos²⁴⁰.

O primeiro dos princípios remete à idéia do *mínimo existencial*²⁴¹ apregoado e polemizado hodiernamente entre teóricos e apontado como um dos fundamentos que justificam a ingerência do poder judiciário no controle das políticas públicas estatais. Este mínimo existencial refere-se à substância mínima de existência do ser humano, às condições mais básicas que lhe devem ser proporcionadas para que possa exercer sua autonomia individual e pública. É a factibilidade ética que deve nortear as prioridades do Poder Público. Grande parcela dos elementos que o compõem – como a moradia, água limpa, emprego, saúde e educação – podem e devem ser garantidos a partir de uma política urbana eficiente e redistributiva.

No mesmo sentido, a *regulação* e o *planejamento do uso do solo* situam-se, em sua grande superioridade, na esfera de competência dos Municípios em editar leis e executar ações de urbanificação. Tratam de técnicas e procedimentos de adequação territorial e promoção da justiça social na cidade, tema este que será tratado com mais verticalidade no próximo capítulo.

E do último dos princípios destacados – direito e responsabilidade dos indivíduos participarem dos programas de governo – transparece a idéia da *política*

²⁴⁰ II. General Principles: 1. The improvement of the quality of life beings is the first and the most important objective of every human settlement policy. These policies must facilitate the rapid and continuous improvement in the quality of life of all people, beginning with the satisfaction of the basis needs of food, shelter, clean water, employment, health, education, training, social security without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, ideology, national or social origin or other cause, in a frame of freedom, dignity and social justice. 10. Land is one of the fundamental elements in human settlements. Every State has the right to take the necessary steps to maintain under public control the use, possession, disposal and reservation of land. Every State has the right to plan and regulate use of land, wich is one of its most important resources, in such a comprehensive land use plan. Such measures must assure the attainment of basic goals of social and economic reform for every country, in conformity with its national and land tenure system and legislation. 13. All persons have the right and the duty to participate, individually and collectively in the elaboration and implementation of policies and programmes of their human settlements. *The Vancouver Declaration on Human Settlements*, pp. 04-05.

²⁴¹ Thiago Lima Breus analisa a idéia do mínimo existencial como equivalente ao núcleo material do princípio da dignidade da pessoa humana a partir do seguinte conceito de Ana Paula Barcellos: “o mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis a existência humana digna; a existência aí considerada não apenas como experiência física – a sobrevivência e a manutenção do corpo – mas também espiritual e intelectual, aspectos fundamentais em um Estado que se pretende, de um lado, democrático, demandando a participação dos indivíduos nas deliberações públicas, e, de outro lado, liberal, deixando a cargo de cada um seu próprio desenvolvimento. (...) Em suma: mínimo existencial e núcleo material da dignidade humana descrevem o mesmo fenômeno”. In: *Políticas Públicas no Estado Constitucional*, p. 173.

democrática. Neste âmbito, consoante o que já foi discutido – e continuará a permear toda a estrutura do presente trabalho – é necessária a abertura de espaços de interlocução entre entidades públicas e privadas, reconhecendo a realidade do outro, seu direito de agir com liberdade e igualdade de condições. Deve-se aceitar o conflito permanente na esfera política e, diante da contingência e da dinâmica social, devem sempre ser renovados os debates para que novas decisões sejam proferidas o que, de conseqüência, sustenta e reafirma a legitimidade estatal.

Seguindo a mesma linha das sugestões e dos princípios, as linhas de ação da Declaração de Vancouver – *guidelines for action* – acrescentam a necessária integração dos planos social, econômico, ambiental e cultural da realidade; a necessidade de que os standards variem no tempo e no espaço e estejam sujeitos à mudança consoante as condições e possibilidades existentes; o planejamento espacial tem um papel de protagonista em toda esta conjuntura, pois a partir de objetivos gerais projeta soluções específicas para a realidade; e a participação dos cidadãos e a interconexão dos sujeitos, promovidas na esfera pública devem ser mantidas paralelamente à preservação das identidades individuais e dos grupos, de modo a resguardar sua privacidade²⁴².

Por intermédio da Declaração de Vancouver, portanto, traz-se à baila aspectos que agregam mais qualificativos à idéia de funções da cidade, que são: promoção do mínimo existencial; a autonomia privada e pública (participação popular); a regulação e o planejamento estatais do solo urbano de modo a permitir qualidade de vida e distribuição de renda; a imprescindibilidade de considerar a realidade local no tempo e espaço e; a interação das diferentes realidades da cidade – social, econômica, ambiental, cultural, política – em função de sua determinação e influência recíprocas.

²⁴² III- Guidelines for action: 2. Such policies must be an essential component of an over-all development strategy, linking and harmonizing them with policies on industrialization, agriculture, social welfare, and enviromental and cultural preservation so that each supports the other in a progressive improvement in well-being of all mankind. 6. Human settlement policies programmes shold define and strive for progressive minimun standards for an acceptable quality of life. These standards will vary within and between countries, as well as over periods of time, and therefore must be subjected to change in accordance with condition and possibilities. 15. (...) high priority should be given to the actual design and physical planning process wich have as their main tasks the synthesis of various planning approaches and the transformation of broad and general goals into specif design solutions. 16. The design of human settlements should aim at providing a living environment in wich identities of individuals, families and societies are preserved and adequate means for maintaining privacy, the possibility of face-to-face interactions and public participation in the desision-making process are provided. *The Vancouver Declaration on Human Settlements*, pp 6-9.

Na Declaração de Vancouver existe todo um plano de ação que trata da forma de implementação de todos os objetivos e princípios por intermédio de políticas públicas, quais devem ser as metas e estratégias, como se conformam as fases do planejamento, como dever ser realizada a avaliação dos programas. Enfim, há inúmeros indicadores de ação que auxiliam sobremaneira na atividade dos Poderes Públicos e respaldam vários aspectos que serão abordados, quando se versar especificamente sobre ações de planejamento urbano. Na referida oportunidade, serão retomados algumas práticas e instrumentos consagrados nos documentos internacionais.

A partir da Conferência Habitat I, a ONU criou o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o qual, em 2002 veio a se tornar a agência denominada UN-HABITAT e sediada na cidade Nairobi, no Quênia. É um segmento cuja missão consiste em promover o desenvolvimento de assentamentos humanos social e ambientalmente sustentáveis e alcançar moradia adequada para todos. Suas estratégias se fixam em quatro linhas: defesa de normas globais, análise de informações, teste de campo para soluções e financiamento²⁴³.

Vinte anos após a Habitat I e sob a influência de inúmeros eventos e episódios internacionais – até mesmo com a elaboração Agenda 21 – que acarretou uma preocupação mais efetiva com a sustentabilidade ambiental, foi realizada a *Conferência Habitat II*²⁴⁴ na cidade de Istambul, na Turquia, de 3 a 14 de junho de 1996.

²⁴³ UN-HABITAT's strategic vision is anchored in a four-pillar strategy aimed at attaining the goal of *Cities without Slums*. This strategy consists of *advocacy of global norms, analysis of information, field-testing of solutions* and *financing*. These fall under the four core functions assigned to the agency by world governments - monitoring and research, policy development, capacity building and financing for housing and urban development. Disponível em <<http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2467&catid=1&typeid=24&subMenuId=0>>. Acesso em 29/08/2007.

²⁴⁴ “3. Nós reafirmamos nosso compromisso para melhorar os padrões de vida em maior liberdade para toda a humanidade. Lembramos da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, no Canadá, da celebração do Ano Internacional de Moradias para os Desabrigados (International Year of Shelter for the Homeless) e a Estratégia Global para Moradias até o Ano 2000 (Global Strategy for Shelter to the Year 2000), que contribuíram para o aumento da consciência global dos problemas dos assentamentos humanos e clamaram por ações em prol de moradia adequada para todos. As recentes conferências mundiais das Nações Unidas, incluindo, sobretudo, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (United Nations Conference for Environment and Development), ofereceram-nos uma agenda abrangente para o alcance equitativo da paz, justiça e democracia, baseada no desenvolvimento econômico e social e na proteção do meio ambiente como componentes interdependentes e de reforço mútuo do desenvolvimento sustentável. Nós procuramos integrar os resultados destas conferências à Agenda Habitat”. In: FERNANDES, Marlene (coordenação). *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003, p. 207.

Nesta Conferência também foi confeccionada uma declaração específica, mas com conteúdo muito mais sucinto que a Declaração de Vancouver, pois naquele encontro foi elaborado um documento político denominado *Agenda Habitat*, “adotado por 171 países, a qual é denominada de City Summit e contém mais de cem compromissos e seiscentas recomendações sobre problemas de assentamentos”²⁴⁵. Trata-se de uma integração das discussões e dos resultados obtidos na Conferência Habitat I e nos demais eventos que estimularam a realização da Habitat II²⁴⁶.

Comparativamente aos princípios e compromissos firmados na Declaração de Vancouver, a Agenda Habitat traz inovações e reforça muitos enfoques de modo distinto se comparado com aquela. Merece ênfase o valor que foi atribuído ao governo local e à conseqüente descentralização das ações e decisões na esfera dos Estados nacionais. “Pela primeira vez em uma Conferência Mundial convocada pela ONU as autoridades locais foram consideradas como um dos principais grupos de parceiros, dada a sua responsabilidade para o alcance dos objetivos perseguidos pela Habitat II”²⁴⁷. No dispositivo 66 do plano de ações da Agenda Habitat está recomendado que os “governos devem tentar descentralizar as políticas de habitação e sua administração para níveis subnacionais e regionais dentro do contexto nacional, sempre que possível e conforme seja pertinente”²⁴⁸. Identifica-se o reconhecimento expresso da importância dos Municípios na esfera de ações de urbanificação dos assentamentos humanos, o que segue no mesmo sentido da abertura que a Constituição de 1988 fez aos Municípios, de modo a consagrá-los

²⁴⁵ “Adopted by 171 countries, at what was called the City Summit it contains over 100 commitments and 600 recommendations on human settlements issues. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/list.asp?typeid=25&catid=1>>. Acesso em 29/08/2007.

²⁴⁶ Novamente em função da expressiva amplitude de temas tratados na Agenda Habitat e diante da limitada oportunidade de tratá-la neste trabalho, cabe observar que somente será destacado aquilo que inovar em relação ao que já trataram os documentos anteriores, bem como o que tenha relação com os propósitos desta pesquisa.

²⁴⁷ Acrescido ao citado, anotou-se, também, que ; (b) houve um grande esforço de mobilização e articulação das mais expressivas associações mundiais de autoridades locais para participarem unidas e fortalecidas, tanto no processo preparatório e na redação da Agenda Habitat quanto na própria Conferência de Istambul; (c) oficialmente, e pela primeira vez na história das grandes conferências mundiais da ONU, as autoridades locais, e demais parceiros considerados, tiveram um comitê específico – Comitê II, onde puderam se manifestar e expressar suas preocupações e propostas para a redação final e aprovação da Agenda Habitat e seu Plano Global de Ação. In: FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*, p. 12. Ermínia Maricato faz observações no mesmo sentido, ela narra que “alguns paradigmas estavam presentes em todos os discursos: descentralização e fortalecimento do poder local; co-gestão ou parcerias com entidades sociais, participação da sociedade; sustentabilidade e qualidade ambiental e combate à pobreza e ao desemprego”. In: *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, p. 169.

²⁴⁸ FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*, p. 53.

como entes da federação, dotando-os de autonomias para desempenhar seu longo rol de atribuições e reconhecendo-os como protagonistas das políticas de desenvolvimento urbano (art. 182, CF).

Outra preocupação insistentemente destacada na Agenda Habitat reside na idéia de sustentabilidade ambiental. O conceito de desenvolvimento sustentável é legado do Relatório “Nosso Futuro Comum” e da Agenda 21 elaborada a partir da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro²⁴⁹. O desenvolvimento sustentável é concebido como “aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer suas próprias necessidades”. Surge, neste sentido, a expressão atualmente muito empregada de *idades sustentáveis*²⁵⁰.

Além da descentralização das políticas e da noção de sustentabilidade ambiental, conferiu-se proeminência ao direito ao desenvolvimento²⁵¹, o qual foi sagrado como categoria de direito humano internacional, por meio da “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento” de 1986 das Nações Unidas.

Para evitar que todos os objetivos, diretrizes, princípios e compromissos firmados na Agenda Habitat não fossem implementados, muitos compromissos, estratégias e métodos foram previstos para permitir uma devida habilitação e capacitação dos atores públicos e privados²⁵² e para a avaliação dos progressos²⁵³

²⁴⁹ Relatório “Nosso futuro comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, foi resultado de inúmeros estudos da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, realizados entre os anos de 1983 a 1987, presidida pela primeira ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland. No relatório - que foi um dos documentos preparatórios para a ECO/92 - foram identificados problemas referentes à ocupação do solo e utilização dos recursos naturais, aos serviços sanitários e ao crescimento urbano acelerado. Neste relatório e, após, na Agenda 21, que foi calcada a expressão ‘desenvolvimento sustentável’, incorporada posteriormente na Agenda Habitat.

²⁵⁰ O ponto de partida para a consolidação da expressão “idades sustentáveis” deu-se na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, seguida pela Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em 1996 na cidade de Istambul, na Turquia”. In: CANEPA, Carla. *Cidades Sustentáveis*, p. 132 e 134.

²⁵¹ Dentre os vários princípios que tratam do direito ao desenvolvimento, cabe citar o n.º 24 que o relaciona aos demais direitos do homem: “24- A implementação da Agenda Habitat, inclusive através de leis, prioridades, programas e políticas nacionais de desenvolvimento, é direito soberano e responsabilidade de cada Estado, em conformidade com todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento, levando em conta o significado e respeitando integralmente os vários valores religiosos e éticos, aspectos culturais e convicções filosóficas dos indivíduos e suas comunidades, contribuindo para o pleno aproveitamento por todos dos seus direitos humanos, de forma a atingir os objetivos de moradia adequada para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis” FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*, pp. 25-26.

²⁵² “O compromisso com a participação implica na adoção de duas estratégias associadas: habilitação e capacitação. A habilitação dos atores sociais relevantes implica, entre outras compromissos, em assegurar um ambiente favorável – político, institucional e legal – que facilite a

obtidos com a execução daqueles. Foi pactuada, ainda, a criação de uma rede global de observatórios urbanos como forma de controlar o cumprimento dos compromissos assumidos na Agenda Habitat²⁵⁴. “Os Municípios têm, portanto, na Agenda Habitat, uma referência internacional para orientar sua atuação e definir suas políticas públicas, seus planos e programas de ação”²⁵⁵. Os denominados Planos de Ação da Agenda Habitat serão retomados no último capítulo, quando se tratar das questões relativas ao planejamento. Eles instrumentalizam os poderes locais, os agentes públicos, lideranças da sociedade para operarem um planejamento mais factível e democrático.

1.3.3 CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE

A articulação internacional hodierna mais presente em prol da questão urbana e das funções sociais da cidade está na denominada *Carta Mundial de Direito à Cidade*. Trata-se de um documento elaborado e incrementado em âmbito internacional²⁵⁶ no qual se postula o reconhecimento, pela Organização das Nações

sua participação efetiva em todas as etapas dos processos de desenvolvimento sustentável. A capacitação dos técnicos, dirigentes e lideranças locais – do Governo e da sociedade – deve ser instrumento de promoção de uma governança transparente, responsável, justa, eficiente e eficaz. De igual modo, o incentivo à participação do setor privado no processo de implementação da Agenda Habitat, permitirá que parcerias equilibradas sejam estabelecidas e responsabilidades partilhadas”. FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*, p 39.

²⁵³ “Destaque-se nos parágrafos a seguir a importância que os signatários da Agenda Habitat atribuíram às atividades de monitoração e avaliação da implementação efetiva da Agenda Habitat, usando para tanto indicadores urbanos e habitacionais adequados, nacionais e locais. A partir dessa recomendação, o Habitat desenvolveu e disponibilizou às partes interessadas um sistema de indicadores urbanos e habitacionais e uma proposta de criação de observatórios urbanos em todos os níveis do global ao local. No parágrafo 52, os países se comprometem a avaliar e, se for o caso, revitalizar o Habitat, face às suas responsabilidades de dar assistência a todas as partes interessadas na implementação da Agenda Habitat, em nível mundial, regional, nacional e local” FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*, p 43.

²⁵⁴ Segundo discorre Nelson Saule Junior, “O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) vem desenvolvendo a iniciativa de formar uma rede global de observatórios urbanos visando o cumprimento dos compromissos assumidos através da Agenda Habitat pela comunidade internacional, e pelos Estados Nacionais, Governos Locais, e segmentos da sociedade civil na Conferência Global das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos Sustentáveis – Habitat II realizada no ano de 1996, na cidade de Istambul”. SAULE JUNIOR, Nelson. *Instrumentos de Monitoramento do Direito Humano à Moradia Adequada*. FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (coordenadores e co-autores). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 224.

²⁵⁵ FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*, p 11.

²⁵⁶ “A proposta de uma Carta dos Direitos Humanos na Cidade foi apresentada pela ONG FASE na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, em 2001, apoiada no uso ativo dos instrumentos internacionais de direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Essa proposta considerou a Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada em Saint-Dennis de maio de 2000, e adotada por mais duzentas cidades européias. A Carta dos Direitos Humanos na Cidade teve também como antecedentes o Tratado por Cidades, Vilas,

Unidas, através de uma declaração específica, do *direito humano à cidade*. Isto implica assimilação de que o direito à cidade não se subsume apenas ao âmbito dos direitos fundamentais de primeira e segunda geração – propriedade, liberdade, trabalho e saúde. Ele deverá ser alçado ao patamar dos direitos coletivos e difusos, se equiparado ao direito do consumidor, do meio ambiente, da criança e do adolescente, o que permite o próprio emprego de remédios processuais destinados à proteção de direitos coletivos em sentido amplo, como a ação popular, o inquérito civil e a ação civil pública²⁵⁷.

Este importante documento serve de substrato aos movimentos sociais e é uma forma de fortalecer a sociedade civil e as demais entidades preocupadas com a questão dos assentamentos urbanos, fomentando uma discussão global mais ampla e homogênea em relação ao direito à cidade. Com grande propriedade, Nelson Saule Junior discorre acerca deste documento, que poderá trazer nova concepção à idéia de cidade e suas funções:

A partir de 2004, tanto no Fórum Social das Américas, na cidade de Quito, como no II Fórum Urbano Mundial na cidade de Barcelona, no V Fórum Social Mundial na cidade de Porto Alegre em janeiro de 2005, e no III Fórum Urbano Mundial na cidade de Vancouver em junho de 2006, a Carta Mundial do Direito à Cidade está sendo fruto de um processo internacional de debates e discussões, de modo a tratar de assuntos estratégicos para as cidades, como o tema da governança urbana democrática, da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos habitantes das cidades, da adoção de uma economia mais justa e solidária, que promova o desenvolvimento humano de forma sustentável, dos compromissos a serem assumidos pelos diversos segmentos da comunidade internacional para o seu cumprimento, e as ações necessárias para o reconhecimento internacional do direito à cidade como um direito humano²⁵⁸.

Visualiza-se que os valores e direitos albergados pela Declaração do Direito à Cidade incluem todos os elementos materiais e processuais tratados até aqui – habitação (moradia), trabalho, lazer, circulação (mobilidade urbana), planejamento, mínimo existencial, gestão democrática, urbanificação enquanto função pública,

Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis, adotado por várias redes sociais na Conferência Mundial do Meio Ambiente – Eco-92, no Rio de Janeiro”. OSÓRIO, Leticia Marques. *Direito à Cidade como direito humano coletivo*. In: FERNANDES, Edésio et al *Direito Urbanístico*, p. 193.

²⁵⁷ “A carta mundial do direito à cidade é um instrumento dirigido a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade. O direito à cidade se define como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado”. Preâmbulo da *Carta Mundial do Direito à Cidade*.

²⁵⁸ SAULE JUNIOR, Nelson (organizador). *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

sustentabilidade ambiental, descentralização das políticas (por meio dos governos locais), bem como trata do dever do Estado de garanti-la.

A Carta não só estabelece um rol de direitos, mas também prevê que deverão ser utilizados meios e instrumentos, judiciais ou administrativos, para ser garantido o direito à cidade a todos os cidadãos²⁵⁹. “Para assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, como interesse difuso de todos os seus habitantes, deve ser conferida legitimidade de ação na esfera administrativa e judicial a qualquer habitante ou grupo de moradores para atuar na defesa dessas funções sociais e da ordem urbanística”²⁶⁰.

