

**ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Stephanie Rodrigues Venâncio

GESTÃO PARTICIPATIVA DA CIDADE

**Belo Horizonte
2016**

Stephanie Rodrigues Venâncio

GESTÃO PARTICIPATIVA DA CIDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Émilien Vilas Boas Reis

Belo Horizonte
2016

VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. Gestão Participativa da Cidade.

Local: Belo Horizonte. Minas Gerais – Brasil.

2016.

Número de Páginas: 103.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Émilien Vilas Boas Reis

**ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Stephanie Rodrigues Venâncio

GESTÃO PARTICIPATIVA DA CIDADE

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: ____ / ____ / ____

Orientador: Prof. Dr. Émilien Vilas Boas Reis

Professor Membro: Prof. Dr. Rogério Medeiros Garcia de Lima

Professor Membro: Prof. Dr. Romeu Faria Thomé da Silva

Nota: ____

Belo Horizonte
2016

Dedico o presente trabalho aos meus pais, base de toda minha conquista.

AGRADECIMENTOS

Meu maior e mais intenso agradecimento a Deus, meu Pai, e Maria, minha mãezinha, que me concedem, diariamente, o milagre da vida, e me proporcionaram a realização de mais esse sonho. Em toda essa jornada foi o amor Deles que me manteve de pé, com uma fé inabalável e uma esperança cada vez maior por um mundo melhor. Seja nos momentos de felicidade, ou naqueles mais difíceis, meu Pai sempre esteve ao meu lado. Por Ele, para Ele, Dele!

Agradeço aos meus amados pais, Adma e Luiz, por todo amor, toda paciência, por todos os sacrifícios. Obrigada por sempre acreditarem nos meus sonhos.

Agradeço ao Dr. Newton Teixeira Carvalho, também responsável pela realização dessa conquista, pelo apoio, encorajamento e paciência.

Agradeço aos meus colegas do gabinete, que me deram todo apoio e permaneceram ao meu lado incondicionalmente durante essa caminhada.

Agradeço a minha família e amigos, pessoas essenciais sem as quais não seria possível essa conquista.

Agradeço ao meu orientador Émilien Vilas Boas Reis, pela generosidade e dedicação. Mais que um orientador da dissertação, foi um orientador da vida. Obrigada por todos os ensinamentos.

Agradeço aos professores e colegas do Mestrado, pela honra em conviver com pessoas tão especiais.

RESUMO

O presente trabalho, por meio de análise doutrinária, objetiva demonstrar a importância da gestão participativa da cidade, aliando o planejamento da atuação estatal com a participação popular, direcionando as políticas públicas à efetiva garantia dos direitos humanos que dizem respeito à vida na cidade. Destaca-se, para tanto, a essencialidade da gestão compartilhada do meio ambiente urbano, demonstrando-se, dessa forma, a potencialidade dos mecanismos de participação, a exemplo das audiências públicas, propiciando a transparência das decisões políticas, conduzindo o gestor municipal a uma gestão democrática e eficiente da cidade, legitimando a atuação do poder público, que deve estar intimamente vinculada aos anseios sociais, evidenciando a obrigação do Estado na implantação de políticas públicas direcionadas à garantia do bem-estar de todos, para cumprir, assim, sua função em atenção às normas já prescritas no texto constitucional, na construção de uma sociedade integradora e justa, nos termos preconizados por Jürgen Habermas, em sua *Teoria do Agir Comunicativo*. O presente trabalho busca, dessa forma, analisar, através do método indutivo-dedutivo, a gestão participativa do meio ambiente urbano, na construção de uma sociedade integradora, gestão esta direcionada na implantação de políticas públicas eficazes na garantia do bem-estar de todos.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Cidade; Gestão; Participação; Planejamento.

ABSTRACT

The present work, through a doctrinal analysis, aims to demonstrate the importance of participatory management of the city, combining the planning of state action with popular participation, directing public policies to the effective guarantee of human rights that relate to life in the city. Therefore, the essentiality of the shared management of the urban environment is demonstrated, thus demonstrating the potential of participation mechanisms, such as public hearings, providing transparency of political decisions, leading the municipal manager to a Democratic and efficient management of the city, legitimizing the performance of public power, which must be closely linked to social desires, showing the State's obligation to implement public policies aimed at guaranteeing the well-being of all, in order to fulfill its function in Attention to the norms already prescribed in the constitutional text, in the construction of an inclusive and just society, in the terms advocated by Jürgen Habermas, in his Theory of Communicative Action. The present work seeks to analyze, through the inductive-deductive method, participatory management of the urban environment, in the construction of an integrating society, management is directed at the implementation of effective public policies to guarantee the welfare of all.

