

## 1. INTRODUÇÃO

A construção, destruição, ampliação de cidades nem sempre foram atividades privativas do Estado, justamente pelo fato de que as cidades antecedem o conceito moderno de Estado. Todavia, nem nas formas de governo que antecedem a teoria moderna do Estado, muitas vezes foi realizado o aporte de recursos privados no planejamento e construção de infraestruturas urbanas.

Este artigo busca apresentar o panorama atual, onde o planejamento urbano é produto da atividade do Estado, controlado e institucionalizado, bem como realizado através de atividades eminentemente públicas, quando muito sendo objeto de delegação do Estado a particulares em momentos específicos.

Para tanto, o artigo é dividido em três partes: em primeiro, será apresentado o planejamento urbano como norma jurídica, apresentando-se o regime urbanístico na Constituição brasileira, seguido dos princípios do planejamento urbano, encerrando-se com os aspectos elencados pelo instrumento básico do planejamento urbano, o plano diretor, e o processo de planejamento urbano por ele previsto.

Neste aspecto, o regime urbanístico constitucional se constitui do regime jurídico da atividade urbanística, da diferenciação entre os conceitos de urbanificação, urbanização, urbanismo e atividade urbanística, dos princípios do planejamento urbano, do plano diretor como instrumento básico do planejamento urbano.

Num segundo momento, será apresentado o planejamento urbano como discurso político, onde será analisada a questão urbana em nossa Constituição, e também a forma pela qual o Legislativo criou o Estatuto da Cidade, marco legal do planejamento urbano pós Constituição de 1988, que confere as diretrizes para o planejamento urbano a ser feito pelos municípios. Segue a apresentação da forma pela qual a Assembléia Nacional Constituinte abordou a questão urbana, bem como o tratamento da participação popular e da gestão democrática no planejamento urbano brasileiro.

Sob essa discussão, na criação, discussão, escolha e execução de políticas públicas a comunicação sistematicamente distorcida é uma ferramenta utilizada pelos condutores do governo e da administração pública para que o resultado de discussões através dos instrumentos de democracia direta colocado à disposição da sociedade seja totalmente ineficaz para a emancipação social.

Audiências públicas, conferências municipais, estaduais, federais, conselhos, são mecanismos de participação formal onde nos discursos é usada a comunicação sistematicamente distorcida.

Os interesses técnico (analítico) e prático (hermenêutico) do conhecimento determinam o aspecto sob o qual a realidade pode ser objetivada e assim se tornar acessível pela primeira vez.

O interesse emancipatório do conhecimento pode se formar na medida em que a coerção repressiva é posta na forma de um exercício normativo do poder, nas estruturas da comunicação distorcida (ideológica), quando é institucionalizado como dominação. Quando queremos assimilar experiências em termos cognitivos, participar de sistemas de ação ou conduzir discursos, nós temos que operar a reconstrução de sistemas de regras que devem estar apoiados em um saber teórico, obtido independentemente da autorreflexão.

Mas como criar mecanismos institucionais onde ocorram processos de formação discursiva da vontade? E mesmo se isso for feito, como fazer que o resultado destes processos sejam transformados em normas? Isso será feito pelo Poder Público instituído? Será feito pela Sociedade? Por grupos organizados que exercem pressão sobre o Poder Público? Estes são desafios que necessitam ser tratados por todos.

Num terceiro e último momento, será apresentada a proposta habermasiana de uma política deliberativa e a institucionalização de discursos e a formação de políticas públicas, numa proposta de planejamento urbano participativo.

A esse respeito, a democracia é realizada como democracia burguesa e o compromisso de interesses obedece à lógica do mercado, do capital, da maximização dos resultados independentemente dos meios que devam ser utilizados para o alcance desses objetivos. Para dentro da administração pública e do governo também há a organização do esclarecimento, a orientação discursiva dos processos de autorreflexão, onde os envolvidos nos processos de criação, escolha, execução e fiscalização das políticas públicas dominam o sistema político, blindados por um sistema de direito positivado.

A legitimação filosófica dos princípios e das condições de possibilidade de uma paz perpétua – ou seja, de uma interconexão insuperável entre política, direito e moral voltados para a liberdade dos homens – é o cenário em que se desenvolve a discussão kantiana da estratégia e da moralidade na política.

A tensão entre a guerra e a paz não foi tratada com exclusividade por Kant, sendo objeto de estudo de vários pensadores, produto das várias guerras ocorridas entre

os Estados europeus na modernidade. Em *A Paz Perpétua*, Kant vai abordar as barbáries existentes tais como a anexação de Estados através de casamento, conquista de armas, por envenenamento, através do uso de espiões. Mas o que está subjacente a estas situações?

Se internamente os Estados se regem por um ordenamento jurídico em um Estado civil superando o estado de natureza, nas relações internacionais diplomáticas entre os Estados ainda permanece a ideia de estado de natureza, essa ameaça de todos contra todos. Kant vai falar da necessidade de uma constituição republicana que sirva de referência para a paz entre os povos, uma espécie de constituição supranacional. Em forma de artigos ele vai propor procedimentos e normas que deveriam fundamentar uma constituição republicana para nortear essas relações políticas entre os Estados.

Surge então uma discussão entre a teoria e a prática, se é possível conciliar a política prática cotidiana (baseada na estratégia e no jogo de poder) com uma possível política moralizada (ou seja, uma visão política em que a moralidade esteja orientando as relações entre as nações).

