I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

RUBENS BEÇAK

VALTER MOURA DO CARMO

JOANA STELZER

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valter Moura do Carmo

Rubens Beçak

Joana Stelzer – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-067-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Apresentação

Apesar de toda adversidade que o momento impõe, o CONPEDI, na condição de Sociedade Científica do Direito, não mediu esforços para continuar fortalecendo a pesquisa jurídica brasileira e garantir a realização do seu encontro nacional, que se tornou um tradicional espaço de reunião e socialização do saber.

Por hora, não tivemos o Encontro Nacional no Rio de Janeiro, evento que estava sendo planejado e ansiosamente esperado. Por conta do contexto da pandemia foi realizado o evento totalmente virtual, proporcionando aos associados o espaço necessário para expor seus trabalhos em segurança, preservando a saúde e o bem-estar de todos.

Através de um esforço sem precedentes na história do CONPEDI, foi possível disponibilizar um conjunto de ferramentas que permitiu a realização de palestras, painéis, fóruns, assim como os tradicionais grupos de trabalhos e apresentação de pôsteres, mantendo o formato e a dinâmica já conhecidos durante os eventos presenciais.

O Grupo de Trabalho 'Direitos Humanos e Efetividade: Fundamentação e Processos Participativos I' teve profícuas apresentações, abordando de forma múltipla as distintas interfaces que o tema comporta. Assim, foram feitas exposições oportunas e instigadoras para a Pesquisa brasileira, a exemplo das investigações que retrataram os Tribunais e a Democracia sob a ótica dos Direitos Humanos, como se verificou nos trabalhos denominados 'A Crise do Estado Democrático de Direito: da Morosidade do Judiciário aos Métodos Autocompositivos de Conflitos' e 'Redes Sociais e Esfera Pública: a Legitimação da Participação Política no Cenário Democrático Brasileiro'. Ainda sob tal batuta, a democracia e os Direitos Humanos foram vistos pela pesquisa 'O Samba de Enredo Carioca e a Democracia Deliberativa'.

De forma sempre atual, os Direitos Humanos e o Direito Ambiental foram abordados nas pesquisas sobre a '(In) Efetividade do Direito Humano à Água Potável na Ocorrência de sua Privatização' e sobre a '(In)Compatibilidade entre o Utilitarismo de John S. Mill e o Ecodesenvolvimento de Ignacy Sachs', quando se debateu 'sobre o Direito Fundamental ao Meio Ambiente'. De forma crítica, também trilhou a discussão sobre 'Os Direitos Humanos como Linguagem de Dignidade Humana nos Conflitos Socioambientais'.

A temática da Criança e do Adolescente e a vinculação aos Direitos Humanos vieram em duas investigações: a primeira buscou compreender a 'Aplicação das Medidas Socioeducativas como Instrumentos de Proteção aos Direitos dos Adolescentes'; e, a outra, trouxe uma reflexão 'Sobre a Participação das Crianças e Adolescentes no Processo sob uma Perspectiva de Proteção Integral'.

Outro tema que se fez presente foi a Educação como Direito Humano, em diferentes variações. De forma genérica, a discussão apareceu no trabalho 'Uma Análise sobre o Desenvolvimento das Dimensões dos Direitos Humanos e a Educação Obrigatória". De forma mais específica, houve a abordagem sobre o 'Sistema Educacional Policial Militar de Minas Gerais como Instrumento de Formação de Miliares Estaduais como Promotores da Cidadania'. Em similar senda, houve a apresentação sobre a 'Educação em Direitos Humanos em um Cenário Mundial sob a Óptica do Ministério da Educação do Brasil' e, também, acerca das 'Políticas Públicas Educacionais Inclusivas para Alunos com Deficiência e seus Desafios a Partir das Disposições da Lei nº 13.146/2015'.

De forma caleidoscópica, também foram abraçadas as diversas matizes que discutem a concretização dos Direitos Humanos, como a 'Dignidade da Pessoa Humana na Adequação Extrajudicial da Identidade e do Gênero das Pessoas Transexuais', na 'Concretização da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência a Partir da Teoria de Joaquín Herrera Flores' e no 'Direito das Mulheres e a Justiça de Gênero com Reflexões sobre o Percurso da Tipificação do Crime de Estupro'. Não foi esquecida a esfera indígena, que emergiu na pesquisa sobre 'Mineração e Garimpagem em Territórios Indígenas', detalhando 'Suas Balizas no Estado Pluriétnico e Multissocietário Brasileiro'. Os Direitos Humanos da Pessoa Idosa também fizeram parte do GT, na pesquisa comparativa dos 'Direitos da Pessoa Idosa no Brasil e na Corte Europeia de Direitos Humanos'.

Igualmente estiveram presentes discussões emergentes sobre os Direitos Humanos e que trouxeram reflexão em distintos âmbitos, como a questão do 'Planejamento Urbano e Alteridade: o Modelo de Advocacy Planning no Contexto de Democracia Deliberativa Brasileira' e o 'Caso Panair do Brasil: Lawfare e Mecanismos da Justiça de Transição'. Para finalizar, foi trazido o tema acerca das 'Violações dos Direitos Humanos Fundamentais sob a Ótica da Intolerância Religiosa'.

Como não poderia deixar de ser, o GT sobre a efetividade dos Direitos Humanos sempre enriquece os participantes sobre as múltiplas formas de ver tão importante temática.

Ao final, mas muito importante, diga-se que a realização de mais um Encontro de nosso CONPEDI, vem somar ao já extenso rol de eventos acadêmico-científicos promovidos pela entidade nos últimos 30 anos, figurando contribuição expressiva em nossa área do conhecimento, agregando-lhe densidade e criticidade.

Neste Encontro, não se poderia abster-se de mencionar, o acerto da decisão pela realização do evento - mesmo com todo o cenário desfavorável existente por conta da pandemia do CONVID 19 – optando-se pelo modelo virtual, foi algo emblemático e que, no mínimo, fará história: um número muito significativo de partícipes na sala virtual criada, 22 trabalhos apresentados, debate crítico, boas lembranças.

Temos a certeza de que, nos nossos próximos conclaves, certamente a experiência do que aqui se passou sempre será lembrada, mormente a ocorrida neste GT 'Direitos Humanos e Efetividade: Fundamentação e Processos Participativos I'.

Boa leitura!