Keywords: Environment; City; Management; Participation; Planning.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 DIÁLOGO E PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA FORMA DE VER O MUNDO	11
1.1 A Filosofia da consciência e o sujeito como centro do conhecimento	12
1.2 A Filosofia da linguagem na superação da crise da racionalidade moderna.....	15
1.3 A virada linguística na construção de um novo paradigma do conhecimento	16
1.4 A Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas como pressuposto da integração dos atores sociais.....	21
1.5 A democracia deliberativa de Habermas e os caminhos para uma participação popular efetiva na construção de uma sociedade sustentável	27
2 CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO	32
2.1 A cidade, suas transformações e perspectivas	33
2.2 Meio ambiente urbano: o direito fundamental à cidade	40
3 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO PARTICIPATIVA: GARANTIA DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL	50
3.1 Urbanismo e competência estatal no planejamento das cidades	53
3.2 O planejamento das políticas urbanas	56
3.2.1 <i>O plano diretor na gestão do espaço urbano</i>	62
3.3 A participação popular na gestão da cidade	66
3.3.1 <i>As audiências públicas no plano diretor</i>	70
4 MECANISMOS DE GESTÃO PARTICIPATIVA NA CIDADE DE BELO HORIZONTE	77
4.1 Estrutura de planejamento urbano de Belo Horizonte.....	80
4.2 Mecanismos de gestão participativa	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
REFERÊNCIAS	95

INTRODUÇÃO

A cidade, entendida como o meio que propicia o desenvolvimento da vida humana, é compreendida, na atualidade, como um ambiente de exclusão e degradação. Através dessa perspectiva, mostra-se essencial a alteração dos atuais paradigmas dominantes do conhecimento, fundados na razão tecnicista que degrada e subjuga, impondo-se a emergência de um novo olhar sobre o outro e sobre o meio em que se vive.

Jürgen Habermas, ao evidenciar o diálogo como uma outra dimensão da razão, estabelece as bases da sua Teoria do Agir Comunicativo, que emerge na tentativa de afastar as bases da racionalidade científica, que até então fundava o conhecimento humano, pautada na relação objetivante entre sujeito e objeto, onde há subjugação, pelo sujeito, do meio e do outro, em uma relação de dominação e superioridade.

Para tanto, o diálogo apresenta-se como uma nova forma de conhecimento, fundando-se na relação entre os sujeitos que se vinculam pelo diálogo na busca pelo entendimento mútuo.

É através da teoria do agir comunicativo que Habermas estabelece as bases do princípio do discurso, que assume, por sua vez, o contorno de um princípio da democracia, impondo-se uma vinculação entre o discurso e o Direito, entendido este como o meio hábil a propiciar a ação comunicativa, mostrando-se possível a elaboração de uma norma jurídica fundada no consenso entre os indivíduos.

Enquanto espaço de diálogo e exercício das atividades humanas, as cidades refletem a própria materialização do direito à uma vida com dignidade, oportunizando aos indivíduos estruturas sociais, capazes de garantir o desenvolvimento pleno das capacidades humanas, motivo pelo qual o diálogo entre os indivíduos, que se compreendem enquanto atores sociais responsáveis pela cidade, mostra-se primordial na consecução das políticas públicas essenciais ao desenvolvimento humano.

Aliado à participação popular na gestão do meio ambiente urbano, o planejamento da atuação estatal apresenta-se como um importante mecanismo de aprimoramento e eficiência da atividade exercida pela Administração Pública, tornando-se essencial uma gestão participativa planejada capaz de atender verdadeiramente aos anseios básicos da população que diga respeito à garantia de uma vida com dignidade.

Ao se falar em planejamento das políticas públicas há de se destacar a indispensabilidade de uma atuação estatal eficiente, capaz de direcionar o aparelho estatal na construção de uma cidade integradora e ambientalmente sustentável, restando evidente que o

incremento dos mecanismos de participação popular, a exemplo das audiências públicas, mostra-se essencial na construção do sentimento de identidade dos indivíduos, que também se tornam responsáveis pelo meio onde vivem e passam a se reconhecer enquanto corresponsável das políticas urbanas a serem implementadas.

A hipótese proposta é a de que os indivíduos, ao participarem das discussões da elaboração das políticas urbanas mostram-se cientes do seu papel de ator social responsável pela cidade, evidenciando a importância do fortalecimento dos mecanismos de participação popular na gestão da cidade, onde a disputa de interesses privados e públicos dá lugar ao diálogo na construção de uma cidade integradora com serviços públicos eficientes.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo demonstrar, através do método indutivo-dedutivo, a essencialidade de uma gestão participativa da cidade, capaz de abranger os anseios dos indivíduos, bem como as necessidades e limitações da administração pública, direcionando a atuação estatal na implantação de políticas públicas urbanas capazes de satisfazer, de forma eficiente e integradora, os anseios e direitos da vida na cidade.

Ao realizar uma análise específica da cidade de Belo Horizonte no que diz respeito a estrutura de gestão, buscar-se-á fazer uma reflexão mais detalhada e sucinta da estrutura administrativa municipal, de modo a demonstrar os possíveis mecanismos de gestão e participação popular existentes, evidenciando-se, ainda, a importância do aprimoramento de todos os instrumentos que digam respeito à gestão da cidade, notadamente no que diz respeito ao planejamento das políticas urbanas.

Como referencial teórico a presente dissertação vale-se da Teoria do Agir Comunicativo, proposta por Jürgen Habermas, que traz como cerne de estudo o diálogo entre os sujeitos, que se mostram abertos ao diálogo na persecução do entendimento entre eles, sendo certo que tal teoria mostra-se coerentemente relacionada com uma nova racionalidade proposta pelo autor, que diz respeito à construção do conhecimento através do diálogo, evidenciado que racionalidade comunicativa apresenta-se essencial para a desenvolvimento de uma cidade justa para todos.