No fundo é essa a mesma discussão que Habermas trabalha no livro *Consciência Moral e Agir Comunicativo*, onde ele aborda as concepções liberal, republicana e deliberativa de política, sendo esta última a sua proposta, que pretende fazer a superação do abismo entre a política estratégica e a política ideal, mas que não tem facticidade, (a construção intersubjetiva da política).

Partindo do interesse intersubjetivo surge o subjetivo, e ao mesmo tempo, a partir do momento em que toda a discussão se coloca sob o crivo dos concernidos, há uma vigilância permanente para que ações estratégicas sejam submetidas ao filtro de um controle crítico que passa a se orientar por um controle jurídico e por princípios de moralidade.

## **2. PLANEJAMENTO URBANO COMO NORMA JURÍDICA**

### ***2.1. Regime urbanístico constitucional***

A institucionalização das dinâmicas das cidades não são fenômeno recente. Todavia, é certo que nem sempre o Estado estabeleceu contornos à urbanização das cidades, sendo este um fenômeno da modernidade. No atual arcabouço jurídico brasileiro,

nossa atual Constituição estabeleceu os contornos do regime jurídico, estabelecendo diretrizes para a realização do planejamento e para a gestão das cidades.

Os fundamentos constitucionais do direito urbanístico brasileiro podem ser divididos em duas partes: (i) fundamentos relacionados às diretrizes do desenvolvimento urbano e (ii) fundamentos relacionados ao planejamento urbanístico, este último, concretizando as políticas públicas de habitação, saneamento, mobilidade, entre outras dinâmicas sociais.

Quanto aos fundamentos relacionados às diretrizes do desenvolvimento urbano, o artigo 21, inciso XX da Constituição (BRASIL, 1988, p. 32) fixa na União a competência para estabelecer diretrizes para o desenvolvimento e expansão urbana, em especial para habitação, saneamento básico e transportes públicos. Por sua vez, o art. 182 da carta constitucional (BRASIL, 1988, p. 159) destina ao Município a função de executar a política de desenvolvimento e expansão urbana.

No tocante aos fundamentos relacionados ao planejamento urbanístico, o artigo 21, IV da Constituição (BRASIL, 1988, p. 32) estabelece a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, e os artigos 30, inciso VIII (BRASIL, 1988, p. 43) e 182 (BRASIL, 1988, p.159), a competência do Município para ordenar o território mediante planejamento.

A elaboração e execução dos planos urbanísticos nacionais e regionais está vinculada ao desenvolvimento econômico e regional, o que significa que os planos urbanísticos devem ser elaborados em consonância com o planejamento econômico do país, sendo esta vinculação entre o planejamento urbano e o desenvolvimento econômico o conceito de “planos de ordenação do território”.

O art. 30 inciso VIII da Constituição (BRASIL, 1988, p. 43) é o fundamento do planejamento urbanístico local. Este comando legal estabelece competência “exclusiva” ao município para ordenar seu território e direcionar a expansão urbana, através de normas que disciplinem o parcelamento do solo, o uso do solo e a ocupação do solo através das edificações e do sistema viário, em suma.

A Constituição coloca como finalidade do planejamento local, no § 1º do art. 182 (BRASIL, 1988, p.159) o ordenamento territorial, o que deve ser feito através da elaboração do plano diretor, que é colocado como instrumento básico do planejamento urbano, que necessariamente deve ser aprovado através de lei complementar.

O princípio da função social da propriedade, por sua vez, submete a propriedade ao processo urbanístico, através do comando inserto no §º 2º do mesmo artigo (BRASIL,

1988, p.159), relativizando assim o conceito de propriedade que vigorava até o advento do liberalismo, onde o direito de propriedade era absoluto, fator que foi objeto de grandes debates e conflitos gerados por interesses de proprietários de grandes extensões de terras.

A desapropriação comum, motivada por utilidade pública, necessidade pública ou interesse social, submetida ao princípio da prévia e justa indenização, foi tratada no art. 5º XXIV (BRASIL, 1988, p.15), e 182, § 3º (BRASIL, 1988, p.159), ambos da Constituição Federal. A desapropriação-sanção, por sua vez, não é autoaplicável, sendo necessária sua previsão nos Planos Diretores municipais, que deveriam definir áreas específicas para que os proprietários dessem a devida destinação social às suas áreas, sob pena de aplicação de instrumentos como o parcelamento compulsório, a edificação compulsória, o IPTU progressivo ou a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

O art. 183 da carta política (BRASIL, 1988, p.160), por sua vez, estabelece os fundamentos da usucapião para possuidor de área urbana de até 250m<sup>2</sup>, que deverá estar na posse ininterrupta e sem oposição, devendo a posse ter por finalidade a moradia própria ou de sua família, excluindo-se desta modalidade de aquisição da propriedade o possuidor que já for proprietário de imóvel urbano ou rural, direito este que é reconhecido uma única vez a uma pessoa, ficando excluídos os imóveis públicos.

## ***2.2. Os princípios do planejamento urbano***

Um processo de planejamento permanente adequado à realidade do Município requer a observância de alguns princípios básicos, pois o processo de planejamento é mais importante que o plano. Essa regra significa que um plano, para ter sentido, há de ser resultado do processo de planejamento.