#continuepesquisando

Profa Dra Joana Stelzer – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. Rubens Beçak – Universidade de São Paulo (USP)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília (UNIMAR)

Nota técnica: O artigo intitulado "O samba de enredo carioca e a democracia deliberativa" foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Universidade de Marília - UNIMAR, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Humanos e Efetividade: Fundamentação e Processos Participativos apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direitos Humanos e Efetividade. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

PLANEJAMENTO URBANO E ALTERIDADE: O MODELO DE ADVOCACY PLANNING NO CONTEXTO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA BRASILEIRA

URBAN PLANNING AND ALTERITY: THE ADVOCACY PLANNING MODEL IN THE CONTEXT OF BRAZILIAN DELIBERATIVE DEMOCRACY

Rodolfo Carvalho Neves dos Santos [1]
Miguel Etinger De Araujo Junior [2]

Resumo

Pretende-se identificar um potencial de alteridade para o planejamento urbano brasileiro a partir da democracia deliberativa. Propõe-se que o planejamento urbano deveria ser repensado para que incluísse de forma eficaz possibilidades materiais de discurso da população periférica através de uma democracia deliberativa sendo o modelo de advocacy planning um possível paradigma. A pesquisa é realizada através de revisão bibliográfica da democracia deliberativa habermasiana, da crítica de democracia e urbanização em Milton Santos e Paul Singer e das formas de planejamento urbano democrático de Edésio Fernandes, Flávio Villaça e Marcelo Lopes de Souza, além da categoria advocacy plannnig de Paul Davidoff.

Palavras-chave: Democracia deliberativa, Alteridade, Planejamento urbano, Participação popular, Advocacy planning

Abstract/Resumen/Résumé

Intends to identify a potential for otherness for Brazilian urban planning. The hypothesis is that urban planning should be rethought so that it effectively includes material possibilities of discourse of the peripheral population through a deliberative democracy, with the advocacy planning model being a possible paradigm. The research is carried out through a bibliographic review of Habermasian deliberative democracy, the critique of democracy and urbanization in Milton Santos and Paul Singer and the forms of democratic urban planning by Edésio Fernandes, Flávio Villaça and Marcelo Lopes de Souza, in addition to the advocacy category plannnig of Paul Davidoff.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Deliberative democracy, Alterity, Urban planning, Popular participation, Advocacy planning

---

[1] Mestrando em Direito (UEL). Professor na Faculdade UCP-PR. Participante dos projetos "Direito à Cidade e Justiça Ambiental: Teoria e Prática" (UEL) e "Constituição, Constitucionalismo e Direitos Fundamentais" (IDCC). E-mail: rodolfo@carvalhoneves.adv.br

[2] Doutor em Direito (UERJ). Procurador Jurídico (UEL). Professor de Graduação e Pós-Graduação (UEL) . Coordenador do projeto de pesquisa "Direito à Cidade e Justiça Ambiental: Teoria e Prática". E-mail: miguel@uel.br

INTRODUÇÃO

A existência de um marco jurídico normativo que constitui como direito constitucional a participação popular e a gestão democrática das cidades e coloca frente a frente diversos atores sociais e políticos para tomada de decisões democráticas em torno do cenário urbano indica uma exigência de se discutir democracia deliberativa e planejamento urbano como ferramentas contra hegemônicas.

Questiona-se se o modelo de democracia deliberativa proposta por Habermas se adéqua às formas de planejamento da democracia brasileira e se é suficientemente capaz de superar o paradigma de mercado que pautam tanto o debate democrático e a participação popular quanto o uso e estruturação do solo no Brasil.

Inicia-se com a revisão bibliográfica do processo democrático da democracia deliberativa apresentada por Habermas, concluindo pela existência de um imbricamento entre democracia deliberativa e planejamento urbano como ferramentas contra hegemônicas. As quais, todavia, devem ser analisadas sob as especificidades da democracia brasileira. Neste momento, a partir da crítica de Milton Santos sobre a democracia brasileira, verifica-se os pressupostos e convergências de um possível planejamento urbano deliberativo crítico para a realidade brasileira.

Ao final, rompe-se a crítica às formas de participação popular no planejamento urbano – insuficientes para efetiva deliberação democrática – apresentando-se possível modelo de *advocacy planning* que conjuga a necessidade de repensar o planejamento de baixo para cima e preenche as carências identificadas na política deliberativa habermasiana para democracia brasileira.

1 PROCESSO DEMOCRÁTICO DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO E DA VONTADE POLÍTICA E A DEMOCRACIA DELIBERATIVA EM HABERMAS

A fim de se compreender a possível existência de uma forma de planejamento urbano que enalteça a alteridade no processo de decisão democrática, faz-se, neste capítulo inicial, uma análise dos modelos liberal, republicano e deliberativo de democracia através da revisão bibliográfica de duas de suas principais obras (2002; 2003). Estes conceitos – principalmente o de democracia deliberativa - servirão como pressupostos para, em um segundo momento deste trabalho, delimitar as características do modelo de democracia brasileira e compreender

as especificidades de debate democrático no âmbito do planejamento urbano.

Lubenow (2010), aponta que Habermas pretende resolver problemas ligados à institucionalização de procedimentos para formação política da opinião e da vontade, aos processos formais de tomadas de decisões e a influência exercida pela esfera do mundo da vida, de caráter informal e da transformação do poder comunicativo em poder administrativo. Em outras palavras, o "o pensamento político habermasiano dirige-se a uma teoria da democracia, agora pensada em termos institucionais" (LUBENOW, 2010, p. 231).

Para construção do conceito de democracia deliberativa, Habermas (2002) parte da tipologia dos modelos democráticos liberais e republicanos, dando destaque que a grande diferença entre os modelos "reside na compreensão do papel que cabe ao processo democrático" (HABERMAS, 2002, p. 269-270)

No modelo de democracia liberal, o Estado é colocado na centralidade do poder político, estabelecendo-se uma divisão entre sociedade civil e Estado (HABERMAS, 2003, p. 20-21). Segundo Habermas, não haveria como "eliminar essa separação entre aparato estatal e a sociedade, mas apenas superar a distância entre ambos pela via do processo democrático" (HABERMAS, 2002, p. 279). Neste sentido, a política teria uma específica função mediadora dos interesses da sociedade civil através do Estado e do uso do poder político para fins coletivos: transformando-os do poder comunicativo em poder administrativo. (LUBENOW, 2010). Segundo Habermas (2002, p. 270):

> Na concepção "liberal", esse processo cumpre a tarefa de programar o Estado para que se volte ao interesse da sociedade: imagina-se o Estado como aparato da administração pública, e a sociedade como sistema de circulação de pessoas em particular e do trabalho social dessas, estruturado segundo as leis de mercado. A política, sob essa perspectiva, e no sentido de formação política da vontade dos cidadãos, tem a função de congregar e impor interesses sociais em particular mediante um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos. (HABERMAS, 2002, p. 270)

Por outro lado, na concepção republicana, o Estado deixa de ser o centro da política e a sociedade assume esta localidade. A política se transforma e não é mais caracterizada por sua função mediadora de interesses individuais da sociedade que concorrem entre si segundo uma lógica de mercado, ao contrário passa a "obedecer estruturas de comunicação pública orientada pelo entendimento mútuo, configuradas num espaço público" (LUBENOW, 2010, p. 233). No modelo republicano, a solidariedade seria o elemento de integração social. (HABERMAS, 2002, p. 270).

