

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**ANTONIO GOMES DE VASCONCELOS**

**SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA**

**JULIA MAURMANN XIMENES**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/  
FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Antonio Gomes de Vasconcelos, Sebastião Sérgio Da Silveira, Julia  
Maurmann Ximenes – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-111-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos sociais. 3.  
Políticas públicas. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara  
(25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



# **XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

---

### **Apresentação**

A presente coletânea é produto da reunião dos trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I, do XXIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação e Direito - CONPEDI, realizado na cidade de Belo Horizonte, nos dias 11 a 14 de novembro de 2015.

Fruto do labor de mais de duas dezenas de pesquisadores, os trabalhos refletem um pouco de uma das mais palpitantes e instigantes páginas recentes do jovem Constitucionalismo Brasileiro.

É certo que a Constituição Federal de 1988, que refundou a República Brasileira, destacou a cidadania e dignidade da pessoa humana como os fundamentos do novo estado que dela derivou (C.F., art. 1º, incisos II e III). Ao fazer opção dos valores humanos como o núcleo da nova república, o Constituinte escreveu uma das mais avançadas cartas, que meritoriamente ficou conhecida como A Constituição Cidadã.

Além de destacar a cidadania e a dignidade humana como fundamentos da República, alçou como objetivos fundamentais do Estado Brasileiro a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e, ainda, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (C. F., art. 3º). Já nesse ponto, está projetado o embrião da segunda geração dos direitos humanos, que são previstos e garantidos ao longo de nossa Carta Republicana.

Em didática definição, André Ramos Tavares (Curso de Direito Constitucional. 10 ed. Rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 837) sustenta que os direitos sociais são direitos de prestação ou direitos prestacionais, porque exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado na implementação da igualdade social, especialmente dos hipossuficientes. Assim, a concreção de tais direitos se vincula à existência de políticas públicas efetivas.

No momento atual da vida institucional de nosso país, vivemos o amadurecimento, a perplexidade e a angústia, diante da necessidade de cumprimento de muitos dos postulados

consagrados na nossa Constituição. Mesmo diante dos imensos avanços vivenciados nos últimos anos, o Brasil ainda é um país repleto de desigualdades sociais. Poucos compartilham a riqueza e muitos dividem o pouco que sobra. Lamentavelmente o gigantesco abismo que separa economicamente as classes sociais, também se repete em todas as outras áreas. A pátria não consegue garantir oportunidades para a maioria de seus filhos, na maioria das vezes, pela ausência ou deficiência de políticas públicas.

A letargia que assola o estado brasileiro na implementação de políticas públicas tipifica um comportamento juridicamente reprovável e implica em transgressão da própria Constituição Federal, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 1.484/DF, Rel. Min. Celso de Mello). É exatamente por essa razão que surgiu um ativismo judicial exacerbado, que hoje vem impondo ao poder executivo o cumprimento de muitas garantias e a implementação de políticas públicas para garantia de direitos sociais garantidos na Constituição.

Considerando estas premissas sobre a efetivação dos direitos sociais, os pesquisadores foram divididos em grupos, buscando alguma pertinência temática para os intensos debates após a apresentação dos trabalhos.

Um dos grupos abordou o direito à saúde, objeto de intenso debate acadêmico e de pesquisas que buscam enfrentar os limites e possibilidades da judicialização. Os resultados de pesquisas sobre políticas públicas específicas de saúde também foram apresentados.

Outro grupo abordou uma temática que tangencia várias pesquisas sobre direitos sociais: a proteção à mulher. As pesquisas abordaram desde a violência contra a mulher até as políticas públicas afirmativas.

A proteção ao meio-ambiente, o direito à moradia, a sustentabilidade e a urbanização foram objeto de pesquisas apresentadas, com frequência utilizando o estudo de caso.

Por fim, cumpre destacar uma última pertinência temática: a proteção social. O programa bolsa família e a inclusão de pessoas com deficiência foi objeto de intenso debate, encerrando as discussões do grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I e retomando a discussão apresentada no início desta introdução: a necessidade de inclusão de muitos cidadãos que ainda não tem acesso efetivo aos direitos sociais previstos no texto constitucional de 88.

## **REMOÇÃO URBANA: A NECESSIDADE DE NOVO DIRECIONAMENTO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA**

### **RIMOZIONE URBANA: LA NECESSITÀ DI UNA NUOVA DIREZIONE DI ATTIVITÀ DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**Eneida Criscoulo Gabriel Bueno Silva  
Paula Oliveira Mascarenhas Cançado**

#### **Resumo**

O presente artigo tem por objetivo discutir a legitimidade das decisões administrativas no Estado democrático de direito, correlacionando discurso e democracia na contemporaneidade, demonstrando a necessidade da argumentação e discussão pública na atividade administrativa, com a ultrapassagem do ato administrativo, devendo a racionalidade das decisões administrativas ser demonstrada através do processo administrativo como meio de discussão numa perspectiva democrática. Inquestionável que o discurso é um dos meios através do qual a democracia pode se efetivar, mas há que se considerar que um discurso sem conformidade social, sem consciência política e concretização, conduz apenas a uma democracia aparente. O presente artigo aborda a relação entre discurso, democracia e atividade administrativa, nos processos de remoção urbana, investigando aspectos que os relacionem para fins de equilíbrio da relação entre Estado e cidadão. O presente trabalho decorre de pesquisa em 2.232 documentos, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo.

**Palavras-chave:** Palavras-chave: remoção urbana, Democracia, Processo administrativo, Legitimidade

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

Questo lavoro si propone di discutere la legittimità delle decisioni amministrative nel democratico Stato di diritto; il discorso e la democrazia sono correlati nel mondo contemporaneo, mostrando la necessità di discussione pubblica in attività amministrativa, in tale contesto, con il passare dell'atto amministrativo, la razionalità degli decisioni amministrativa dovrebbe essere dimostrata attraverso del processo amministrativo come mezzo di discussione in una prospettiva democratica. Pacifico che il discorso è un mezzo attraverso il quale la democrazia può avvenire, ma devono osservare qui: senza partecipazione sociale, senza coscienza politica, il discorso porta a una democrazia apparente. Questo articolo discute la relazione tra democrazia, discorso e attività amministrativa in processi di rimozione urbana, indagando gli aspetti che riguardano, a fini de equilibrio nel rapporto tra stato e cittadino. Questo lavoro ha origine de una ricerca de 2232 documenti, utilizzando la tecnica di analisi di contenuto.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Riferimento: rimozione urbana, Democracia, Processo amministrativo, Legittimità



## 1 INTRODUÇÃO

A Frente Reassentamentos Urbanos integra o Programa Cidade e Alteridade: Convivência Multicultural e Justiça Urbana, iniciativa da Universidade Federal de Minas Gerais, sendo composta por pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento e tem como foco o Direito à Moradia. Os estudos estão relacionados aos afetados pela política de habitação de interesse social aplicada pela Administração municipal, por meio do Programa Vila Viva.