1 DIÁLOGO E PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA FORMA DE VER O MUNDO

A crise civilizatória vivenciada na contemporaneidade, correspondente às mazelas socioambientais experimentadas pela humanidade, decorre, em grande parte, de condutas flagrantemente degradadoras, desrespeitosas e egoístas, fundadas em uma relação objetivante, em que o outro e o meio tornam-se meros instrumentos passíveis de manipulação. Tais condutas estão fundadas na racionalidade científica, que se desenvolveu ao longo da existência humana, caracterizada “pelo fracionamento do conhecimento e pela degradação do ambiente”, nos termos destacados por Enrique Leff, que nos apresenta a “sociedade do desconhecimento” (LEFF, 2000, p. 312).

A razão, como fonte de esclarecimento do sujeito, transformou-se em “razão perversa, dominadora”, chegando a se falar em “perda de sentido da vida”, de modo a demonstrar que a razão reduziu-se “ao controle técnico da natureza e dos homens” (OLIVEIRA, 2002, p. 68).

Pautada em base cientificista e decorrente do modelo instrumentalizante da relação entre os sujeitos e destes com o mundo, a racionalidade científica apresenta-se, na atualidade, como paradigma dominante do conhecimento, que instrumentaliza a vida e subjuga o homem e a natureza em detrimento do poder e da acumulação de riquezas (OLIVEIRA, 2002).

Tal racionalidade mostra-se expressada na relação manipulatória entre os sujeitos, desconsiderando qualquer forma de interação entre os indivíduos e o meio, pautando-se, primordialmente, no sentimento individualista/egocêntrico, nos termos preconizados por Manoel Araújo de Oliveira, para quem “a razão, que na origem de nossa cultura ocidental emergira para combater o mito e promover a emancipação, reduzir-se-ia hoje ao controle técnico da natureza e dos homens” (OLIVEIRA, 2002, p. 68).

Nesse contexto de crise da própria razão humana, mostra-se essencial destacar alguns dos caminhos percorridos pela filosofia até a virada linguística, entendida como “novo paradigma na filosofia”, por trazer o conhecimento enquanto “produto de um processo interativo de entendimento” (DENTZ; LAMAR, 2008, p. 8), de modo que os indivíduos se reconhecem como agentes transformadores da própria realidade, destacando-se, assim, a essencialidade da filosofia na construção de nova forma de ver o mundo, conforme destaca Manoel Araújo de Oliveira:

O absurdo, o vazio de sentido, obriga a filosofia a mostrar com mais clareza sua tarefa e sua função na vida humana: não lhe compete a pesquisa e a explicação do fático – para isso há as ciências –, mas ela é sempre um retorno *transcendental* ao

sentido dos fatos. Ela se situa, portanto, no nível da possibilitação da própria faticidade, ela ousa levantar a questão sobre o que, em última análise, está em jogo em nosso acontecer no mundo. (...) Ter sentido aqui é *estar a serviço de*. (OLIVEIRA, 2002, p. 69, grifo do autor)

A filosofia assume, dessa forma, posição transformadora na concepção do homem sobre si mesmo e sobre o mundo, de modo que se torna essencial a alteração da postura dominante do sujeito que a tudo instrumentaliza, evidenciando a primordial alteração de paradigmas para a construção de uma sociedade integradora.

1.1 A Filosofia da consciência e o sujeito como centro do conhecimento

Abordando-se, inicialmente, a concepção grega sobre o conhecimento, esta estabelece, notadamente no que diz respeito aos ensinamentos de Platão, que o saber advém do mundo suprasensível, compreendido como aquele que está em um plano ideal e que somente pode ser acessado pela razão (PLATÃO, 2006).

Nos dizeres de Lênio Luiz Streck, Platão, em sua tese fundamental, pretende demonstrar que “o real só é conhecido verdadeiramente em si” (STRECK, 2014, p. 180), demonstrando o fundamento da razão no mundo das ideias, sendo que, para Platão, “é possível conhecer as coisas sem os nomes, portanto, como já dito, sem a linguagem”. A linguagem seria, assim, “apenas um instrumento” (STRECK, 2014, p. 180).

Resta demonstrada, dessa forma, a “concepção cosmológica do mundo” (DENTZ; LAMAR, 2008, p. 2), de modo que ao homem é dado ascender ao mundo sensível, ideal, através da razão, sendo que somente naquele mundo é possível o conhecimento do real, que se dá por si mesmo e pela razão.

Já na Idade Moderna, a preocupação filosófica centra-se no ser, emergindo daí a filosofia da consciência, estruturada em uma “auto-relação do sujeito cognoscente que se desdobra sobre si mesmo enquanto objeto para se compreender como uma imagem especular” (HABERMAS, 2000, p. 28).

Conforme destaca Tadeu Tomaz da Silva, o termo filosofia da consciência é expressão utilizada por Jürgen Habermas, na obra *O discurso filosófico da modernidade*, de modo a referir-se

às aquelas tradições que, de Descartes a Sartre e a Merleau-Ponty, passando por Kant, Hegel e Husserl, colocam a consciência, concebida como a capacidade do ser humano de apreender o mundo e a si próprio (autoreflexividade), no centro de seus sistemas filosóficos. (SILVA, 2000, p. 59)

Através dessa concepção do conhecimento de matriz cartesiana, a razão passa a fundar-se não mais em um mundo ideal, mas no próprio homem, inserindo-o no centro do conhecimento, como aquele que “em vez de dominado pelo objeto, passa a dominá-lo”. Inserido dentro de tal perspectiva, a relação do homem com o mundo é transformada, de modo que ele passa a compor um dos polos da relação com o meio ao qual pertence, tratando-o, agora, como objeto (DENTZ; LAMAR, 2008, p. 2).