> Segundo a concepção "republicana", a política não se confunde com essa função mediadora; mais do que isso, ela é constitutiva do processo de coletivização social como um todo. Concebe-se a política como uma forma de reflexão sobre um contexto de vida ético. Ela constitui o *médium* em que os integrantes de comunidades solidárias surgidas de forma natural se conscientizam de sua interdependência mútua e, como cidadãos, dão forma e prosseguimento às relações preexistentes de conhecimento mútuo, transformando-as de forma voluntária e consciente em um associação de jurisconsortes livres e iguais. Com isso a arquitetônica liberal do Estado e da sociedade sofre uma mudança importante. Ao lado da instância hierárquica reguladora do poder soberano estatal e da instância reguladora descentralizada do mercado, ou seja, ao lado do poder administrativo e dos interesses próprios, surge também a *solidariedade* como *terceira fonte* de integração social. (HABERMAS, 2002, p. 270)

O modelo republicano enaltece a perspectiva positiva dos direitos de participação da vida política, assim, "o status de cidadão não é determinado segundo liberdades negativas", mas ao exercer os direitos positivos de participação e comunicação política, "os cidadãos só então se tornam aquilo o que tencionam ser - sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais" (HABERMAS, 2002, p. 271-273).

Deste modo, o processo de formação da opinião e da vontade não se qualificaria mais como um ambiente de concorrência, mas como um espaço público auto-organizado que recebe estruturas de comunicação orientadas ao consenso o que atribui legitimidade ao processo político.

Diferentemente, no contexto de uma política liberal de democracia, no âmbito da sociedade civil, apenas seria considerado cidadão participante do processo democrático o detentor de direitos subjetivos capaz de exercê-los frente ao Estado e aos demais. Haveria, assim, uma ideia de "poder de reinvindicação" como liberdade negativa, o qual se dá através do poder administrativo do Estado de direito. (HABERMAS, 2002, p. 271; 2003, p. 20).

Desenvolve-se, assim, uma disputa entre os atores coletivos pela conquista de posições no âmbito estatal: almeja-se a disposição do poder administrativo. A essência, portanto, do processo de formação de vontade e opinião política no modelo liberal se dá em um claro ambiente de concorrência em relação ao Estado, que é colocado como centro do poder político. (LUBENOW, 2010, P. 233).

Esta delimitação conceitual entre os modelos democráticos a partir do critério de mediação da relação da sociedade civil e do Estado pelo direito se torna relevante para o debate proposto neste artigo na medida em que se tem como objetivo demonstrar a possibilidade de se considerar o elemento alteridade no procedimento de planejamento urbano

decorrente do princípio da gestão democrática da cidade através da democracia deliberativa (a seguir apresentada). Pensar uma gestão democrática pressupõe-se conceber a existência de instrumentos e processos democráticos que enalteçam a participação social e a tomada de decisões e que, em um só tempo, ressaltem a centralidade da sociedade na tomada de decisões, mas não deixe de lado a disputa pelo poder político.

Colocada a diferença entre os modelos liberais e republicanos, Habermas (2002; 2003) apresenta a política deliberativa embasada na teoria do discurso como o modelo que conseguiria conjugar o que há de melhor nos demais, como a vontade geral e soberania popular do modelo republicano, além dos interesses particulares e liberdades individuais do modelo liberal (LUBENOW, 2010, p. 231). Para fazê-lo enaltece as vantagens e desvantagens do modelo liberal e republicano.

Se, de um lado, no modelo liberal "a compreensão da política, centrada no Estado, pode prescindir a ideia aparentemente pouco realista de uma cidadania eficaz em termos de coletividade" (HABERMAS, 2003, p. 20), por outro lado, no modelo republicano torna-se dependente "das virtudes dos cidadãos" possuindo uma "condução estritamente ética dos discursos políticos" que esconde os interesses e objetivos politicamente relevantes dos agentes coletivos que participam da sociedade pluricultural. (HABERMAS, 2002, p. 276)

A forma como esses interesses são escondidos demonstra a falibilidade do modelo republicano, já que esta interlocução "não ocorre sob as formas de um discurso racional, neutralizador do poder e capaz de excluir toda a ação estratégica", isto é, ocorrem sob a via de acordos não oficiais, fora da racionalidade do processo democrático. (HABERMAS, 2002, p. 276)

Assim sendo, uma política deliberativa se torna relevante na medida em que considera as diversas "formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum", inclusive estas por onde se fazem as compensações de interesse. (HABERMAS, 2002, p. 276-77).

No processo de formação democrática da opinião e da vontade, o modelo proposto por Habermas distingue-se dos demais modelos.

Afirma que no modelo liberal, "o processo democrático se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesses. E as regras da formação do compromisso [...] são fundamentadas, em última instância, nos direitos liberais" (HABERMAS, 2003, p. 19). Já no modelo republicano, o lastro seria um "autocomprometimento ético" (HABERMAS, 2002) ou

“auto-endimento ético-político” (HABERMAS, 2003, p. 19), o que caracteriza como uma desvantagem desse modelo, “pois a política não se constitui apenas – e nem sequer em primeira linha” – de questões relativas ao acordo mútuo de caráter ético. O erro reside na condução estritamente ética dos discursos políticos” (HABERMAS, 2002, p. 276).

O modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas, ao contrário dos demais modelos, se constrói através da teoria do discurso, alinhavando a necessidade de procedimentos e pressupostos comunicacionais relacionados à formação democrática da opinião e da vontade que funcionem como canal de racionalização discursiva de decisões estatais.

> [...] a teoria do discurso, assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para deliberação e a tomada de decisão. [...] Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura de comunicação linguística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa (HABERMAS, 2003, p. 19)

Para Lubenow (2010, p. 232), “esta concepção está centrada nos procedimentos formais que indicam "quem" participa, e "como" fazê-lo (ou está legitimado a participar ou fazê-lo), mas não diz nada sobre "o que" deve ser decidido”. É por este motivo que esta racionalização se opera mediante uma retroalimentação do poder administrativo pela formação democrática de opinião em momento anterior à própria decisão política e não só na fase posterior, de controle social (HABERMAS, 2002, p. 282). Esta retroalimentação se adéqua ao princípio de gestão democrática da cidade e ao planejamento urbano, na medida em que se exige a participação social em fases anteriores e posteriores ao processo decisório democrático deliberativo.

Há, todavia, uma variável que deve ser levada em consideração nos modelos de processos democráticos que diz respeito ao nível do discurso do debate público que será realizado pela via deliberativa. Quanto a esse aspecto, por ora, ressalta-se a relevância da crítica de Habermas (2003, p. 32) ao conceito de política deliberativa apresentado por Joshua Cohen, julgando-o incompleto por desconsiderar “os processos de formação informal de opinião na esfera pública”. (FARIA, 2000, p. 54)

Este aspecto será retomado no terceiro capítulo deste trabalho, quando se abordará uma forma específica de planejamento urbano que também dá relevância ao elemento da formação de opinião pública no âmbito do processo democrático, assim como indicado por

Habermas ao afirmar que "a política deliberativa alimenta-se do jogo que envolve a formação democrática da vontade e a formação informal da opinião" (HABERMAS, 2003, p. 34).