O planejamento, como método, deve ser utilizado em todos os setores de atividade da administração pública local em todo seu campo funcional, pois é importante para o Município a administração passe a agir de maneira planejada nos serviços que presta, nos investimentos que aplica, na forma de influir sobre o desenvolvimento municipal ou de gerir os recursos públicos.

É mais importante que isso ocorra mesmo a partir de um plano sumário do que existir um plano tecnicamente perfeito que permaneça na gaveta, isto é, sem influir efetivamente nas atividades da Prefeitura.

O processo de planejamento deve elaborar planos estritamente adequados à realidade do Município. Ou seja: o fundamental é que os planos sejam exatamente adequados à realidade do Município, que correspondam aos problemas efetivamente sentidos pela população e àqueles que existem objetivamente, ainda que não estejam bem conscientes na comunidade. Deve-se evitar que os planos sejam feitos de forma acadêmica, isto é, segundo um modelo teórico rígido, que satisfaçam aos técnicos que o elaboraram mas não se coadunem exatamente à realidade do Município, ou aos anseios da população.

Os planos devem ser exequíveis, isto é, passíveis de ser efetivamente realizados pela Prefeitura, traduzindo eficiência e eficácia na utilização dos recursos financeiros, técnicos e humanos disponíveis.

O nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação da Municipalidade. Valendo dizer que o conhecimento da realidade irá se aprofundando por aproximações sucessivas de um plano a outro. Assim, não se deve onerar o custo da elaboração dos planos com pesquisas e análise nos setores e nos níveis de profundidade que não sejam exigidos para informar as decisões neles assumidas e a fixação dos programas de ação. Deve-se rejeitar qualquer rol teórico de estudos elaborados independentemente das condições reais do Município.

Deve ser dada atenção à necessidade de que haja complementaridade e integração de políticas, planos e programas setoriais, como meios de harmonização das realidades rurais e urbanas do Município e de realização de um desenvolvimento local integrado.

É de suma importância que o planejamento urbano ofereça respeito e adequação à realidade regional e não só à realidade local, guardando consonância com os planos e programas estaduais e federais existentes, a fim de atender aos princípios do planejamento estrutural.

O planejamento deve ser democrático, o que só se consegue através da disponibilização das informações disponíveis para acesso da população, de modo a assegurar a participação direta do povo e a cooperação das associações representativas em todas as fases do planejamento municipal (CF, art. 29, X). Para tanto, o Poder Executivo publicará os programas e projetos integrantes dos planos, para conhecimento da comunidade.

Enfim, aceitabilidade, exequibilidade, viabilidade e sensibilidade são as características de um bom plano. E só um planejamento democrático realizará esses princípios.

### ***2.3. Plano diretor e processo de planejamento***

O plano diretor, que é um plano urbanístico geral, constitui parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Advirta-se, contudo, que isso não toma o plano diretor dependente dos planos de desenvolvimento do Município, no sentido de que é necessário que estes sejam elaborados para que aquele também o seja.

Não, não é isso, pois o planejamento urbanístico há que realizar-se com a elaboração do respectivo plano diretor nas cidades de mais de 20.000 habitantes mesmo quando não haja um processo de planejamento geral permanente. A rigor, também, o planejamento urbanístico não é um substituto do processo geral de planejamento local, embora algumas leis orgânicas municipais o tomem nesse sentido, como a de Fortaleza, cujo art. 157 estatui que o Município elaborará seu plano diretor de desenvolvimento urbano integrado, considerando a habitação, o trabalho e a recreação como atividades essenciais à vida coletiva, abrangendo em conjunto os aspectos: (a) econômico, que deverá inscrever disposições sobre o desenvolvimento econômico e a integração da economia municipal à regional; (b) social, que deverá conter normas de promoção social da comunidade e criação de condições de bem-estar da população; (c) físico-espacial, que deverá conter disposições sobre o sistema viário básico da cidade, o zoneamento ambiental, rede de equipamentos e serviços locais; (d) administrativo, que deverá consignar normas de organização institucional que possibilitem a permanente planificação das atividades públicas municipais e sua integração aos planos estaduais e nacionais.

Mantém-se, como se nota, a velha e fracassada metodologia do plano diretor de desenvolvimento integrado, com a contradição, ainda, de chamá-lo de “plano diretor de desenvolvimento urbano integrado”, quando, nos aspectos econômico, social e administrativo, estará voltado para todo o Município, e não só para seu setor urbano. Não quer dizer que o Município não deva ter um plano de desenvolvimento econômico e social. Deve tê-lo, até porque este é uma exigência do Estatuto da Cidade inserta no art. 4º, III, “h”, como um elemento do planejamento municipal (BRASIL, 2001, p. 17); mas não mais como parte integrante de um PPDI, pois o plano diretor — que, como visto, também integra o processo de planejamento municipal — é independente daquele.

O plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes' de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional.

É plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.

O plano diretor, como instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios, constitui um plano geral e global que tem, portanto, por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local.

Seus objetivos são gerais e específicos. São gerais: promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município. Poderíamos, aliás, enunciar ainda de modo mais geral esses objetivos do plano, dizendo que seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local.