Toda a série de elementos aqui relatados – que devem compor as funções sociais da cidade – agregada aos remédios processuais necessários à realização de tais funções, permitem a consagração de um contemporâneo *direito à cidade*. Henri Lefebvre discorre que o direito à cidade “se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade”²⁶¹. O direito à cidade, por conseguinte, implica a conciliação de direitos relativos à esfera individual e coletiva das pessoas, em ter acesso a determinados bens, mas também poder manifestar sua opinião e participar na sua configuração coletiva. E é neste sentido que marcha a (futura e possível) consagração do direito à cidade

A adesão do Ministério das Cidades a este documento e a subscrição pelo país desse documento internacional implicará um compromisso que não pode se limitar à esfera ideológica. Os princípios e finalidades nela fixados devem ser confrontados com a ação diária dos Poderes Públicos e implementados em suas políticas. Essa é uma atitude que os administradores, os juristas e demais profissionais devem ter, pois todo este leque axiológico é básico para a sobrevivência digna nas cidades e deve referendar as práticas urbanísticas.

²⁵⁹ ARTIGO XX. EXIGIBILIDADE DO DIREITO À CIDADE. Toda pessoa tem direito a recursos administrativos e judiciais eficazes e completos relacionados com os direitos e deveres enunciados na presente Carta, desde que não desfrute destes direitos.

²⁶⁰ OSÓRIO, Leticia Marques. *Direito à Cidade como direito humano coletivo*, p. 197.

²⁶¹ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*, p. 135.

1.4 REFERÊNCIAS NACIONAIS

O Brasil, durante mais de três séculos de colonização, foi um país essencialmente agrícola. A partir do século XVIII, o processo de urbanização no Brasil se intensificou, mas só no século XX as cidades passam a adquirir as características que conhecemos hoje. Com a chegada da família real ao país, algumas obras estruturais foram realizadas. Segundo Sérgio Buarque de Holanda, “toda estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos” e acrescenta que “1888 representa o marco divisório entre duas épocas; em nossa evolução nacional, essa data assume significado singular e incomparável”²⁶².

As primeiras manifestações expressivas de planejamento urbano também seguiram na mesma linha tecnológico-funcionalista ocorrida na esfera internacional. Autores que analisam a história do urbanismo no Brasil – como César de Queiroz Ribeiro, Adauto Lucio Cardoso, Maria Cristina da Silva Leme – destacam algumas fases principais da formação e urbanificação das cidades, considerados apenas o fim do século XIX e o século XX, visto que é neste momento que a questão urbana se equipara ou, ainda, supera a proeminência em relação às áreas rurais. Essas fases seriam a primeira República (1888-1930), o período Vargas (1930-1950) e a era do desenvolvimento (pós 1950).

As primeiras intervenções públicas efetivamente planejadas, com uma atuação profissional no campo do urbanismo, ocorreram no fim do século XIX, início do século XX. Em São Paulo, no ano de 1892, foi criada uma Comissão de Melhoramento da Cidade, a qual tinha por princípio a organização, o melhoramento e o embelezamento da cidade. Houve, ainda, na cidade de Santos, entre os anos de 1905 e 1910, a implementação de um projeto inovador de saneamento, de autoria do engenheiro Francisco Saturnino de Brito, que não só buscava soluções para os problemas existentes, mas também projetava o crescimento da cidade e planejava as áreas de expansão urbana²⁶³.

Embora existissem algumas referências isoladas, predominou neste período – da primeira República – um planejamento técnico funcionalista, e que eram

²⁶² HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26.ª edição. São Paulo: Cia das Letras, 1995, p. 73.

²⁶³ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do urbanismo como disciplina e profissão: São Paulo na primeira metade do século XX. In: *Cidade, povo e nação*, pp. 245/248.

importados modelos estrangeiros²⁶⁴ e a preocupação central era melhorar as áreas específicas, de acordo com interesses econômicos. Neste sentido, discorrem Luiz César Ribeiro e Adauto Cardoso:

Nesse contexto, as intervenções urbanas visaram principalmente criar uma nova imagem da cidade, em conformidade com os modelos estéticos europeus, permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção relativos à sua nova condição. A modernização se torna então o princípio organizador das intervenções. Essa modernização terá, todavia, como sua principal característica a não-universalidade. De fato, as novas elites buscam desesperadamente afastar de suas vistas – e das vistas do estrangeiro – o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço. As reformas urbanas criam uma cidade “para inglês ver”²⁶⁵.

Exemplo característico de intervenção pública com caráter excludente foi a Reforma Passos no Rio de Janeiro, intitulada “Embelezamento e Saneamento da Cidade” e efetuada entre os anos de 1903 a 1906. O plano de ação desta “reforma” foi a aquisição dos terrenos e demolição das favelas da zona sul do Rio de Janeiro, principalmente em função do crescimento do interesse turístico na cidade e a posterior realocação das pessoas mais pobres em outros imóveis. Acontece que essas pessoas de baixa renda não tinham condições financeiras de arcar com a aquisição de imóveis e passaram a inchar as favelas da zona norte. “A reforma urbana promovida durante a administração Pereira Passos tinha o objetivo de produzir uma imagem da cidade que, ao mesmo tempo, significasse uma nova imagem da nação e das novas elites”²⁶⁶.

O Plano Agache do Rio de Janeiro e de Curitiba, concebidos pelo arquiteto francês Alfred Agache, na década de 30, foram os primeiros a utilizar a expressão *plano diretor*, mas ainda se limitavam a uma visão nomeadamente funcionalista da cidade; prova disto é a denominação atribuída ao Plano Diretor do Rio de Janeiro: “Remodelação, Extensão e Embelezamento”.

No chamado período Vargas – décadas de 30 a 50 – ou Estado Novo, visualiza-se sinais de consciência acerca da questão social, da importância de mecanismos de combate à pobreza para que se possa obter desenvolvimento

²⁶⁴ Consoante disserta Maria Cristina Leme, “a percepção de um conhecimento que se pretende universal vai aparecer nos textos escritos por urbanistas paulistas – a idéia de previsão inerente à atividade de projetar e planejar a cidade apóia-se no princípio de que porvir de uma cidade nos trópicos é inexoravelmente o mesmo de uma cidade europeia, aplicando-se, portanto, o mesmo conhecimento a realidades tão intensamente diferentes”. In: LEME, Maria Cristina da Silva. *A formação do urbanismo como disciplina e profissão*, p. 250.

²⁶⁵ Luiz César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso. *Da cidade à nação gênese do urbanismo no Brasil. Cidade, povo e nação: gênese do Urbanismo Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, p. 59.

²⁶⁶ Luiz César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso. *Da cidade à nação*, p. 59.

econômico e a constituição de uma nacionalidade. O planejamento das denominadas aglomerações urbanas gerou expressivas ações por parte do Estado e inúmeras modificações na Administração Pública. “É o nascimento do planejamento e, particularmente, do planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo”²⁶⁷. A grande deficiência deste período foi a inexecutabilidade do planejamento urbano, principalmente em função de este ser compreendido apenas como um procedimento técnico e não político. Sobre isto, esclarecem César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lucio Cardoso:

A possibilidade da modernização se expressa nos planos, de maneira geral, de forma inclusiva. Ao ter a cidade como um todo como objeto de sua intervenção, os planos expressam mecanismos de regulação que deveriam influir decisivamente sobre as condições de vida das camadas populares, mesmo considerando a ênfase nos aspectos relativos às reformas nos centros urbanos. Todavia, a relação dos planos com a efetiva regulação pública não se efetiva. Os planos produzem normas destinadas a não serem cumpridas, criando assim um abismo entre a “cidade real” e a “cidade legal”²⁶⁸.

A era do desenvolvimento se inicia na década de 50 engloba os períodos pré e concomitante ao regime militar. Destacaram-se, neste momento, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1964²⁶⁹ e, a partir de ano de 1973, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e o II Plano de Desenvolvimento do Brasil (II PND) emanado pelo então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, no governo do Presidente Ernesto Geisel. Havia um tratamento da cidade não como realidade plural e política, mas existia uma visão meramente mecanicista de espaço urbano, o qual era objeto de consumo coletivo e necessitava de equipamentos públicos e ações institucionais que tornassem o espaço funcional. Isto era usado como fundamento para as intervenções públicas e para a criação de normas jurídicas que regrassem a política urbana²⁷⁰.

²⁶⁷ DÉAK, Csaba. SCHIFFER, Sueli Ramos (organizadores). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 12.

²⁶⁸ QUEIROZ, Luiz César de. CARDOSO, Adauto Lucio. Da cidade à nação, p.65.

²⁶⁹ Erminia Maricato esclarece que neste período da criação do BHN e do SFH houve intensa drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, tornando-o espaço de intensos interesses especulativos e que, “infelizmente o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade. Essa era a proposta da reforma urbana preconizada pelos arquitetos no Congresso do IAB de 1963. A Atividade produtiva imobiliária nas cidades brasileiras não subjugou as atividades especulativas, como correu nos países centrais do capitalismo. Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu. O acesso das classes médias e altas foi priorizado”. In *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, pp. 20-21.

²⁷⁰ SOUZA, Maria Adélia A. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DÉAK. *O Processo de Urbanização no Brasil*, pp.111/143.

A despeito das políticas setoriais e regionais e de uma análise (timidamente) social da realidade, a política desse período é taxada menos como politizada e mais como tecnicizada. “O planejamento urbano foi muito associado à tecnocracia no período ditatorial é aceitável a tese de que, nesse período, pretendeu-se legitimar pela técnica a ação do Estado, já que havia sido supressa a legitimação popular”²⁷¹. Foram intervenções que privilegiaram ações em âmbito nacional e não descentralizadamente por intermédio dos Municípios. Visualiza-se aqui a manifestação da dominação legal tratada por Max Weber, a qual não mais se sustenta por si só nos tempos atuais.

Para Flávio Villaça, nesse período não havia verdadeiro planejamento urbano porque os planos federais de saneamento, transportes e habitação não tinham por escopo a organização do espaço intra-urbano. Conforme disserta o autor, o conceito dominante de planejamento “tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora não possa limitar-se a isso) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente”²⁷².

A aversão ao populismo politizado de épocas passadas gerou no governo militar uma restrição nos objetivos de suas ações – crescimento e produção – afastando de suas estratégias ações redistributivas. Segundo Luiz César de Queiroz, naquele momento histórico a cidade foi tematizada como problema econômico, ou seja, “como um dos aspectos a ser enfrentado na política desenvolvimentista. Os temas da nação e da modernização submetem o ‘social’, levando nossos reformadores a colocar a questão urbana como questão do desenvolvimento”. Mas tal compreensão puramente tecnológica e econômica

²⁷¹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. IN: *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 190. No mesmo sentido, discorre Adauto Lucio Cardoso: “No quadro de uma conjuntura política marcadamente autoritária, como a que se seguiu ao golpe militar de 1964, esse padrão irá produzir uma “tecnificação” dos problemas urbanos, com sua conseqüente “despolitização” QUEIROZ, Luiz César de. CARDOSO, Adauto Lucio. Da cidade à nação: gênese do urbanismo no Brasil. *Cidade, povo e nação*, p.69. E, ainda, Mariana Mencia: “Os modelos de política e planejamento urbano, adotados pelos municípios nos anos 70 e em princípio dos anos 80, época em que o país vivenciava a ditadura política, com “repentes” do milagre econômico, as práticas de planejamento urbano foram caracterizadas pelo autoritarismo do regime político em vigor na época. O planejamento urbano era concebido sob uma visão tecnocrática. A cidade era tratada nos planos como objeto puramente técnico, considerando a função do Plano Diretor como forma de estabelecer padrões satisfatórios, desconsiderando qualquer conflito de interesses dos habitantes do espaço urbano, como, por exemplo, a realidade da desigualdade de condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados urbanos” In: *Regime jurídico da audiência Pública na gestão democrática das cidades*, p. 93.

²⁷² VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. IN: *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 172.

modifica-se no final do regime militar, “principalmente a partir da emergência dos movimentos sociais na cidade, a dimensão social passa a predominar na tematização da questão urbana”²⁷³.

Esse histórico de urbanização e urbanificação que prevaleceu na sociedade brasileira, tendo como fundamento a satisfação de interesses quase exclusivamente econômicos, não impediu – nem tentou impedir – um quadro insustentável de exclusão social e destruição ambiental. A própria noção de desenvolvimento econômico não mais se amparava sem a supressão de enormes contingentes de deficiências humanas básicas e com a preservação de um meio ambiente sustentado. Neste sentido, dentro do país pulularam movimentos de conscientização acerca da questão urbana, principalmente em relação ao direito à moradia e seus consectários. A política urbana não poderia mais legitimar-se tão somente a partir de uma racionalidade legal alicerçada em fundamentos de embelezamento e funcionalização das cidades.

Antes da instalação do regime militar, já tinham surgido agitações mais tímidas em prol do direito à moradia; exemplo disto foi o Primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido em 1963 na cidade de Petrópolis²⁷⁴ e o primeiro projeto de lei de desenvolvimento urbano elaborado por uma força conjunta de profissionais, apresentado através do Instituto dos Arquitetos do Brasil. Mas esta agitação foi barrada pelo governo autoritário, “o documento resultante do Congresso foi utilizado pelo governo ditatorial de 1964 para a elaboração da lei 4.380, de 21/8/64, que criou o BNH – Banco Nacional de Habitação e o SERFHAU Serviço Federal de Habitação e Urbanismo”²⁷⁵.

Os movimentos populares retomam força na década de 70 e, consoante esclarece Flavio Villaça, “nos anos de 1980, especialmente com a mobilização estimulada pelas possibilidades – embora limitadas – de influenciar na elaboração

²⁷³ QUEIROZ, Luiz César de. CARDOSO, Adauto Lucio. Da cidade à nação, p.68.

²⁷⁴ “A concepção de uma *política urbana nacional* foi por primeira vez suscitada, entre nós, em seminário realizado em 1963 no Hotel Quitandinha, que propôs, entre suas conclusões, uma *reforma urbana*, a ser executada por superintendência federal – reforma que constituíra, também, um dos focos do *Plano Trienal* do Governo Goulart, de autoria de Celso Furtado, então Ministro do Planejamento. Essa política – à qual voltaremos mais adiante – é parte (ou deverá ser) de uma política de desenvolvimento econômico e social”. SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 100.

²⁷⁵ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, p. 85.

da nova Constituição do país, esses movimentos cresceram muito em organizações, adesões e atuação”²⁷⁶.

Na década 80, com o advento da Assembléia Nacional Constituinte, renasceu a esperança de ser firmado um novo espaço favorável à discussão, com mais seriedade no tratamento de temas socialmente relevantes e abertos à participação popular. Foi enviada ao Congresso Nacional a proposta de emenda popular à Constituição, contendo reivindicações sobre a política urbana. Ainda que a emenda tenha sido significativamente “enxugada” para compor o capítulo II (da Política Urbana), do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) da Constituição Federal, foi um momento paradigmático, pois foi a primeira Constituição a consagrar a temática urbanística. “O campo de atuação desse padrão é essencialmente o jurídico, colocando-se como eixo a produção de novos direitos sociais. Daí que o seu ponto culminante tenha sido a luta em torno da Constituição Federal”²⁷⁷. Duas idéias centrais são incorporadas contiguamente pela Carta Magna: função social da cidade e função social da propriedade urbana.

Consolida-se, neste período, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e Fórum Nacional de Reforma Urbana, “que a partir de então aglutinará, em escala nacional, os vários movimentos e propostas populares em torno dos chamados problemas urbanos”²⁷⁸. Foi uma conjugação de reivindicações de novas políticas com denúncias das deficiências daquilo que não foi reconhecido nos planos do passado: a marginalização e a destruição ambiental provocadas pelo tratamento técnico e apolítico da questão urbana. Nelson Saule Junior anota que:

O Fórum Nacional da Reforma Urbana também é protagonista, com outros atores sociais, da primeira Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, com objetivo de estabelecer as diretrizes e metas das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental e transporte e mobilidade urbana, e da implantação do Conselho Nacional das Cidades (abril de 2004), composto por diversos segmentos do Poder Público e da Sociedade Civil²⁷⁹.

Depois de promulgada a Constituição de 1988 – com seu ineditismo ao destinar um capítulo específico ao tratamento da política urbana – passaram mais treze anos de tramitação de projetos de lei, com intensas discussões em diversas

²⁷⁶ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. IN: *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 231.

²⁷⁷ QUEIROZ, Luiz César de. CARDOSO, Adauto Lucio. Da cidade à nação, p.71.

²⁷⁸ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. IN: *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 232.

²⁷⁹ SAULE JUNIOR, Nelson. Direito Urbanístico, p. 29.

comissões do Congresso Nacional, até a aprovação definitiva da lei que supre a referência às *normas gerais* feita no caput do artigo 182 da Constituição, dando um tratamento unificado à questão da política urbana. A Lei n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade –, consoante já amplamente propalado, é a legislação infraconstitucional que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana e fornecendo instrumentos para a realização da atividade de ordenamento do território municipal.

Essa lei é considerada marco importante para o desenvolvimento de estudos de Direito Urbanístico e, conseqüentemente, para a efetivação de um desenvolvimento factível das cidades, oferecendo “a oportunidade de prover as cidades de um instrumental de planejamento que deve ousar e inovar para a superação das dificuldades de ordem legal, institucional e técnica que, até então, se constituíram em grandes obstáculos à gestão urbana”²⁸⁰.

Conforme leciona Caramuru Afonso:

O Estatuto da Cidade elenca, pois, já em seu intróito, quais devam ser as linhas a serem adotadas, impreterivelmente, pelos governos municipais na disciplina da ordenação e desenvolvimento das cidades, medidas que não podem faltar nem muito menos ter disciplina que leve à sua anulação, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade das medidas divergentes, não podendo nem sequer haver acordo entre particulares e o Município ou entre o Município e outros órgãos (Ministério Público, v.g.), de forma diversa do que consta no Estatuto dado o seu caráter cogente.²⁸¹

São em três campos as principais inovações trazidas pelo Estatuto: i) o estabelecimento de novos instrumentos de natureza urbanística que têm por função induzir as formas de ocupação do solo; ii) a ampliação das possibilidades de se regularizar as posses urbanas de áreas ocupadas por população de baixa renda, através do estabelecimento de normas especiais; iii) e a incorporação da idéia de participação do cidadão no processo de planejamento e gestão da cidade²⁸².

O Estatuto da Cidade traçou os contornos basilares para a realização das políticas de desenvolvimento urbano, estabelecendo os objetivos e os limites da atuação do Poder Público. Ele vinculou a atividade deste, a partir da fixação de diretrizes gerais, ao pleno ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A gestão urbana é fortalecida por essa lei, pois a autoridade pública ganha mais subsídios legais para intervir na dinâmica da cidade, tornando-se

²⁸⁰ MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos; MOREIRA, Mariana. *O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: LTr, 2002, p. 13.

²⁸¹ FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 25.

²⁸² BRASIL, *Estatuto...*, p.39.

tal intervenção mais legítima à medida que é aberto à população a participação no processo de planejamento, execução e controle das políticas públicas.

1.5 CIDADE E DESENVOLVIMENTO A PARTIR DAS FUNÇÕES SOCIAIS

A Constituição, quando trata da política urbana, utiliza a expressão “políticas municipais de *desenvolvimento urbano*”. O que foi tratado neste capítulo como conteúdo do princípio da função social da cidade, incorporando elementos axiológicos e procedimentais e abrindo o leque das funções sociais para além de uma visão funcionalista, pode ser assentado como condição de possibilidade à realização do desígnio constitucional fixado para as políticas públicas municipais: o desenvolvimento urbano.

A idéia de *desenvolvimento* transpõe a percepção estreita atrelada ao caráter econômico e tecnológico do urbanismo, mantido no país a partir da década de 30. O que houve até então foi um (rápido) crescimento econômico sem a respectiva redistribuição de renda e ampliação da liberdade dos cidadãos. Tratar todas as deficiências urbanas, sociais ou ambientais como se fossem problemas que demandam soluções exclusivamente técnicas, importa em ignorar que se está muito mais em um plano de escolhas políticas do que de aplicação de métodos detidos por determinados profissionais, os quais devem geri-los eficientemente. A técnica é necessária e instrumental para a implementação concreta de decisões políticas, mas como esclarece Maria Paula Dallari Bucci:

as soluções exclusivamente técnicas, centradas no aspecto da gestão, que não contemplem os problemas da dominação política em sua magnitude real – os quais nunca deixaram de pesar sobre a organização e funcionamento do aparelho administrativo do Estado – serão necessariamente insatisfatórias. O problema jurídico-administrativo do Brasil, embora tenha elementos gerenciais, não é exclusivamente de gestão; é primordialmente um problema político²⁸³.

A Declaração das Nações Unidas de 1986, que trata do *Direito ao Desenvolvimento* define que “o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”²⁸⁴. Nesta mesma Declaração, no artigo 2.º está registrado que “a

²⁸³ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 244.

²⁸⁴ Complementa o artigo 1.º “O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do

pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento”, atribuindo-se ao Estado e a todos os seres humanos a responsabilidade por sua realização.