Por ora, viu-se que Habermas apresenta formas específicas de relacionamento entre sociedade civil e Estado a partir dos modelos liberal, republicano e deliberativo de democracia. Estes conceitos nortearão a pesquisa a partir de então. No debate entre os modelos democráticos verificou-se um arranjo próprio acerca da centralidade ou não do Estado sobre o poder político decisório e a forma como os cidadãos participam dos processos democráticos. No capítulo seguinte será analisada a forma como esse arranjo está configurado no Brasil demonstrando especificidades nos modelos de democracia apresentados por Habermas.

Ao final, a partir do conceito de política deliberativa de Habermas e da especificidade da democracia brasileira apresentada por Milton Santos, defender-se-á sua constituição como teoria capaz de embasar a necessidade de um planejamento urbano que destaque, igualmente, uma estrutura normativa de deliberação e que esteja aberta à informalidade dos processos discursivos de formação de opinião na esfera pública formal e informal.

2 "O BRASIL JAMAIS TEVE CIDADÃOS": PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DE UMA DEMOCRACIA DELIBERATIVA NA REALIDADE BRASILEIRA

A expressão que dá nome ao capítulo é de Milton Santos (1997; 2001). Como indica Oséias da Silva Martinuci (2013, p. 133), Santos, em texto publicado em 1987, afirma existir no Brasil uma cidadania "incompleta, mutilada". Posteriormente, em 1997, o geógrafo publicou artigo em coletânea organizada por Ruth Cardoso (*et. al., 1*997, p. 133) intitulada "O preconceito" em que articula a ideia de que, no Brasil, não há cidadãos, pois, "[a classe média] não é preocupada com direitos, mas com privilégios".

Contudo, a afirmação *ipsis literis* como consta no título deste capítulo, foi extraída do documentário "*Encontro com Milton Santos – O mundo global visto do lado de cá*" (TENDLER, 2001), onde é apresentado trecho de palestra proferida pelo geógrafo na cidade de Bauru, em 1997, onde este afirma que "o Brasil jamais teve cidadãos, nós a classe média, não queremos direitos, nós queremos privilégios e os pobres não tem direito. Não há, pois, cidadania neste país. Nunca houve!".

Pontuar esta crítica é relevante para este trabalho, pois, ao se pretender identificar, no modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas um potencial de alteridade para o planejamento urbano, deve-se, antes de tudo, pensar na específica forma como a democracia é exercida no Brasil.

Com isso, a crítica apresentada pela frase revela um caráter específico de democracia dos países periféricos, a democracia de mercado derivada da globalização de caráter técnico e racional (SANTOS, 1997), incapaz de se enquadrar no modelo liberal ou republicano de democracia, ou, quiçá, até mesmo no modelo deliberativo apresentado por Habermas (2002) sem as devidas adaptações.

> [...] uma questão que me parece importante de ser tocada é a questão do contrato sob o qual nós vivemos hoje. Porque o Brasil não é bem democracia, mas uma democracia de mercado. O que é central é o mercado, não o homem. [...] A democracia de mercado impõe a competividade como norma central, uma competividade obtida através de normas privadas que arrastam as normas públicas. O que domina essa democracia de mercado é o elogio da técnica, como se ela se auto-satisfizesse e, preeminência da racionalidade sem razão, é típica do processo econômico do fim do século e obstáculo à floração do pensamento. (SANTOS, 1997, p. 138).

Como visto, o conceito de cidadania e de democracia apresentados por Santos (1997) escapa às noções liberais e republicanas apresentadas por Habermas (2002; 2003). Se, para os liberais, cidadão é aquele que possui um poder de reivindicação frente ao Estado e, para os republicanos, cidadão é aquele que pode participar da vida política (HABERMAS, 2002; 2003), para Santos (1997, p. 133) "ser cidadão [...] é ser como o estado, é ser um indivíduo dotado de direitos que lhe permitem não só se defrontar com o estado, mas afrontar o estado".

Apesar de existir um aparente indicativo de índole liberal na concepção de Santos, dada a possibilidade de "defrontar" o Estado, não se pode afirmar que todos os brasileiros gozem desta possibilidade sendo imprópria a caracterização da cidadania brasileira ser caracterizada pelo "poder de reivindicação" próprio dos liberais.

Por outro lado, a afirmação de Santos (1997, p. 134) de que "o fato de que a classe média goze de privilégios, não de direitos, que impede aos outros brasileiros ter direitos. É por isso que no Brasil não há cidadão.", também impede o reconhecimento do aspecto republicano na democracia brasileira, eis que inexiste o elemento integrador de solidariedade.

Nega-se à grande parte da população a possibilidade de serem "sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais" (HABERMAS, 2002, p. 271-

273). O que se vê, em verdade, é um “fermento de anti-solidariedade nacional” (SANTOS, 1997, p. 137) pautado na lógica da globalização e do mercado.

Quanto a isso, não passa despercebido que Milton Santos escreve na mesma década em que também o faz Habermas. Este no quinquênio inicial, aquele no quinquênio final. Habermas pensa a partir de sua geolocalidade e apresenta os modelos democráticos por ele vivenciados, ainda que não deixe de lado a crítica social que lhe é própria. Santos, ao seu passo, também escreve sobre aquilo que vê e vive, sem deixar de lado a crítica da globalização.

Neste diálogo, estabelecem-se alguns pressupostos e convergências.

Milton Santos afirma que a democracia brasileira não abandonou o paradigma de mercado, sendo que as próprias ferramentas de participação política (voto e debate) foram cooptadas pelo paradigma e transformou os eleitores em consumidores e o debate político em mera consulta de voto (SANTOS, 1997, p. 138). A primeira convergência, portanto, é que, ao se embasar no paradigma de mercado, tem-se um modelo normativo liberal de democracia, pelo menos naquilo que o paradigma representa, assim como identificado por Habermas (2002; 2003).

Sendo assim, ambos convergem na crítica aos modelos e à necessidade de superá-los. Habermas oferece o modelo deliberativo, baseada na teoria do discurso, o qual, segundo o autor, une o que há de melhor nos modelos liberais e republicanos, como, por exemplo, a vontade geral, soberania popular, interesses particulares e liberdades individuais (LUBENOW, 2010), conforme já afirmado anteriormente neste trabalho.

Contudo, não é possível de se afirmar que o modelo aqui existente se encaixe nos modelos normativo liberal ou republicano apresentados por Habermas (2002; 2003), pois viu-se que o conceito de cidadão que é inerente a ambos os modelos não é identificado em nossa prática democrática (SANTOS, 1997).

Deste modo, uma proposta deliberativa habermasiana para a democracia brasileira se mostra, a princípio, carente em dois de seus pressupostos: (a) uma ausência de cidadania, seja ela liberal ou republicana, na esfera política e urbana que embase uma democracia deliberativa; e, (b) o risco da procedimentalização da política deliberativa não superar o tecnicismo e racionalismo do paradigma de mercado da democracia brasileira.