Os objetivos específicos dependem da realidade que se quer transformar. Traduzem-se em objetivos concretos de cada um dos projetos que integram o plano, tal como reurbanização de um bairro, alargamento de determinada via pública, construção de vias expressas, intensificação da industrialização de área determinada, construção de casas populares, construção de rede de esgoto, saneamento de determinada área, retificação de um rio e urbanificação de suas margens, zoneamento, arruamento, loteamento etc.

### **3. PLANEJAMENTO URBANO COMO DISCURSO POLÍTICO**

#### ***3.1. A questão urbana na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade***

A questão urbana se tornou uma crise sistêmica no Brasil após o processo de industrialização e o conseqüente êxodo rural ocorrido no país entre as décadas de 1940 e

1990. Diversas foram as condicionantes que possibilitaram o processo de industrialização brasileiro, tais como a vinda dos imigrantes, primeiros trabalhadores assalariados que estavam acostumados a consumir produtos industrializados em seus países de origem e que compuseram a primeira massa consumidora de produtos industrializados nacionais neste país.

Em outro momento histórico, se vê a insuficiente estrutura das cidades brasileiras para acomodar o resultado do êxodo rural, potencializador da crise sistêmica urbana brasileira, fator que criou grandes problemas em setores como habitação, saneamento, transportes e segurança. Foi este o panorama enfrentado pelos constituintes nas discussões sobre questão urbana e transporte na subcomissão que tratou deste tema na Assembleia Nacional Constituinte.

Em nosso sistema legislativo pátrio a Constituição de 1988 estabeleceu os fundamentos da política urbana, ficando a cargo do Estatuto da Cidade, após treze anos da promulgação da carta política o estabelecimento das diretrizes para a política urbana brasileira.

Os contornos jurídicos da política urbana brasileira foram delineados tardiamente, razão pela qual se faz necessário investigar quais foram os ganhos e quais foram as perdas nestes processos legislativos que resultaram no estabelecimento da política urbana brasileira. Para cumprir a tarefa de compreender a questão urbana pátria, pretendo tratar das discussões realizadas pela Subcomissão da Questão Urbana e Transporte que fez parte da Comissão da Ordem Econômica na Assembléia Nacional Constituinte, com o intuito de extrair destas discussões os fundamentos da política urbana brasileira.

### ***3.2. A questão urbana na Assembleia Nacional Constituinte***

As discussões da constituinte relacionadas à questão urbana estiveram ligadas à Comissão da Ordem Econômica, que se dividiu em três subcomissões: a que tratou dos Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica (i); a que tratou da questão urbana e transporte (ii); e a que tratou da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (iii).

A participação popular nestas discussões foram mediadas através das propostas apresentadas e aprovadas nos encontros nacionais de entidades ligadas à arquitetura e urbanismo, sendo estas o Instituto de Arquitetos do Brasil, a Federação Nacional dos Arquitetos e a Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura, ou seja, os órgãos

representativos dos arquitetos brasileiros, classe que se debruça sobre o estudo da questão urbana e dos desafios que aumentam proporcionalmente ao crescimento das cidades.

Entre os dias sete de abril e vinte e três de maio do ano de 1987 (o prazo para a conclusão dos trabalhos para a subcomissão era de 45 dias) foram realizadas vinte reuniões ordinárias e uma reunião extraordinária da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte de nossa constituinte. Em menos de dois meses, influenciados por teorias e pressões de grupos organizados de diversos setores da sociedade, bem como por suas experiências pessoais, os constituintes desta subcomissão apresentaram um anteprojeto com vinte e cinco artigos, tratando da questão urbana e do transporte.

Temáticas tais como a da densidade demográfica, do processo de êxodo rural e da produção econômica, foram as primeiras questões levantadas pelo constituinte Dirceu Carneiro, arquiteto e ex-prefeito de Lages/SC que desenvolveu um projeto de governo participativo neste município conforme texto de Márcio Moreira Alves (1980). Eleito presidente da subcomissão, ele inicialmente informa que naquele momento no território urbano brasileiro estavam 70% do povo brasileiro: ou seja, 94 milhões e meio, mais ou menos, de brasileiros estavam no setor urbano, que compreendia 3,2% do território. Os outros 30% estavam na área rural, correspondendo, portanto, a uma distribuição de 96,8% do território ao setor rural e em torno de 4,9 habitantes por quilômetros quadrados; e na área urbana 252 habitantes por quilômetro quadrado – e ainda levando em conta que a região do Centro-Oeste e Amazônia tinham 2,1 habitantes por quilômetro quadrado. O PIB do setor urbano representava 90%, ou seja, 70% da população, no setor urbano elaborava 90% do PIB, 92% exatamente; e o setor rural, compreendendo 30% da população, elaborava 8% desse mesmo Produto Interno Bruto.

Esse retrato apresentado pelo presidente da subcomissão nos mostra que 70% das pessoas no país estavam na área urbana, ocupando apenas 3,2% do território naquele momento, e produzindo 92% do produto interno bruto, ou seja, um país com uma intensa concentração da população na área urbana e com uma grande produção econômica nesta área.