Desenvolvimento na cidade requer, portanto, um ambiente favorável à otimização das potencialidades de vida digna de seus atores. Políticas urbanas direcionadas apenas ao desenvolvimento econômico podem e devem ser controladas pelos cidadãos, pois estarão violando preceitos constitucionais e documentos internacionais – referidos anteriormente – incorporados pelo governo brasileiro. Na cidade não apenas se habita, mas também se configuram personalidades. A cidade não pode ser tratada enquanto ajustamento inorgânico de prédios e pessoas, ela responde a toda uma lógica alavancada por relações sociais conflitantes e demanda mediações institucionais que dêem conta de suas carências. Rogério Gesta Leal alerta que “mais do que um lugar para se habitar, a cidade tem que ser tida como o *locus* privilegiado do político – quiçá único – da existencialidade do ser humano enquanto fazedor de história, momento espacial, temporal e territorial de demarcação do humano e de suas possibilidades desenvolvimentistas”²⁸⁵. É necessariamente por este caminho que devem enveredar as políticas municipais de desenvolvimento urbano.

Verifica-se que existem discontinuidades nas formações urbanas e nas relações sociais. Como trata Lefebvre, “no curso do desenvolvimento, *formas*, mudam-se em *funções* e entram em *estruturas* que as retomam e as modificam”²⁸⁶. As funções da cidade são, portanto, resultado das necessidades presentes e insurgentes e, para implementá-las, são necessárias adequações nas estruturas disponíveis. Trata-se de processo ininterrupto em que o Estado têm o poder e dispõe das instituições e capacidades necessárias à contínua adequação espacioso-social.

O direito à cidade tem de ser tratado a partir de distintas perspectivas, sejam elas ambientais, raciais, étnicas, sexuais ou etárias. Cada comunidade ou grupo tem suas particularidades e demanda atitudes diferenciadas por parte do Estado. No

desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. 2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais”.

²⁸⁵ LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico*, p. 45.

²⁸⁶ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*, p. 54.

capítulo 2 da primeira parte já foi esclarecido que a pluralidade social e as tradições devem ser respeitadas e garantidas, sob pena de restar violado o princípio democrático. Um exemplo deste tipo de preocupação refere-se às ações necessárias para o acesso dos portadores de deficiência e dos idosos, em termos de integração e equiparação de oportunidades²⁸⁷. Trata-se de habitantes e cidadãos que em função de algumas dificuldades físicas ou mentais, requerem um tratamento específico. É preciso, portanto, apreender que o acesso à cidade não é uma concessão e sim um direito.

Letícia Marques Osório esclarece que as cidades devem ter como fim “atender a uma função social, garantindo a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura e a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios, com base em critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura, à diversidade e à sustentabilidade ambiental”²⁸⁸. Essa função não é estanque e deve ser pensada localmente e traduzida nos planos de ação governamental. As necessidades e funções sociais, ao serem incorporados como objetos da ciência, transformam-se em objetivos e podem (ou devem) ser traduzidos em normas que compete à autoridade pública promover. “A reforma dos serviços urbanos e do *habitat* são os primeiros domínios de aplicação destas normas”²⁸⁹.

Mas, conforme salienta Raquel Rolnik:

não existe projeto de uma única pessoa. Cidade é sempre produto coletivo, essa é a sua natureza. Quem disser “eu fui autor de uma cidade” mente. Claro que temos um problema sério na nossa história, que é uma dissociação entre planejamento a longo prazo, com regras estáveis, e os investimentos em obras, que acabam seguindo lógicas nem sempre fiéis ao que foi planejado. Nos raros momentos em que esse encontro acontece, há projetos bem-sucedidos na cidade²⁹⁰.

Conclui-se, neste capítulo, que a cidade é resultado de um aglomerado de fatores que mudam espaciotemporalmente e que determinam seu caráter funcional.

²⁸⁷ Segundo Lauro Luiz Gomes Ribeiro “O que se propõe no desenho universal é que os espaços sejam projetados de forma a atender uma gama maior da população, levando-se em consideração as variantes de tamanho, sexo, peso ou diferentes habilidades ou restrições que as pessoas possam ter; é ter ambiente acessível a qualquer pessoa, desde seu nascimento até a velhice e dentro desse prisma serão beneficiados por esse plano os idosos, as gestantes, os obesos e as crianças”. In: RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. Uma cidade para todos. GARCIA, Maria (coordenadora). *A cidade e seu estatuto*, p. 196.

²⁸⁸ OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Cidade como direito humano coletivo, p. 197.

²⁸⁹ LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do urbanismo como disciplina e profissão, p. 250.

²⁹⁰ Raquel Rolnik (entrevistada). Carlos Costa (entrevistador) Pensar a cidade como lugar para todos. *Getúlio*. N.º 5. Ano 1.º. Setembro/2007. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 27.

“A localidade, isto é, a *cidade*, busca a sua medida exatamente nesse jogo de fatores, mas sua *raison d’être* são aquelas necessidades mínimas, incompreensíveis e inadiáveis que, todavia, evoluem segundo leis econômicas, socioideológicas e políticas”²⁹¹. O direito à cidade, enquanto realidade específica e contingente, importa em adequação da estrutura institucional²⁹² e é neste sentido que será tratada a questão do planejamento e das práticas dele derivadas, que garantem a consolidação desse direito.

²⁹¹ SANTOS, Milton. *Espaço e método*, p. 86.

²⁹² Segundo Jorge Bittar e Franklin Coelho “a reforma administrativa se integra ao projeto do DIREITO À CIDADE, de resposta às demandas dos bairros, articulando as reivindicações específicas com um projeto para a cidade, informando sobre os instrumentos de planejamento urbano de maneira a supor um maior conhecimento de seu conteúdo por parte dos cidadãos. Um projeto que procure mobilizar os mais amplos setores sociais em torno da extensão do direito à cidadania e da construção de uma cidade mais justa e igualitária. Um projeto que, ao enfrentar a questão social, recupere as demais dimensões de seu cotidiano, suas relações de vizinhança, suas formas de lazer, suas preocupações culturais, a maneira como vivem nos bairros e de como esses vários “pedaços” se integram à cidade. Um projeto que favoreça a manifestação de práticas comunitárias, de participação popular e de apropriação coletiva dos espaços públicos. BITTAR, Jorge. COELHO, Franklin. *Gestão democrática, inversão de prioridade e os caminhos da Administração Pública Municipal. Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, pp. 340.

CAPÍTULO 2

PLANEJAMENTO URBANO E FACTIBILIDADE ÉTICA

Nos proponemos planificar para la libertad; por conseguinte, nos esforzamos por definir su contenido y por hallar el camino que conduce a ella²⁹³.

Karl Mannheim. *Libertad, poder y planificación democrática*

2.1 PLANEJAMENTO, MEDIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Chega-se à questão derradeira do trabalho: o *planejamento urbano*. Não se almeja conferir proeminência a esta técnica comparativamente aos demais temas, pois todos têm suas particularidades e são imprescindíveis no ambiente de formulação e implementação das políticas públicas. Sucede que, em função do objeto sobre o qual se discorre no presente trabalho dissertativo – políticas municipais de desenvolvimento urbano – e, ainda, considerando os elementos substanciais e processuais sobre os quais até então se arrazoou, o planejamento urbano figura como instrumento jurídico – mas não exclusivamente jurídico – que pressupõe e sintetiza tudo o que foi analisado, pois: a) configura-se como uma mediação necessária para a consolidação da legitimidade estatal, visto que é imposto pela Constituição e é dotado de um desenho institucional democrático; b) desenvolve-se e é implementado a partir de processos políticos conflituosos e contingentes; c) é fundamental para a efetivação de práticas distributivas e redistributivas e, de conseqüência, para solidificar uma ética factível; d) tem entre seus principais nortes o princípio da função social da cidade; e) deve ter por finalidade o desenvolvimento urbano em suas plurais manifestações: econômica, social, cultural, ambiental e política.

A imprescindibilidade do planejamento urbano não é resultado apenas de reflexões de cientistas, trata-se de uma obrigação cogente imposta aos Poderes Públicos. Ele se tornou central e obrigatório porque a Constituição Federal perfilha que as políticas públicas de desenvolvimento e expansão urbana, desempenhadas

²⁹³ MANNHEIM, Karl. Trad. Manuel Durán Gili. *Libertad, poder y planificación democrática*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1960.

pelo Poder Público municipal, necessitam ter como principal instrumento um plano, no caso, o plano diretor²⁹⁴.

Edésio Fernandes infere que da determinação constitucional obrigando os Municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes a formularem seus planos diretores – como condição para o reconhecimento dos direitos de propriedade imobiliários urbanos – surge um direito coletivo ao *planejamento das cidades*, o que implica “o direito de todos terem suas cidades planejadas em processo de ordenamento territorial definido de acordo com critérios econômicos e socioambientais”²⁹⁵. O planejamento, portanto, insere-se em toda a já tratada complexidade das políticas públicas de urbanificação, é obrigatório em virtude de disposições constitucionais e infraconstitucionais, é fundamental na garantia de direitos individuais e sociais e, a partir dele, são determinadas as ações do Estado e dos particulares.

Uma advertência que ora se mostra pertinente fazer é que, no mesmo tempo em que o planejamento está presente na atmosfera das políticas públicas, com estas não é coincidente. Consoante esclarece Maria Paula Dallari Bucci, é freqüente que as políticas públicas se exteriorizem através de planos consubstanciados em diplomas legais; estes prevêm os objetivos da política, institucionalizam instrumentos e fixam as demais condições de implementação. Mas não é razoável confundir políticas públicas com planos, já que “a política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados”²⁹⁶.

No mesmo sentido, Thiago Lima Breus afirma que “a *política pública*, pois, transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa. Há um paralelo entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento, mas as escolhas das diretrizes da *política pública* e os objetos de determinado programa não são simples princípios de ação, pois que a formulação da política consiste num procedimento de coordenação entre os programas e atos complexos de governo”²⁹⁷.

²⁹⁴ A Constituição Federal, no artigo 182, §1.º estabelece esta função: § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

²⁹⁵ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 11.

²⁹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, p. 259.

²⁹⁷ BREUS, Thiago Lima. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*, p. 222.

O questionamento que se faz é: se não são coincidentes, de que maneira o planejamento se insere no contexto das políticas públicas municipais e assume a posição de ator principal? E, além disto, após os aspectos históricos do planejamento brasileiro antes abordados, impende questionar: o que leva o Poder Público brasileiro a insistir no planejamento urbanístico e, mormente, nos planos diretores, após todas as citadas conjunturas históricas de exclusões e inexequibíbilidades? Por qual razão a Constituição Federal continua a consagrar o plano diretor como mediação principal da política urbana? É possível um planejamento eficiente e factível e de que maneira isto se perfectibiliza? Por acreditar que o planejamento pode ser eficiente e factível – e, ainda, democrático – que se optou aqui por abordá-lo dentro da complexa realidade das políticas públicas, bem como expor algumas condições mínimas para que ele não ocupe apenas um papel figurativo no espaço urbano.

O distanciamento entre os planos e sua possibilidade de implementação não deflui apenas de deficiências financeiras do Estado, mas também de inadequações entre as diretrizes e estratégias de ação e as realidades dos Municípios. A insuficiência de administradores públicos capacitados ao entendimento, execução e principalmente ao controle das políticas urbanas é um agravante desta impraticabilidade. Uma obscura inteligência quanto aos âmbitos de competência legiferante e executiva dos entes da federação prejudica sua articulação a partir de um federalismo de integração, em que não haja violações recíprocas das autonomias de cada esfera. A falta de uma noção global, setorial e interativa dos planejamentos nacionais, estaduais e municipais torna inexequíveis e incongruentes as diversas espécies de planos. Estas e outras feições devem ser suplantadas para que se ingresse em novo momento das políticas urbanas, cujo principal instrumento – o planejamento – seja um meio factível de ajuste dos espaços, de supressão das irregularidades e de redistribuição dos ônus e benefícios sociais.

Para tal intento, os Poderes Públicos devem mobilizar seus agentes técnicos e políticos e abrir espaço aos atores particulares e entidades da sociedade civil, pois “não existe um projeto de planejamento urbano feito por uma pessoa só. É impossível trabalhar sozinho, porque a síntese exige cooperação entre equipes

técnicas extremamente numerosas que farão o diagnóstico, exibirão as alternativas e tomarão as decisões. Políticas, é claro”²⁹⁸.

Os planos, no mesmo sentido, não se podem isolar em ambiente técnico, eles devem estar inseridos dentro da conjuntura ativa das políticas públicas²⁹⁹. Não obstante, ao invés de ser avaliado considerando o seu rebuscamento teórico e técnico, o planejamento deve ser medido por sua factibilidade, isto é, por garantir amplamente o direito à cidade e pela obtenção de resultados eficientes e harmônicos com os propósitos nele estabelecidos. O plano deve deixar de ter função ideológica para assumir atribuições emancipatórias; caso contrário, servirá apenas para ornar prateleiras de bibliotecas públicas ou universitárias ou encher gavetas da estrutura física da Administração burocrática³⁰⁰.

Ao contrário do que Flávio Vilhaça aponta, que foram os planos até a década de 90 no Brasil – “não tem sido uma atividade orientadora ou guia da ação do Estado, no nível local, metropolitano ou em qualquer outro” – deve-se levar a efeito um planejamento que tome como referência concepções claras de cidade e das suas funções, e, ainda, que realize pressupostos urbanísticos e estratégias de gestão em suas políticas públicas³⁰¹. Em simetria com o que foi abordado na primeira parte do trabalho, toda a atmosfera de exclusões sociais e destruição ambiental não têm autores definidos, mas têm, sim, responsáveis diretos, pois estes

²⁹⁸ Nestor Goulart Reis (entrevistado). Quantas Cabeças devem pensar a cidade?. *Getúlio*. N.º 5. Ano 1.º. Setembro/2007. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 33.

²⁹⁹ Políticas são implementadas por técnicos que retiram seu poder tanto do conhecimento técnico e do funcionamento da máquina estatal quanto de vínculos que estabelecem com políticos eleitos. Os políticos necessitam desses técnicos (e de seus saberes) para realizar bons governos, independente de suas diretrizes de política, pois mesmo o mais maximizador dos políticos precisa das organizações do Estado e de seus funcionários para implementar algo. In: MARQUES, Eduardo Cesar. BICHIR et al Estado e Espaço Urbano.

³⁰⁰ Antônio Octávio Cintra e Paulo Roberto Haddad, já na década de 70, alertavam quanto à limitação prática do planejamento existente. Afirmam que: “a experiência de planejamento mostra reduzir-se os planos, muitas vezes, a declarações genéricas de intenções, assim logrando ficar à margem das lutas políticas maiores, que se darão, ao invés, ao redor das políticas concretas singulares, das opções efetivas de que essas sejam portadoras. Esse tipo de planos levará ao extremo a tendência de acentuar os aspectos não-conflitivos das políticas, propondo-se a satisfação, ainda que em grau diferencial, de todos os interesses. Tenderá, contudo, a existir um hiato entre as diretrizes genéricas do plano e as políticas concretas, e os planos correrão o risco de tornar-se peças irrefutáveis, por isso mesmo com pouco valor na orientação das políticas públicas. Não quer dizer que não tenham qualquer valia. Preencherão funções simbólicas, pela ênfase nos aspectos consensuais do uso do poder governamental, mas não funções instrumentais, ou seja, não orientarão o uso efetivo do poder público na alocação dos recursos escassos entre os interesses competitivos. In: Planejando as cidades, p. 08.

³⁰¹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. IN: *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 222-223.

– agentes públicos e privados –, mesmo com capacidade de modificar a realidade, deixam que irregularidades continuem acontecendo.

Afora estas questões, o caráter político inerente às políticas públicas e, por conseqüência, ao processo de planejamento urbano – em suas fases de concepção, execução e controle – importa em ininterruptas discussões e ajustamentos, sopesados os elementos que se vão revelando nos procedimentos destas políticas. Segundo Klaus Frey, “processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode ou até deve acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política”³⁰².

Para Flávio Villaça, aproxima-se mais de um planejamento urbano e afasta-se de meros projetos quando são compostas as seguintes características: a) abrangência de todo espaço urbano e apenas desse espaço e seus elementos constitutivos no que concerne aos objetivos, mas não necessariamente em relação ao diagnóstico elaborado para fundamentar a intervenção; b) continuidade da execução do plano e contínuas revisões e atualizações; c) interferência das ações sobre a maioria ou sobre grandes contingentes da população; d) importância das decisões políticas, especialmente dos organismos políticos formais, com papel maior dos Municípios se comparados à União e aos Estados³⁰³.

Ponderados todos esses fatores, a análise das políticas públicas de urbanificação, adotando como instrumento o planejamento urbano, buscará referências que dêem conta de solucionar alguns problemas aqui narrados. Para tanto, ela estará circunscrita à esfera do Município, no exercício de suas competências constitucionais, porquanto, segundo ressalta José Afonso da Silva, “as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais dinâmica e concreta”³⁰⁴. Este “recorte” na análise das políticas de desenvolvimento urbano

³⁰² FREY, Klaus. Políticas públicas, p. 229.

³⁰³ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. IN: *Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 174.

³⁰⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 65. No mesmo sentido, Giovani Corralo salienta que “O Município, erigido à condição de ente federado, é a célula estatal que mais próximo se encontra dos anseios e reivindicações da população e que possui a árdua tarefa de

ocorre tendo em vista as espécies de planejamento que serão decompostas aqui, ou, dito de outra forma, a delimitação da dimensão municipal sucede por ocasião do exame de planos e leis de competência própria dos Municípios.

2.2 CONCEPÇÃO E PROPÓSITOS

Foram estabelecidos, no primeiro capítulo desta segunda parte, os caracteres acerca da qualificação urbanística do solo e do conteúdo que se subsume ao princípio da função social da cidade. Com estas informações, é possível circunscrever o planejamento urbano às áreas que possuam as mencionadas características e os desígnios já demarcados. Ele incidirá, com prioridade, sobre os espaços da cidade, que são aqueles que integram as áreas urbanas e de expansão urbana. E, ainda, o interesse público que subjaz ao exercício das modalidades de função pública nele inseridas, coincide com o princípio da função social da cidade.

Ao trazer conceitos de planejamento, assim como foi feito em relação às políticas públicas no início da primeira parte deste trabalho, corre-se o risco de trazer argumentos por demais apertados para dar conta de uma atividade deveras complexa. Ousa-se, aqui, assumir este risco e expor algumas considerações de autores considerados clássicos, pois é necessário situar o plano teórico deste capítulo.

Nas palavras do José Afonso da Silva, “considera-se o processo de planejamento a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos”³⁰⁵.

Para José Nicolau dos Santos, o planejamento, compreendido a partir da operação de instituições públicas “é a seleção de meios apropriados, para a realização de fins políticos, econômicos e sociais desejados para o bem comum”³⁰⁶.

John R. P. Friedmann primeiro estabelece alguns postulados filosóficos: o ambiente influencia o destino do homem; o homem, ao agir racionalmente, pode determinar seu destino coletivo, atuando sobre este ambiente; o homem é capaz de entrar em acordo social com outros homens quanto aos objetivos determinantes de

executar políticas sociais básicas da maior relevância para o resgate da cidadania” In: *Município: autonomia na Federação Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006, p.15.

³⁰⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*, p. 135.

³⁰⁶ SANTOS, José Nicolau dos. *Democracia e Planejamento*. 2ª edição. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1982, p. 27.

condutas coletivas; o homem é capaz de cooperar para obter o progresso social. Firmados estes pressupostos, ele define planejamento como “uma atividade pela qual o homem, agindo em conjunto e através da manipulação e do controle conscientes do meio ambiente, procura atingir certos fins já anteriormente por ele mesmo especificados”³⁰⁷.

Nos citados conceitos há uma constante atitude em qualificar o planejamento como processo movido por uma racionalidade instrumental (weberiana) meio-fim e marcado por uma pluralidade de fatores sociais, econômicos, políticos. De fato, a técnica de planejamento, enquanto elucubração teórica, não envolve grandes mistérios. Planejar é uma prática comum a todos os seres humanos e é utilizado, em regra, quando se tem determinados objetivos e se almeja implementá-los de maneira ótima, a partir de limites temporais e financeiros, o que pleiteia conseqüente projeção de ações, etapas, metas, finalidades e resultados.

O planejamento urbano, a despeito de implicar complexidades muito mais amplas, não se afasta desses pontos de partida elementares. Trata-se de um “lugar comum” que não pode ser prescindido, já que a ordem constitucional funda um leque de direitos que devem ser garantidos em conformidade com certos parâmetros – formais e materiais – e não por meio de improvisações. Angel Sustaeta Elustiza sustenta que o planejamento se constitui em um princípio básico de ordem e eficácia para todas as classes de áreas e disciplinas, uma vez que “a planificação enquanto constitui uma previsão de algo que se pensa realizar, é um ponto de partida indispensável de toda obra a conseguir”³⁰⁸.