O estudo documental realizado como suporte para as ações de campo da pesquisa desenvolvida pela Frente Reassentamentos Urbanos contemplou 2.232 documentos extraídos do Inquérito Civil Público n. 1.22.000.002113/2010-15. Esse instrumento jurídico é resultado da atuação do Ministério Público Federal, no intuito de avaliar os impactos sociais decorrentes da implementação do Programa Habitacional Vila Viva na Vila São Bento, no Aglomerado Santa Lúcia - Morro do Papagaio, em Belo Horizonte.

No manuseio do material utilizou-se a técnica da análise de conteúdo que visa descrever e interpretar classes de documentos, conduzindo a sistematização quantitativa ou qualitativa, que produz uma nova compreensão do objeto de análise que ultrapassa a sua simples significação. Ou seja, *“a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação”* (BARDIN, 2011, p. 51).

No caso da presente análise, os documentos foram selecionados tendo em vista as características das mensagens por meio de seus receptores e emissores, procedendo à categorização em relação aos aspectos comuns, considerando os objetivos da pesquisa.

Para investigar particularidades do processo de remoção no âmbito do Programa Vila Viva – Aglomerado Santa Lúcia e analisar dados referentes aos fatores que contribuem para a inadequação da respectiva política pública, a investigação partiu das seguintes categorias da pesquisa do Programa Cidade e Alteridade: a) Relações sociais, que engloba as relações de vizinhança e as redes de confiança e solidariedade existentes nas comunidades. (GUSTIN, 2012); b) Habitação, que avalia o impacto do programa na qualidade da habitação dos moradores e possibilita aferir sua satisfação ou insatisfação acerca das mudanças ocorridas no modelo ou estilo de habitação; c) Direito à cidade que, embora o nome englobe conceitualmente todas as demais categorias, foi destacada para aferir o impacto da intervenção acerca do acesso à cidade dos moradores. Ou seja, esta categoria inclui o impacto sobre a infraestrutura urbana, o acesso a serviços, acesso a emprego e renda e, ainda, as relações da comunidade com a violência urbana.

Os 2.232 documentos coletados foram pré-analisados, e feita a seleção e análise de conteúdo de 23 deles, classificados em: Recomendações do Ministério Público, Audiências Públicas, Consulta Pública, Respostas do Poder Público e empresa privada encarregada do projeto executivo, Atas de reunião, Reunião de lideranças e pareceres técnicos, sendo determinadas as seguintes categorias de análise: a) Reassentamentos/indenizações; b) Precariedade no atendimento de demandas de serviços; c) Reivindicações apresentadas pelos moradores; d) Argumentações do Poder Público; e) Participação; f) Audiências Públicas, g) Avaliação técnica de risco geológico.

Na correlação dos 23 documentos analisados, tendo por base as categorias da pesquisa, observou-se a seguinte ordem de frequência: - Relações Sociais: 03 documentos; - Habitação: 15; - Direito à cidade: 03. Por sua vez, desses 23 documentos, observou-se em relação às categorias de análise, a seguinte frequência: - Reivindicações dos moradores: 03 documentos; - Reassentamentos/indenizações: 10; - Participação: 08; - Argumentações da URBEL: 09; - Audiência Pública: 03; - Precariedade de atendimento de demandas de serviços: 01; - Avaliação técnica de risco geológico: 03.

Quanto às categorias de análise, observa-se a maior frequência em relação aos aspectos participação, reassentamentos/indenizações e argumentações do Poder Público. Optou-se pela abordagem desses conteúdos como destaque para construção das análises presentes neste artigo.

Nesse diapasão, pode-se afirmar que a participação das comunidades nos processos de remoção é insatisfatória.

Faz-se necessário aprimorar as formas de atuação administrativa e a mediação pode apresentar novas possibilidades de diálogo e construção de solução de controvérsia aos envolvidos no Programa Vila Viva. Para o entendimento dessa questão, o tema foi analisado da seguinte forma: primeiro são apresentados ao leitor diversos modelos democráticos. Em seguida, há uma breve descrição do Programa Vila Viva, com uma posterior análise do papel das associações e dos grupos de referência no processo de remoção. Logo depois, o presente trabalho enfoca as formas de atuação administrativa e a questão da mediação como forma de construção de soluções satisfatórias às partes envolvidas nos conflitos fundiários urbanos. Por fim, são apresentadas conclusões preliminares sobre as questões levantadas, pois, a pesquisa encontra-se em processo.

## 2 DOS MODELOS DEMOCRÁTICOS

A questão relativa às políticas públicas e sua eficiência passa pelo questionamento de ser o Estado o detentor ou guardião do interesse geral, e o que seria esse interesse frente aos cidadãos.

Observa-se não haver em muitos casos uma convergência entre o que se diz interesse geral e o interesse das comunidades, que com a complexidade das atuais sociedades, se diversifica, apresentando-se um feixe de interesses, numa sofisticada e complexa rede social, que o Estado visualiza, por vezes, de maneira inadequada, ora por apresentar fundamentos de autoridade, ora por não compreender que o cidadão não é o incapacitado que necessita ser tutelado na questão da implementação das políticas públicas.

Contudo, o que se nota no desenvolvimento histórico é que o Estado, numa visão distorcida ou conveniente se apresentou como o guardião de cidadãos considerados incapazes, desnecessários ou inconvenientes às decisões ou participação na implementação das políticas públicas.

No desenvolvimento dos modelos democráticos, por influência das revoluções liberais, a partir de fins do século XVIII, surgiu o modelo de democracia representativa inspirado nas ideias de Montesquieu de que os homens, em sua generalidade, eram incapazes de apreciar e decidir os problemas políticos, devendo ser representados pelos mais capazes (FERREIRA FILHO, 1989, p. 72).

A capacidade, entretanto, atrelava-se ao poderio econômico e era destinada a uma minoria governante com exclusão dos pobres da participação política. Em tal contexto, apresentou-se o sufrágio censitário baseado em critérios de poder, cultura e diversidade de sexo.

Ressalte-se que, no século XVIII, havia temor da burguesia quanto à representatividade popular, para fins de composição de governo, meios e modos de realizar o bem geral, chegando Siéyes a considerar que o supremo poder não caberia ao povo, mas à nação, a qual deveria ser representada, assim, o povo ao votar escolheria indivíduos cuja deliberação singular ou coletiva formularia a vontade da nação soberana, justificando a soberania do parlamento (FERREIRA FILHO, 1989, p.73).

Gradualmente, o direito de voto foi ampliado, até que em fins do século XIX surgiu o sufrágio universal, porém, a influência da maioria se limitava à eleição de governantes e não à efetiva participação política.

A Democracia, no sentido formal de soberania popular, foi criticada por teóricos das minorias governantes, os quais, apesar de não negarem categoricamente a democracia, procuraram redefini-la.