Outro tema apresentado foi o conceito da propriedade e da reconfiguração de seu conceito, com o acréscimo de sua função social. A constituinte Myriam Portella argumenta que o trabalho daquela Subcomissão seria tratar sobre o direito de propriedade, relatando ser a mencionada constituinte de uma cidade onde há grandes problemas sociais, problemas de invasão, problemas de concentração da utilização do solo urbano, externando a opinião de que a reformulação da utilização do solo urbano é uma das

grandes questões a ser abordadas, o que envolve o estabelecimento dos contornos sobre o direito da propriedade, sob pena de não se poder fazer nada, para que pudessem estabelecer algo que de fato as populações necessitam. Argumentou ainda ser indispensável o estabelecimento do sentido do direito da propriedade para que pudessem levantar esta grande questão, que é da concentração do solo urbano em mãos de poucos, ou seja, o problema da moradia e do saneamento básico.

A questão sobre as dificuldades de governança na Região Metropolitana foi levantada, ainda nesta reunião pelo constituinte Álvaro Antônio, de Belo Horizonte, pelo que expôs sua experiência como homem de formação metropolitana, onde naquela época vivia os problemas das grandes metrópoles, que em seu caso era a região metropolitana de Belo Horizonte, a terceira capital do País. À época, como vice-prefeito de Belo Horizonte reputava o problema do transporte, principalmente o transporte de massa, que julgava ser de grande responsabilidade para a Constituinte, além do transporte hidroviário, que poderá trazer grandes benefícios para a população brasileira.

Um ponto focal que também surgiu nesta reunião de instalação da subcomissão foi a inter-relação da questão urbana com a questão tributária, afeta à Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, além da necessidade de integração com a Subcomissão dos Municípios e Regiões, com a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, e a Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Em relação à temática do meio ambiente, argumenta o constituinte Álvaro Antônio sobre não ser possível a realização de nenhum trabalho sobre a questão urbana sem que fossem incluídos os elementos do meio ambiente e sem a sua participação. Reafirmou ser a questão das regiões metropolitanas, suas administrações e suas políticas outro problema de grande importância para ser tratado nesta Constituição.

Problemas de grande importância foram apresentados arquiteto Fabio Goldman, à época presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil. Naquele momento, o presidente do IAB já se preocupava com o acesso às informações sobre as gestões da cidade e, em função disso, a participação nas decisões, ou seja, efetivamente, a gestão democrática da cidade. A respeito dos níveis de poder, o presidente do IAB se posicionou no sentido de ser o poder na União, um nível de participação das populações comuns regionais, tanto na esfera estadual como nas municipais; com relação ao poder nos Estados, deveria ser de suas atribuições a regulamentação de normas gerais das regiões; e com relação aos Municípios, o controle do uso e ocupação do solo urbano e rural.

Outro assunto de grande importância levantado pelo presidente do IAB foi a questão do uso social da propriedade, sendo a questão da propriedade propriamente de cunho social, do atendimento à sociedade e não uma questão de propriedade absoluta. No entender deste ator, a propriedade deveria ser condicionada por uma visão social do uso da terra da mesma forma que o direito de acesso à habitação.

As propostas elaboradas pelas entidades que congregam os arquitetos apresentaram diversos anseios que eram sentidos à época. A proposta desta subseção é separar os conceitos principais das duas propostas mais abordadas e analisar as discussões da subcomissão a respeito destas propostas, que tratam do direito à habitação digna (i) e da participação popular e gestão democrática (ii) para constatar o que efetivamente foi elevado a valor constitucional.

### ***3.3. Participação popular e gestão democrática***

Os debates a respeito da participação popular e da gestão democrática na subcomissão retomam a questão da habitação e do uso da terra. O líder do Movimento dos Sem Terra da Zona Norte de São Paulo, Juscelino Silva Neto, acreditava naquela ocasião que seria possível que o novo ordenamento jurídico fundado na nova Constituição seria capaz de resolver os problemas sociais.

O líder do movimento dos sem terra apresenta a realidade de milhões de pessoas que passavam fome e que estavam jogadas na rua, a realidade dos assaltos e insegurança, principalmente nos grandes centros urbanos, que traumatizam a população, argumentando que o Poder Público, o Governo, principalmente, nos últimos vinte e poucos anos, só se preocupava com a acumulação de riquezas e com os grandes capitalistas, fazendo com que os 5% mais ricos da população ficassem cada vez mais ricos e a imensa maioria ficasse mais pobre, trazendo graves problemas sociais.

Nota, sobretudo, que não havia nenhum projeto de habitação claro. Relatou o episódio onde a população do Leste de São Paulo apoiou as invasões de aproximadamente 40 mil famílias e sem o número preciso, estimou que haviam mais de cem mil pessoas envolvidas diretamente na ocupação de terrenos públicos, de terrenos ociosos.

Ele coloca como indispensável a necessidade de a sociedade civil participar do processo de execução das leis. Para se mudar a realidade apresentada, afirmou ser necessária a participação da comunidade, sendo importante que a sociedade civil participasse na defesa dos princípios fundamentais ligados à questão fundiária.

Na visão do líder do movimento dos sem terra, a participação se daria através das associações e organizações próprias da sociedade, visto que o Poder Público, por não responder aos anseios da população, estava desprestigiado, principalmente o Parlamento. As instituições brasileiras naquele contexto já estavam completamente falidas do ponto de vista da credibilidade social na visão do líder popular.

Colocou como indispensável a participação da comunidade no processo de ordenamento da nova sociedade, inclusive na elaboração das leis. Em sua visão os poderes constituídos tinham de participar junto com a comunidade no novo ordenamento social. Só assim seria possível mudar as regras do jogo. Do contrário, ele via como certas as explosões sociais gravíssimas, que, de uma certa forma, já estavam acontecendo naquele momento.