O Estado, através de seus poderes e órgãos, deve levar a cabo a realização de um quadro de funções e suprir interesses e necessidades, muitos dos quais se encontram consagrados constitucionalmente. Para tanto, detém um orçamento bem inferior ao necessário para satisfazer todas as aspirações e deve executá-lo da maneira mais eficiente e efetiva, dentro de determinado período de tempo. Mas, além disso, a limitação temporal não sugere que as atividades sejam projetadas apenas em um interregno específico; é preciso que ele não prejudique as ações e os planejamentos que virão subseqüentemente, pois se trata da projeção de uma realidade sem solução de continuidade, em planta progressiva.

³⁰⁷ FRIEDMANN, John R. P. Trad. Mário Faustino. *Introdução ao planejamento regional (com referência especial à Região Amazônica)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960, pp. 07/08.

³⁰⁸ ELUSTIZA, Angel Sustaeta. *Propiedad y Urbanismo (Lo urbanístico como límite del derecho de propiedad)*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1978, p. 213.

O planejamento urbano no Brasil, no transcurso do século XX, teve diferentes conformações e objetivos, assumindo atualmente a função de promotor do desenvolvimento urbano. “Passou-se, assim, de uma concepção estática para uma concepção dinâmica, deixando de ser a ‘sistematização do que já existe’ para transformar-se na ‘sistematização do desenvolvimento futuro’³⁰⁹. Verifica-se que à racionalidade meio-fim foi agregada uma característica marcante, que é o *desenvolvimento futuro*. Ou seja, isto implica que ao se planejar, se deve atentar para o lapso de incidência previsto no plano e, ainda, deve-se estender as preocupações sobre os efeitos que ultrapassem este limite temporal. O planejamento acaba sendo determinante de um desenvolvimento posterior que, por não poder ser demarcado, deve ser preservado. Ao fixar os dispositivos de um plano diretor, que deverá ser revisto dentro do prazo de 10 anos³¹⁰, o agente público e a sociedade não devem pensar a cidade apenas até o próximo decênio. O planejamento deve ir além, deve buscar o desenvolvimento da cidade que não comprometa o crescimento e a qualidade de vida dos futuros habitantes.

Através do planejamento, portanto, almeja-se influenciar a realidade, de maneira a favorecer alguns resultados e neutralizar ou evitar algumas práticas e efeitos prejudiciais, o que se dá com a organização dos espaços e com os métodos de alocação dos recursos limitados para necessidades infundáveis. É necessário, neste contexto, o emprego do poder por intermédio dos agentes públicos, fundados em ordenamento jurídico e inseridos em um complexo institucional e em processos políticos (democráticos) hábeis a sustentar o exercício legítimo deste poder. Antônio Octávio Cintra explana que “o poder para tanto necessário deve, em primeiro lugar, respaldar-se no conhecimento racional das leis que governam a realidade a planejar e, em segundo lugar, apoiar-se numa coalizão de forças cujos desígnios o planejamento ajude a alcançar”³¹¹.

A cidadania no espaço urbano não é assegurada tão somente com a consagração explícita de um rol de direitos e garantias na Constituição. Para que eles sejam cumpridos, são necessárias previsões menos abstratas e mais determinantes das ações do Poder Público, para então os cidadãos terem direito (subjetivo) de cobrar ações comissivas do Estado. O planejamento urbano aliado ao

³⁰⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, pp. 99/100.

³¹⁰ Estatuto da Cidade (lei n.º 10.257/2001), art. 40, § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

³¹¹ CINTRA, Antônio Octávio. *Planejando as cidades*, p. 171.

planejamento orçamentário, pode ser poderosa arma nas mãos da população. Com isto, têm-se referências concretas para exigir dos Municípios que executem suas atividades nos moldes do que foi posto nos planos, de maneira a concretizar as políticas e as ações neles projetadas. Nos planos que são preconizados os elementos que solidificam as funções sociais da cidade e, diante de tais previsões, os cidadãos podem cobrar judicialmente ou extrajudicialmente a garantia do seu direito à cidade.

Das normas constitucionais e legais que obrigam os representantes a planejar o desenvolvimento urbano, decorre o efeito de que o planejamento não pode ser resultado de uma escolha disponível do agente público³¹². A ação estatal no ambiente urbano não pode prescindir de atividade planejada. Realizar obras ou destinar investimentos que contrariem ou não encontrem fundamento em planos urbanísticos e orçamentários anteriores, pode dar ensejo ao controle de constitucionalidade ou legalidade daqueles.

2.3 PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO URBANO

É imperioso ajustar as atividades urbanísticas aos princípios tratados até aqui – democracia, factibilidade ética, função social da cidade e desenvolvimento – para que seja garantida uma perspectiva promissora de evolução socioeconômica e ambiental da cidade. Mas existem, ainda, alguns outros princípios específicos para as atividades urbanísticas de planejamento que orientam o conteúdo e a forma de disposição das suas normas, tornando os planos operacionais.

Múltiplos são os princípios comumente tratados como próprios do Direito Urbanístico, ou, mais especificamente da atividade de planejamento³¹³. Serão, aqui,

³¹² Joaquim Castro Aguiar, mesmo antes do Estatuto da Cidade, alertava que “já não se tolera mais, na administração pública, a improvisação. A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades. A Constituição do Brasil exige, mais do que nunca, o planejamento, impondo a elaboração de planos, os quais constituem, é claro, a instrumentalização do planejamento”. In: *Direito da Cidade*, p. 33.

³¹³ Fernando Correia disserta que o planejamento urbano deve ser norteado pelos seguintes princípios: a) princípio da legalidade, o qual se divide em princípio da homogeneidade da planificação, princípio da tipicidade dos planos urbanísticos, princípio do desenvolvimento urbanístico em conformidade com o plano e o princípio de obrigação de planificação, princípio da definição legal do procedimento de formação dos planos e princípio de determinação legal do regime particular de determinadas espécies de bens; b) princípio da hierarquia no planejamento urbanístico; c) princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da proibição do excesso; e d) princípio da igualdade. In: CORREIA, In: *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*.

acrescentados apenas alguns princípios instrumentais, considerando sua relação necessária com a idéia de um planejamento coerente e justo. Opta-se, por conseguinte, pelos princípios da coesão dinâmica das normas, da eficiência-efetividade, da justa distribuição dos ônus do processo de urbanificação e da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação.

O princípio da *coesão dinâmica das normas urbanísticas* é uma condição de possibilidade para um planejamento viável. A contingência e a interatividade das organizações existentes no ambiente urbano exigem a ininterrupta coordenação das normas urbanísticas presentes nas leis e nos regulamentos. Por mais que pareça questão óbvia, a não observância deste princípio é o principal fator de impraticabilidade de muitos planos hodiernos. Para entender e executar as normas urbanísticas, devem ser analisados sistematicamente os diferentes planos municipais e, se não houver coerência entre eles, decorrerão omissões ou deficiências na sua realização. Consoante discorre José Afonso, citando as lições de Pierandrea Mazzoni:

Por essa razão é que denominamos coesão dinâmica a essa particularidade das normas urbanísticas, a fim de denotar que sua eficácia somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e tem sentido transformacionista da realidade. É que a norma urbanística, se tomada isoladamente, não oferece nenhuma imagem de possível mudança do real, em relação a determinado bem; ela precisa de um enquadramento global, numa visão dinâmica com outras normas, e mesmo com todo o sistema de normas urbanísticas que, somente no seu complexo, é idôneo a fornecer a visão real do tipo e da quantidade de mudança que, em relação àquele bem, pode e deve verificar-se³¹⁴.

Deste princípio da coesão dinâmica, deriva o dever de o Estado sistematizar e organizar o planejamento urbanístico, com o intuito de tornar consentâneas e exeqüíveis suas normas e, ainda, de modo a não comprometer o desenvolvimento urbano. Trata-se de um princípio crucial para todas as características que serão tratadas a seguir, quando for analisado o plano diretor e seus respectivos caracteres.

O princípio da *eficiência-efetividade* é aqui ajustado como binômio, pois além da questão da legitimidade permear todas as atividades de planejamento, parte-se

³¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 57. Na fonte original citada por José Afonso, Pierandrea Mazzoni afirma: "La norma urbanistica, se presa isoladamente, non offre nessun quadro del possibile mutamento del reale, in ordine ad un determinato bene: essa ha bisogno di un inquadramento globale, in una visone dinamica com altre norme, anzi com tutto il sistema di norme urbanistiche che, nel suo complesso soltanto, è odoneo a fornir la reale visione dell'entità e della quantità del mutamento che, in ordine a quel bene, può e deve verificarsi". MAZZONI, Pierandrea. *La Proprietà-Procedimento: Pianificazione del territorio e disciplina della proprietà*. Milano: Giuffrè Editore, 1974, p. 18.

de uma visão que ultrapassa o economicismo, ou seja, a análise vai além da mera relação custo-benefício. Não se almeja planejar apenas para obter resultados ótimos em caráter econômico. Devem ser atingidos, também, efeitos sociais positivos, com a ampliação irrestrita de serviços e equipamentos públicos e com a melhoria na qualidade de vida de todos os habitantes. Logo, em função deste princípio, devem ser projetados os efeitos do planejamento urbano e, subseqüentemente, devem ser avaliados seus resultados a partir de indicadores econômicos e sociais, não podendo nenhum deles ser excluído. Avaliações positivas ou negativas neste sentido demandarão, respectivamente, o aprimoramento ou a modificação das decisões tomadas e dos métodos empregados.

O princípio da eficiência foi incorporado aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública através da Emenda Constitucional n.º 19/98. Sucede que, seguidas vezes, é restringido a mero caráter econômico, de busca de menor montante de despesas com uma quantidade maior de resultados. Mas a eficiência deve transpor esta visão; ela só é positiva na medida em que o juízo considerado mais eficiente é também um juízo legítimo, de uma intervenção estatal condizente com os reais interesses públicos. Consoante elucida Castells, a eficiência econômica é indisponível, mas “não deve nunca ser considerada um fim em si mesma. Ela deve ser encarada simplesmente como *meio* a serviço da melhoria da justiça social e da qualidade de vida – e somente no caso de realmente contribuir para esses *fins* é que a eficiência econômica poderá ser, a partir de uma perspectiva autonomista, considerada como moralmente legítima”³¹⁵.

O terceiro princípio citado, o da *justa distribuição dos ônus e benefícios do planejamento urbanístico*, é uma espécie de manifestação do princípio da igualdade³¹⁶ e efeito do princípio da eficiência. Dele procede que para além de um planejamento presente e prospectivo – tendo em vista a implementação dos interesses públicos que se traduzem no princípio da função social da cidade – é necessário gerir eficientemente os recursos públicos para que os investimentos

³¹⁵ CASTELLS, Manuel. Trad, Arlene Caetano. *A Questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, pp. 70/71.

³¹⁶ “Tanto no direito do urbanismo, quanto no direito do ambiente, não devemos esquecer que a “desigualdade é inerente” às normas de planejamento e proteção. O princípio da igualdade, então, entra em cena, para determinar que se adotem medidas compensatórias, visando uma repartição, tão igual quanto possível, dos benefícios e encargos derivados do planejamento e da proteção”. ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Planejamento urbano: análise das experiências brasileira e francesa no planejamento e na fiscalidade urbanística. *Revista de Direito Administrativo*. 245. São Paulo: Atlas, Maio/Agosto 2007, p. 143.

estatais não beneficiem apenas alguns poucos habitantes em detrimento dos demais, ou para que obras públicas não ocasionem enriquecimento a alguns indivíduos, sem exigir destes alguma contrapartida. Em função do princípio da justa distribuição, Cláudio Monteiro explica que são estabelecidos “mecanismos de perequação compensatória dos encargos e benefícios do planejamento urbanístico e é uma condição de legitimação dos poderes de que a Administração dispõe para que, através daqueles planos, conforme o conteúdo do direito de propriedade sobre os solos urbanos”³¹⁷.

Este princípio pode manifestar-se de diversas formas. Em regra, ele é estabelecido a partir da fixação de alguns padrões urbanísticos, como é o caso das taxas de ocupação e dos coeficientes de aproveitamento de terrenos, fixados em leis de zoneamento de uso e ocupação do solo urbano. A utilização do direito de propriedade acima destes padrões pode ser autorizado pelo Poder Público se houver infra-estrutura disponível. Porém, para tanto, de modo a evitar violação ao princípio da igualdade, deve ser exigida contrapartida financeira ou material do beneficiado, já que estará usufruindo com mais intensidade uma estrutura mantida e edificada com dinheiro público. A efetivação deste princípio depende da previsão de requisitos e formas de compensação nos planos urbanísticos; caso contrário, não pode ser exigido dos particulares.

Relacionado ao referido princípio está o da *afetação das mais-valias ao custo da urbanificação*. “Em caso de emprego de verbas e de outros recursos públicos num ato de urbanificação, aqueles proprietários beneficiados diretamente com esse ato deverão ter as ‘mais-valias’ decorrentes das correções operadas vinculadas, pelo menos em parte, ao custeio daquelas despesas”³¹⁸. Este princípio autoriza o Poder Público a cobrar as chamadas “contribuições de melhoria”. Isto evita o aumento de tributos que incidiriam indistintamente sobre todos os contribuintes, mesmo aqueles sem qualquer benefício direto com a urbanificação levada a efeito. A obrigatoriedade

³¹⁷ O autor acrescenta que “ao mesmo tempo que a Administração deve dispor de poderes para ordenar e planejar o crescimento das cidades de acordo com os interesses gerais dos cidadãos, assegurando a todos o acesso às infra-estruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, deve cuidar também de garantir que os encargos e benefícios resultantes do processo de urbanização se distribuem equitativamente entre todos. MONTEIRO, Cláudio. A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planejamento urbanístico em Portugal. In: FERNANDES, Edésio et al *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*, p. 139.

³¹⁸ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Planejamento urbano: análise das experiências brasileira e francesa no planejamento e na fiscalidade urbanística. *Revista de Direito Administrativo*. 245. São Paulo: Atlas, Maio/Agosto 2007, p. 145.

desta compensação e a maneira como deve ser realizada demanda, igualmente, previsão expressa nos planos urbanísticos e orçamentários.

2.4 ESPÉCIES DE PLANO

O planejamento é um processo contínuo e sua consumação requer a elaboração de planos de ação. Há, portanto, uma diferença entre planejamento e plano, sendo aquele uma espécie de técnica e este sua corporificação material. John R. P. Friedmann explica que “planejamento é, por vezes, definido como sendo um meio de resolver problemas de maneira mais ou menos racional; os planos são, por outro lado, aqueles documentos que dão corpo a tais decisões”³¹⁹.

Os planos urbanísticos geram efeitos importantes sobre o direito de propriedade; a partir deles as formas possíveis de utilização do terreno deixam de depender apenas de sua qualidade natural, de sua localização espacial ou da vontade do proprietário. O plano urbanístico é que define os destinos do solo e seu aproveitamento econômico, pois “em geral, os destinos ou modos de utilização dos terrenos são *acidentais* em relação à sua qualidade e situação concreta e resultam de opções conscientes do plano, com base em pontos de vista técnicos ligados à planificação”³²⁰.

Os planos urbanísticos se operacionalizam em leis ou regulamentos, já que o planejamento é uma atividade urbanística com efeitos diretos sobre a propriedade privada e, de conseqüência, é uma função pública que somente pode estar fundada no princípio da legalidade. Mostra-se indispensável ter claro conhecimento acerca do conteúdo e forma dos planos, decompondo-os em projetos independentes e coerentes, vocacionados à regulação específica de cada um dos ramos temáticos que lhe cabem – legal e concretamente. Isto é basilar até por questões de melhor técnica legislativa, de eficácia e eficiência e de celeridade das ações de urbanismo pelo Poder Público. É mister que o conteúdo dos planos se mostre tematicamente uniforme, abrangendo matérias relativas a sua própria regulação, evitando-se submeter matérias mais importantes a procedimentos de aprovação e modificação com baixo grau de rigidez.

³¹⁹ FRIEDMANN, John. *Introdução ao planejamento regional*, p. 06.

³²⁰ CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, p. 330.

Para além disso, é evidente que a divisão temática dos planos tem uma razão de fundo que a recomenda. A despeito de o território municipal ser um só, ele possui algumas dimensões que devem ser consideradas separadamente, como o meio ambiente e seus ecossistemas, a divisão e estruturação das áreas, o sistema viário, os padrões de construção, a regulação das atividades realizadas em seu território e as regiões com características físicas, sociais, culturais ou econômicas específicas. Estas relatadas diferenciações têm como conseqüência a obrigação de que haja planejamento oportuno para cada uma delas e que sejam disciplinados em diplomas legais próprios. Esta segmentação do planejamento não torna autônomos os regulamentos e as leis, porquanto ainda que tratem de questões setoriais ou gerais, os planos urbanísticos inserem-se dentro de uma política pública e, conseqüentemente, devem seguir uma linha ideológica e coerente com os demais planos.

Acrescido a isto, o planejamento urbano exige coesão com o planejamento orçamentário³²¹. Os planos orçamentários, principalmente no que diz respeito às despesas de investimento, estabelecem alguns limites de ação; mas, ainda assim, conservam ampla margem de maleabilidade para o administrador. É imperioso o conhecimento das leis e dos planos e a conseqüente adoção de comportamentos estratégicos. Neste sentido, pode-se executar as despesas da maneira mais eficiente e efetiva, cumprindo os objetivos fixados de antemão e medindo-se os resultados em função de tempo, espaço, estimativas econômicas e respostas legítimas.

Embora inexista previsão legal que tipifique quais os instrumentos básicos de planejamento e a necessidade de que sejam aprovados em corpos normativos próprios – principalmente porque tais segmentações se inserem no âmbito da autonomia dos Municípios –, pode-se, na Constituição e em inúmeras leis federais, encontrar indicativos das peculiaridades de determinadas regulamentações.

Destaca-se, neste sentido, o art. 4.º do Estatuto da Cidade³²², no qual são preceituadas as espécies principais de planos e, de conseqüência, as leis próprias

³²¹ John R. P. Friedmann salienta que “o orçamento nunca pode ser independente do plano: ele é o espelho, a imagem do plano físico, mostrando-nos apenas quanto deve ser gasto para chegarmos aos objetivos que nós mesmo fixamos. O orçamento distribui o dinheiro – ou, melhor ainda, os recursos – às diferentes atividades, aos diversos projetos. FRIEDMANN, John R. P. *Introdução ao planejamento regional*, p. 26.

³²² Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

para cada particularidade mais abrangente de planejamento e ordenação municipais. No que concerne especificamente aos planos urbanísticos municipais, evidenciam-se: o plano diretor; a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; o zoneamento ambiental; os planos, programas e projetos setoriais. Acrescido à consagração destes, o parágrafo primeiro prescreve que “os instrumentos mencionados neste artigo se regem pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei”. Algumas das principais leis tratadas no referido artigo serão aventadas a seguir e maior destaque será atribuído ao plano diretor, uma vez que é a partir dele que devem ser conformadas as demais leis e regulamentos urbanísticos e orçamentários.

2.5 PLANO DIRETOR

A opção em analisar o planejamento urbano, tendo como referência o plano diretor, a despeito de não ser uma providência inédita, ocorre em função da dificuldade de partir de outra espécie de plano. Há fundamento (jurídico) para tanto. Permeia todo o trabalho um objetivo inúmeras vezes versado: firmar as bases e condições das políticas públicas de desenvolvimento urbano. A Constituição Federal localiza nos Municípios a função central de implementar a política urbana e preconiza que o plano diretor será a mediação institucional para tanto. Logo, ao plano diretor devem ser incorporadas as (três) premissas das políticas públicas tratadas na primeira parte e, ainda, seus requisitos e condições são determinantes na compreensão dos demais meios de planejamento urbano e na realização do princípio da função social da cidade. Flávio Villaça registra que “não se deve considerar que, no Brasil, os planos diretores correspondam às políticas públicas municipais”³²³, mas estes devem capitanear tais políticas, já que elas seguem uma condição de hierarquia, no topo da qual se situa o plano diretor. Ele é o responsável por estabelecer as linhas mestras do desenvolvimento urbano, abrangendo uma complexidade de temas, articulando-os de modo que permitam às demais leis e regulamentos manterem coesão.

c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social.

³²³ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. IN: *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 180.

Não há um conceito ou uma metodologia fixa de elaboração e execução do plano diretor. A flexibilidade é benéfica no sentido de que o plano diretor, além de tratar de questões técnicas, abarca importantes elementos e procedimentos políticos. Tal fato impede a racionalização acabada do seu processo de elaboração e execução, não comprometendo a própria democracia e o ajuste do planejamento às realidades locais. O que existe são balizas legislativas e doutrinárias, as quais direcionam o caminho de uma organização sistemática e coerente, mas não fechada, do planejamento. Para compreendê-la é mister conhecer este instrumento primeiro que acaba sendo determinante para os demais planos.