No primeiro ponto, se o modelo de democracia deliberativa presume a existência daquilo que há de melhor nos modelos liberais e republicanos (HABERMAS, 2002;

LUBENOW, 2010), como aplica-lo à realidade brasileira onde não se vê, justamente, uma cidadania que comporte a igualdade e os direitos fundamentais do processo democrático liberal *(input)* e solidariedade nacional na participação social e na formação da vontade geral republicana *(output)*? (SANTOS, 1997)

Esse mesmo questionamento é reproduzido na esfera do planejamento urbano. A crítica de Santos é voltada à necessidade de se afirmar o pobre como cidadão em todos os sentidos dessa palavra: no conceito político, como expressão de conquista de direitos; no conceito geográfico e etimológico, como aquele que (não) está na cidade. Assim, afirma-se que há uma carência na teoria de Habermas em considerar as estruturas do uso do solo urbano e da formação do espaço urbano, cuja tendência é de distanciamento político e urbano da população pobre em relação aos grandes centros de decisões (SINGER,1982).

> Em última análise, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Esta parte da população acaba morando lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc... (SINGER, 1982, p. 29-33).

Acresce-se, ainda, mais uma crítica (segundo pressuposto acima apresentado). Santos (1997, p. 138) afirma que o paradigma de mercado da democracia brasileira é embasado em um "racionalismo sem razão". Tem-se, assim, a necessidade de cuidado para que eventual política deliberativa que pretenda racionalizar o debate político – assim como proposto por Habermas (2002) – não reproduza ou transforme o paradigma então vigente sem superá-lo, quer dizer, sem apresentar uma verdadeira revolução paradigmática.

Quanto a esse aspecto, aparentemente a política deliberativa de Habermas não compadeceria deste tecnicismo sem razão. Afirma-se isso, pois, o foco da política deliberativa de Habermas é a capacidade de comunicação dos atores e a influência desta comunicação na formação da opinião e vontade. Além disso, outro ponto crucial de sua política deliberativa é a capacidade de integrar a formação da opinião informalmente criada em espaços "extra-institucionais" à via de formação de vontade institucionalizada (FARIA, 2000, p. 50). A racionalização deixa de ser "sem razão" e passa a ser uma "racionalização discursiva das

decisões no âmbito institucional" (LUBENOW, 2010).

Haveria, assim, um ponto de encontro na crítica de Habermas e de Santos, consubstanciada na alteridade da tentativa de "inclusão do outro" (HABERMAS, 2002) e de reconstrução de uma cidadania mutilada (SANTOS, 1997), através de "fluxos comunicativos que partam da periferia e atravessem as comportas dos procedimentos próprios à democracia". (LUBENOW, 2010, p. 235).

Para isso, dá-se tenacidade e importância no processo deliberativo aos grupos de representação da periferia (dos não cidadãos de Milton Santos) na esfera pública, como, por exemplo, associações formadoras de opinião, grupos de interesse, sindicatos, associações culturais, igreja e partidos políticos reconhecidamente capazes de formar opiniões e de canalizar o debate da periferia para a esfera institucional de tomada de decisão (FARIA, 2000, p. 53; LUBENOW, 2010, p. 234).

Esta inclusão política através da democracia deliberativa poderia proporcionar um ganho efetivo também em relação ao enfrentamento do distanciamento urbano. Não se pode deixar de lado o interesse político da disputa pelo uso da terra/solo na cidade segundo interesses de outros atores sociais que reproduzem a lógica capitalista, desta forma, os atores identificados por Faria (2000) e Lubenow (2010) estariam em disputa com empresas e outros indivíduos que também possuem e representam interesses particulares (SINGER, 1982).

Neste aspecto, uma política deliberativa de planejamento urbano que não esconda a lógica de expansão capitalista da cidade e do uso da terra a partir do paradigma de mercado, poderia, através do uso das leis de zoneamento, por exemplo, "especializar o uso de cada área do solo urbano" e, com isso "colocam obstáculos à plena realização destas tendências" (SINGER, 1982, p. 24).

Conclui-se, assim, pela existência de um imbricamento entre democracia deliberativa e planejamento urbano como ferramentas contra hegemônicas de alteridade. Quer dizer, os pressupostos identificados como carências na teoria habermasiana poderiam ser qualificados a partir de uma crítica ao modelo de uso e estruturação do espaço urbano através do planejamento urbano dialógico e discursivo, para isso, o próprio planejamento urbano deveria ser repensado para que incluísse de forma eficaz possibilidades materiais de discurso da população periférica através de uma democracia deliberativa.

A seguir, faz-se uma análise das propostas de planejamento urbano segundo a ordem jurídica urbanística brasileira, propondo-se uma forma específica de planejamento urbano

capaz de conjugar democracia deliberativa e planejamento urbano e que represente um preenchimento das carências da teoria habermasiana acima apresentadas.

3 UMA PROPOSTA DE PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: ADVOCACY PLANNING.

A nova ordem jurídico-urbanística do Brasil advinda da promulgação da Constituição Federal e do Estatuto das Cidades, está estruturada a partir do princípio da indissociabilidade da gestão urbana e do direito. Segundo Edésio Ferandes (2006, p. 18), este princípio se constitui por três eixos capazes de promover reformas tanto no plano jurídico como no plano político: (i) a renovação da democracia; (ii) descentralização dos processos decisórios; (iii) outras formas da relação Estado e setor privado.

O primeiro deles, "a renovação da democracia", indica que a democracia pode ser reinventada por meio da participação popular no processo de gestão da cidade, agora reconhecida como um direito.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que regulamenta de formas específica os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, apresenta, em seu artigo 2º, inc. II, como diretriz de política urbana "a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano", reafirmando, assim, a necessidade de renovação da democracia brasileira. (BRASIL, 2001).

Outro eixo apresentado por Edésio Fernandes é o da "descentralização dos processos decisórios", por meio da qual é possível a superação de problemas urbanos, sociais e ambientais pela interlocução de governos metropolitanos e locais, eixo que também foi positivado como diretrizes do Estatuto da Cidade (art. 2º, inc. IV).

Por fim, o último eixo integralizador da gestão urbana e do direito é a "criação de um novo quadro de referências jurídico-administrativas [...] sobretudo através de parcerias público-privado e outras formas de relação entre estado com os setores privados, comunitário e voluntário", os quais possibilitarão maior transparência entre as relações estabelecidas entre sociedade civil e estado. (FERNANDES, 2006, p. 18).

Quanto a este ponto, a Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) que instituiu um novo regime jurídico das

parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil trouxe novos instrumentos capazes de operacionalizar a parceria público e privada, como, por exemplo, através dos termos de fomento e colaboração[1], os quais também poderiam ser utilizados na execução da política urbana.

Como se percebe, desde a consolidação do novo paradigma jurídico-urbanístico responsável por elevar a discussão da gestão urbana do direito administrativo para o direito urbanístico e apresentar a participação social como princípio estruturante desse paradigma (FERNANDES, 2006, p.18), verifica-se uma necessidade de se repensar a própria democracia existente no Brasil, esta, cujas críticas já foram apresentadas no tópico anterior a partir de Santos (1997), Singer (1982) e Habermas (2002; 2003).