Jürgen Habermas, ao discorrer sobre os fundamentos filosóficos da era moderna, denominados por Hegel como *tempos modernos* (HABERMAS, 2000), assevera que “a grandeza do nosso tempo é o reconhecimento da liberdade, a propriedade do espírito pela qual este está em si consigo mesmo” (HABERMAS, 2000, p. 25), evidenciado, assim, o caráter subjetivo que rege a modernidade.

A filosofia de matriz cartesiana centra-se, assim, no sujeito, de modo que a consciência humana torna-se “condição de possibilidade do processo de objetivação da realidade, necessária ao processo de conhecimento” (DENTZ; LAMAR, 2008, p. 2), sendo assim chamada de filosofia da consciência, fundada na “atitude objetivante em que o sujeito cognoscente se dirige a si mesmo como a entidades do mundo” (HABERMAS, 2000, p. 414).

Conforme asseverado por Volmir Von Dentz e Adolfo Ramos Lamar, a filosofia da consciência estabelece uma racionalidade individualista, que parte de um sujeito e é direcionada ao objeto, em uma franca relação de dominação.

Enquanto os enunciados básicos da filosofia da consciência impuserem que se compreenda o saber, exclusivamente como saber de algo no mundo objetivo, a racionalidade limita-se ao modo como o sujeito isolado se orienta em função dos conteúdos das suas representações e dos seus enunciados. A razão centrada no sujeito encontra os seus (critérios em) padrões de verdade e sucesso que regulam as relações do sujeito que conhece e age com o mundo dos objetos possíveis ou dos estados de coisas. (DENTZ; LAMAR, 2008, p. 8)

Diante de tal perspectiva, evidencia-se uma relação instrumentalizante entre o sujeito e o mundo, em decorrência dessa posição central do homem, que detém a razão e que objetiva o outro, o mundo e a si mesmo.

Na Idade Moderna, portanto, a filosofia funda-se nessa concepção do homem enquanto centro do conhecimento, enfatizando a posição objetivante do sujeito que domina o conhecimento.

Com Descartes e Kant, entre outros, no âmbito da filosofia moderna, o problema do conhecimento passa a ser formulado a partir da idéia de sujeito universal e autoconsciente. Tido como condição necessária para a objetivação da realidade, o

sujeito, de posse do objeto, quando manifesta adequadamente a representação desde, expressa a verdade. Tanto no antropocentrismo moderno, quanto na cosmologia grega, porém, compreende-se o ato de conhecer como estando restrito à relação sujeito-objeto. Apesar das diferenças, em ambos os contextos e modelos filosóficos, admite-se que o real é conhecido diretamente pelo *pensamento*, sem a mediação da linguagem. Esta é vista como secundária no conhecimento. (DENTZ; LAMAR, p. 2, grifo do autor)

É essa instrumentalização das relações humanas que fundamenta a crítica da razão moderna, pelo fato de que ela “foi posta a serviço da dominação sobre a natureza e sobre os homens”, convertendo-se em “órgão exclusivo de poder”, exemplificando tais afirmações a crescente e contínua degradação ambiental e exclusão social experimentadas pelas sociedades modernas (OLIVEIRA, 2002, p. 89).

Diante da crise da racionalidade moderna e da insustentável forma de ver o mundo que atenta contra a própria existência humana, Manfredo Araújo de Oliveira destaca a seguinte sugestão formulada por Habermas:

(...) a crítica da razão não tem, necessariamente, de opor a razão a si mesma, mas significa, antes, a oposição de duas diferentes dimensões da razão. (...) A questão, portanto, não parece ser a aporia de uma razão que se destrói a si mesma, mas de uma razão que, a partir da crise da razão, supera uma visão reducionista de si mesma. (...) A razão voltada a si mesma é, em última análise, razão manipulatória, pois só se conquista a si mesma, só conquista sua auto-relação através de um *relacionamento objetivante com a alteridade*. Mudamos completamente de perspectiva quando passamos de uma *filosofia da consciência*, como foi a filosofia da modernidade, para uma *filosofia da linguagem*, entendida como reflexão explicitadora dos pressupostos da ação humana comunicativa. (OLIVEIRA, 2002, p. 90, grifos do autor)

Nos dizeres do próprio Habermas, um modelo de ação orientada pelo entendimento, e não mais pela razão objetivante entre os indivíduos, é aquele fundado “no paradigma do entendimento recíproco” (HABERMAS, 2000, p. 414), no qual “é fundamental a atitude performativa dos participantes da interação que coordenam seus planos de ação ao se entenderem sobre algo no mundo” (HABERMAS, 2000, p. 414).

É, portanto, sobre essa perspectiva de crise do paradigma dominante do conhecimento, fundado em uma racionalidade humana manipulatória e excludente, que se abre espaço para a uma nova postura da filosofia frente ao conhecimento: a filosofia da linguagem, “entendida como reflexão explicitadora dos pressupostos da ação humana comunicativa” (OLIVEIRA, 2002, p. 90).

1.2 A Filosofia da linguagem na superação da crise da racionalidade moderna

Nos dizeres de Manfredo Araújo de Oliveira, a filosofia da linguagem tem por fundamento não a postura egoística do sujeito, mas a “intersubjetividade dos participantes de um evento, em que suas ações são coordenadas à medida que eles se compreendem mutuamente a respeito de algo no mundo” (OLIVEIRA, 2002, p. 90).