Escritores, como Ludwing Gumplowicz, Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, admitiram que a soberania popular era o ideal limite que jamais correspondeu ou corresponderia à realidade de fato, pois, em qualquer regime político, qualquer que seja a fórmula política sob a qual os governantes e seus ideólogos o representem, será sempre uma minoria, denominada de classe política, aquela que deterá o poder efetivo (BOBBIO, 1994, p. 328).

A concepção liberal da Democracia enfrentou versões opostas no decorrer do século XX, mesmo assim, foi o modelo liberal que se difundiu, em razão do desmoronamento dos demais modelos, não obstante apresentar-se em crise, tanto sob o ponto de vista do liame político quanto do vínculo cívico (CHEVALIER, 2009, p. 184).

A crise do liame político evidencia-se a partir do momento que os cidadãos não se satisfazem com o papel limitado que lhes fora atribuído, deixando a autoridade dos governantes de ser evidente, o que reforça a crise da representação pela crise da participação (CHEVALIER, 2009, p. 190).

Verifica-se a existência de descrença no modelo liberal clássico e a Democracia perde os pontos de referência por meio dos quais podia reconhecer-se e identificar-se. Percebe-se que a crise do vínculo político é indissociável de uma crise mais profunda do vínculo cívico, que constitui a verdadeira substância daquele (CHEVALIER, 2009, p. 196).

Inicialmente, o conceito de Democracia baseou-se na existência de uma comunidade política que se reconhecia e se identificava pela referência aos valores comuns, os quais sustentavam a instituição do poder, fundando a sua legitimidade.

De acordo com Chevallier, *“o vínculo político repousa, portanto, sobre uma consciência mais difusa de pertinência, tocando as próprias raízes da identidade individual e coletiva, que traduz o conceito de cidadania”* (CHEVALLIER, 2009, p. 196). Contudo, a cidadania não se exterioriza como uma constatação evidente por si mesma, o que contribui para enfraquecer o alicerce da autoridade política.

A diversidade social exige um diálogo diferenciado e amplo com a sociedade. Assim, a Democracia precisa ser percebida para além do aspecto da representação formal.

O conceito de representatividade necessita ser revisto. A participação política, na tomada das decisões, e as posturas estatais devem ser ressignificadas.

O espaço de atuação da mera dimensão representativa, por meio do voto, há de ser conjugado com a inclusão política que se faz por meio da discussão pública. A partir daí, outros questionamentos surgem, como se garantir o acesso ao debate, a inclusão e a participação política.

A eleição deixa de ser a única fonte de legitimidade. Os cidadãos são chamados a contribuir para as escolhas coletivas e são introduzidas novas formas de representação da opinião no terreno político, além de outros modos de expressão dos interesses sociais (CHEVALLIER, 2009, p. 224), através da instituição de procedimentos deliberativos nos quais pretendam ter voz, proliferando as formas de debate público.

Para Jacques Chevallier (2009, p. 223-225), assiste-se a introdução, no terreno político, de novas formas organizadas de representação da opinião e a emergência de novos modos de expressão dos interesses sociais que ultrapassam a lógica representativa tradicional.

Esses novos métodos proporcionam abertura estatal à diversidade social e criam espaços de discussão e negociação.

A Democracia pós-moderna apresenta-se como deliberativa e implica a confrontação de pontos de vista, possibilitando aos cidadãos uma influência mais direta na elaboração das escolhas, com o objetivo de preencher o *déficit* de legitimidade ligado à crise da representação política e à desagregação dos modos corporativistas de expressão dos interesses sociais, proliferando as formas de debate público.

Na visão liberal, verifica-se, segundo Habermas, uma polêmica separação entre Estado e sociedade, que prescinde da ideia de uma cidadania eficaz em termos de coletividade.

Para a perspectiva liberal, o processo democrático se realiza, exclusivamente, na forma de compromissos de interesses baseados, em última instância, nos direitos fundamentais liberais. A interpretação republicana vê a formação democrática da vontade através de um auto entendimento ético-político no qual o conteúdo da deliberação deve respaldar-se no consenso entre sujeitos privados e ser exercitado pelas vias culturais (HABERMAS, 2003, II, p. 19).

O modelo de democracia, em Habermas, não opera com o conceito de uma totalidade social centrada no Estado, agindo em função de um objetivo.

A teoria do discurso ultrapassa as ideias de autodeterminação dos sujeitos privados a um sujeito da sociedade tomada como um todo, bem como de que seja imputada a dominação anônima das leis a sujeitos particulares que concorrem entre si. Propõe-se um modelo de democracia procedimental no qual a formação racional da opinião desenvolve-se através da

participação igualitária nos processos discursivos. Verifica-se que a força legitimadora do procedimento é retirada da argumentação que fundamenta o discurso que se desenvolve na esfera pública.

A autonomia privada dos cidadãos deve afigurar-se nos direitos fundamentais que garantam o domínio anônimo das leis (HABERMAS, 2007, p. 299).

Não há direito algum sem a autonomia privada das pessoas de direito. Sem os direitos fundamentais que asseguram a autonomia privada dos cidadãos, não há, sequer, um *medium* para a institucionalização jurídica das condições sob as quais os cidadãos possam fazer uso da autonomia pública ao desempenhar o seu papel de cidadãos (HABERMAS, 2007, p. 301).

Jürgen Habermas (2003, II, p. 96) distingue atores que surgem do público e participam da reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera pública já constituída com o objetivo de aproveitar-se dela.

O filósofo alemão cita como exemplo os grandes grupos de interesses, organizados em sistemas de funções que exercem influência no sistema político através da esfera pública, grupos esses que, para contabilizar seu poder social em termos de poder político, fazem campanha a favor de seus interesses, utilizando uma linguagem capaz de mobilizar convicções, não obstante considere que *“as opiniões públicas podem ser manipuladas, porém não compradas publicamente, nem obtidas à força”* (HABERMAS, 2003, II, p. 97).

A legitimidade decorre do processo democrático e é medida através da discursividade da pretensão de validade normativa. Liga-se, desta forma, o processo legislativo ao princípio da democracia, assim, os atores devem entrar na discussão sem querer se sobressair, pois não há verdades preconcebidas, devendo tudo ser debatido. Em tal sentido, a rediscussão de conceitos e práticas estatais se faz necessária, pois a imposição de certas medidas e a verticalização administrativa apresentam-se destoantes das diretrizes que conduzem o Estado Democrático de Direito.

Na atualidade, verifica-se que a Democracia não se estabelece sobre um conceito indistinto de bem comum, devendo considerar variantes tais como os aspectos culturais, as minorias e os diferenciados interesses sociais, observando-se um interesse público distinto, que se dissocia da ideia de interesse social homogêneo.

## 2.1 Breve descrição do Programa Vila Viva

O Programa Vila Viva é um programa municipal de urbanização de vilas e favelas da Cidade de Belo Horizonte, que tem como um dos seus principais objetivos a efetivação do direito fundamental à moradia, ao prever ações integradas em três eixos: regularização fundiária, desenvolvimento sócio-econômico-organizativo e recuperação urbanístico-ambiental.