Hely Lopes Meirelles conceitua-o da seguinte maneira:

Plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas de desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. (...) O plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a *lei suprema e geral* que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social³²⁴.

A aludida definição será aqui utilizada como parâmetro para compreender as questões relacionadas ao plano diretor e, por conseqüência, para derivar alguns efeitos às demais espécies de planejamento. As características e funções inerentes ao plano diretor, extraídas do citado conceito, são: a) ele é formado por um complexo de normas gerais jurídicas e técnicas; b) abrange todo o território do Município; c) trata de questões físicas, sociais, econômicas e administrativas, de modo a desenvolver globalmente; d) tem supremacia sobre as demais leis que tratam da política urbana; e) orienta as atividades dos atores públicos e privados; f) visa satisfazer as necessidades e aspirações dos munícipes, tendo em vista a realização de interesses coletivos; g) deve se adaptar às mudanças e ao progresso local.

2.5.1 ESPÉCIES DE NORMAS

No citado conceito de plano diretor, as normas urbanísticas são classificadas em normas jurídicas e normas técnicas. As normas jurídicas seriam os princípios e

³²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, pp. 538/539.

as regras que prescrevem determinações mais abrangentes, estabelecendo ações e omissões para os administrados, isto é, normas que não prevêm dados numéricos ou percentuais de utilização. Já as normas técnicas seriam aquelas que dizem respeito a aspectos cujo conteúdo é definido por profissionais de áreas científicas especializadas, como urbanistas, geólogos ou biólogos. São exemplos de normas técnicas as que dispõem a respeito de coeficiente de aproveitamento, de graus de emissão de substâncias poluentes pelas indústrias, acerca de formas de manejo de resíduos, assim como as tabelas que acompanham a lei de zoneamento e servem de parâmetro para as Prefeituras emitirem licenças de construção ou funcionamento.

Acontece que, em face de determinações legais no sentido de que os planos sejam aprovados por lei³²⁵, todas as regras, princípios, coeficientes, taxas e outras previsões que os integram são obrigatórios e determinantes para as ações públicas e privadas, adquirindo um caráter jurídico. Pensa-se que, diante disto, seja mais adequado adotar a classificação das normas em *técnico-jurídicas* e *político-jurídicas*, sendo aquelas as normas fixadas com base em padrões estabelecidos por profissionais com conhecimentos especializados e estas as normas deliberadas pelos agentes públicos – com ou sem a participação da sociedade – tendo como pauta valores e necessidades sociais³²⁶.

Por envolver uma perplexidade de diretrizes que orientarão os demais meios de planejamento, as normas do plano diretor não têm função notadamente executiva, mas diretiva. Cada Município deve ter apenas um plano diretor, enquanto as leis e regulamentos a ele subordinados são inúmeros e têm diferenciadas configurações, podendo tratar de todo o território, ou de apenas algum setor ou área específica. O plano diretor não precisa consagrar em seu texto pormenores reservados a essas outras leis e regulamentos. Suas normas devem ter caráter mais principiológico do que analítico, sinalizando alguns objetivos gerais a serem observados no desenvolvimento e expansão do Município. Diante da índole diretiva,

³²⁵ Exemplo disto é o plano diretor que, nos termos do art. 40 do Estatuto da Cidade e do art. 182 da Constituição Federal, deve, necessariamente, ser aprovado por lei.

³²⁶ Joaquim Castro Aguiar, adotando a classificação apresentada por Dauraci de Senna Oliveira, fala que o planejamento teria uma dimensão técnica e outra dimensão política, as quais, quando inseridas em planos legalmente aprovados, adquiririam o qualificativo jurídico. “Técnica porque implica o domínio de uma metodologia de trabalho própria, o acesso a informações atualizadas, sistematizadas e agregadas no nível adequado às necessidades e, freqüentemente, o apoio dos conhecimentos especializados de profissionais de diferentes áreas. Política porque é, antes de tudo, um processo de negociação que busca conciliar valores, necessidades e interesses divergentes e administrar conflitos entre vários segmentos da sociedade que disputam os benefícios da ação governamental”. In: *Direito da Cidade*, p. 36.

conclui-se que as normas do plano diretor têm roupagem mais jurídico-política do que técnico-jurídica, uma vez que são formadas prioritariamente por princípios que subordinam o planejamento do Município como um todo e conformam os demais planos.

A despeito desta conformação diretiva, tanto o plano diretor como todas as outras espécies de plano requerem previsões passíveis de implementação no espaço ao qual se referem. Não adianta um plano diretor destinar inúmeros dispositivos a atividades que não podem ser concretizadas ou que não são relevantes para o Município. É essencial sempre aliar as normas dos planos às condições financeiras, às disponibilidades institucionais, à configuração ambiental e às necessidades existentes. Nos mesmos termos em que foi abordado do terceiro capítulo da primeira parte, o planejamento deve ser factível e, para tanto, deve considerar os limites materiais e éticos que subsistem em cada sociedade. Para que as normas sejam operáveis na prática, é fundamental a sensibilidade dos agentes públicos em relação às condições indispensáveis ao bem-estar e à qualidade de vida da sua população.

2.5.2 ABRANGÊNCIA TERRITORIAL.

Como já foi exposto, as políticas urbanas cingem-se basicamente ao espaço urbano e de expansão urbana. Acontece que, no que diz respeito às atividades que causem reflexos nos ambientes rural e urbano ou que envolvam a interação de ambos, o planejamento necessariamente deve regulá-las. Milton Santos sempre alertava: “a região é um todo orgânico, e como tal deve ser planejada”³²⁷.

O Estatuto da Cidade, no art 40, §2º prevê que o plano diretor deverá abranger “o território do Município como um todo”, isto é, as áreas urbana e rural. Este preceito é fundamental diante do fato de que as referidas áreas integram espaços contíguos e geram influências recíprocas no desenvolvimento do Município. Neste particular, “a noção de oposição cidade-campo torna-se, desse modo, mitigada, para dar lugar à noção de complementaridade e seu exercício sobre uma porção do espaço”³²⁸. Mas, a despeito desta indissociável relação, é imperioso que o

³²⁷ FRIEDMANN, John R. P. *Introdução ao planejamento regional*, p. 55.

³²⁸ SANTOS, Milton. *Espaço e método*, p. 70.

planejamento integrado não se torne usurpação de competências. Jacinto Arruda Câmara previne:

A regra há de ser bem compreendida. Não é porque o plano diretor deve abranger toda a área do Município, inclusive a rural, que o legislador poderá, no exercício dessa competência específica, prescrever políticas agrárias ou disciplinar o uso de imóveis rurais. Se assim o fizesse, estaria, efetivamente, usurpando competência legislativa exclusiva da União. Quando o Estatuto prevê a abrangência do plano diretor para a área de todo o Município, parte do pressuposto de que tal competência será exercida no âmbito de atuação legítima do legislador municipal, que, em relação ao citado plano, deve se ater a aspectos urbanísticos³²⁹.

Somente o que disser respeito à indissociabilidade e à interação do espaço urbano e rural, autoriza a ingerência dos Poderes Públicos municipais em ambos. Já foi ilustrado que a política urbana se subsume prioritariamente ao espaço das cidades, sendo que estas envolvem alguns qualificativos basilares – demográfico, econômico e político-administrativo – e são demarcadas por lei que define o perímetro urbano³³⁰. Exteriormente a estas áreas, corre-se o risco de o Município violar competências próprias dos Estados e da União.

A Constituição Federal, no Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) é clara ao demarcar as competências para efetuar a Política Urbana (Capítulo II) e para a execução da Política Agrária (Capítulo III) aos Municípios e à União, respectivamente. A União tem atribuição privativa para legislar sobre Direito Agrário³³¹ e a política de sua alçada importa em fixar critérios para a exploração das áreas rurais e para a operação das atividades de produção, processamento e comercialização de produtos próprios destas áreas³³². Qualquer alteração no sentido de alterar a destinação de um território do Município – de rural para urbano – não pode ser feita aleatoriamente pelo Prefeito ou pelos Vereadores. Tal prática demanda anuência da União, por intermédio do INCRA³³³, que é o ente responsável

³²⁹ CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor. In: *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*, p. 325.

³³⁰ “As ações propostas num plano de ação do governo municipal, por mais que alcancem todo o território sob sua jurisdição, o urbano e o rural, incidem mais no perímetro da cidade, centro dinâmico, de maior densidade e, até por motivos de economia e interesse público, concentrador da grande maioria dos serviços destinados à população do Município”. AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da Cidade*, p. 43.

³³¹ Constituição Federal: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”

³³² O parágrafo único do art. 1.º da Lei n.º 8.171/91 (dispõe sobre a política agrícola) preconiza que “para os efeitos desta lei, entende-se por atividade agrícola a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais”.

³³³ Lei n.º 8.629/93 preconiza, em seu artigo 53 o seguinte: “Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e

por efetuar o zoneamento das áreas rurais³³⁴. Já a Política Urbana, nos termos do que prescreve o art. 182 da Constituição Federal, deve ser “executada pelo Poder Público municipal”.

Essas regras devem ser bem compreendidas, observando-se os limites legais e constitucionais impostos ao Município, não só para evitar a usurpação de competências entre entes, mas, sobretudo, como condição de exeqüibilidade das políticas públicas de urbanificação. Um plano diretor municipal ou qualquer outra espécie de plano urbanístico que interfira de modo indevido em espaços cujas ações sejam da jurisdição da União ou dos Estados-membros, está sujeito ao controle de constitucionalidade ou de legalidade e, por conseqüência, pode ter sua efetividade comprometida.

2.5.3 OBJETO

Nos termos do conceito de Hely Lopes Meirelles, o Plano Diretor trata de questões físicas, sociais, econômicas e administrativas, tendo como escopo o desenvolvimento global. Não é possível efetuar o planejamento urbano sopesando feições relacionadas apenas ao espaço físico. Ao conferir o adjetivo *diretor* ao plano responsável pela concretização das funções sociais da cidade e da propriedade e pela garantia do bem-estar dos habitantes dos Municípios, o legislador constitucional não o fez por acaso. O plano diretor deve conduzir e direcionar o desenvolvimento urbano em sua universalidade. Ele não se pode ocupar apenas de questões físicas, visto que estas são determinantes e determinadas por um leque mais amplo de eventos.

As condições do uso e da ocupação do solo urbano são acompanhadas por organizações humanas particulares³³⁵. A cidade é o resultado de influxos sociais,

Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal, quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente”.

³³⁴ A Lei n.º 4.504/64 (Estatuto da Terra), nos artigos 43 e 44 dispõe sobre o zoneamento das áreas rurais: “Art. 43. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a realização de estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária, visando a definir (...)”. “Art. 44. São objetivos dos zoneamentos definidos no artigo anterior: I - estabelecer as diretrizes da política agrária a ser adotada em cada tipo de região; II - programar a ação dos órgãos governamentais, para desenvolvimento do setor rural, nas regiões delimitadas como de maior significação econômica e social”.

³³⁵ A diferença no uso e na ocupação do solo pode, com facilidade, ser percebida se forem comparados um bairro central, denominado “bairro de classe média” e uma favela. Os imóveis daquele provavelmente observarão, de forma mais freqüente, as regras de zoneamento, os

culturais, econômicos, políticos e ambientais diversos. O espaço é produto da organização social e também agente ativo e reprodutivo na sua conformação. Desenvolver dentro deste espaço exige que se leve em conta alguns fatores essenciais, como o quadro social, as disponibilidades técnicas e financeiras – tanto do Estado quanto da população – a suportabilidade ambiental, as tradições das comunidades e as formas de articulação dos cidadãos. A inexistência de padrões nas cidades e a variabilidade das demandas e deficiências ocorrem em função desta pluralidade de fatores. A determinação da materialidade (ética) das políticas urbanas somente é possível, por conseguinte, na realidade concreta.

Neste sentido, são mandatários estudos e análises rigorosas de aspectos sociológicos, demográficos, espaciais, econômicos, de saúde e educação das diferentes regiões que compõem as cidades. Os indicadores sociais “constituem parâmetros para a avaliação de políticas públicas e gestões governamentais, ao lado dos indefectíveis indicadores econômicos, cujo prestígio é evidenciado pelo quanto a mídia nacional e internacional dele se ocupa”³³⁶. A interdisciplinaridade do planejamento e, conseqüentemente, das políticas urbanas, não é algo que pode ser abdicado. São necessários profissionais de diferentes áreas do conhecimento não só para proporcionar as informações, mas também para interpretá-las e estabelecer caminhos de superação das dificuldades e otimização dos resultados.

A eficácia das respostas às exigências de planejamento, projeção, construção, manutenção e recuperação da infra-estrutura existente e da provisão dos serviços públicos básicos ordena, nos termos do que preconiza a Agenda Habitat, que os governos estimulem e apoiem pesquisas que desenvolvam técnicas, métodos, normas e padrões capazes de atender às necessidades reais das comunidades urbanas. É capital, de igual forma, que se exija o cumprimento de padrões adequados, determinados oficialmente, compatíveis com a realidade local e elaborados a partir de conhecimentos técnicos interdisciplinares³³⁷.

É nesta esfera que ocorrem os maiores embates de interesses, porquanto, mais uma vez, os problemas e demandas são infindáveis e provenientes de variados setores, mas os recursos são diminutos. As opções devem ser analisadas em

coeficientes de ocupação do solo, os padrões de aeração, insolação, afastamento, circulação, etc. Já nas favelas, o que se perceberá é uma ausência de regras (oficiais). Haverá um amontoado de construções, muitas em condições precárias de estrutura e salubridade.

³³⁶ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, p. 71.

³³⁷ Artigo 90, alíneas ‘a’ e ‘j’ e comentários. In: FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*, p. 84.

termos de necessidades e avaliadas com base em critérios de eficiência e efetividade. É preciso lembrar que as decisões sobre quais interesses serão supridos (ou não) são, em essência, políticas. Em consequência, os estudos e subsídios dos especialistas devem estar claramente dispostos e fundamentados, para que não haja decisões políticas arbitrárias, baseadas em argumentos inadmissíveis ou injustos. A interlocução com entidades e órgãos sociais mostra-se, neste particular, como mais um fator que contribui para garantir resultados positivos.

2.5.4 SUPREMACIA NORMATIVA.

O Plano Diretor tem natureza jurídica de lei e situa-se no ápice hierárquico de toda a estrutura legal urbanística³³⁸. Ele deve prever em seu conteúdo, nos termos do que dispõe o art. 42 do Estatuto da Cidade, as diretrizes básicas de expansão e desenvolvimento urbano, os instrumentos de política urbana dos quais pretende fazer uso³³⁹ e a sistematização de um processo de acompanhamento e controle³⁴⁰.

Quanto ao formato da lei do Plano Diretor e aos critérios para sua elaboração e aprovação, cabe à Lei Orgânica do Município disciplinar um procedimento próprio e prever quais são os legitimados para elaborá-lo e aprová-lo. É recomendável que seja um processo mais rígido do que aqueles empregados para as leis de hierarquia inferior, até para firmar a sua superioridade legal e principiológica. Para Hely Lopes Meirelles:

A primazia do plano diretor faz com que ele tenha que ter um procedimento mais rígido de modificação. Hely Lopes Meirelles bem definiu que “a *aprovação do plano diretor* deve ser por lei, e lei com supremacia sobre as demais para dar preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento. Daí por que os Municípios podem estabelecer em sua legislação *quorum* qualificado para aprovação ou modificação da lei do plano diretor, infundindo, assim, mais segurança e perenidade a essa legislação”³⁴¹.

Daí notar-se que o Plano Diretor, no caso concreto, deve ser submetido a um procedimento mais rigoroso se comparado às demais modalidades de lei de planejamento urbano. Recomenda-se que se adote o formato de *lei complementar*,

³³⁸ Nos termos do que dispõe o artigo 182, § 1.º da Constituição Federal e os artigos 39 ao 42 do Estatuto da Cidade.

³³⁹ Como, por exemplo, o IPTU progressivo, edificação e parcelamento compulsórios, desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, direito de preempção.

³⁴⁰ Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.

³⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, p. 540.

pois esta depreca a anuência da maioria dos membros da Câmara Municipal – para a deliberação favorável e para posteriores alterações. O Plano Diretor deve, ainda, passar obrigatoriamente pelo crivo dos Poderes Executivo e Legislativo e ser avaliado e discutido com a população local, por intermédio de audiências públicas³⁴². Todavia, sua superioridade legal não dispensa coerência e coordenação com as demais leis.

O plano diretor deve fundar algumas orientações essenciais acerca da atividade urbanística no Município e circunscrever limites de intervenção para os planos menos gerais ou setoriais. A interação do planejamento deve ser permanente, de maneira que o conjunto, considerado a partir da concretude de determinado Município, componha uma realidade orgânica. Esta hierarquia normativa reforça a necessária coerência e subordinação dos planos, servindo como referência comparável à Constituição Federal para as hipóteses de controle de constitucionalidade, ou seja, as normas do plano diretor servem como substrato de controle de legalidade dos demais planos do Município.

A aprovação do plano diretor é pré-requisito para o incremento de importantes instrumentos de política urbana; são eles o parcelamento compulsório, o IPTU progressivo, a desapropriação indenizada com títulos da dívida pública, o direito de preempção, a outorga onerosa, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir. São instrumentos mandatórios da intervenção do Poder Público na propriedade privada, no sentido de exigir que seus titulares dêem destinação proveitosa aos seus imóveis – em observância ao princípio da função social da propriedade – e servem de meios para otimizar a gestão e o aproveitamento dos recursos e dos espaços das cidades.

A despeito da necessária relação entre os planos e as regulamentações urbanísticas, devem-se relacionar as políticas de desenvolvimento urbano – setoriais ou gerais – às demais políticas ambientais, culturais, ambientais e de desenvolvimento econômico. O papel desempenhado pelo Poder Público neste sentido é central, pois somente ele tem condições de manter um conhecimento macrossetorial da políticas e, por conseqüência, tem possibilidade de coordenar as

³⁴² O Estatuto da Cidade, nos termos do §4.º art 40, obriga a realização das audiências na esfera de ambos os poderes: “§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

ações e investimentos para que todas as políticas sejam desempenhadas integralmente.

2.5.5 DESTINATÁRIOS

A (quase) totalidade das práticas relacionadas ao uso e ocupação do solo urbano, efetuadas pelo Estado ou por particulares, tem de estar consentânea com as regras de planejamento. Na prática, não se depara com essa conformação. Parte significativa dos imóveis não observa as normas urbanísticas e não se submete ao controle estatal³⁴³. Acontece que, nos dias atuais, está-se a atingir uma situação quase insustentável nas cidades. Muitas não têm mais estrutura que suporte seu crescimento. Expulsar as pessoas menos carentes para fora das áreas de interesse econômico, além de aumentar o problema social, traduz-se como violação manifesta ao direito de todos à cidade. O Estado se deve imiscuir mais ativamente na realidade das construções e ocupações dos espaços urbanos, impedindo que os interesses individuais impossibilitem atitudes mais racionais, promovendo uma gestão ótima dos recursos e políticas urbanas e, sobretudo, redistribuindo recursos e investimentos de maneira mais equânime.

Antes de lidar com preferências de alguns habitantes da cidade, o Poder Público deve preocupar-se com as necessidades dos cidadãos, com destaque para aqueles que vivem em situação de deficiência de condições básicas. Os agentes passivos das políticas urbanas são, deste modo, todos os habitantes da cidade, sem distinção. E, acrescido a isto, as diferenciações poderão ser feitas desde que isso seja providência capaz de materializar uma igualdade substancial.

Nesse tema atinente aos destinatários das ações públicas de urbanificação, a técnica assume posição instrumental (necessária). Todavia, mais uma vez sobressai a questão política, pois “os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre, *a posteriori* (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalonar ou viabilizar as propostas, que são

³⁴³ Segundo Ermínia Maricato, “a maior parte das moradias, assim como boa parte das cidades construídas no país nos últimos vinte anos, foram feitas sem financiamento, sem conhecimento técnico e fora da lei (Instituto Cidadania, 2000). Isto significa que os arquitetos e engenheiros não têm participado dessa grande construção. Significa também a ausência do Estado regulador e planejador nessas áreas. In: *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, p. 133.

políticas; nunca para revelar os problemas³⁴⁴. Por serem os destinatários diretos dos planos urbanísticos, aos habitantes das cidades devem ser propiciados canais de discussão para definir os destinos da cidade e dos investimentos públicos.

Em observância do princípio constitucional da democracia participativa – art.1º, parágrafo único da Constituição Federal – e diante da determinação do artigo 40, § 4.º do Estatuto da Cidade³⁴⁵, durante o processo de aprovação do Plano Diretor, deverão ser realizadas audiências públicas com a população local e com associações de diferentes segmentos da sociedade, garantindo-se a publicidade das informações e documentos produzidos. Não se trata de uma concessão do Município aos interessados, mas da garantia de voz aos destinatários da intervenção estatal. É certa maneira de controle para que elas atinjam efetivamente todos os habitantes. A incidência das regras urbanísticas deve considerar, também, a capacidade ou vulnerabilidade das populações atingidas pelos planos. O apoio institucional à lideranças comunitárias e a articulação dos planos de modo que atinjam realmente áreas de populações de baixa renda, deve ser ponderada na fixação dos destinatários das políticas urbanísticas³⁴⁶.