Pretende-se afastar, assim, as aspirações daquela racionalidade científica que a tudo instrumentaliza, emergindo daí a filosofia da linguagem, que produz verdadeira integração entre os sujeitos, porquanto pautada na integração dos sujeitos através dos atos de fala, “fundada em um processo argumentativo” (OLIVEIRA, 2002, p. 90).

Destacando o caráter integrativo da filosofia da linguagem, Lênio Luiz Streck enfatiza o uso da linguagem como fonte do conhecimento, eis que importa em interação social-simbólica, em que “no jogo da linguagem, o homem age, mas não simplesmente como indivíduo isolado de acordo com seu próprio arbítrio, e sim, de acordo com regras e normas que ele, juntamente com outros indivíduos, estabeleceu” (STRECK, 2014, p. 246).

De fato, a filosofia da linguagem situa o conhecimento em um processo recíproco de compreensão, surgindo como alternativa para a crise de sentido vivenciada na contemporaneidade, considerando que ela afasta a concepção de razão fundada na relação sujeito x objeto, sendo certo que a linguagem “*aparece como a condição de possibilidade de uma visão da totalidade do mundo*” (STRECK, 2014, p. 213, grifo do autor).

Nesse cenário de crise da própria racionalidade humana, a linguagem, que na concepção platônica reduzia-se a mero instrumento (OLIVEIRA, 2002), emerge como centro do conhecimento, propiciando verdadeira “alteração de valores (...) pelo advento da modernidade” (MARCANTONIO, 2009, p. 118).

A esse respeito, Volmir Von Dentz e Adolfo Ramos Lamar destacam a importância do giro linguístico na emergência dessa nova filosofia direcionada à construção de uma racionalidade do entendimento:

A clareira aberta pelo Wittgenstein da segunda fase, entre outros, desencadeou o que, em última instância, representa um novo paradigma na filosofia. Trata-se, pois, do ‘giro linguístico’, que inaugura uma nova postura na filosofia. Na qual o conhecimento é entendido não mais como o resultado da consciência de um sujeito individual e solitário, como no contexto do dualismo epistemológico e antropológico da filosofia moderna. Mas, no paradigma linguístico, como a relação sujeito-sujeito passa a ser prioritária, o conhecimento é entendido como produto de um processo interativo de entendimento. (DENTZ; LAMAR, 2008, p. 8)

É nesse contexto que a virada linguística demonstra uma nova forma de compreensão do mundo, de modo que ela evidencia “uma alternativa para tratar as ciências sociais não mais alicerçadas na razão cognoscente, mas por uma razão que emerge do coletivo, por uma racionalidade que é sempre dependente das argumentações encaminhadas ao entendimento” (DEVECHI, 2010, p. 264).

1.3 A virada linguística na construção de um novo paradigma do conhecimento

Rompendo com a filosofia da consciência e com a razão científica manipulatória, a virada linguística representa a superação da visão individualista do sujeito, sendo certo que a linguagem, de mero instrumento do conhecimento, torna-se constitutiva da nossa “relação com o mundo” (STRECK, 2014, p. 211).

Ludwig Wittgenstein, ao elucidar que a linguagem serve ao entendimento entre os indivíduos, demonstra a importância dela na própria constituição da razão, eis que corresponde ao uso da linguagem voltada à compreensão:

Falemos, primeiramente, sobre o ponto central desta argumentação: a palavra não tem significado algum quando nada lhe corresponde. – É importante constatar que a palavra ‘significado’ é usada de um modo que vai contra a linguagem quando com ela se designa a coisa que ‘corresponde’ à palavra. Isso significa: confundir o significado de um novo com o *portador* do nome. (WITTGENSTEIN, 2014, p. 77)

Partindo-se da virada linguística como movimento filosófico ocorrido no século XX, direcionado à mudança de perspectiva da racionalidade humana, o conhecimento passa a centrar-se na relação intersubjetiva dos indivíduos abertos ao diálogo, nos termos preconizados por Jürgen Habermas (OLIVEIRA, 2002), de modo que a linguagem se torna “condição de expressão da humanidade” na “construção da cidadania” (MARIN; LUNELLI, 2010, p. 144).

Para tanto, Manfredo Araújo de Oliveira destaca a *linguistic turn* como “novo paradigma para a filosofia enquanto tal”, pois é exatamente por meio da linguagem que se mostra possível a “formulação de conhecimentos intersubjetivamente válidos” (OLIVEIRA, 2006, p. 12). É, portanto, com o movimento da virada linguística, que tem como expoente Wittgenstein, que a linguagem torna-se o fundamento de todo o pensar, em que o “entendimento pela linguagem pertence não só uma concordância nas definições, mas também (por mais estranho que isso possa soar) uma concordância de juízos” (WITTGENSTEIN, 2014, p. 123).

Destaca-se, contudo, que o rompimento com a razão científica não significa a negação da razão, mas, sim, uma alteração de sua perspectiva, de modo que a racionalidade passe a ser pensada “para além do paradigma da razão centrada em si mesma” (OLIVEIRA, 2002, p. 94), direcionando-se para “a capacidade dos participantes de um processo interativo de se orientarem por pretensões de validade alicerçadas num reconhecimento intersubjetivo”. Para tanto, destaca-se a recuperação de uma outra dimensão da razão, que se afasta de qualquer tipo de instrumentalização e é capaz de levantar pretensões de validade apoiadas na relação intersubjetiva dos indivíduos.