O Vila Viva se diferencia de outros programas executados pelo Município de Belo Horizonte por ser uma intervenção estruturante em vilas e favelas, ocorrendo apenas nas áreas da cidade demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 3 (ZEIS-1 e ZEIS-3).

As ZEIS-1 são constituídas por vilas e favelas caracterizadas pela ocupação desordenada por população de baixa renda. Nesses espaços, o Poder Público objetiva promover programas habitacionais, intervenção de urbanização e regularização fundiária para melhorar a qualidade de vida dos seus moradores.

As ZEIS-3 são áreas edificadas nas quais o Município implantou conjuntos habitacionais populares com o intuito de efetivar os processos de regularização urbanística e fundiária<sup>1</sup>, mas que se degradaram com o passar do tempo.

Como a intervenção a ser realizada nas vilas, favelas e aglomerados possui a característica da reestruturação, é necessário um instrumento de planejamento que possibilite uma ação coordenada e integrada do Poder Público e comunidades organizadas. Dessa forma, antes que haja a intervenção estrutural, há a elaboração, para cada área que será objeto de intervenção, do Plano Global Específico, mais conhecido como PGE, que é o instrumento utilizado na fase do planejamento. (BRANDENBERGER, 2011)

Através do PGE, tem-se uma base de informações e de referência em um contexto de investimentos progressivos, com o intuito de consolidar os assentamentos. Assim, o PGE é um norte para as intervenções do Poder Público e um levantamento das demandas da comunidade, demonstrando “os caminhos para a recuperação sócio-urbanístico-jurídica dos assentamentos, estabelecendo ordens de prioridade para a execução das ações e obras”. (PEREIRA; AFONSOS; MAGALHÃES)

O PGE é detalhado em três passos separados para recolher dados relativos ao ambiente físico, a situação jurídica da área e a situação social.

A população do aglomerado é informada e consultada a respeito da intervenção e participa da elaboração do PGE. Para tanto, um grupo de referência tem que ser formado e seus membros poderão ser provenientes da Associação de Moradores local, dos grupos comunitários formais e informais da Vila ou do Aglomerado, dos grupos organizados das áreas de influência da respectiva ZEIS e dos moradores.

As normas de intervenção estabelecem que o grupo de referência deve acompanhar toda a elaboração do PGE, monitorar a alocação de recursos, servir de mediador entre a comunidade e a Administração Pública, funcionando como a gentes multiplicadores das informações dentro da comunidade. (KAPP; BALTAZAR;2012)

Contudo, na prática, o que se observa é que a participação dos moradores do Aglomerado não influencia, de maneira substancial, na condução dos rumos do programa. Estes desconhecem os critérios objetivos nos quais a intervenção estruturante se pauta. O resultado, tem se verificado nas remoções forçadas, na ruptura de laços sociais, na marginalização e na violação dos direitos fundamentais dos moradores do Santa Lúcia.

Na sociedade brasileira, observa-se que a efetiva participação do cidadão nas questões políticas, apesar de decorrer diretamente do Estado democrático de direito, assume contornos não bem definidos. Não se deve esquecer, contudo, como acentua Marta Harnecker (2003) que: não há Democracia se os dirigentes não estão verdadeiramente dispostos a considerar as opiniões do povo; não há democracia onde não haja a autonomia da sociedade civil; a Democracia não se faz sem informação nem transparência administrativa; e, não há Democracia sem politização e controle da gestão pela população organizada.

## **2.2 Do papel das associações e grupo de referência no processo de remoção**

O Aglomerado Santa Lúcia originou-se na década de 20, localizando-se na região centro-sul de Belo Horizonte, local de grande valorização imobiliária. A ocupação do Aglomerado Santa Lúcia, conforme documentos analisados se fez historicamente como pertencente à Colônia Afonso Pena. O processo ocorreu na segunda década do século XX a partir da Vila Santa Rita de Cássia, também chamada Morro do Papagaio, e Vila Estrela, destinos da população oriunda de outros bairros da capital e do interior de Minas Gerais.

Atualmente o Aglomerado é constituído por cinco vilas, são elas: Vila Santa Rita de Cássia (Morro do Papagaio), Vila Estrela, Vila Barragem Santa Lúcia, Vila Esperança (Bicão) e Vila São Bento (Vila Carrapato).

A Instrução Normativa 08/2009 do Ministério das Cidades, dentre outros, orientou o trabalho social em intervenções, priorizando a participação das famílias beneficiárias pelas intervenções durante todo o processo de elaboração e aprovação da proposta.

O objetivo geral da proposta de intervenção técnica social é viabilizar canais de interlocução, participação, mobilização e desenvolvimento comunitário junto às famílias, acompanhando e dando suporte durante e depois da intervenção. Como metodologia a intervenção encontra-se amparada em cinco eixos estruturantes: a) mobilização e comunicação; b) participação comunitária e desenvolvimento socioeducativo; c) empreendedorismo; d) educação; e) remoção e reassentamento.

Conforme dados coletados, o projeto de trabalho técnico social do Aglomerado Santa Lúcia realizado em 2010, foi precedido de encontros, incluindo audiências públicas com o Ministério Público Federal, nas quais foram realizadas discussões sobre execução das intervenções físicas.

De acordo com o projeto de trabalho técnico social do Programa Vila Viva, as primeiras formas de organização da população, no Aglomerado Santa Lúcia, foram registradas na Vila Santa Rita de Cássia, em 1958, com a fundação da Associação de Defesa Coletiva, que tinha a finalidade de proteger os moradores da vila de ações externas que significassem ameaças à segurança residencial.

Os moradores da Vila Santa Rita de Cássia, em 1964, organizaram uma associação de bairro, contudo, essas associações foram proibidas após o golpe militar e alguns moradores foram presos.

Em 1979 a associação foi reativada no mesmo ano em que foi assinado convênio com o PRODECOM (Programa de Desenvolvimento das comunidades) visando implantar melhorias na Vila.

O Plano Global Específico detectou que as associações comunitárias continuaram a ser o principal canal de reivindicação da comunidade. Sendo ainda levantado que: Quase 45% dos moradores legitimam as associações como seus representantes de luta por melhorias na comunidade, mostrando-se maior representatividade nas Vilas Barragem Santa Lúcia e Estrela.

Nos dados coletados, indica-se a existência de várias organizações comunitárias, entre as quais, as de assistência social, movimentos culturais, citando-se, entre outras: a) União Comunitária Barragem Santa Lúcia; b) Associação dos Universitários do Morro; c) Conselho Comunitário da Vila Estrela. Como entidade sindical é apontada a entidade Equipe Voluntários Força Jovem Aglomerado Santa Lúcia. Indica-se, ainda, a participação do PÓLOS/UFMG como projeto de extensão universitária que trabalha pela construção da cidadania, apoio jurídico e mediação de conflitos em aglomerados.