2.5.6 FINALIDADE

Outra citada característica do plano diretor é que ele deve satisfazer as necessidades e aspirações dos munícipes, tendo em vista o contentamento de interesses coletivos. Edésio Fernandes afirma que os Planos Diretores Municipais devem materializar quatro dimensões básicas dispostas no Estatuto da Cidade, que são: i) determinação de critérios para cumprimento da função socioambiental da propriedade na forma de proposta de ordenamento territorial e de uso, ocupação e desenvolvimento do solo que expresse um projeto de cidade; ii) identificação dos instrumentos urbanísticos a serem utilizados para alcançar tal projeto de cidade; iii)

³⁴⁴ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. IN: *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 236.

³⁴⁵ Ver nota de rodapé n.º 342;

³⁴⁶ A dispositivo 59 da Agenda Habitat indica que entre as estratégias dos planos de ação, os entes estatais devem habilitar lideranças para participar dos processos políticos. Deve-se preparar “todas as mulheres e homens a trabalharem uns com os outros, nas suas comunidades e com Governos em todos os níveis, para determinar seu futuro coletivamente, decidindo sobre ações prioritárias, identificando e alocando recursos de forma justa e construindo parcerias para alcançar objetivos comuns. A habilitação permite criar: (c) As condições para que as organizações e instituições interajam e atuem em rede, construindo parcerias voltadas para os objetivos de habitação adequada para todos e o desenvolvimento humano sustentável”. FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*, p. 48.

criação de mecanismo locais de regularização de assentamentos informais; e iv) regulamentação dos processos municipais de gestão urbana participativa³⁴⁷.

Independentemente dos diferentes objetivos arrolados pelos cientistas acerca das finalidades do plano diretor, todos acabam incidindo na idéia de *interesse público*, aqui traduzido no princípio da função social da cidade. Para que tais finalidades não se mantenham em plano de absoluta abstração legal e ideal, o dever de planejar é uma forma de controlar a fidelidade das ações públicas ao citado princípio e sua concretização prática. Ao planejar, não apenas por intermédio do plano diretor, mas também através dos demais planos especiais ou setoriais e dos planos orçamentários, muitos dos objetivos das políticas urbanas são alocados em determinadas linhas temáticas: habitação, saneamento, infra-estrutura, meio ambiente, regularização fundiária.

O referido planejamento, aliado à obrigação de o Poder Público prestar contas e dar ampla publicidade de suas atividades, são formas de consolidação de metas, estratégias e pautas de ação. Feito isso, é possível executar um controle da adequação das metas estabelecidas e das ações empregadas. Não obstante seja relativamente amplo o espaço de discricionariedade do administrador – em optar por uma ou outra providência – ele não pode desviar-se de maneira expressiva das metas e objetivos fixados em seus planos. O acesso a tais informações e a constatação de anomalias permitem um controle pela sociedade, pelos próprios agentes responsáveis, através de um controle hierárquico, ou mesmo pelos “tutores” dos interesses públicos – como os membros das Defensorias Públicas e do Ministério Público. Ana Paula de Barcellos alerta que esta espécie de controle não almeja “interferir com a formulação e com a execução da política pública ou punir o agente público. Trata-se apenas de racionalizar a gestão das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais e incrementar o grau de responsabilidade política e social (*accountability*), de modo a fornecer subsídios consistentes para o debate e controle sociais”³⁴⁸.

O funcionalismo assume de modo pertinente seu papel, se for capacitado de forma adequada, pois “é preciso agregar treinamento e formação profissional, na busca não apenas de eficiência e eficácia, como também de valores democráticos

³⁴⁷ FERNANDES, Edésio. Desafio dos Planos Diretores Municipais. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 350.

³⁴⁸ BARCELOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de Direitos Fundamentais, p. 43.

no exercício da função pública”³⁴⁹. Feito isso, têm-se agentes habilitados para compreender os deveres e obrigações a que estão sujeitos e geri-los de forma mais eficaz. E, ainda, por ilação, eles podem disponibilizar informações claras acerca das ações do Estado, compor documentos acessíveis e realizar os esclarecimentos necessários à população. É a concretização da acessibilidade e da transparência das ações públicas.

As finalidades das políticas públicas de urbanificação devem, portanto, estar dispostas nos planos urbanísticos e orçamentários, o que permite o controle de sua realização. Não se trata de exigência extraordinária feita ao agente público, mas de deveres a que eles estão submetidos em função de determinações constitucionais. Entre estes se destacam os deveres de planejar, de dar publicidade aos documentos públicos, de motivar as decisões, de prestar contas e de agir com eficiência.

2.5.7. ADAPTABILIDADE ESPACIAL E TEMPORAL

Jaime Lerner, considerando toda a bagagem adquirida em suas experiências com urbanismo, adverte: “A mistura de funções é importante. E a continuidade do processo é fundamental. Continuidade é vida”³⁵⁰. O planejamento, nos mesmos moldes, é processo ininterrupto e não fato ou ato que se esgota com a concepção do plano diretor ou dos demais planos urbanísticos. Ele só é benéfico na medida em que haja uma constante renovação.

Os planos e projetos são a instrumentalização física de metas, critérios, recursos e objetivos do planejamento, mas a efetividade deste depende da materialização das previsões daqueles e da ininterrupta adequação do procedimento planejador à realidade social e aos novos fatores insurgentes.

Castells assinala que “o desafio, então, é o de planejar de modo não racionalista e flexível”. E acrescenta que “a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o

³⁴⁹ BITTAR, Jorge. COELHO, Franklin. Gestão democrática, inversão de prioridade e os caminhos da Administração Pública Municipal. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2.ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 338.

³⁵⁰ LERNER, Jaime. *Acupuntura Urbana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 40.

esperável é, freqüentemente, sabotado pelo inesperado, o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado³⁵¹.

O planejamento local, em que se inclui o plano diretor, tem caráter de permanência, mas também de adaptabilidade. Ele projeta uma conjuntura e deve sempre estar aberto às modificações que a realidade sensível exigir. Planejamento implica compreensão, operação e adequação de espaços. Mas apenas isto não basta, porque a espacialidade somente é apreendida em sua relação com o meio social. Milton Santos ilustra o seguinte:

Um conceito básico é que espaço constitui uma realidade objetiva, um produto social em permanente processo de transformação. O espaço impõe sua própria realidade; por isso a sociedade não pode operar fora dele. Conseqüentemente, para estudar o espaço, cumpre apreender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos dos processos (tempo e mudança) e especifica as noções de forma, função e estrutura elementos fundamentais para a nossa compreensão da produção de espaço, Para expressá-lo em termos mais concretos, sempre que a sociedade (totalidade social) sofre uma mudança, as formas ou objetos geográficos (tanto os novos como os velhos) assumem novas funções; a totalidade da mutação cria uma nova organização espacial. Em qualquer ponto do tempo, o modo de funcionamento da estrutura social atribui determinados valores às formas. Todavia, se examinarmos apenas uma fatia de tempo homogêneo, careceremos de um contexto em que possamos basear nossas informações, uma vez que a estrutura varia conforme os diferentes períodos históricos³⁵².

O planejamento, conforme os citados termos, articula espaço e tempo em relação de dependência com a organização social; isto é condição para a exeqüibilidade do planejamento. Tornam-se indispensáveis a ininterrupta avaliação e a vinculação das metas e objetivos às modificações da realidade local. Na Agenda Habitat se enfatiza, com freqüência, que o uso eficiente e sustentável do solo urbano somente se mantém se os planos forem periodicamente reavaliados e reajustados, sopesando toda a complexidade de fatores presentes nas cidades³⁵³.

Ao alocar o plano diretor na função de instrumento central das políticas urbanas municipais, atribuiu-lhe, igualmente, o posto de objeto primeiro da ação política no Município, pois se está a versar as diretrizes que nortearão as ações de urbanificação pelos dez anos subseqüentes³⁵⁴, pelo menos. Para tanto o próprio

³⁵¹ CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*, p. 51.

³⁵² SANTOS, Milton. *Espaço e método*, p. 49.

³⁵³ Exemplo disto é o dispositivo 77 que dispõe: “Para promover mercados fundiários eficientes e o uso sustentável do solo, os Governos, nas esferas apropriadas, devem: (a) Reavaliar e, se necessário, ajustar periodicamente os marcos regulatórios de planejamento e construção, considerando as suas políticas econômicas, sociais, ambientais e de assentamentos humanos”. In: FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*, p. 69.

³⁵⁴ O § 3.º do art. 40 do estatuto da Cidade prevê que “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”.

êxito do plano diretor está condicionado à continuidade do planejamento. É necessária a institucionalização dos meios, procedimentos e entes competentes para promover a revisão e adequação do planejamento local³⁵⁵.

Dessume-se, portanto, que no processo de implementação do Plano Diretor, se deverá disciplinar as diretrizes gerais da política de desenvolvimento e expansão urbana e a prever o conteúdo básico elencado no art. 42 do Estatuto da Cidade. Dever-se-á também aprová-lo sob o formato de lei complementar, observando o imperativo de realização de audiências públicas. Mas, acima de tudo, merece novamente ressaltar o fato de que o plano diretor, por se inserir no ambiente das políticas públicas e capitanear as políticas municipais de desenvolvimento urbano, não se esgota no diploma jurídico aprovado pelo poder municipal. Ele é resultado de procedimentos prévios e deve continuar operando em outros processos de gestão, de adequações e readequações, de fiscalização e controle, tudo isso em direção a um maior nível de emancipação das cidades.

A despeito de o plano diretor ocupar lugar de destaque na política urbana, ele está muito distante de ser suficiente para determinar ocupações apropriadas dos espaços da cidade e respectivas distribuições de benefícios e investimentos públicos. É importante, por conseguinte, conhecer as outras espécies de planejamento e formas de intervenção do Estado na propriedade pública e privada, que também dão conta dos problemas urbanos, que são cada vez mais diversificados e complexos.

2.6 ORDENAÇÃO URBANÍSTICA: OPERACIONALIZAÇÃO CONCRETA DO PLANEJAMENTO

A técnica urbanística de planejamento, por si só, não é apta a fornecer ao Poder Público subsídios suficientes para conformar a realidade. Para operá-lo são necessárias normas de *ordenação urbanística*. Estas normas servem para operacionalizar práticas reais de intervenção no espaço e nas atividades públicas e privadas. Segundo Jean Lojkine, “a eficácia própria do Plano de Urbanismo deve ser articulada à das produções e práticas jurídicas que constituem, de certa forma, o

³⁵⁵ A citada afirmação respalda-se no art. 42, inciso III do Estatuto da Cidade: “Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: III – sistema de acompanhamento e controle”.

ponto de junção político entre a globalidade e coerência espacial do plano e a fragmentação das operações feitas de uma em uma³⁵⁶.

O plano diretor é a mediação principal do planejamento urbano, mas ele não subsiste de forma isolada. Por ser um plano de caráter diretivo, ele remete às especificações de suas normas e às respectivas regulamentações para planos mais particularizados e para leis que promovam o ordenamento da cidade. O regime urbanístico do solo de um Município tem suas linhas mestras delineadas no plano diretor. Porém a ordenação concreta da realidade está pormenorizada nas leis e planos de hierarquia inferior. José Afonso da Silva, no mesmo sentido, afirma: “a ordenação do solo caracteriza-se como um conjunto de medidas destinadas a realizar o conteúdo do plano urbanístico”³⁵⁷.

Hely Lopes Meirelles define o ordenamento urbano como “a disciplina da cidade e suas atividades através da regulamentação edilícia, que rege desde a delimitação da urbe, seu traçado, o uso e ocupação do solo, o zoneamento, o loteamento, o controle das construções, até a estética urbana”³⁵⁸. Percebe-se, nestas narradas técnicas urbanísticas, que o ordenamento se manifesta nos distintos ambientes de intervenção das atividades urbanísticas realizadas pelo Poder Público.

A fixação das regras e parâmetros concernentes ao regime jurídico de ordenação do solo é de competência prioritária dos Municípios, que o fazem por intermédio de uma série de leis e regulamentos. Estes são fundamentais ao planejamento e, principalmente, à efetivação das diretrizes do plano diretor. E, além de viabilizar a concreção das projeções dos planos na realidade sensível da cidade, as normas de ordenamento devem ser elaboradas e executadas consentâneas com

³⁵⁶ LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. Trad. Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981, p. 183.

³⁵⁷ José Afonso da Silva acrescenta ao citado conceito, a lição de Willi Bonezek, para o qual a ordenação do solo “consiste, fundamentalmente, pois, na sistematização do solo municipal e implica uma série de medidas, quer voluntárias, quer impostas pela lei, destinadas à consecução de determinados objetivos urbanísticos, por meio das quais se modificam ou alteram certas relações dominiais sobre os terrenos ou se configuram, de modo diverso, as propriedades imóveis, do ponto de vista econômico ou jurídico, para os efeitos de sua edificação”. In: *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 181. Carlos Ari Sunfeld acrescenta que : “Na lógica do Estatuto, o ordenamento urbanístico não pode ser um aglomerado inorgânico de imposições. Ele deve possuir um sentido geral, basear-se em propósitos claros que orientarão todas as disposições. Desse modo, o ordenamento urbanístico deve surgir como resultado de um planejamento prévio – além de adequar-se sinceramente aos planos. (...) a ação urbanística do Estado só se legitima se estiver racionalmente orientada. Aí entram os planos urbanísticos” SUNFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2.º)*. In: *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*, p. 56.

³⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, p. 542.

os objetivos já estabelecidos para planejamento, ou seja, devem atender às funções sociais da cidade.

Em harmonia com os desígnios que devem acompanhar as políticas urbanas, Cândido Fernandes e César Medeiros ilustram que “o controle da localização espacial das atividades é fundamental para a consecução da compatibilização entre crescimento econômico e atenuação das desigualdades sociais”³⁵⁹. A presença da ordenação dos espaços se faz necessária e imperiosa, por exemplo, para que os grandes empreendimentos não se instalem à revelia do Poder Público. Deve-se aproveitar de modo ótimo a estrutura material existente para evitar enormes montantes de investimentos públicos em serviços e equipamentos públicos exigidos pelas empresas, na operação do fluxo de sua produção, quando já existem locais que supririam estas demandas. O crescimento econômico não pode ser prescindido, mas sua disposição deve observar finalidades com maior importância, ele se deve enquadrar às necessidades e demandas coletivas, promovendo uma justa distribuição dos ônus da urbanização e da urbanificação. Se determinada área já apresenta uma infra-estrutura consolidada e se a localização em determinado espaço vai, por exemplo, gerar menos destruição ambiental e facilitar o deslocamento dos trabalhadores, isto deve ser referencial na regulamentação do uso e ocupação do solo.

As regras básicas de ordenação do Município se inserem em algumas leis e planos municipais. Em meio às diversas leis existentes, serão analisadas algumas neste momento, são elas: a lei de zoneamento de uso e ocupação do solo, a lei de parcelamento do solo urbano, a lei do sistema viário e os códigos de obras e posturas municipais. São corpos normativos de extrema importância e a competência dos Municípios em implementá-los tem substrato constitucional, não podendo furtar-se da obrigação de aprová-las e executá-las.

A técnica de *zoneamento* é um dos maiores legados da já tratada corrente funcionalista do urbanismo³⁶⁰, uma vez que “as leis de zoneamento, constituem, talvez, a expressão mais forte do urbanismo modernista com sua utopia de dirigir ordenadamente o uso e ocupação do solo, com regras universais e genéricas,

³⁵⁹ FERNANDES, Candido Luiz de Lima. MEDEIROS, César Manoel de. O elemento regional no processo nacional de desenvolvimento. In: CINTRA, Antônio Octávio. HADDAD, Paulo Roberto (organizadores). *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*, p. 59.

³⁶⁰ Segundo Manuel Catells, “aquilo que do Urbanismo modernista sobreviveu e resiste até hoje na prática de planejamento nos mais diferentes países não é tanto a sua estética, mas sim o espírito funcionalista de zoneamento do uso do solo” In: *A Questão urbana*, p. 131.

separando usos, níveis de circulação, tipologias de edifícios, padrões de ocupação do solo etc³⁶¹. Trata-se de um método amplamente utilizado e fundamental na organização racional das cidades, mas que, necessariamente, demanda a compreensão dentro da realidade interativa da política urbana.

Segundo ensinamentos de Milton Santos, as decisões governamentais no ambiente urbano envolvem questões fundamentais, cujas implicações ultrapassam as intenções originais, gerando reflexos nos âmbitos socioeconômicos e políticos. Em função disto, “o Estado passa a presidir, para o caso particular, um aspecto da lógica capitalista que leva à reprodução cumulativa de diferenças. O zoneamento é o instrumento desse processo e pode consagrar a utilização prioritária dos recursos locais para setores específicos³⁶²”.

No mesmo sentido, discorre Klaus Frey:

Um plano de zoneamento ambiental que prevê a transformação de zonas industriais ou rurais em zonas de proteção ambiental, sem dúvida alguma, provoca resistência por parte dos interesses econômicos afetados, o que representa uma modificação das condições de “politics”. Eventualmente, tais interesses econômicos conseguem exercer uma pressão bastante forte dentro do sistema político-administrativo, de modo que essas novas condições de “politics” podem levar à revisão do plano original³⁶³.

É preciso que o Poder Público se submeta a algumas pautas principiológicas – e, em conseqüência, éticas – e se sujeite ao controle social para que o zoneamento não direcione os benefícios e incentivos para apenas alguns grupos econômicos e, de igual forma, para que interesses econômicos não se sobreponham à preservação do meio ambiente. É necessária a articulação dos diferentes pleitos de maneira ponderada, buscando-se os resultados que melhor satisfaçam a complexidade de questões envolvidas. Não se almeja dar prioridade a uma espécie ou outra de demanda. A questão é que existem aquelas necessidades que são inadiáveis, como a obtenção de condições mínimas de habitação e de saúde e a preservação de áreas fundamentais à cidade. Aos interesses econômicos deve-se, também, dar primazia em muitos momentos, mas é preciso ponderar que malefícios poderão gerar, por exemplo, ao ambiente das cidades e, em função disto, exigir das empresas uma espécie de contrapartida – nos termos do tratado princípio da justa distribuição de ônus e bônus do processo de urbanificação.

³⁶¹ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, p. 114.

³⁶² SANTOS, Milton. *Espaço e método*, p. 76.

³⁶³ FREY, Klaus. *Políticas públicas*, p. 220.

A Constituição Federal prevê, no art. 30, inciso VIII, a competência do Município para dispor sobre o planejamento e controle do uso do solo³⁶⁴. Em face desta norma constitucional, os Municípios devem elaborar suas leis de zoneamento de uso e ocupação do solo. Nesta lei municipal, portanto, deve ser estabelecido o *macrozoneamento* físico, que consiste em delimitar todas as espécies de zonas e seus usos, com respectivas demarcações, denominações e qualidades de cada área – atividades residenciais, de entretenimento, de interesse social, industriais e empresariais. Ela deve, de igual forma, delimitar a ocupação das citadas zonas por meio do estabelecimento de densidades, taxas de ocupação, gabaritos e afastamentos. Mas a lei de zoneamento não serve apenas para fixar usos e critérios de ocupação. Segundo Ermínia Maricato, ela deve servir de importante aliado na ampliação do direito à cidade:

O novo zoneamento deve regular apenas o essencial como é o caso de restringir os usos incômodos. Deve verificar também os aspectos que têm sido valorizados após a década de 1960: o meio ambiente, o saneamento, a drenagem, a morfologia, os aspectos culturais e históricos, o sistema viário, a paisagem construída, enfim, respeitar o que existe na esfera da natureza, da sociedade e do ambiente construído para organizar, a partir da realidade existente, seus problemas e potencialidades, com a participação da população. (...) O zoneamento pode contribuir para expandir o mercado habitacional e baratear o custo da moradia. Pode definir áreas de usos mistos ou de moradias de diferentes faixas de rendas³⁶⁵.

O zoneamento é uma forma de racionalizar as práticas de uso e ocupação do solo, induzindo ou restringindo atividades, tendo como referência o bem-estar de todos. Ele permite a conjugação das funções de habitar, circular, trabalhar e recrear qualificando as zonas e seus usos de maneira que mais favoravelmente sejam acessíveis e benéficas a todos os cidadãos. Trata-se de um plano urbanístico de grande acuidade, pois determina e distribui, com base nas características físicas, sociais, econômicas e político-administrativas, os usos pertinentes para as diversas regiões do Município, de modo que sejam plenamente exercidas as funções urbanas elementares. É a partir de suas regras que se pode ter ciência das atividades que poderão ser executadas ou que deverão ser evitadas em cada parte do território.