Nesse contexto, a alternativa não pode ser a destruição aporética da razão por si mesma, mas a recuperação de outra esfera da racionalidade, que também é fruto do processo da modernidade. Pois embora a *praxis* comunicativa seja uma dimensão sempre presente na vida humana, só a modernidade tornou possível sua racionalização, à medida que, liberando os sujeitos do peso inibidor das tradições culturais, tornou faticamente possível o processo discursivo, pelo qual os sujeitos tornam conscientes as pretensões de validade implicitamente levantadas ao falar. (OLIVEIRA, 2002, p. 93)

Corroborando o caráter integrativo da linguagem, na construção da relação sujeito-sujeito, Manfredo Araújo de Oliveira discorre sobre “a linguagem enquanto mediação da experiência hermenêutica” (OLIVEIRA, 2006, p. 232), apresentando-se como “o meio no qual se efetiva o entendimento entre os parceiros sobre a coisa em questão”. É, portanto, através da linguagem, que os indivíduos passam a se relacionar por meio de uma razão intersubjetiva, eis que ela possibilita essa integração, restando ultrapassada aquela relação instrumentalizante.

Evidenciando a reviravolta na forma de ver e pensar o ser no mundo, Lênio Luiz Streck destaca que, com a virada linguística

morre o *cogito* cartesiano e todas as formas de ‘eu’ puro, desindexado de cadeias significantes. Da superada (?) relação sujeito-objeto passa-se à relação sujeito-sujeito. (...) Para ser mais claro: com a ontologia fundamental, o que morre é o sujeito (o arbítrio do sujeito) que se coloca como fundamento do mundo. (STRECK, 2014, p. 255)

É através da *linguistic turn* que a linguagem passa a ser concebida não como mero instrumento para se alcançar o conhecimento, mas sim como meio para a construção dele, proporcionando o entendimento mútuo entre os indivíduos, bem como coordenando as suas ações. A virada linguística possibilita, assim, uma nova compreensão do ser no mundo, de modo que o conhecimento passa a ser alcançado a partir da intersubjetividade dos sujeitos.

Seguindo de perto as pegadas do platonismo, a filosofia da consciência privilegiara o interior em relação ao exterior, o privado em relação ao público, a imediação da vivência subjetiva em relação à mediação discursiva. A teoria do conhecimento tomara o lugar de uma Filosofia Primeira, enquanto a comunicação e o agir caíram na esfera dos fenômenos, ou seja, ficaram com um *status* derivado. Depois da passagem da filosofia da consciência para a da linguagem, era de supor, não uma reversão dessa hierarquia dos passos da explicação, mas sua nivelção. Pois a linguagem presta-se tanto à comunicação quanto à representação; e o proferimento linguístico é, ele mesmo, uma forma de agir que serve ao estabelecimento de relações interpessoais. (HABERMAS, 2004, p. 9)

É nesse sentido que a virada linguística possibilita a construção de uma racionalidade integradora, eis que “ao estabelecer uma relação intersubjetiva entre falante e ouvinte, o ato de fala está ao mesmo tempo numa relação objetiva com o mundo” (HABERMAS, 2004, p. 9), de modo que os sujeitos passam a se reconhecer mutuamente através do diálogo, direcionando suas ações de modo a atender todos os anseios individuais de forma mais harmônica possível.

Destacando-se uma racionalidade pautada não nos sujeitos, mas na linguagem, Habermas assevera:

Não à linguagem *per se*, mas a aplicação comunicativa de expressões linguísticas é inerente uma racionalidade de um tipo peculiar, irredutível tanto à racionalidade epistêmica do saber (como pensa a semântica clássica da verdade) como à racionalidade orientada a fins de agir (como supõe a semântica intencionalista). Essa *racionalidade comunicativa* exprime-se na força unificadora da fala orientada ao entendimento mútuo, discurso que assegura aos falantes envolvidos um mundo da vida intersubjetivo partilhado e, ao mesmo tempo, o horizonte no interior do qual todos podem se referir a um único e mesmo mundo objetivo. (HABERMAS, 2004, p. 107)

Jeferson Dytz Marin e Carlos Alberto Lunelli, ao afirmarem a concepção da linguagem como condição do próprio conhecimento, enfatizam a lição de Gadamer, considerado um dos expoentes do giro linguístico:

Com Gadamer vem a idéia de abertura do ser para a linguagem reconhecendo-se que sem a linguagem não há mundo e que homem é possuído pela linguagem. (...) Gadamer reconhece que a linguagem nos precede e é condição de possibilidade: somente quando se encontra uma palavra para a coisa, esta é uma coisa. A partir daí não há mundo em si. O mundo somente será mundo se for interpretado como tal. (...) A partir de Gadamer a relação sujeito x objeto é rompida, porque o sujeito – ‘jogando no mundo’ – depende das circunstâncias que o cercam. (MARIN; LUNELLI, 2010, p. 148)

É por meio da linguagem, portanto, que o conhecimento é construído através da intersubjetividade dos sujeitos, que se voltam, agora, não para suas concepções individualistas e objetivantes, mas para o complexo de integração social construído por meio do diálogo,

sendo certo que a linguagem apresenta-se como verdadeiro “meio de coordenação da ação e não apenas um meio de entendimento” (GUNTHER, 2011, p. 92).