Na análise documental realizada, por vezes se observa que o sujeito anteriormente considerado incapaz pelo Estado, requer o papel de protagonista nas ações sociais, demonstrando a autonomia das comunidades, observando-se, por outro lado, a fragmentação do sujeito que não se identifica em torno de um interesse social homogêneo. Tal se verifica a exemplo das divergências internas na comunidade no processo de discussão das remoções e nas próprias decisões dos grupos de referência que são, algumas vezes, contestadas pela comunidade.

O Grupo de Referência tem como atribuições, entre outras, acompanhar a elaboração e a execução do PGE em todas as etapas, bem como participar da análise dos pedidos de exclusão de áreas de ZEIS e atuar como interlocutor entre a comunidade e o Poder Público, assim como agente multiplicador das informações no processo.

A criação dos Grupos de Referência é prevista legalmente, contudo, não é capaz de assegurar a participação efetiva da comunidade no processo relativo às intervenções. O que se observa, é que a participação apenas existe sob uma ótica formal, ou seja, quantitativa e não qualitativa da comunidade.

Aspecto relevante verificado na análise documental em relação à questão da autonomia das comunidades, diz respeito ao conteúdo de dois ofícios encaminhados pelas associações do Aglomerado Santa Lúcia ao Ministério Público Federal.

No Ofício de fl. 1162, de 22.05.2013, assinado pelas associações do Aglomerado Santa Lúcia constituídas pela Vila Estrela, Santa Rita de Cássia, Barragem Santa Lúcia, São Bento, Esperança e Greenville, o Ministério Público Federal foi convidado como ouvinte a participar de Assembleia Geral Extraordinária marcada para 27.05.2013, com a pauta destinada a discutir e aprovar a antecipação do pagamento das indenizações às famílias interessadas em agilizar o atendimento pelo Programa Vila Viva Santa Lúcia. O convite para participação do Ministério

Público Federal como ouvinte evidencia que as comunidades desejam ser protagonistas em relação ao assunto a ser discutido e às decisões a serem tomadas.

Posteriormente, em Ofício datado de 02 de julho de 2013 dirigido ao Ministério Público Federal, as associações afirmam que no dia 23 de abril de 2013 houve uma reunião no Ministério Público, com a presença dos líderes comunitários, de representantes do Município de Belo Horizonte e de programa universitário, na qual ficou acordado que as Associações poderiam realizar uma Assembleia-Geral para discutir e deliberar sobre a antecipação das indenizações relativas às remoções, desde que este fosse o único ponto de pauta.

Em vista disso, as Associações realizaram uma reunião no dia 15 de maio de 2013, na qual se decidiu o procedimento e a data da referida Assembleia Geral, sendo marcada para 27 de maio de 2013, sendo amplamente divulgada, convidando, inclusive o Ministério Público Federal.

Segundo aponta o documento, a Assembleia Geral foi realizada com a presença de representantes do Município, bem como de todos os presidentes de Associação Comunitária e 256 moradores, e contou com ata regularmente registrada. Após a discussão, houve votação, na qual a maioria dos moradores aprovaram a antecipação das indenizações.

Três dias após a realização da Assembleia, os presidentes das Associações comunitárias tiveram ciência de que o Ministério Público Federal estaria organizando uma audiência pública para tratar da antecipação das indenizações, bem como uma consulta pública.

Diante disso, as Associações comunitárias, no ofício encaminhado no dia 02 de julho de 2013, assinado pelos presidentes das Vilas Santa Rita de Cássia, Vila Estrela e Barragem Santa Lúcia, comunicaram a todos, especialmente ao Ministério Público Federal, que as Associações Comunitárias não participariam de reuniões que visavam invalidar decisões já tomadas pelos moradores do Aglomerado, sendo tais decisões legitimadas por meio de Assembleia Geral, devidamente registrada em ata. Desse modo, informaram que daquela data em diante, as associações tratariam os assuntos já aprovados pelos moradores diretamente com o Município de Belo Horizonte.

Ressalte-se que, em entrevista realizada por uma das autoras deste artigo, com o Procurador da República responsável pela Procuradoria do Direito do Cidadão, em 23 de novembro de 2013, o Ministério Público Federal alegou que percebeu que os moradores do Aglomerado Santa Lúcia estavam divididos quanto à conveniência ou não do Programa Vila Viva, a ponto de haver muitas notícias de ameaças dentro da própria comunidade entre aqueles

que queriam e os que não queriam que as indenizações ocorressem de imediato (CANÇADO, 2014, p. 142). Essa foi a razão que motivou a realização da consulta pública.

Observa-se certa divergência entre o Ministério Público e algumas Associações do Aglomerado Santa Lúcia. O que se nota é que a comunidade quer ser ouvida e vista em sua autonomia, mostrando que não são incapazes de dizer o que querem, porque se são incapazes de expressar suas necessidades e desejos quanto às intervenções urbanas que os afetam, tornam-se invisíveis.

Nesse sentido, no processo de remoção que afeta as comunidades, o Estado e demais entidades devem considerar o que foi entendido como mais adequado por uma determinada comunidade, assegurando os seus direitos e respeitando a sua autonomia no que diz respeito aos seus interesses, para fins do alcance da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Paulo Bonavides (2006, p. 573) entende que a nova universalidade dos direitos fundamentais os coloca num grau mais alto de juridicidade, concretude, positividade e eficácia, acrescentando que, essa nova universalidade procura subjetivar de forma concreta e positiva os direitos da tríplice geração (direitos individuais, sociais e difusos) na titularidade do indivíduo, que deixa de ser considerada de um determinado lugar ou comunidade, para ser qualificado por sua pertinência ao gênero humano, objeto daquela universalidade (BONAVIDES, 2006, p. 574):

Os direitos humanos tomados pelas bases de sua essencialidade primária são assim os aferidores de legitimação de todos os poderes sociais, políticos e individuais. Onde quer que eles padeçam lesão, a sociedade se acha enferma. Uma crise desses direitos acaba sendo também uma crise do poder em uma sociedade democraticamente organizada.

Por sua vez, Aloísio Kröhling (2009, p. 44) acrescenta que a concepção atual dos direitos humanos é fruto de um longo processo histórico de agregação de valores percebidos e conquistados na luta como fundamentais à condição humana e à convivência coletiva, indicando que esses direitos estiveram inseridos nas diversas sociedades num processo dialético de construção, desconstrução e reconstrução, alcançando em certos países um consenso moral em torno da sua concretização.

Outro aspecto relevante, diz respeito à identidade dos sujeitos envolvidos no processo de remoção, ressalte-se que no final do século XX passa a ocorrer uma mudança estrutural diferenciada nas sociedades modernas, com fragmentações culturais de gênero, sexualidade, etnia, e raça, dentre outras. Tais concepções que eram sólidas para localização do sujeito no

mundo passam a se fragmentar, alterando tanto as identidades pessoais quanto as do sujeito integrado social e culturalmente, causando um deslocamento do sujeito e uma crise de identidade.