Afirmando que a maior de todas as leis é a da sobrevivência, aduz que ninguém é capaz de contê-la, nem os regimes duros. Para ele, é a lei da sobrevivência que faz, muitas vezes, o povo ocupar terrenos nas cidades, contra a própria lei constituída, que na sua visão é uma lei irreal, pois não correspondia à necessidade efetiva da população naquele momento.

O líder popular apresenta como fato que comprova a acumulação de riquezas e especulação imobiliária, estima que na época a cidade como São Paulo devia ter por volta de 40% de suas terras não construídas, o que já significava que as terras particulares da cidade haviam virado um grande investimento, como se fosse uma caderneta de poupança, isto é, uma forma de rendimento de dinheiro.

O projeto do movimento por ele liderado buscava corrigir essas distorções. Do ponto de vista desta entidade, a propriedade deveria ser vista em todos os níveis de interesse social, pois mesmo sendo administrada no sistema capitalista, pelo particular, o objetivo maior da propriedade devia ser o de atender às questões sociais.

Outro argumento apresentado pelo líder popular, é no sentido de não haver lei de propriedade absoluta, pois naquela ocasião, muitas pessoas diziam: "eu tenho a lei, a terra é minha, eu sou o dono", como se fosse um senhor todo poderoso, como se Deus tivesse descido do Céu e colocado aquela terra em suas mãos.

Afirma ainda que historicamente, a terra pertence ao povo, e que quando se analisam as questões sociais, isso é feito dentro de um contexto histórico: o mundo foi dividido e subdividido, e assim foram se acumulando as riquezas. Segundo a lei do desenvolvimento da humanidade, as terras e as propriedades têm que estar a serviço da coletividade, sejam elas administradas pelo Poder Público ou pelo poder privado.

Reafirma, assim, que o projeto de participação popular e de construção democrática da cidade é no sentido de colocar a comunidade junto aos poderes constituídos no ordenamento do sistema urbano em geral.

Para o Sr. Sergio Andrea, presidente da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro e integrante do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, Gestão democrática, a gestão democrática significa o respeito a cada cidadão, a todos os segmentos sociais e a todas as representações. Afirma ser preciso que a lei obrigue o poder municipal a ter um plano de uso e de ocupação do solo urbano e do transporte. Narra ainda ser preciso que a lei permita a participação popular em diversas instâncias, bem como preveja formas de audiência de participação popular. Apresenta ainda como necessidade que a lei possibilite a participação da iniciativa popular para mudar a legislação municipal, bem como que a lei possibilite o veto a uma lei municipal e que esse mesmo veto seja submetido ao referendo popular.

O representante da Famerj aponta um encadeamento, onde é possível a população apresentar uma iniciativa de lei, que pode ou não ser aprovada. Ventila a possibilidade de que a população vete, mas não assegurando o veto, pois estará submetido ao referendo popular. Apresenta estas ferramentas como formas de se concretizar a gestão democrática, pois afirma que as decisões não podem estar somente ao sabor do representante municipal, mesmo eleito, para modificações, nem ao sabor daqueles eleitos representantes legislativos, até porque existem muitas deformações em nossos processos eleitorais.

Declara que a participação da população não é uma dádiva, mas sim um direito, e que por essa razão a participação precisa estar positivada na Constituição, de maneira a ser auto-aplicável e regulamentada. Diz ainda que o que está na Constituição deve ser transformado em lei ordinária e com prazo determinado, pois do contrário, as Constituições se tornam cartas tanto gerais quanto inócuas, através das declarações do tipo "todos são iguais perante a lei" ou "todos têm direito à habitação". Sem uma lei ordinária complementar e sem mecanismos que assegurem a participação, isso é absolutamente inócuo.

A respeito do descumprimento da lei por membro do Poder executivo, em qualquer nível, afirma ser preciso que a população tenha uma forma de questioná-lo judicialmente. Isso deve estar expresso no controle social. Esse representante deve dar conta, ao povo, da utilização de recursos públicos, porque ele foi colocado lá pela população. E não pode ser só ao final de 4 anos, mas num processo democrático, pois a

democracia não deve ser só representativa: tem de ser participativa. Na prestação de contas, na opinião do falante, seria muito reduzida a impunidade reinante.

Coloca como aspecto condicional, a certeza de que se na nova Constituição não forem operadas mudanças significativas que abram a possibilidade de participação e que diminuam a segregação em que vive hoje grande contingente da população nas cidades, então ninguém terá compromisso como essa nova Lei Magna. Pois todos só assumirão compromissos se houverem mudanças e transformações. A população poderá desobedecer, mesmo porque os poderosos já desobedecem há muito tempo.

O Sr. Sergio afirma que o compromisso da FAMERJ é com as mudanças necessárias e fundamentais, e tem a clareza de raciocínio de que não se vai mudar a modalidade do regime, mas mesmo assim afirma ser preciso que esse regime tenha abertura para as gritantes necessidades sociais.

Afirma que para a FAMERJ e para o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, é motivo de grande satisfação ter, na Presidência desta Subcomissão e ao falar exatamente sobre o tema de gestão democrática, o Constituinte Dirceu Carneiro, que no período difícil da ditadura, como Prefeito da Cidade de Lages, em Santa Catarina, iniciou um trabalho de renovação da gestão democrática dessa Cidade. Todos conhecem o livro "A Força do Povo", que era o lema da administração do Constituinte Dirceu Carneiro.