Nesse contexto do movimento da Reviravolta Linguística, evidencia-se verdadeira alteração de paradigmas na forma de ver e pensar o mundo, pois a linguagem emerge como fundamento de todo o pensar e a razão não parte mais do sujeito individualista que a tudo manipula, mas sim da relação intersubjetiva entre os sujeitos, que atuam direcionados pelo reconhecimento mútuo. Nessa concepção, a “virada linguística” apresenta-se como constituinte do pensamento contemporâneo, pois a linguagem “constitui a mediação para as objetivações histórico-culturais do espírito humano” (OLIVEIRA, 2006, p. 345).

Nessa conjuntura, Jürgen Habermas está inserido no movimento da virada linguística, eis que concebe a linguagem e, conseqüentemente, o diálogo entre os indivíduos, como condição para o entendimento (OLIVEIRA, 2002).

De fato, é na relação entre falante e ouvinte que Habermas concebe o diálogo como uma ação que os direciona para o entendimento, impondo-se, ao falante, a observância de quatro requisitos para alcançar a validade de seu proferimento, quais sejam, a) a utilização, por todos, dos atos de fala, de modo que possam participar do diálogo; b) possibilidade de crítica das proposições consideradas válidas; c) igualdade de oportunidades de manifestação; d) reciprocidade (COSTA; REIS; OLIVEIRA, 2016, p. 4).

Nos dizeres de Habermas,

Qualquer um que se utilize de uma linguagem natural, a fim de entender-se com um destinatário sobre algo no mundo, vê-se forçado a adotar um enfoque performativo e a aceitar determinados pressupostos. Entre outras coisas, ele tem que tomar como ponto de partida que os participantes perseguem sem reservas seus fins ilocucionários, ligam seu consenso ao reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade criticáveis, revelando a disposição de aceitar obrigatoriedades relevantes para as conseqüências da interação e que resultam de um consenso. (HABERMAS, 2012, p. 20)

É, portanto, objetivando o consenso, que os sujeitos envolvidos no diálogo devem adotar um enfoque performativo¹, de modo a assegurar um diálogo válido, mostrando-se necessário, ainda, nos termos destacados por Habermas (2012), a atenção a certos pressupostos comunicacionais, capazes de assegurar o melhor entendimento entre os envolvidos.

¹ O enfoque performativo de uma sentença ou expressão indica a realização de uma ação. Nos termos enunciados por Austin, “proferir uma dessas sentenças (nas condições apropriadas, evidentemente), não é descrever o ato que estaria praticando ao dizer o que disse, nem declarar que o estou praticando: é fazê-lo” (AUSTIN, 1990, p. 13).

No que diz respeito a esses pressupostos, destaca-se o ensinamento de John Langshaw Austin, segundo o qual há certa dificuldade em definir se determinada sentença é ou não performativa, tornando-se necessário “voltar às questões fundamentais para considerar em quantos sentidos se pode afirmar que dizer algo é fazer algo, ou que ao dizer algo estamos fazendo algo, ou mesmo que *por* dizer fazemos algo” (AUSTIN, 1990, p. 95, grifo do autor).

Assim, sobre os atos ilocucionários, locucionários e perlocucionários, compreendidos como o sentido de determinada expressão e que correspondem à própria ação dos falantes, Austin assevera:

Em primeiro lugar, distinguimos um conjunto de coisas que fazemos ao *dizer* algo, que sintetizamos dizendo que realizamos um *ato locucionário*, o que equivale, a grosso modo, a proferir determinada sentença com determinado sentido e referência, o que, por sua vez, equivale, a grosso modo, ‘significado’ no sentido tradicional do termo. Em segundo lugar dissemos que também realizamos atos *ilocucionários* tais como informar, ordenar, prevenir, avisar, comprometer-se, etc., isto é, proferimentos que têm uma certa força (convencional). Em terceiro lugar também podemos realizar *atos perlocucionários*, os quais produzimos *porque* dizemos algo, tais como convencer, persuadir, impedir ou, mesmo, surpreender ou confundir. Aqui temos três sentidos ou dimensões diferentes, senão mais até, da frase ‘o uso de uma sentença’ ou ‘o uso da linguagem’ (e, naturalmente, há outras também). Todas essas três classes de ‘ações’ estão sujeitas, simplesmente por serem ações, às dificuldades e reservas costumeiras que consistem em distinguir uma tentativa de um ato consumado, um ato intencional de um não-intencional, e coisas semelhantes. (AUSTIN, 1990, p. 96, grifos do autor)

Os atos ilocucionários, locucionários e perlocucionários, ao exprimirem certa ação, possibilitam aos participantes a adoção daquele enfoque performativo defendido por Habermas, considerando que partem de certos pressupostos verdadeiros, conferindo maior coerência ao diálogo, garantindo o entendimento entre eles.

Portanto, é através da observância de tais pressupostos comunicacionais, que dizem respeito ao sentido da fala de cada um dos sujeitos do diálogo, que se mostra possível a construção de um consenso entre eles sobre algo no mundo, sendo certo que, por meio da linguagem, abre-se uma perspectiva voltada à relação intersubjetiva entre os sujeitos, que se mostram integrados, reconhecendo-se mutuamente e direcionados por pretensões de validade que permeiam suas relações sociais. Nesse contexto, Habermas sustenta:

Na própria prática cotidiana, o entendimento entre sujeitos que agem comunicativamente se mede por pretensões de validade, as quais levam a uma tomada de posição em termos sim/não – perante o maciço pano de fundo de um mundo da vida compartilhado intersubjetivamente. Elas estão abertas às críticas e mantêm atualizado, não somente o risco do dissenso, mas também a possibilidade de um resgate discursivo. (HABERMAS, 2012, p. 50)

É pela filosofia da linguagem que Habermas fundamenta sua “teoria crítica da sociedade” (OLIVEIRA, 2006, p. 293), demonstrando que no saber “mediado pela comunicação”, a razão é encontrada “na capacidade de os participantes responsáveis da interação orientarem-se pelas pretensões de validade que estão assentadas no reconhecimento intersubjetivo” (HABERMAS, 2000, p. 437).