Consolida-se, assim, um desafio: definir uma operacionalização do princípio da gestão urbana e, especificamente, do planejamento urbano de modo que o seu próprio fazer ressignifique o processo democrático e a forma como se dá a relação Estado e sociedade.

Para o âmbito municipal, tanto a Constituição (art. 182, §1º), quanto o Estatuto da Cidade (art. 4º, inc. III, "a" e art. 40), colocam o plano diretor como instrumento básico de política de desenvolvimento e gestão urbana (BRASIL, 1988; 2001).

Assim, para fins dos objetivos propostos nesse trabalho, uma análise da potencialidade da democracia deliberativa e do planejamento urbano sob o viés da alteridade, faz-se necessário uma aproximação do plano diretor como objeto de estudo. Em verdade, mais especificamente, a necessidade é de aproximação como o método em que este tem sido elaborado, a fim de se averiguar a presença dos elementos formativos de uma democracia deliberativa suficientemente crítica ao modo de produção capitalista (democracia de mercado) então vigente.

O art. 40, §4º do Estatuto da Cidade institui as garantias de participação popular obrigatórias para o processo de elaboração do plano diretor. Tais garantias representam a operacionalização das diretrizes acima indicadas e colocam as audiências públicas, debates, publicidade e acesso à informação como as grandes garantias coletivas desse processo. Estes se apresentam como os verdadeiros instrumentos de política deliberativa que garantirão a

[1] O MROSC conceitua estas formas jurídicas no art. 1º, inc.VIII e VIII-A, da seguinte forma: "VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros"; "VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;" (BRASIL, 2014)

participação popular no processo de planejamento urbano.

Chega-se, assim, a um momento crucial do que aqui é proposto. Ao se avaliar uma possibilidade de renovação democrática no Brasil através da democracia deliberativa habermasiana no âmbito do planejamento urbano (HABERMAS, 2002; 2003), que não deixe de lado a crítica estrutural à democracia de mercado que aqui se estabelece (SANTOS, 1997) e à crítica de como o espaço urbano é constituído (SINGER, 1982), percebe-se que toda tentativa de inclusão de participação social por seus agentes individuais ou coletivos ao debate político na elaboração dos planos diretores, seja ele oficial (como as vias apresentadas pela legislação federal) ou não (FARIA, 2000; HABERMAS, 2000;2003), deve compreender um modelo de efetiva inserção de estruturas jurídicas associativas ao debate (FERNANDES, 2006; COHEN *apud* FARIA, 2000), bem como um conteúdo material bem fundamentado para a elaboração do discurso (Santos, 1997).

Paul Davidoff, advogado e planejador urbano, em texto seminal publicado em 1965, apresenta uma proposta de método de planejamento urbano que, aparentemente, se enquadra nestes padrões: o *advocacy planning* ou, planejamento advocatício. Paul Davidoff cria este método de planejamento como insurgência às formas racionais, objetivas e científicas de planejamento unitário existentes na modernidade, que postulavam pela neutralidade de valores no planejamento (POLLAK, 2010, p. 2). A crítica de Davidoff é que em um ambiente plural como as cidades, onde existem diversos interesses em disputa, não se pode considerar um planejamento "neutro", pois um planejamento neutro também é carregado de valor (DAVIDOFF, 1965).

Com base no contexto histórico vivenciado na década de 50 e 60 dos Estados Unidos, marcado por uma massiva onda de protestos contra discriminação racial e direitos civis que ocasionaram em mudanças estruturais no Congresso e Suprema Corte dos Estados Unidos como respostas aos protestos (Civil Rights Moviment), Davidoff enxergou a potencialidade da defesa pública de valores por grupos e movimentos no embasamento de respostas institucionais transformadoras. Tal reflexão leva o autor a considerar que haveria uma necessidade do planejamento urbano do futuro também estar atento aos valores sociais, mantendo-se aberto para apelos identificados por grupos ou organizações. (DAVIDOFF, 1965, p. 331).

Conceitualmente, *advocacy planning* é considerado como uma espécie do gênero c*ommunity planning*, expressão esta derivada de técnicas de planejamento urbano experienciadas nos Estados Unidos, mais especificamente, em Nova York, como decorrência

das lutas dos movimentos por direitos civis dos anos 60 (TANAKA, 2017) que hoje fundamentam as variadas práticas de planejamento progressistas (ANGOTTI, 2007).

Define-se, assim, como uma prática de planejamento que tenta incluir diferentes pontos de vista e valores da população pobre que não participa regularmente de planejamento urbano por impossibilidade formal ou por ausência de conhecimento técnicos, tais carências seriam corrigidas pela presença de um planejador específico para os grupos sociais elaborarem seus respectivos planos e apresentarem para a esfera pública, onde seriam contrapostos (FELD, POLLAK, 2010, p. 2; TANAKA, 2017, p. 135)

Deste modo, em possível harmonia com o que é proposto por Habermas (2002) em sua política deliberativa, deve existir um modelo democrático em que as formas comunicativas obedeçam a um procedimento deliberativo que alcance não só as vias tradicionais de formalização dos consensos, mas, também, o poder comunicativo expresso na opinião pública e pelas vias não institucionais.

Neste aspecto, o autor propõe repensar o papel do planejador urbano (*planner*) dentro processo democrático de elaboração do planejamento urbano.

Caberia ao planejador estar cada vez mais aberto aos objetivos sociais captados ao longo do processo de elaboração dos planos, deixando de lado a tendência de atuar na simples atividade solitária de planejamento racional-tecnicista que tradicionalmente lhe é imputada. Assim, ao apresentar seu modelo de planejamento, não o faria mediante simples tomada de decisão racional, ou por mera *exposição* dos valores que o levaram à decisão, "ele deveria *afirmá-los*, deveria ser um defensor daquilo que considera adequado"; isto é, o planejador passaria a ser um defensor/advogado *(advocate)* da proposta de planejamento e dos valores na qual ela se embasa. (DAVIDOFF, 1965, p. 331-32)

Democraticamente há uma tendente dificuldade de se conseguir participação popular em planejamento. Segundo o autor, aparentemente os cidadãos estão mais propensos a reagir aos planejamentos apresentados do que para propô-los. (DAVIDOFF, 1965, p. 334)

Talvez seja este um problema fulcral que embasa a crítica aqui levantada. Marcelo Lopes de Souza apresenta uma tipologia das atuais formas de planejamento e gestão urbanas e, para isso, se utiliza de uma específica variável delimitada como “grau de abertura para com a participação popular” que é apresentada através de uma escala de avaliação que vai da “não-participação à participação autêntica” estruturada em oito graus. (SOUZA, 2011).