O líder popular espera exatamente trabalhar nessa direção. Não faz sentido, por tudo que já foi aqui exposto, que as nossas cidades continuem sendo geridas da forma mercantil e autoritária como têm sido ao longo do tempo. A produção é social, mas a apropriação é privada. Os serviços, os bens e os equipamentos existem, mas não são colocados à disposição de todos. O quadro de nossas cidades é o de uma cidade sadia, de um lado, provida de bens, equipamentos urbanos e comunitários; de outro lado, o de uma cidade doente, sem esses equipamentos e serviços.

Esse seria um fato meramente formal e acadêmico, se, ao lado da cidade doente, não morasse a absoluta maioria da população brasileira, representada por milhões e milhões de famílias. É preciso repensar a administração da cidade. Gestão democrática da cidade não é só um Legislativo funcionando mais e melhor, pois este funciona mal, desde as Câmaras municipais, que aprovam leis, como por exemplo, de zoneamento urbano, resultado da pressão dos donos da cidade: construtores, incorporadores, banqueiros, donos de terras; e aprovam leis de zoneamento urbano à revelia e ao arripio do interesse do conjunto da população.

Relata que naquele contexto, na Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro, existe um anteprojeto de um vereador, no sentido de que a Lei de Desenvolvimento Urbano, entre outros itens, permita a remoção de favelas. Ele amplia o prazo para os loteadores que não cumpriram com a obrigação prevista pela Lei nº 6.766, permitindo-lhes continuar a se utilizarem desses expedientes. Essa legislação propõe, também, a construção de espigões em qualquer lugar e sem nenhum controle.

Há especulação com a terra, sobretudo naquelas áreas onde o serviço público e o equipamento urbano foram levados com o dinheiro da população. Nas nossas cidades, o custo é sempre socializado; a apropriação é que é privada. O custo é sempre socializado, porque é o resultado do pagamento de impostos por parte de toda a população. Mas a apropriação é dirigida para os estratos de mais alta renda e por aqueles que se apropriam e que têm lucros exorbitantes.

Gestão democrática de uma cidade significa acabar, de uma vez por todas, com a impunidade, que vem ao longo de tantos anos sem ser resolvida, sequer equacionada. Outros falaram de empresas, de liquidação extrajudicial, da luta da habitação, esses seriam ótimos exemplos. Outro fato levantado pelo líder popular é que naquela época o grupo da Delfin, do Sr. Ronald Levinsohn passa a ser credor do Governo Federal. O Consultor-Geral da República diz que não assina o cheque, no que está muito certo. Apesar da legislação criada, permitindo que o passivo fosse congelado e o ativo, reajustado, houve discussões dessas empresas com liquidação extrajudicial.

Há aspectos que não são tema da gestão democrática da cidade, mas são matéria de Direito Penal.

A gestão democrática da cidade significa o acesso à informação, ter direito a saber o que vai acontecer na sua cidade, na sua vila, no seu bairro, no seu Estado; o que vai ser construído para o desenvolvimento da cidade. Não para ter participação exclusiva, mas para ter direito à participação. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana não pretende ter nenhum tipo de privilégio ou exclusividade na gestão democrática da cidade, mesmo porque não seria uma gestão democrática.

Afirma que as associações de moradores desejam e exigem ser reconhecidos como participantes, como representantes, como atores do que se passa na cidade. Cada um dos representantes, no conjunto da população, é o construtor da cidade e o responsável pelo seu ordenamento e pela sua vida. As cidades sem as populações e sem a participação produtiva dos seus trabalhadores e do conjunto da população não são capazes de realizar nada.

Afirma que a FAMERJ possui propostas concretas no sentido da mudança imediata dos métodos de se fazer política nas cidades. É preciso que a gestão democrática seja uma realidade e deixe de ser discurso, deixe de ser participação em grupo de trabalho para reformular sistemas que nunca são reformulados, o que fica claro no exemplo do Sistema Financeiro de Habitação. Gestão democrática, para eles, significava o respeito a cada cidadão, a todos os segmentos sociais e a todas as representações.

É preciso que a lei obrigue o poder municipal a ter um plano de uso e de ocupação do solo urbano e do transporte. É preciso que a lei permita a participação popular em diversas instâncias. É preciso que a lei preveja formas de audiência de participação popular. É preciso que a lei possibilite a participação da iniciativa popular para mudar a legislação municipal. É preciso que a lei possibilite o veto a uma lei municipal e que esse mesmo veto seja submetido ao referendo popular.

Nas propostas apresentadas pelo Sr. João Bosco, presidente da Confederação Nacional das Associações de Moradores, se pode verificar a esperança de ser garantida a participação popular na definição e aplicação da política de desenvolvimento urbano e habitacional, a nível federal, estadual e municipal, com a criação de mecanismos para o fortalecimento da democracia participativa.

Dentre as propostas apresentadas está a transformação em exigência legal de participação da população na definição dos reajustes, tendo direito a voz e voto nos órgãos deliberativos, pois normalmente existem determinadas prefeituras, governos de Estado, conselhos municipais de transporte, conselhos tarifários, etc, mas que são somente são órgãos de consultas e aconselhamento e não têm poder de deliberação. Assim esses conselhos devem sim existir, como fóruns de participação popular, mas têm que ser conselhos com poder deliberativo, com poder decisório.