Stuart Hall (2006, p. 26-32) distingue três diferentes concepções de identidade, quais sejam: sujeito do Iluminismo; sujeito sociológico e, o sujeito da modernidade. O sujeito do Iluminismo era totalmente centrado, unificado, dotado das capacidades de razão, de consciência e de ação, cujo centro consistia num núcleo interior que emergia pela primeira vez quando o sujeito nascia, e com ele se desenvolvia, ainda que permanecesse essencialmente o mesmo ao longo da existência do indivíduo. O centro essencial do eu era a identidade da pessoa, numa concepção individualista do sujeito.

Por sua vez, o sujeito sociológico trazia a complexidade do mundo moderno e a consciência de que o núcleo interior do sujeito não era autônomo e autossuficiente, mas formado na relação com outras pessoas, localizando-se o sujeito em processos de grupo, participando de relações sociais mais amplas, havendo uma concepção entre o eu e a sociedade, verificando-se uma integração, uma reciprocidade estável entre interior e exterior (HALL, 2006, p. 32) havendo uma interação com o mundo cultural exterior. Nesse caso, a identidade pressupõe uma aderência do sujeito à estrutura, os quais se estabilizam, tornando-se “*unificados e predizíveis*” (HALL, 2006, p. 12).

O sujeito que possuía uma identidade unificada e estável encontra-se fragmentado, composto por várias identidades, que podem ser inclusive contraditórias, visto que as sociedades modernas são sociedades de mudanças, nas quais as práticas sociais são constantemente reformuladas e revistas. Produz-se então o sujeito da modernidade, descentrado, assumindo diferentes identidades em diferentes momentos, não sendo unificadas ao redor do eu, conforme as suas identificações. A identidade definida e coerente passa a sofrer uma desestabilização, tendo em vista a confrontação com uma multiplicidade de identidades possíveis.

Segundo Stuart Hall, a pós-modernidade traz o rompimento com qualquer condição precedente, apresentando-se uma ordem social dinâmica, processando em escala de interligação com outras esferas sociais que não apenas aquelas locais, sendo marcada pelas diferenças sociais e diferentes posições do sujeito (HALL, 2006, p. 16-17).

Nos processos de remoção são observadas identidades contraditórias atuando tanto fora, na sociedade atravessando diversos grupos, quanto dentro, no sentido da interiorização de cada indivíduo. Assim, concorda-se com Stuart Hall no sentido de que as pessoas não

identificam mais seus interesses sociais exclusivamente em termos de classe ou raça, os quais não podem servir como motivo para uma única agregação que impulse o discurso, não representando um interesse unificado para fins de representação dos variados interesses e identidades, não havendo uma homogeneidade predeterminada entre eles.

### **3 DAS FORMAS DE ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E A QUESTÃO DA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS**

Em relação às formas de atuação da Administração Pública encontram-se algumas concepções da dogmática jurídico-administrativa que demonstram a evolução em direção a uma relação mais equilibrada entre Estado e cidadão.

Numa primeira concepção houve a proposição de renovação da dogmática, continuando, não obstante a privilegiar o ato administrativo, redefinindo o seu conceito, que embora perdendo o seu caráter de exclusividade no relacionamento Administração e indivíduo, foi enquadrado no âmbito mais amplo de atuação administrativa, procedendo-se uma relativização do ato, o que não implicou em torná-lo uma forma de atuação inferior às demais, em tal sentido Rivero e Maurer, considerando este último, o ato como a forma mais importante de atuação administrativa (SILVA, 2003, p. 112-113).

A segunda concepção partiu de Ernst Forsthoff (SILVA, 2003, p. 115) com a distinção entre o domínio da Administração agressiva e a Administração prestadora, indicando a incapacidade da unificação dos dois âmbitos de atuação, defendendo que o sistema clássico deveria ser aplicado no domínio da Administração agressiva, não devendo ser, contudo, utilizado em relação à Administração prestadora, havendo então uma dualidade de regimes e construções teóricas.

Por sua vez, a terceira concepção partiu da necessidade da reconstrução do direito administrativo, admitindo diante das novas realidades um novo conceito central que pudesse preencher o lugar do ato administrativo (SILVA, 2003, p. 115-116), dando origem a duas correntes distintas, uma de predominância alemã, com acento na relação administrativa (Bachof, Haberle, Bauer, dentre outros), e outra de predominância italiana com ênfase no procedimento administrativo.

De acordo com Bachoff o ato administrativo não esgotaria toda a amplitude das relações entre a Administração Pública e os indivíduos (SILVA, 2003, p. 119), existindo

relações jurídicas que se fundamentam, modificam ou terminam de forma diferente do ato administrativo. Assim a relação jurídico-administrativa unificaria todos os domínios da atividade da Administração, ocupando o lugar central e dominante no direito administrativo.

Para a doutrina italiana o procedimento deve ser considerado o novo eixo central do direito administrativo, tendo como principal expoente Nigro, o qual partindo das considerações de Bachoff afirma que o ato administrativo não é mais o eixo central (SILVA, 2003, p. 120-121), indicando que, seja quando a Administração atua de forma não autoritária ou quando o ato administrativo se inscreve no âmbito de uma relação administrativa mais complexa, o elemento comum de relacionamento entre a Administração e os particulares será o procedimento.

O ato administrativo deixou de ser o instrumento central através do qual a Administração Pública apropriava-se do interesse público como justificador da conduta administrativa. Faz-se um novo percurso não apenas em direção à discussão pública, mas em direção à hermenêutica constitucional.

O interesse público, como qualquer outro conceito indeterminado requer concreta demonstração no Estado democrático de direito. Administrar já não é apenas aplicar a lei de ofício, contudo, as relações da Administração Pública com os cidadãos ainda se mostram conflituosas.

Em relação aos conflitos fundiários urbanos, pode-se dizer que são processos longos, que ocasionam indecisões que interferem na vida cotidiana dos moradores. No caso do Programa Vila Viva a interlocução entre o Poder Público e as comunidades, muitas vezes, é inadequada, o que gera um discurso estatal controverso, não confiável na percepção dos moradores, apresentando-se mais uma vez a face do Estado inimigo e não do Estado dialógico.

A disputa coletiva pela posse ou propriedade de imóvel urbano, envolvendo famílias de baixa renda, na garantia do direito à moradia e à cidade faz eclodir os conflitos fundiários urbanos, nesse contexto, há necessidade de novas formas de interlocução entre o Poder Público e os envolvidos no processo de remoção. Assim, surgem meios consensuais de resolução de conflitos.

A Resolução Recomendada n. 87 de 08.12.2009 do Ministério das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 25.05.2010, recomenda ao referido Ministério instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

A Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e mediação, em conformidade com a Constituição da República, art. 1º - inciso III, art. 6º, 182 e 183, Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e na Medida Provisória 2220/2001, para fins de garantia do direito à moradia adequada, em cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, bem como para o direito à cidade.