Entre os graus da escala de participação, aponta o autor a existência do modelo de (1)

coerção e o de (2) manipulação como situações de "não-participação", os quais pressupõem a própria inexistência de uma democracia representativa ([1]) ou onde a população é induzida, pelo Estado, a aceitar uma determinada posição interventiva ([2]). (SOUZA, 2011, p. 203)

Como graus de "pseudoparticipação" tem-se os modelos de (3) informação, (4) consulta e (5) cooptação, onde o Estado apenas demonstra uma intenção de diálogo ao apresentar informações sobre possíveis intervenções desejadas ([3]), ou ao consultar a população sobre determinado tema sem o comprometimento de vinculação das opiniões apresentadas ([4]) e, por fim, na cooptação através de criação de instâncias permanentes oficiais de participação, muitas vezes mediante a cooptação de lideranças populares e segmentos para tais locais, porém, é retirada de tais instâncias a prerrogativa decisória e deliberativa ([5]). (SOUZA, 2011, p. 203-04)

Por fim, como indicadores de "participação autêntica", tem-se as formas de (6) parceria, (7) delegação de poder e, (8) autogestão. (SOUZA, 2011, p. 204-205)

No modelo de parceria ([6]), "Estado e sociedade civil organizada colaboram, em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública", o que já não ocorre na delegação de poder ([7]), hipótese em que o Estado "abdica de toda uma gama de atribuições, antes vista como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil", mas, ainda assim, ter-se-ia uma situação de "co-gestão entre Estado e sociedade civil", considerado o mais alto marco de possibilidade de planejamento no âmbito do capitalismo-democracia representativa. (SOUZA, 2011, p. 204). Esta hipótese se adequa à proposta de *advocacy planning*, pois, segundo Tanaka (2017, p. 113), "Davidoff defendia o planejamento advocatício, a ser incorporado como uma prática de Estado para o planejamento da cidade".

A última e mais elevada forma de participação na escala de Souza é a autogestão ([8]), a qual pressupõe a inexistência do Estado, isto é, trata-se de um modelo de planejamento "sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade (Estado)". (SOUZA, 2011, p. 204-05).

Diante desta escala, verifica-se que o modelo vigente no Brasil estaria em uma zona cinzenta entre o de parceria e/ou delegação de poder, sem deixar de lado eventuais modelos de pseudoparticipação, pois, como já alertara Flávio Villaça (2005), existiria uma ilusão em torno da participação popular e uma ilusão sobre os próprios planos diretores no Brasil, colocando-os como corolários de democracia, quando, na verdade, efetivamente não produzem debates verdadeiramente democráticos.

Em estudo feito a partir da elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e dos respectivos Planos Regionais (2002-2004), Villaça (2005, p. 50-51) apresenta incisivas críticas sobre os métodos de elaboração dos planos. Entre os pontos de crítica, o autor identifica que os debates públicos ocorridos em audiências e outras formas institucionais de participação não deixam de ser importantes, mas são apenas a ponta do iceberg, pois existiriam outros meios de participação não deliberativa na disputa do poder em torno das decisões do plano que servem como melhores vias de debate e pressão.

Nesse sentido, avalia que há um baixo interesse da população mais pobre das cidades (VILLAÇA, 2005, p. 51), aquelas que mais necessitariam participar das discussões (DAVIDOFF, 1965, p. 334) e aponta algumas respostas para isso: (a) a "visível insegurança e constrangimento em questionar o Plano Diretor" (2005, p. 52) e o fato de tais planos "nada dizer para elas" dado o seu método de elaboração "de cima para baixo" onde "a maioria parece convidada pela minoria" para o debate (205, p. 90-92); e (b) a baixa participação de setores econômicos em audiências públicas e espaços formais de debate, por saberem que a verdadeira discussão e influência político ocorre nas "pressões, principalmente as exercidas sobre os vereadores, e não em debates públicos (2005, p. 51).

Quanto ao primeiro aspecto, Santos também reafirma a necessidade do conhecimento técnico e fundamentação daquilo que se é debatido nestes espaços, isto é, "na produção de um novo discurso". Característica essa indispensável para uma conquista de democracia plural de inserção dos grupos que estão alocados na periferia urbana e política da "*cidade-ania*", como exemplifica Santos ao abordar a luta dos negros (1997, p. 141):

> Mas isso tem que ser feito mediante um discurso cientificamente elaborado, que não pode ser um discurso de choramingas, nem um discurso de pura emoção. A organização também é indispensável, com um dado multiplicador de forças limitadas. Só assim será possível rever injustiças seculares, estruturais e cumulativas, mediante políticas compensatórias, que devem ser urgentemente implantadas neste país, inclusive medidas de discriminação positiva.

Verifica-se uma clara identidade entre a crítica formulada por Habermas quanto à necessidade de consideração dos espaços formais e informais de deliberação como crítica à democracia liberal e republicana que ainda se encontram presentes nos métodos e formas de pseudoparticipação popular no planejamento urbano do Brasil. O que Villaça faz é criticar, inclusive as formas de "participação autêntica" de Marcelo Lopes de Souza (2011) como uma participação ilusória.

> O planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados. Todos, sem exceção. A partir desse questionamento, é fundamental que o Plano Diretor e seus métodos sejam redefinidos de baixo para cima. [...] O debate deve vir de baixo para cima e não ser um evento ao qual a maioria comparece convidada pela minoria. Os problemas e suas prioridades devem ser definidos pela maioria e esta deve recusar qualquer constrangimento por "não entender de planejamento urbano". Especialista (ou expert) é aquele a quem o problema diz respeito (Villaça, 1999, p. 236). Os técnicos têm que ser postos a serviço dessa maioria e da solução dos problemas que eles pautarem. (VILLAÇA, 2005, p. 92)

Assim, a crítica de Villaça revela um horizonte de abertura para a proposta de Paul Davidoff; inclusive, pontue-se que em sua escala de participação, Marcelo Sousa conscientemente exclui o modelo de *advocacy planning* por considera-lo "não estar presente no debate e/ou realidade contemporânea" (SOUZA, 2011, p. 2000), o que representa uma inverdade, na medida em que recentes estudos apontam avanços – pelo menos no exterior – na utilização desse método (REARDON, RACITI, 2019).

Em verdade o que Davidoff propõe é um modelo de baixo para cima, segundo a qual os planejadores devem trabalhar como *advocates*, ou seja, defensores de uma posição clara e identificada na pluralidade social, cujos valores não sejam apenas fundamento da decisão a ser tomada no âmbito do planejamento, mas que estes fundamentos e valores também sejam defendidos pelo próprio planejador.

É por esta razão que sua proposta deriva, basicamente, da crítica realizada contra os modelos unitários de planejamento, onde se atribui a função de se propor um modelo de planejamento urbano a uma agência singular que ficaria com a incumbência de construir um modelo que represente o que a agência acredita sem melhor para a cidade – realidade presente em Municípios. Se não for questionada a forma de cima para baixo de planejamento, pode ser que mesmo modelos democráticos de participação popular incorram no mesmo equívoco de modelos unitários de pseudoparticipação

A crítica desse modelo por Davidoff é que "*where only governemnt prepares plans, and no minority plans are developed, pressure is often applied to bring all profession to work for the ends espoused by a public agency*[2]", enaltecendo, assim, a tendência democrática dos cidadãos apenas "reagirem" às propostas de planejamento que lhe são apresentadas

[2] Tradução livre dos autores: "onde apenas o governo elabora planos e não são desenvolvidos planos minoritários, muitas vezes é aplicada pressão para que todos trabalhem para os fins defendidos por um órgão público".