Como a qualificação urbanística do solo é conformada pelo zoneamento, o qual inova o sistema jurídico, determinando as espécies de poderes de uso e fruição do bem detidas por seu proprietário, é necessário que seja aprovado por lei.

³⁶⁴ Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

³⁶⁵ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, p. 115.

Consoante o supraversado, a atividade urbanística é função pública e, portanto, somente se impõe, se for autorizada por lei a sua concretização.

Diante do amplo caráter técnico, o zoneamento deve ser composto, necessariamente, por duas partes: a) a político-jurídica, cujas normas devem estar de acordo com as regras nacionais, estaduais e municipais de urbanismo e, principalmente, ser compatível com as diretrizes do Plano Diretor³⁶⁶; b) técnico-jurídica: mapas e tabelas com dados quantitativos e qualitativos do território e das regras de uso e ocupação do solo nas diferentes zonas.

O zoneamento e os critérios de uso e ocupação de cada área do território municipal podem estar dispostos em uma lei única. É comum também as zonas estarem genericamente previstas na lei de zoneamento de uso e ocupação do solo – o citado macrozoneamento –, e outras leis ou regulamentos mais específicos disciplinarem setores e áreas que tenham alguns qualificativos particulares. Dois exemplos correntes destas zonas que possuem o citado diferencial são as *zonas de interesse especial* e as *zonas ambientais*.

As *zonas especiais de interesse social* estão qualificadas pelo Estatuto da Cidade, no art. 4, inc. V letra ‘f’, como instrumento jurídico e político. São zonas que, quando previstas na lei de zoneamento, permitem ao Poder Público flexibilizar as posturas urbanísticas incidentes sobre os imóveis, de maneira a preservar os interesses sociais existentes. Trata-se de zona com inquestionável importância para fins de regularização fundiária, porque proporcionam a adequação dos registros de propriedade dos imóveis, sem a necessidade de demolição de todas as construções, que em regra pertencem a pessoas carentes. Já o *zoneamento ambiental*, muitas vezes denominado zoneamento ecológico-econômico, é empregado para compatibilizar, a partir de tratamento específico, interesses econômicos, recursos naturais e sustentabilidade ambiental³⁶⁷. Esses são dois exemplares de regiões em

³⁶⁶ “Existe uma nítida diferença entre o plano diretor e o zoneamento urbano, uma vez que este se limita a impor restrições quanto ao uso e ocupação do solo e divide espacialmente o território da cidade”. SAULE JUNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. IN: OSÓRIO, Leticia (organizadora). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Junior, 2002, p. 87.

³⁶⁷ Aziz Ab’Saber explica que “estabelecer as bases de um zoneamento ecológico e econômico em uma determinada conjuntura geográfica equivale a realizar um estudo para determinar a vocação de todos os subespaços que compõem um certo território, e efetuar o levantamento de suas potencialidades econômicas, sob um critério basicamente ecodesenvolvimentista. Para tanto, existe um feixe de metodologias aplicáveis, elaboradas por agrônomos, geógrafos, ecólogos, engenheiros-florestais e cartógrafos; na condição de alguém dentre eles possuir uma boa noção de planejamento

que a intervenção estatal, através do emprego de normas urbanísticas, é imprescindível à garantia do acesso à moradia e à preservação do meio ambiente. Importante anotar, ainda, que a especificidade destas zonas não admite que seus dispositivos não estejam consentâneos com o zoneamento mais amplo.

Outra manifestação capital do planejamento e ordenação urbanos é o parcelamento do solo. O crescimento das cidades é um processo inevitável. Neste sentido, *parcelamento do solo para fins urbanos* é outra faceta da competência municipal de planejar e ordenar o solo urbano, prevista no art. 30, inc VIII da Constituição. Muitas favelas existentes hoje são resultado de divisão de lotes de maneira irregular ou ilegal³⁶⁸. Para evitar novas ocupações ilegais, é necessária a normatização das ações direcionadas à divisão de glebas para fins de formação de assentamentos urbanos, acompanhados dos serviços e infra-estrutura mínimos. Ele demanda um tratamento privativo, principalmente por haver lei nacional específica que a disciplina – Lei n.º 6.766 de 19 de dezembro de 1979. A lei de parcelamento do solo para fins urbanos tem a atribuição de estabelecer as normas atinentes à mudança de dimensões e confrontações dos imóveis urbanos: loteamentos e desmembramentos³⁶⁹, de maneira a evitar que isto ocorra à revelia do controle estatal.

Em face da especificidade do tratamento legal dado ao tema do parcelamento urbano, mostra-se adequado regulamentá-lo em diploma específico, também em âmbito municipal³⁷⁰, sempre observadas as normas gerais da lei nacional e as

regional”. In: AB’SABER, Aziz. *Zoneamento ecológico e econômico da Amazônia. Questões de escala e método*. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 11/12/2008.

³⁶⁸ Sobre o tema, consultar os artigos dos autores Letícia Marques Osório (Parcelamento, urbanização e regularização do solo no Rio Grande do Sul), Ellade Imparato (A relação entre parcelamento ilegal do solo urbano e a ausência de mapas cadastrais nos registros imobiliários brasileiros), Angela Gordilho Souza (Legalidade e exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras: um estudo de caso, Salvador-BA) e Angela Regina Lima de Jesus (O agravamento da legalidade urbana: o caso dos loteamentos clandestinos na cidade do Rio de Janeiro) na obra FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (coordenadores e co-autores). *A Lei e Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

³⁶⁹ O artigo 2.º da Lei n.º 6.766/99 define estas duas práticas: § 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. § 2º - considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

³⁷⁰ A Lei n.º 6.766/79 prescreve esta competência do Município em seu art. 1.º: “O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei. Parágrafo único - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais”.

diretrizes gerais do Plano Diretor. Esta hierarquia existente entre o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano autoriza a que esta seja aprovada por instrumento legal menos rigoroso que aquele. Trata-se de importante aliado na preservação do meio ambiente e na obstrução de aglomerações urbanas ilegais. O parcelamento do solo deve ser feito, obedecendo às condições físicas e estruturais das regiões. Sem a correta instalação de equipamentos e obras essenciais e sem as providências necessárias ao adequado aproveitamento dos recursos existentes, como o aterramento dos terrenos, não utilização de determinadas espécies de solos, escoamento adequado de resíduos, o Poder Público pode e deve impedir a utilização e comercialização de lotes pelos particulares. Impede-se, com isso, a densificação populacional de terrenos sem a respectiva contrapartida necessária a uma vida digna e agradável na cidade. Os bônus obtidos pelos proprietários com a divisão e comercialização das glebas, devem ser contrabalançados com os ônus respeitantes à instalação de uma estrutura mínima.

O *sistema viário* é outra manifestação do planejamento e da ordenação imprescindível ao exercício da atividade humana de *circular*. Cabe ao Poder Público municipal, nos limites do seu território, regulamentar tal dimensão da realidade física de maneira a proporcionar condições para o exercício deste direito e para articular o acesso das áreas do Município às regiões dos demais municípios no entorno. O sistema viário deve compreender as distintas vias e meios de deslocamento terrestre, aquático e aéreo. Ele organiza a já tratada função da cidade de circulação, dissolvendo e compatibilizando as velocidades humanas e as velocidades mecânicas e propicia a implantação do importante serviço público de transporte urbano. Sem um sistema viário organizado e sem um sistema de transporte planejado, resta comprometido o acesso dos habitantes à cidade e aos componentes inseridos no direito àquela, como a circulação, o lazer, o trabalho.

O sistema viário e de transportes contribui para a integração socioespacial, para a circulação da população local, dos bens e serviços, para a realização de coleta de lixo, acesso à escola, ao atendimento médico e ao trabalho. Para definição do sistema viário, cuja complexidade maior está nas áreas de ocupação desordenada, são imprescindíveis o estudo do sistema de hierarquização de vias, a garantia de acessibilidade a todos os locais e residências, a integração aos bairros vizinhos, que se evite inclinações acentuadas e se dê tratamento aos espaços livres remanescentes³⁷¹.

O artigo 21, inciso XXI da Constituição Federal fixa a competência da União para “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação”. A

³⁷¹ Comentário ao dispositivo 61, inc VII da Agenda Habitat. In: FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*, p. 51.

legislação nacional que regula este sistema nacional encontra-se nas Leis n.º 5.917/1973 e 10.273/2001 – dispõem, respectivamente, sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes. O planejamento nacional é impositivo para os Estados e Municípios. Há necessidade de articular o planejamento urbano com os demais planejamentos viários de domínios federal e estadual. Mais uma vez a sistematização do planejamento e a coesão dinâmica das normas são pressupostos da eficiência e efetividade da política urbana.

Cabe, ainda, fazer uma rápida anotação sobre os *códigos de obras e posturas municipais*. Estes são a tradução mais evidente do exercício do poder de polícia pelo Poder Municipal. Os *códigos de obras* relacionam-se ao exercício do denominado *poder de polícia das construções*. Eles abrangem um controle técnico-funcional das edificações públicas e particulares, tendo em consideração exigências de segurança, higiene e funcionalidade da obra. Exige-se, de igual forma, a regularidade e habilitação dos profissionais, de acordo com as regras e procedimentos previamente fixados nas leis municipais ou em normas técnicas específicas (ex: normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas). Os *códigos de posturas* também se prestam a exercer o denominado poder de polícia, mas nestes diplomas legais estão incluídos: a) polícia da atmosfera – fumaças, vapores, maus odores; b) polícia das plantas e animais nocivos; c) polícia de logradouros públicos; e d) polícia dos costumes: males, vícios e perversões com os quais os indivíduos atentam contra a moral, a decência, o trabalho e as boas maneiras da sociedade – jogos, espetáculos, telecomunicações³⁷².

Estes códigos não são documentos meramente técnicos. A Agenda Habitat aponta que estes diplomas devem ser simplificados e tornados acessíveis para facilitar os procedimentos de adequação das zonas de interesse social. “Os processos de licenciamento merecem também padrões de tramitação mais ágeis. Para projetos habitacionais de interesse social, as exigências de aprovação e licenciamento devem ser simplificadas e as informações básicas necessárias amplamente divulgadas”³⁷³.

³⁷² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*.

³⁷³ Comentário ao artigo 61. In: FERNANDES, Marlene. *Agenda Habitat para Municípios*, p. 51.

Identificou-se, portanto, com esta sintética análise de dimensões particulares do planejamento e ordenação urbanos, como operam esses processos complexos, e como eles abarcam uma amplitude de fatores. Contudo, ao mesmo tempo, são mediações institucionais importantes ao cumprimento dos desígnios constitucionais estabelecidos para as políticas urbanas: realizar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. Tratou-se apenas de algumas poucas espécies de planos e intervenções, para que as digressões aqui expostas, acerca das políticas públicas, fossem respaldadas em questões práticas, de modo a inserir a teoria na realidade sensível. Pôde-se perceber, com isto, que os planos e normas demandam conhecimentos técnicos e envolvem processos políticos, o que implica não só agentes públicos capacitados e cientes de suas responsabilidades, mas, sobretudo, a participação ativa dos cidadãos na busca de resultados direcionados à emancipação social e à sustentabilidade do meio ambiente.

2.7 GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANEJAMENTO URBANO

A segunda premissa das políticas públicas, nomeada *processo político*, manifesta-se no âmbito da política urbana por intermédio da denominada *gestão democrática*³⁷⁴. Esta é uma expressão genérica que traduz práticas de articulação de ações do Estado com órgãos, associações ou outras espécies de arranjos da sociedade civil nos processos de composição, execução e controle das atividades urbanísticas. Castells reforça este plano de atividade ao afirmar que “não há possibilidade puramente teórica de resolver (ou ultrapassar) as contradições que estão na base da questão urbana; esta ultrapassagem só pode provir da prática social, quer dizer, da prática política”³⁷⁵.

A gestão democrática somente pode ser assimilada, em sua real importância, se forem superados muitos estigmas que costumam recair sobre ela. Não é adequado deixar somente a encargo dos agentes públicos definições acerca da política urbana, sob pena de restar comprometida a satisfação de interesses coletivos e debilitar a legitimidade do poder estatal. Ao mesmo tempo, não se mostra

³⁷⁴ Esta expressão é ora empregada em função do título atribuído ao Capítulo IV do Estatuto da Cidade: “da Gestão Democrática da Cidade”. A mesma expressão também é utilizada no inciso II do art 2.º que trata das diretrizes gerais da política urbana (“A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais”) e pelo art. 43 (“Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos”).

³⁷⁵ CASTELLS, Manuel. *A Questão urbana*, p. 12.

pertinente visualizar a participação popular como uma situação transcendente de processo ideologicamente democrático que almeja a (impossível) participação de todos os interessados e a obtenção de consensos universais. Esta proposta, além de ser idealizada ao extremo, não é plausível.

A democracia participativa não se sobrepõe à democracia representativa. Os chefes do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo continuam com suas competências constitucionais, as quais jamais poderão ser usurpadas ou desrespeitadas. Todavia, eles precisam aceitar que, em alguns momentos, suas ações, seja por determinação legal ou por deliberação própria, demandam a articulação com entidades e organizações não estatais. Esta atitude de incitar a participação popular não pode provir apenas de disposição normativa, ela deve partir também de estímulos do próprio Estado. A impossibilidade de acessar todos os possíveis interessados nos processos de planejamento ou de ouvir a opinião de cada um deles, não significa que a gestão democrática seja uma falácia. Apesar de a referência trazida pelos partícipes das audiências públicas ou de outras modalidades de gestão democrática ser de apenas uma parcela das demandas, entre as várias possíveis e existentes, ela deve ser recepcionada como mais um fator positivo para sustentar as decisões políticas.

E, além disto, não podem ser olvidados os aspectos tratados no capítulo II da primeira parte do trabalho, ou seja, que a gestão democrática é um processo político, com conflitos e exclusões, na qual deverão ser realizadas escolhas. Mas, ao mesmo tempo, sempre deve ser propiciada a participação ampla e irrestrita dos interessados e deve ser garantida a ininterrupta renovação democrática do que foi firmado.

Faz-se imperioso assimilar que a democracia participativa se configura como substrato de legitimação e otimização de resultados nos processos de planejamento e ordenação da cidade. Quem dá a palavra final deve ser o representante popular. Contudo, se este estiver fundado em elementos reais, que traduzem os anseios concretos dos cidadãos, há possibilidade (lógica) de que sua decisão seja mais eficiente e efetiva do que aquela pautada exclusivamente em julgamento pessoal ou de seus assessores técnicos. Nelson Goulart Reis esclarece que “na real democracia, mostramos duas ou mais alternativas e suas vantagens e desvantagens – especialmente as desvantagens – e discutimos. Não se trata de votação em

massa em estádio de futebol, mas de explicitar alternativas que necessitam ser avaliadas em todas as suas conseqüências”³⁷⁶.

Planejamento democrático não é o resultado de uma revolução, mas conseqüência de mudanças graduais³⁷⁷. O entendimento da política democrática e suas implicações é uma conquista que deve ser diariamente ampliada, pois “o que se exige para a democracia é um conjunto de práticas e movimentos pragmáticos que objetivem convencer as pessoas a ampliar seu grau de comprometimento com os outros e construir uma sociedade mais includente”³⁷⁸.

Para que a questão da gestão urbana democrática ultrapasse os meros discursos e seja de fato incorporada ao planejamento urbano, é forçoso que o Poder Público, principalmente os membros do Poder Legislativo, respeitem as deliberações coletivas. A democracia somente se efetiva se os resultados dos meios de discussão e decisão pública acerca dos destinos da cidade forem incorporados definitivamente aos planos. Questões político-partidárias não podem afastar, na fase de aprovação dos planos, o que foi determinado democraticamente em um momento anterior³⁷⁹.

Nos termos do artigo 43 do Estatuto da Cidade, a gestão democrática deve ser operada a partir da utilização de instrumentos como órgãos colegiados de política urbana; debates audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos urbanos e; iniciativas de projetos de leis e planos de desenvolvimento urbano. Os citados *órgãos colegiados de política urbana* são, em regra, corporificados nos chamados Conselhos Municipais. Trata-se de importante canal de interação do Estado com a sociedade, visto que os Conselhos são organizações inseridas no espaço institucional que articulam os interesses de diferentes segmentos. Conselhos podem ser criados nos âmbitos federal, estadual ou municipal. No domínio do planejamento urbano existem os denominados Conselhos de Desenvolvimento Urbano, Conselhos das Cidades, ou Conselhos Municipais de Gestão.

³⁷⁶ REIS, Nestor Goulart (entrevistado). Quantas Cabeças devem pensar a cidade?. *Getúlio*. N.º 5. Ano 1.º. Setembro/2007. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 34.

³⁷⁷ O Arquiteto Joaquim Guedes fez uma afirmação enfática no mesmo sentido, ao afirmar que “o processo democrático é lento, mas uma cidade se faz para muitos anos e não para amanhã.” GUEDES, Joaquim (entrevistado). Quantas Cabeças devem pensar a cidade?. *Getúlio*. N.º 5. Ano 1.º. Setembro/2007. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 35.

³⁷⁸ MOUFFE, Chantal. Teoria Política, Direitos e Democracia. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (organizador). *Repensando a Teoria do Estado*, p. 383.

³⁷⁹ Mariana Mencio faz uma análise ampla do regime jurídico da audiência pública e trata do tema da vinculação do Poder Público às decisões firmadas democraticamente. Consultar a obra: *Regime jurídico da audiência Pública na gestão democrática das cidades*.

Os conselhos de desenvolvimento urbano são órgãos colegiados, com representação tanto do governo como de diversos setores da sociedade civil no debate da política urbana, previstos pelo Estatuto da Cidade em todos os âmbitos de governos. Os conselhos de desenvolvimento urbano são órgãos colegiados, com representação tanto do governo como de diversos setores da sociedade civil; são parte integrante do Poder Executivo, mas independente dele. O conselho é o órgão em que a sociedade civil participa do planejamento e da gestão cotidiana da cidade³⁸⁰.

Os Conselhos são criados, geralmente, no interior da estrutura do Poder Executivo. Portanto, sua instituição, composição e funcionamento devem necessariamente estar disciplinados em lei. Por se tratar de entidade (intra)orgânica, isto é, inserida no arcabouço do Poder Público do Município, a sua criação e as normas relativas aos seus domínios de ação devem ser aprovadas por lei que observe os trâmites fixados na Lei Orgânica.

Este projeto de lei deve contemplar todo o funcionamento do Conselho: suas competências, seu caráter consultivo (que apenas emite pareceres) ou deliberativo (cujas deliberações possuem força de lei); sua composição (número de representante do governo e sociedade civil, proveniência desses representantes); modo de escolha ou eleição dos representantes; seu regulamento. Também deve ser estabelecido se o Conselho possui um fundo a ele vinculado, do qual seria órgão gestor.³⁸¹

No caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano municipal, existe a atribuição precípua de operar ações do planejamento urbano. Sua concepção pode estar prevista no próprio Plano Diretor do Município. Não há determinação constitucional ou infraconstitucional impondo a existência de lei específica que institua e discipline o Conselho Municipal. Constata-se certo campo de liberdade para definir suas características, atribuições e composição.

Em face da exígua tratativa jurídica acerca da criação e disciplina dos Conselhos Municipais, o Conselho Nacional das Cidades – que é o Conselho em âmbito federal criado por intermédio da Medida Provisória sob n.º 2.220/2001 e regulamentado pelo Decreto sob n.º 5.790/2006 – expediu a Resolução de n.º 13, de 16 de Junho de 2004, propondo as diretrizes e recomendações aos atores sociais e governos dos Municípios para criação de Conselhos Municipais da Cidade ou equivalentes³⁸².

³⁸⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos*. Brasília, 2001, p. 194.

³⁸¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade*, p. 196.

³⁸² O Poder Público Municipal pode se respaldar em regulamentações de outros entes da Federação ou de resoluções normativas de instituições oficiais, mas não se pode perder de vista que é competência privativa do Município legislar sobre questões de interesse local (art 30, CF), bem como que possui autonomia organizacional para determinar sua conformação institucional.

A citada resolução prevê, resumidamente, que entre as principais funções do Conselho Municipal, se inclui avaliar, propor, debater e aprovar a política de desenvolvimento urbano em conjunto – governo e sociedade civil; que os conselhos devem promover a articulação entre as políticas e, principalmente, nas temáticas de planejamento territorial urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana; que os governos, nas várias instâncias, precisam garantir autonomia ao pleno funcionamento dos Conselhos, bem como garantir dotação orçamentária e a instituição de uma secretaria executiva; que os conselhos municipais poderão observar as regras estabelecidas para o Conselho Nacional das Cidades – pelo Decreto n.º 5.031 de 02/04/2004, pelas Portarias n.º.143 de 05/04 e 150 e 151 de 13/04/04 e pelo Regimento Interno (Resolução 001 de 15 de abril de 2004) – respeitadas as diferenças institucionais e características locais.