Na Resolução Recomendada n. 87/2009 do Ministério das Cidades, conceitua-se a mediação de conflitos fundiários urbanos como o processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.

Na criação e implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos devem ser observados os seguintes princípios: I - a garantia do direito à moradia digna e adequada e à cidade; II - o cumprimento da função social da propriedade e da cidade; III - a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa; IV - a garantia do acesso a terra urbanizada e bem localizada para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis; V - a garantia da segurança da posse para as famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis; VI - a responsabilidade do Estado na estruturação e implementação da política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos nas esferas federal, estadual e municipal; VII - a prevalência da paz e soluções pacíficas para situações de conflitos fundiários urbanos; VIII - a participação popular e gestão democrática das cidades; IX - a garantia do acesso às informações acerca dos conflitos fundiários urbanos (art. 4º da Res. 87/2009).

De acordo com a Resolução Recomendada 87/2009 são diretrizes específicas para a Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: I - adoção de soluções pacíficas com a participação dos envolvidos, visando à garantia da dignidade da pessoa humana, o direito à moradia adequada e à cidade para a população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis impedindo a violação dos direitos humanos; II - fomento à articulação entre as partes envolvidas no conflito, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entidades da sociedade civil vinculadas ao tema e membros do Ministério Público e Defensoria Pública, visando a solução dos conflitos conforme os princípios e diretrizes desta política; III - criação e adoção de normas,

procedimentos e instâncias de mediação de conflitos fundiários urbanos com base nos tratados internacionais de direitos humanos em que o Estado brasileiro é signatário.

Lilia Maia de Moraes Sales e Cilana de Moraes Soares Rabelo (2009, p. 75), em artigo dedicado aos meios consensuais de solução de conflito, afirmam que o conflito é inerente ao dia a dia das pessoas, permite o aprimoramento das relações interpessoais e sociais, mas precisa ser resolvido de forma adequada, para propiciar um sentimento de satisfação às pessoas envolvidas.

Sales e Rabelo (2009, p. 77) esclarecem que os métodos consensuais de resolução de conflitos não substituem o modelo judicial tradicional, mas “[...] *proporciona opções viáveis, alternativas para as pessoas que buscam soluções diferenciadas, específicas, e, talvez, especializadas para suas distintas inter-relações*”.

Na mediação, a gestão do conflito se dá pelas próprias partes com o objetivo principal de reestabelecer a comunicação entre elas, uma vez que, por falta de diálogo ou confiança, não conseguem chegar a uma solução satisfatória. (Sales; Rabelo, 2009, p. 80).

Duas notas características desse meio consensual de solução de conflito devem ser ressaltadas – a primeira, é o fato de haver a presença de um terceiro cuja função é a de auxiliar a comunicação entre as partes, para que estas possam encontrar a solução adequada para o problema. O terceiro não pode expressar o seu entendimento sobre a melhor solução para a controvérsia, pois a sua função se restringe ao auxílio da comunicação entre as partes. A segunda nota é que o conflito que será objeto da mediação decorre de uma relação continuada, assim, “*a forma de atuação do mediador permite a descoberta dos conflitos reais subjacentes aos aparentes, [...] o mediador, para melhor auxiliar nas questões controversas, deve ter mais tempo para investigar toda complexidade que envolve a inter-relação.*” (Sales; Rabelo, 2009, p.80).

Mas é possível considerar a pacificação das cidades, sem considerar plenamente visíveis os seus moradores? No processo de mediação será possível afastar os interesses políticos e econômicos que dominam as cidades? São questões a serem respondidas através de um discurso crítico, senão estaremos diante de processos formais de legitimação e não de legitimidade. E nesse caso concordamos com Ermínia Maricato (2014, p. 161), em citação a Engels no sentido da evidência de que: “[...] *sob hegemonia das relações capitalistas o problema da moradia jamais será resolvido.*”

Nas relações entre o Poder Público e os cidadãos, é de relevância estabelecer condições igualitárias de ação, para fins de legitimidade. Mas nem sempre isto se verifica, porque as partes se encontram em posição de desigualdade, tendo em vista vários fatores, como a capacidade econômica ou a qualidade de um dos sujeitos, além do tipo de discurso que se estabelecerá, sendo importante a verificação da sua forma de acesso para evitar ao máximo o estabelecimento da manipulação através das diversas formas do poder.

Por outro lado, Vasco Manuel Paschoal Dias Pereira da Silva (2003, p. 195) considera que a Administração e os indivíduos se encontram em posições equivalentes, porque se a primeira pode invocar a proscussão do interesse geral, os indivíduos podem invocar os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, acrescentando que:

Por outro lado, a realização do interesse público num Estado de direito, não pode ser feita contra os privados, nem é monopólio das autoridades públicas antes deve ser feita em função deles e com a sua colaboração, pelo que a introdução da teoria da relação jurídica significa olhar para as autoridades administrativas e para os particulares como participantes – sujeitos activos do interesse público (SILVA, 2003, p. 196).

Considera Luis Cabral de Moncada (2009, p. 239) que a posição subjetiva do cidadão frente à Administração Pública é anterior à realidade administrativa, e que apesar da relação jurídica administrativa possuir escopo constitucional anterior ao procedimento administrativo, é através deste que se concretizam plenamente as posições subjetivas do cidadão perante a Administração, sendo o principal instrumento de composição paritária dessas posições no contato entre a Administração e os cidadãos, e veículo da relação jurídica administrativa.

Ao se considerar que há dificuldade quanto ao acesso e a existência de formas de manipulação do discurso, devem ser estabelecidos procedimentos que garantam a maior paridade possível na relação entre o Poder Público e os cidadãos.

Apresenta-se como indagação o afastamento máximo da manipulação discursiva, transformando a mediação num instrumento eficaz na discussão democrática, sendo necessário o abandono do simples aspecto formal. Deve-se transpor, assim, o conceito de devido processo legal, para fins de assegurar um processo justo, desvinculando-se da mera concatenação de procedimentos formais para legalização de uma decisão final, devendo-se apresentar uma integração de trabalho, para fins de decisões mais eficazes e céleres.

Egon Bockmann Moreira (2010, p. 310-313) referindo-se ao processo administrativo, indica que o processo não é atividade de legitimação do que outrora foi decidido, não se reduzindo o contraditório ao arquivamento de manifestações a serem desprezadas com lastro nas supostas “razões de estado” ou “verdades sabidas”, devendo a decisão ser formada no seu decorrer através de uma atividade dialética conferida pelo contraditório, o qual exige o estabelecimento de premissas claras desde a instauração processual, de *“impossível modificação unilateral posterior.”*

O contraditório que deve estar presente em quaisquer processos liga-se à igualdade processual, mas não a uma igualdade meramente formal, implicando *“igualdade ao sopesar das alegações das partes, implicando o dever de seu exame equânime”* (MOREIRA, 2010, p. 313). *Assim, somente serão válidas as decisões que motivadamente apreciarem cada uma das manifestações dos administrados (desde que não sejam inúteis ou meramente protelatórias), (MOREIRA, 2010, p. 311).*

Por outro lado, o processo justo não é aquele que privilegia a forma, trazendo em seu bojo uma significativa carga ética, a qual se verifica tanto na regulação procedimental quanto na formulação das decisões, não devendo se desconsiderar o aspecto do direito positivo (THEODORO JR, 2010, p. 68).