(DAVIDOFF, 1965, p. 334), afastando qualquer possibilidade deliberativa ou de alteridade.

Como a proposta de Davidoff é pensada dentro do próprio Estado (o que lhe diferencia das hipóteses de autogestão e planejamento radical), para o contexto brasileiro, a superação dos modelos unitários poderia ocorrer através da utilização dos instrumentos fornecidos pelo próprio Estatuto da Cidade e pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, acima apresentados.

Afinal, ensejaria, por exemplo, "a contratação de profissionais para atender às organizações de representação de famílias de baixa-renda [...] mas garantindo a independência das organizações, que não poderiam ser atreladas ao Estado" (TANAKA, 2017, p. 136), através de estratégias que incluam "ênfase nas parcerias com organizações sem fins lucrativos e em estudos de caso de pesquisa e áreas de política"[3]. (FELD, POLLAK, 2010, p. 6). Com isso o os três eixos de integralização da gestão democrática da cidade propostos por Edésio (2006, p. 18), acima abordados (renovação democrática, descentralização das decisões e novas formas de parceria público privadas) poderiam ser efetivados através de contratos de fomento e cooperação, por exemplo.

Segundo Davidoff, tais práticas poderiam ensejar três melhorias significativas.

Primeiramente, poderia informar de forma mais eficaz a população sobre alternativas de planejamento na medida em que cada um dos proponentes do modelo de planejamento traria sua alternativa já carregada com as suas mais profundas convicções (valores) e não apenas respostas técnicas ao planejamento o que ressalta a característica já defendida anteriormente (1969, p. 331); isto também enalteceria o segundo aspecto, qual seja, a necessidade da agência competir com outros grupos em seu planejamento, buscando apoio político. (DAVIDOFF, 1965, p. 333).

Por fim, como terceiro aspecto de melhoria, a adoção de planejamento plural faria com que fosse diminuindo o número de pessoas que apenas criticam os modelos apresentados sem apresentarem alternativas forçando-os a apresentarem alternativas melhores àquelas propostas (DAVIDOFF, 1965, p. 332-333).

O que se vê, portanto, é uma maior integração dos segmentos sociais na formalização de propostas de planejamento, algo que o autor ressalta como importante ao final de seu texto quando afirma que pensar a cidade não é mera discussão sobre a ocupação do espaço físico,

[3] Tradução livre dos autores: "*The strategies include an emphasis on partnerships with nonprofit organizations and on research case studies and policy areas.*"

mas um repensar de todos os elementos filosóficos, políticos e sociais do espaço urbano.

A fim de se confirmar a hipótese apresentada, verifica-se que há uma tendente possibilidade de alteridade em planejamento urbano caso este for repensado de baixo para cima, sendo o *advocacy planning* um possível método a ser utilizado. Isto, pois, segundo o autor, um grupo em específico necessita urgentemente deste auxílio para participação nos processos de planejamento: as famílias de baixa renda. *Advocates* poderiam planejar, segundo seus interesses e em defesa destes, um melhor desenvolvimento para a comunidade. Deste modo, os planos teriam "algo a falar" para essa população (DAVIDOFF, 1965, p. 334; SANTOS, 1997, HABERMAS, 2002; 2003; VILLAÇA, 2005).

CONCLUSÃO

A fim de se saber se o modelo de democracia deliberativa proposta por Habermas adequava-se à forma de participação urbana e gestão democrática da cidade no Brasil e se este era suficientemente capaz de superar o paradigma de mercado aqui vigente, verificou-se, a partir da crítica de Milton Santos, especificidades como ausência de cidadania no Brasil e o excessivo tecnicismo racionalista que demonstraram possíveis carências da aplicação da democracia deliberativa no Brasil.

Ao analisar a forma como se desenvolve o planejamento urbano nos Municípios, teve-se conhecimento da ilusão proporcionada pela aplicação dos métodos de participação popular, que proporcionam debates, mas deixam de incluir a eficiência deliberativa de outros procedimentos informais na tomada decisão.

Com isso, verificou-se que o planejamento urbano deveria ser repensado de baixo para cima, de forma que incluísse de maneira eficaz a participação da periferia nos debates políticos, tanto nas vias institucionais como informais. Para tanto, defendeu-se que o modelo de *advocacy planning* é capaz de conjugar a crítica democrática e urbana da sociedade brasileira – como esposado por Milton Santos – com a proposta deliberativa habermasiana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGOTTI, Thomas. Advocacy and Community Planning: Past, Present and Future. In **Progressive Planning.** Planners Network, apr./2007.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.** Disponível emhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho 2014. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm.

DAVIDOFF, Paul. Advocacy and pluralism in planning**. Journal of the American Institute of planners**, v. 31, n. 4, p. 331-338, 1965.

ENCONTRO COM Milton Santos – ou o mundo global visto do lado de cá. Produção de Ana Rosa Tendler. Rio de Janeiro: Ancine, 2001.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. Lua Nova**, São Paulo , n. 50, p. 47-68, 2000

FELD, Marcia Maker. POLLAK, Patricia Baron. Advocacy Planning. **Encyclopedia of Urban Studies.** Thousand Oaks: Sage Publications, 2010.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. Em: **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. ALFONSIN, Betânia. FERNANDES, Edésio. (org.) Belo Horizonte: Del Rey,2006, p. 03-23.

HABERMAS, Jurgen. A inclusão do outro: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. Direito e democracia: entre a facticidade e a validade, volume II. Rio de Janeiro: Templo Brasileiro, 2003.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte , v. 51, n. 121, p. 227-258, June 2010

MARTINUCI, Oséias da Silva. **A compreensão geográfica dos eventos em saúde no território brasileiro e a análise cartográfica dos equipamentos de imagem-diagnóstico de alta complexidade**. Tese de doutorado. Presidente Prudente: [s.n.] 2013 xv, 251 f

REARDON, Kenneth; RACITI, Antonio. Advocacy Planning in the Age of Trump: An Opportunity to Influence National Urban Policy. Planning Theory & Practice, v. 20, n. 4, p. 606-611, 2019.

SANTOS, Milton. As cidadanias mutiladas. In: CARDOSO, R. et al. **O preconceito**. São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 1996/1997.

SINGER, Paul. "O uso do solo urbano na economia capitalista'. In: MARICATO, Ermínio, org. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Omega. 1982.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do plano diretor. Disponível em: http://www.academia.edu/download/33614925/As_ilusoes_do_plano_diretor_(Flavio_Villaca).pdf. 2005.

TANAKA, Giselle. **Planejar para lutar e lutar para planejar: possibilidades e limites do planejamento**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: 2017