O presidente da Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí apresenta como proposta de norma a criação de mecanismos que assegurem a participação popular na definição dos reajustes tarifários e de todas as questões de transportes, pois há uma tendência muito grande nas autoridades, nas pessoas que lidam com a questão de transporte, de que essa questão é única e exclusivamente de tarifa, e não pára apenas por aí. Tarifa é apenas a questão do preço. Então, isso é um engodo, quando se coloca, porque o preço já é em decorrência de uma série de fatores de engrenagem de peças que existem lá dentro, obedece a uma série de critérios. Então, o transporte não se restringe apenas a isso.

## CONCLUSÃO

Habermas trata de forma clara da sobrecarga ética do modelo republicano, mesmo demonstrando estar mais inclinado a este modelo do que ao liberal. Ele define os direitos fundamentais como condição de institucionalização dos requisitos de comunicação do discurso democrático. Assim, o seu modelo de democracia deliberativa não é o pressuposto fundamental da cidadania efetiva coletiva (modelo republicano), mas a institucionalização de procedimentos deliberativos de expressão política e tomada de decisão (por exemplo, as consultas ao Parlamento). O poder comunicativo alcançado nesses discursos a serem implementados, no poder administrativo (por exemplo, as decisões eleitorais institucionalizadas e resoluções legislativas). Para resultados advindos do consenso e de opiniões surgem no discurso, algumas condições ou requisitos devem ser atendidos, para aproximar a situação ideal de discurso, a livre e igual participação de todos, liberdade de escolha de discutir no princípio ilimitado do discurso.

Com fundamento kantiano, baseado em suas definições de liberdade, moralidade (direito) e igualdade é possível em conjunto com Habermas conciliar a política prática cotidiana (baseada na estratégia e no jogo de poder) com uma possível política moralizada (ou seja, uma visão política em que a moralidade esteja orientando as relações entre as nações).

Em sua abordagem das concepções liberal, republicana e deliberativa de política, Habermas busca a superação do abismo entre a política estratégica e a política ideal, mas que não tem facticidade, (a construção intersubjetiva da política).

A deliberação proposta por Habermas depende, em primeira análise, de que nas situações reais de fala sejam consideradas as limitações empíricas (de grau de conhecimento) dos participantes do discurso, o que não pode ser utilizado pelos participantes para coação de dentro ou de fora do discurso.

A criação, escolha, normatização e execução de políticas públicas necessita da criação de mecanismos institucionais onde processos de formação da vontade se dê através de discursos neutralizados de interesses.

Todavia, as instituições de nossa sociedade estão impregnadas de discursos políticos que aparentam legitimidade, mas na realidade não traduzem um debate maduro na sociedade. A postura de legitimados pelo sistema representativo para exercer o poder político não condiz com a necessidade de um discurso racional de temas importantes a

serem tratados pela sociedade, o que se deve dar através de forma a neutralizar do poder e capaz de excluir toda a ação estratégica.

Diante dessa racionalidade instrumental e da sistematização da educação que forma cidadãos prontos para ingressar nesta sociedade corrompida, fica cada vez mais difícil a emancipação social.

É neste sentido que a visão contrafactual habermasiana deve ser cada vez mais difundida, sua teoria deve ser cada vez mais traduzida nas instituições para que com o tempo suas ideias estejam tão difundidas nas instituições que comecem a ser instrumento de emancipação social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 15 set 2023.

BRASIL. [Estatuto da Cidade]. **Lei 10.257 – 10-07-2001**. – 3. ed. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de. Edições Técnicas, 2008. 102 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 18 set 23.

FONTES, Angela M. M., ARAUJO, Valdemar F. de. **Gestão metropolitana, fragmentação política e processo de sub-regionalização**: as tendências político-institucionais da questão metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anais dos encontros nacionais da ANPUR, 1995.

GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. **Da justiça administrativa em Portugal**: sua origem e evolução. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1994.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução: George Sperber; Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Tradução: Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. **Kleine Politische Schriften V**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1985.

\_\_\_\_\_. **Teoria e práxis**: estudos de filosofia social. Tradução: Rurion Melo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

HANSEN, Gilvan Luiz. **Modernidade, Utopia e Trabalho**. Londrina: Eduel, 1999.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua. Um Projeto Filosófico**. Tradução: Artur Mourão. LusoSofia: Covilhã, 2008.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Tradução: Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

KERBRAT-ORECCHIONI, Catherine. **Os atos de linguagem no discurso**. Tradução: Fernando Afonso de Almeida e Irene Ernest Dias. Niterói: EdUFF, 2005.

LIMA, Francisco Jozivan Guedes de. **As condições de possibilidade de efetivação da paz perpétua segundo Kant**. Porto Alegre : Revista Opinião Filosófica, v. 01, nº. 02, 2010.

MOTTA, Marly Silva da. **A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos**. In: **UM ESTADO em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro/** Organizadores: Américo Freire, Carlos Eduardo Sarmiento, Marly Silva da Motta. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001. p.19-56.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, José Crisóstomo de (Org.). **Filosofia, racionalidade, democracia: os debates Rorty & Habermas**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

WITTGENSTEIN, L. *Les Investigations philosophiques*. Paris: Gallimard, 1961.