Deve-se considerar que o interesse público não significa o interesse estatal ou o que o Estado possa compreender como tal, pois, no Estado democrático de direito o interesse público encontra-se direcionado pelas normas constitucionais, conformando-se aos direitos fundamentais e demais direitos de proteção, não se inserindo, por isso, no campo da discricionariedade administrativa, devendo apresentar-se o contraditório em paridade de condições para fins de sua demonstração, não se admitindo a simples alegação do conceito como cláusula geral para fins de legitimar as condutas administrativas.

Acrescente-se, que nos processos de remoção as comunidades não desconhecem a necessidade de certas intervenções, contudo, querem ser ouvidas e participar da construção do projeto, mas o que se observa é que o cidadão ainda é considerado um intruso na visão da Administração Pública. Assim, no processo de mediação, é de se questionar qual o nível de entendimento que o Poder Público estará disposto a aceitar para fins de negociação com essas comunidades.

## CONCLUSÃO

A discussão com os sujeitos envolvidos nas controvérsias administrativas se impõe para fins de compelir o Estado a demonstrar a racionalidade das decisões, afastando-se a atuação verticalizada e desconforme com as diretrizes constitucionais.

Novas formas de legitimidade são requeridas pela sociedade, impondo-se um novo trato entre Estado e cidadãos, que não mais se contentam com a verticalização administrativa, fazendo-se necessárias, na democracia contemporânea, a argumentação e a participação popular, exigindo novos mecanismos de ação estatal.

As diretrizes de programas como o Vila Viva devem ser discutidas abertamente com a comunidade que será diretamente atingida pela intervenção estruturante, afinal, as consequências da implementação do Programa afetam o modo de viver dos moradores dos aglomerados.

Os habitantes do Santa Lúcia e dos demais aglomerados afetados pelo Vila Viva são os principais atores de significação e ressignificação do espaço onde vivem e seus pontos de vista, anseios e opiniões devem ser levados em conta pela Administração Pública quando da elaboração e execução da intervenção estruturante.

Resta a indagação se a possibilidade de mediação será capaz de efetivamente proporcionar às partes envolvidas no processo de intervenção estruturante, a resolução dos conflitos fundiários urbanos.

Essa indagação ainda não pode ser respondida. De qualquer forma, é um sinal de que a própria Administração Pública percebe a necessidade do diálogo e do papel ativo que os cidadãos devem ter na construção das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luis Antero Reto et al. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Trad. Carmem C. Variante. 6ª. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 16ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRANDENBERGER, Francys. **Plano Global Específico**: Um Instrumento de Planejamento em Assentamento Urbano em Assentamentos Subnormais. Conteúdo alterado em 06.09.2011. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=44452&chPlc=44452&&pIdPlc=&app=salanoticias>>. Acesso em: 16 set. 2013.

BUENO SILVA, Eneida Criscuolo Gabriel. Direito e administração pública: por uma hermenêutica compatível com os direitos contemporâneos. In: SILVA, Maria Terezinha Pereira (Org.). **Regime jurídico administrativo**: crise ou reconstrução. Curitiba: Juruá, 2011.

CANÇADO, Paula Oliveira Mascarenhas. **O Programa Vila Viva**: Análise dos Obstáculos e Problemas à Luz dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil e do Direito Processual Coletivo como Novo Ramo do Direito Processual. 2014. 174f. Dissertação (Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais) – Faculdade de Direito – Universidade de Itaúna, Itaúna, 2014.

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DIJK, Teun A. van. **Discurso e poder**. Trad. Judith Hoffnagel et al. São Paulo: Contexto, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 17ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

GUSTIN, Miracy, DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Repensando a pesquisa jurídica**. 4ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, t. I e II.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Trad. Tomaz Tadeu da Silva et al. 11ª. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HARNECKER, Marta. **Democracia y participación popular**. Encuentro mundial de solidaridad con la revolución bolivariana, 10-13 de abril de 2003. Disponível em <<http://www.rebellion.org.harnecker.htm>>. Acesso em 27 nov. 2003.

KAPP, Silk; BALTAZAR, Ana Paula. **The Paradox of Participation**: A case Study on Urban Planning in Favelas and a Plea for Autonomy. Bulletin of Latin American Research, 2012. DOI: 10.1111/j.1470-9856.2011.00660.x.

KRÖHLING, Aloísio. **Direitos humanos fundamentais**: diálogo intercultural e democracia. São Paulo: Paulus, 2009.

MARICATO, Ermínia. **Impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MONCADA, Luis S. Cabral de. **A relação jurídica administrativa**. Coimbra: Coimbra, 2009.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: princípios constitucionais e a lei 9784/1999**. 4ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PEREIRA, Claudius Vinícius Leite; AFONSO, Andreia Scalon; MAGALHÃES, Maria Cristina Fonseca de. **Programa Vila Viva: intervenção em assentamentos precários**. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=22546&chPlc=22546&pIdPlc=&app=salanoticias>>. Acesso em: 10.set.2013.

SALES, Lilia Maia de Moraes; RABELO, Cilana de Moraes. **Meios consensuais de solução de conflitos**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194916>>. Acesso em 26 de agosto de 2015.

SILVA, Vasco Manuel Paschoal Dias Pereira da. **Em busca do ato administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 2003.

THEODORO JR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. **Processo justo e contraditório dinâmico**. Revista de estudos constitucionais, hermenêutica e teoria do direito, jan./jun. 2010, p. 64-71. Disponível em <http://www.rechtd.unisinos.br/pdf/91.pdf>. Acesso em 07.11.2011.

UFMG/UFV/UIT/MPMG. **Projeto Cidade e Alteridade: Relatório interdisciplinar sobre os atores envolvidos nas intervenções do Programa Vila Viva no São Tomás e no Aglomerado da Serra e levantamento sobre os impactos do Programa**. Relatório parcial. Belo Horizonte, 2013, p.23. Disponível em: <[http://cimos.blog.br/wp-content/uploads/2013/08/RELAT%C3%93RIO-9\\_ADORES-ENVOLVIDOS-NAS-INTERVEN%C3%87%C3%95ES-DO-VILA-VIVA\\_19-8\\_cf.pdf](http://cimos.blog.br/wp-content/uploads/2013/08/RELAT%C3%93RIO-9_ADORES-ENVOLVIDOS-NAS-INTERVEN%C3%87%C3%95ES-DO-VILA-VIVA_19-8_cf.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2014.