Da análise dos referidos documentos normativos e, ainda, com base na Medida Provisória sob n.º 2.220/2001 e no Decreto sob n.º 5.790/2006, podem-se dessumir algumas características a serem observadas e aplicadas na conformação dos conselhos municipais; são elas: a) os conselhos configuram-se como órgãos deliberativos e consultivos, podendo propor diretrizes, instrumentos e normas de desenvolvimento urbano; acompanhar e avaliar a política municipal de desenvolvimento urbano; propor a edição de normas gerais de urbanificação e se manifestar sobre a alteração da legislação em vigor; emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade; promover cooperação entre governo, sociedade e demais entidades e órgãos do Município na execução da política de desenvolvimento urbano; elaborar seu regimento interno (art. 10 MP 2.220/2001 e art 3.º do Decreto 5.790/2006); b) devem fazer parte da estrutura do Poder Executivo Municipal, integrando a Secretaria de Planejamento Urbano ou órgão congênere, se houver (art. 1.º Dec 5.790/2006); c) devem incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano setorial do Município; d) devem promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano (art. 3.º, inc VII, Dec 5.790/2006); e) compõem-se de representantes do Poder Público municipal, representantes de entidades de movimentos populares; representantes de entidades empresariais; representantes

de entidades de trabalhadores; representantes de entidades de pesquisa e de organizações não-governamentais.

Constata-se que os Conselhos devem ter composição paritária dos órgãos, grupos de interesse e cidadãos envolvidos ações que serão executadas. Independentemente da denominação ou da espécie, os Conselhos devem ter em sua composição, em regra, quatro segmentos sociais: esfera governamental, setor privado, trabalhadores do setor e usuários/cidadãos. O que concede legitimidade à participação dos grupos nos Conselhos é a temática dos trabalhos que desenvolvem e sua inserção em projetos atinentes às questões urbanas. Uma das dimensões da representação visa fazer chegar ao maior número de organizações da sociedade civil o que está sendo discutido e decidido no interior dos Conselhos e, inversamente, fazer chegar ao Conselho as propostas da sociedade civil.

O arranjo paritário dos Conselhos e o fato de serem organizações inseridas na estrutura do Poder Público permitem que sirvam de órgão de controle e de promoção dos outros meios de gestão democrática: debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos urbanos e; iniciativas de projetos de leis e planos de desenvolvimento urbano. Posturas atuantes e responsáveis dos membros dos Conselhos harmonizam a concretização da democracia nas cidades, uma vez que eles têm acesso maior aos Poderes Públicos e podem incitar e exigir a efetivação do planejamento urbano aliado à gestão democrática.

CONCLUSÕES

As opções teóricas e axiológicas feitas neste trabalho dissertativo e a forma de disposição dos temas perpetraram-se de modo a conduzir a algumas reflexões que foram provocadas na introdução e que ora serão retomadas, com o acréscimo dos elementos expostos no transcorrer dos capítulos.

Inaugurou-se com o exame das bases teóricas das políticas públicas de desenvolvimento urbano, já que a mera análise das disposições legais em matéria de Direito Urbanístico mostrou-se insuficiente para explicar a complexidade institucional, política e axiológica em que este tema se insere. Compreendidas as premissas filosóficas, sociológicas e jurídicas, tornou-se – ou espera que tenha se tornado – mais fácil e coeso o ingresso no princípio da função social da cidade e na tratativa acerca dos instrumentos metodológicos à disposição do Estado e da

sociedade para a implementação das políticas urbanas. A referência foi o enunciado do artigo 182 da Constituição Federal e a partir dos seus signos provieram significados que se estenderam para diferentes direções.

As *políticas* públicas, como se pôde perceber, não devem ser enquadradas apenas em uma categoria jurídica. Elas se manifestam através de procedimentos complexos e interativos, que abarcam Poderes Públicos, entidades sociais, organizações econômicas, movimentos populares e demais órgãos e pessoas, jurídicas ou físicas direta ou indiretamente afetadas pelas ações do Estado. As políticas são dispostas no sentido de direcionar investimentos públicos (limitados) para determinadas obras, serviços e ações com substrato em interesses públicos. Para tanto, são disponibilizados instrumentos que autorizam a intervenção do Estado na propriedade pública e privada e a eficiência-efetividade daquelas requer a observância de condições elementares de ordem institucional, procedimental e material.

A noção de *desenvolvimento urbano* permite derivar, com mais proximidade, aspectos de ordem material. Desenvolver não implica crescer apenas em marcos econômicos e tecnológicos. Nos termos do que Amartya Sen e Franz Hinkelammert discorrem, o desenvolvimento está indissociado da idéia de liberdade, mas não apenas da liberdade de ir e vir, e sim da liberdade de definir o próprio projeto de vida, ou seja, de ter condições dignas de moradia, de saúde, de trabalho e de educação para, então, ter possibilidade de atuar enquanto cidadão. É a conciliação da liberdade privada com a liberdade pública, do indivíduo sem necessidades e, portanto, daquele que pode defender seus interesses com a autonomia nas relações intersubjetivas. É a inserção do sujeito no âmbito da factibilidade ética.

O *urbano*, que coincide com a noção de *cidade*, circunscreve o ambiente de incidência destas políticas. Apesar da necessidade de o desenvolvimento ocorrer em todas as esferas, o urbano exige que se voltem os olhos para realidades com caracteres específicos. É na cidade, qualificada por um adensamento populacional significativo, com atividades de mercado constantes e relações sociais características, sedeada por Poderes Públicos municipais e dotada de determinados serviços e infra-estrutura, que essas políticas devem operar.

No atinente à disposição institucional, as políticas urbanas são capitaneadas pelo *Poder Público Municipal* por intermédio de seus planos diretores e demais espécies de planejamento e ordenação preconizadas em lei. O poder exigido para

os Municípios exercerem seus poderes e obterem sujeição tem que estar fundado em princípios constitucionais, que são as condições éticas indispensáveis ao desenvolvimento. E, ainda, esse mesmo poder deve ser exercido por intermédio de processos políticos democráticos. O Município, portanto, não só regula o exercício de atividades privadas, ele é também agente ativo na promoção de direitos sociais e coletivos e para definir os fins de suas ações e escolher os caminhos institucionais concretizá-los, as atividades dos poderes municipais devem respeitar processos políticos democráticos.

A mencionada democracia é garantida a partir do momento que se abre o espaço público para a manifestação dos interessados em processos conflituosos e plurais. Nestes processos, devem-se observar certas regras, notadamente aquelas decorrentes dos princípios constitucionais da publicidade, da igualdade, da motivação e da moralidade. Esta manifestação implica o respeito à multiplicidade social, ou seja, deve haver deferência às tradições dos diferentes grupos e comunidades e ao sujeito em suas múltiplas configurações. Uma audiência pública, nos citados termos, não pode ser encarada como ambiente em que é possível que todos os interessados apresentem projetos, exponham e discutam suas opiniões e que, ao final, seja propiciado o consenso ponderado das necessidades e preferências envolvidas. O Poder Público não pode dificultar a participação daqueles que detiverem razoável interesse no tema em discussão, nem pode impedi-los de expor suas opiniões. Mas a efetividade destas audiências e a garantia da democracia ocorrem quando o legislador ou o administrador traz informações, documentos e algumas propostas do que será empreendido; ouve as opiniões e sugestões dos participantes e; efetua escolhas considerando os subsídios apresentados, direcionando suas ações para resultados mais legítimos e eficientes. Esta abertura democrática gera o que Klaus Frey nomeia “novas redes de governança, nas quais as comunidades, as associações da sociedade e as empresas privadas desempenham papel cada vez mais decisivo, desafiam não apenas os governos e a maneira de governar, mas exigem também uma reorientação do pesquisador de políticas públicas”³⁸³.

Toda a referida trajetória deve estar constantemente perpassada pelas *diretrizes gerais* presentes no artigo 2.º do Estatuto da Cidade, porque estas

³⁸³ FREY, Klaus. *Políticas públicas*, p. 224.

preconizam questões de conteúdo e de procedimento que devem ser empreendidas desde o momento da concepção das políticas, passando pelo exercício das técnicas urbanísticas e estendendo-se até os momentos de controle das ações e de avaliação dos resultados.

As mesmas diretrizes gerais sinalizam, mas não encerram, muitas manifestações do que pode ser apontado como o conteúdo das *funções sociais da cidade*. Esta expressão do texto constitucional é a referência do princípio contemporâneo da função social da cidade, em paralelo à designação atribuída ao princípio da função social da propriedade. Aquele princípio se conforma como faceta que exprime o interesse público que subjaz o exercício da função pública de urbanificação, ou seja, a função social da cidade é o interesse público na dimensão das políticas urbanas. Além disto, em seu conteúdo estão traduzidos muitos caracteres da tratada materialidade ética, à qual são acrescentados os qualificativos inerentes à política democrática. Associa-se, em vista disto, o direito ao mínimo existencial, o planejamento e controle do solo pelo Estado, a sustentabilidade ambiental, as funções de habitar, trabalhar, circular e ter atividades de lazer às práticas de participação da vida política da cidade, descentralizando-as estas para esferas que permitam seu exercício efetivo.

E, por fim, todo o leque de temas implicados nas políticas municipais de desenvolvimento urbano destina-se a um objetivo primeiro: o bem-estar dos habitantes da cidade. O sujeito humano sempre deverá ser, portanto, o ponto de partida e o ponto de chegada das práticas de planejamento e ordenação.

Os dados e referências expostos demonstraram que os subsídios institucionais, que os fundamentos materiais, que as pressões sociais e que a articulação de profissionais habilitados são capazes de promover a emancipação positiva, mesmo frente a toda realidade urbana de injustiças. As dificuldades e decepções são grandes e constantes, mas desistir em função disto implica relegar ao acaso a melhora – ou não – da realidade presente. A resposta está em não dar respostas (definitivas) generalizantes, de modo a não criar utopias urbanísticas e em continuar insistindo para que as reformas graduais caminhem no sentido da efetivação da dignidade de todos os habitantes das cidades.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005.
- ARGÚELLO, Katie. *O ícaro da modernidade: direito e política em Max Weber*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1997.
- ARON, Raymond. Trad. Sérgio Bath. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 1987.
- BARCELOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de Direitos Fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: *Revista de Direito do Estado*. nº 3. Rio de Janeiro: Renovar, Jul/Set de 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7.^a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos*. Brasília, 2001.
- BREUS, Thiago Lima. *Políticas Públicas no estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CALVINO, Ítalo. Trad. Diogo Mainardi. *As cidades invisíveis*. 2^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CARBONELL, Miguel (organizador). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.
- CASTELLS, Manuel. Trad. Arlene Caetano. *A Questão Urbana*. 3.^a edição. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 6.^a edição. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2006.
- CINTRA, Antônio Octávio. HADDAD, Paulo Roberto (organizadores). *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Zahar: Rio de Janeiro, 1978.
- COLLADO, Pedro Escibano. *La propiedad privada urbana: encuadramiento y régimen*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1979.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (organizador). *Direito Administrativo e Constitucional: estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. Vol. 2. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Livraria Almedina, 1989.

_____. *Estudos de Direito do Urbanismo*. Coimbra: Almedina, 1997.

COSTALDELLO, Ângela Cássia. As transformações do regime jurídico da propriedade privada: a influência do Direito Urbanístico. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*. nº 1. Curitiba: SER/UFPR, 2004.

COSTALDELLO, Angela Cássia (coordenadora). *Serviço Público: direitos fundamentais, formas organizacionais e cidadania*. Curitiba: Juruá, 2005.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997

DALLARI, Adilson Abreu. FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coordenadores). *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

_____. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2.^a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

DÉAK, Csaba. SCHIFFER, Sueli Ramos (organizadores). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DERRIDA, Jacques. Trad. Leyla Perrone-Moises. *Força de lei: o fundamento místico de autoridade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19^a edição, São Paulo: Atlas, 2006.

DUSSEL, Enrique. Trad. ALVES, Ephraim et al. *Ética da Libertação na idade da globalização e da exclusão*. 2.^a edição, Petrópolis: Vozes, 2002.

ELUSTIZA, Angel Sustaeta. *Propiedad y Urbanismo (Lo urbanístico como límite del derecho de propiedad)*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1978.

FACHIN, Luiz Edson. A cidade nuclear e o direito periférico (reflexões sobre a propriedade urbana). In: *Revista dos Tribunais*. São Paulo: RT, ano 85, v. 723, pp. 107/110, jan 1996.

FARIA, José Eduardo. *Poder e legitimidade*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coordenadores e co-autores). *A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____ (organizadores e co-autores) *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____ (coordenadores e co-autores). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006

FERNANDES, Marlene (elaboração e coordenação). *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2.^a edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA, Bernardo. *O Risco do Político: crítica ao liberalismo e a teoria política no pensamento de Carl Schmitt*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

FINK, Daniel Roberto (coordenador). *Temas de Direito Urbanístico 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

FONSECA, Ricardo Marcelo (organizador). *Repensando a Teoria do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. Curitiba, Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, 1998.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Disponível em: <<http://www.usp.br/procam>>. Acesso em 25/11/2007.

FREUND, Julien. Trad. Luis Cláudio de Castro e Costa. *Sociologia de Max Weber*. 5.^a edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FRIEDMANN, John R. P. Trad. Mário Faustino. *Introdução ao planejamento regional (com referência especial à Região Amazônica)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

GARCIA, Maria (Coordenadora). *A Cidade e seu Estatuto*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

GILLI, Jean-Paul. *Lexique Droit de l'Urbanisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 1978.

GÓMEZ, Enrique Serrano. *Consenso y conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, 1999.

GULDBERG, Horacio Cerutti. *Filosofia de la Liberación Latinoamericana*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1983.

JACQUOT, Henri. PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 4.^a édition. Paris: Dalloz, 2001.

HINKELAMMERT, Franz J. *Crítica à Razão Utópica*. São Paulo: Paulinas, 1988.

_____. *El Retorno del Sujeto Reprimido*. Bogotá: Cátedra Camilo Torres Restrepo, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26.^a edição. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

KOZICKI, Katya. *H. L. A. Hart: a hermenêutica como via de acesso para uma significação interdisciplinar do direito* (Dissertação de Mestrado). Florianópolis : UFSC, 1993.

_____. A Política na Perspectiva da Filosofia da Diferença. In: *Filosofia Política Contemporânea*. Petrópolis: Vozes, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. REIS; Jorge Renato dos (organizadores). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomos 1 ao 5. Santa Cruz do Sul: UDUNISC, 2004.

_____. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LE CORBUSIER. Trad. Lucio Machado. *Planejamento Urbano*. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 1971.

_____. Trad. Rebeca Scherer. *A Carta de Atenas – versão de Le Corbusier*. São Paulo: HUCITEC:Edusp, 1993.

LEFEBVRE, Henri. Trad. Rubens Eduardo Farias. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes Ltda, 1991.

LERNER, Jaime. *Acupuntura Urbana*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

LIJPHART, Arend. Trad. Roberto Franco. *Modelos de democracia: desempenho e padrão de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. Trad. Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LUDWIG, Celso Luiz. *Para uma Filosofia da Libertação: Paradigmas da Filosofia, Filosofia da Libertação e Direito Alternativo*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

MACHADO, Paulo Afonso Leme; SANTOS, Saint Clair. *Curso de Direito Ambiental e Urbanístico: Anais do curso de Direito Ambiental e Urbanístico organizado pela Escola de Administração Pública da cidade de Curitiba*. Curitiba: IMAP, 1995.

_____. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. rev., amp. e at. São Paulo: Malheiros, 2002.

MACRUZ, João Carlos; MACRUZ, José Carlos; MOREIRA, Mariana. *O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: LTr, 2002.

MALUF, Carlos Alberto Debus. *Limitações ao Direito de Propriedade: de acordo com o novo código civil e o Estatuto da Cidade*. 2.^a edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MANNHEIM, Karl. Trad. Manuel Durán Gili. *Libertad, poder y planificación democrática*. 2.^a ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1960.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e instituições na construção do Estado e de sua permeabilidade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol 14. n.º 41. São Paulo, outubro/1999.

_____. Estado e Empreiteiras na Comunidade de Políticas Urbanas no Rio de Janeiro. In: *Revista Dados*. Vol 42. n.º 2. Rio de Janeiro, 1999.

_____. BICHIR, Renata Mirandola. Estado e Espaço Urbano: revisando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. In: *Revista de Sociologia e Política*. n.º 16. Curitiba, junho/2001.

_____. Redes sociais E poder no Estado brasileiro: aprendizado a partir das políticas urbanas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol 21. n.º 60. São Paulo, fevereiro/2006.

MARTINEZ, Vinício *O Estado do Bem Estar Social ou Estado Social*. Disponível em <http://www.ihj.org.br/_novo/professores/Professores_18.pdf>. Acesso 04/03/2007.

MAZZONI, Pierandrea. *La Proprietà-Procedimento: Pianificazione del território e disciplina della proprietà*. Milano: Giuffrè Editore, 1974.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6.^a edição (atualizada por Izabel C. L. Monteiro e Yara D. P. Monteiro). São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14.^a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência Pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MIGUELLI, Marcelo. *Orçamento Participativo: uma leitura jurídico-política*. Canoas: ULBRA, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Governo e Governança em tempos de mundialização: reflexões à luz dos novos paradigmas do Direito. *Revista de Direito Administrativo*. n.º 243. São Paulo: Atlas, Set-Dez, 2006.

MOUFFE, Chantal. *Politics and passions: the stakes of democracy*. London: Centre for the Study of Democracy, 2002. Disponível em: <<http://www.wmin.ac.uk/sshl/PDF/Mouffe%20PDF%20.pdf>>. Acesso em 10/08/2007.

MOUFFE, Chantal. Trad. Ana Cecília Simões. *O Regresso do Político*. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOUFFE, Chantal. *The Political, The Moral and the Juridical*. No prelo

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

_____. *Direito e legislação urbanística no Brasil: história, teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 1988.

NINO, Carlos Santiago. *La Constitucion de la democracia deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1997, pp 204/253

OFFE, Claus. Trad. Bárbara Freitag. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de. CARVALHO; Paulo Cesar Pires. *Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257 de 10.07.2001*. Curitiba: Juruá, 2002.

OSÓRIO, Leticia (organizadora). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Junior, 2002.

PINTO, Victor de Carvalho. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: revista dos Tribunais, 2005.

PRZEWORSKY, Adam. Trad. Argelina Cheibub Figueiredo et al. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

Revista Getúlio. N.º 5. Ano 1.º. Setembro/2007. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p. 27.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. CARDOSO, Adauto Lucio. Da cidade à nação: gênese do urbanismo no Brasil. *Cidade, povo e nação: gênese do Urbanismo Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. PECHMAN, Robert (organizadores). *Cidade, povo e nação: gênese do Urbanismo Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

SALDANHA, Nelson. *O Jardim e a Praça: o Privado e o Público na Vida Social e Histórica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

SANCHIS, Luis Pietro. *Constitucionalismo e Positivismo*. México: Distribuidores Fontamara S.A., 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática – A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Volume 1. 6.ª edição, São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, José Nicolau dos. *Democracia e Planejamento*. 2ª edição. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1982.

SANTOS, Milton. *Espaço & método*. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. *O Espaço do Cidadão*. 4.ª edição. São Paulo: Nobel, 1998.

_____. *O Espaço Dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

_____. ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo: Pólis, Caderno Pólis 4, 2001.

_____. (organizador). *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SCHENINI, Pedro Carlos. NASCIMENTO, Daniel Trento do. CAMPOS, Edson Telê (organizadores). *Planejamento, gestão e legislação territorial urbana: uma abordagem sustentável*. Florianópolis: FEPESE, Papa-livro, 2006.

SÉGUN, Elida. *Estatuto da Cidade*. 1.ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SCHMITT, Carl. Trad. Álvaro L. M. *O Conceito do Político*. Petrópolis: Vozes, 1992.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, [s.l.].

SCHMITT, Carl. Trad. Geraldo de Carvalho. *O Guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SILVA, Luis Miguel Justo da. *Sustentabilidade ambiental no meio urbano: políticas públicas e tutela jurídica*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20.^a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4.^o edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Beltrand Brasil, 2002.

SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes. IN: DALLARI, Adilson Abreu. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2.^a edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. *Normas para apresentação de documentos científicos*. Curitiba: Ed. da UFPR, vol. 6-8, 2001.

VICHI, Bruno de Souza. *Política Urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa. *Direito Público: estudos em homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

WEBER, Max. MACEDO, José Marcos Mariani de (tradução). *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

_____. Trad. Waltensir Dutra. *Ensaio de Sociologia*. 5.^a edição. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

_____. WERNET, Augustin (tradução). *Metodologia das Ciências Sociais*. 3.^a edição. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

_____. Trad. Régis Barbosa et al. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume I e II. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 1999.