A razão apresenta-se, assim, fundada na linguagem, sendo certo que os sujeitos formulam as pretensões de validade que os guiarão através de uma relação intersubjetiva, tornando-se possível, dessa forma, o consenso entre os participantes do diálogo. A virada linguística abre, dessa forma, o caminho para a razão comunicativa de Jürgen Habermas, que se apresenta como o fundamento de uma razão pautada na intersubjetividade e no reconhecimento recíproco dos indivíduos.

1.4 A Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas como pressuposto da integração dos atores sociais

Como enfatizado anteriormente, o atual paradigma dominante do conhecimento, fundado na racionalidade científica, direciona as condutas humanas através de uma relação objetivante, o que, nos dizeres de Manfredo Araújo de Oliveira, reduz o homem “a acessório da máquina produtiva” (OLIVEIRA, 2002, p. 69), de modo que o desenvolvimento a qualquer custo implica em uma verdadeira fragmentação dos laços sociais.

Mostra-se, assim, a essencialidade na alteração da concepção do homem enquanto ser racional que a tudo domina, tornando-se premente a “superação da egologia”, destacando-se a razão comunicativa de Jürgen Habermas enquanto novo paradigma do pensamento, fundada na linguagem (OLIVEIRA, 2002, p. 94).

Na razão comunicativa, a integração social é possível por meio da linguagem intersubjetivamente compartilhada, possibilitando, desse modo, a denominada “reconstrução da sociedade” (MOREIRA, 1999, p. 111), eis que transforma o modo do homem ver e se relacionar com o outro e com o mundo, possibilitando uma “sociabilidade do reconhecimento”, efetivando “uma cidade verdadeiramente humana” (OLIVEIRA, 2002, p. 94).

De fato, a filosofia da linguagem explicita os pressupostos dessa “ação humana comunicativa”, demonstrada por Manfredo Araújo Oliveira, daí emergindo a denominada razão comunicativa, que reconhece cada indivíduo enquanto “portador de um direito frontal à autonomia e daí com a tarefa permanentemente de realizar sua vida como uma *sociedade*

solidária”, tornando possível “o efetivo reconhecimento mútuo dos sujeitos entre si” (OLIVEIRA, 2002, p. 90).

Sobre integração dos indivíduos através da linguagem e, portanto, através da razão comunicativa, Luiz Moreira assevera:

(...) a razão comunicativa insere-se no telos do entendimento a partir do *medium* lingüístico. No ato de linguagem, isto é, com a fala, buscamos o entendimento com alguém sobre algo no mundo. Na busca desse entendimento, adotamos um enfoque performativo, ou seja, uma performance, o que implica a aceitação de certos pressupostos. Mais precisamente, adotamos as seguintes pretensões universais de validade: o falante tem de expressar-se de modo a se fazer compreender; a sua comunicação se faz através de conteúdo proposicional verdadeiro, isto é, ele dá a entender algo; suas intenções são expressas verazmente de modo que se firme um entendimento a partir do que é comunicado; e sua manifestação tem que ser correta para que seja possível o entendimento. (MOREIRA, 1999, p. 109)

É nesse cenário de nova compreensão do mundo por meio da linguagem, que se sustenta a afirmação de que Jürgen Habermas está inserido no movimento da virada lingüística, eis que ele nos apresenta a possibilidade de substituição da racionalidade científica dominante, que guia os indivíduos de maneira individualista e perversa, pela razão comunicativa, transformando os sujeitos em indivíduos abertos ao diálogo e, portanto, abertos para uma nova forma de ser e ver o mundo (MOREIRA, 1999).

De fato, quando os atores sociais, abertos ao diálogo, se mostram dispostos a entrar em consenso entre si para decidirem sobre algo no mundo, eles se apresentam como “indivíduos socializados comunicativamente”, de modo que toda forma de tensão dá lugar a decisões racionalmente aceitáveis (HABERMAS, 2012, p. 35).

Demonstrando a essencialidade da linguagem na integração dos indivíduos, Lênio Luiz Streck destaca, citando Ludwig Wittgenstein, que ela significará “interação social-simbólica”, possibilitando aos sujeitos uma integração fundada em bases racionais (STRECK, p. 246, 2014).

A linguagem possibilita, assim, a interação dos sujeitos através do diálogo, de forma que a partir daí eles possam firmar, em bases racionais, o entendimento comum sobre algo no mundo. A esse respeito, Deveschi destaca:

Habermas chama de racional a relação intersubjetiva de obrigação mútua que permite relações críticas sem perturbações. Um enunciado é racional quando satisfaz as condições necessárias de uma comunicação voltada ao consenso; quando falantes e ouvintes saem dos limites da subjetividade em favor da intersubjetividade justificada. (DEVECHI, 2010, p. 264)

Por meio do diálogo, portanto, fundam-se as bases dessa nova racionalidade, denominada comunicativa, sendo certo que, aos indivíduos, mediante o mútuo entendimento, é dada a possibilidade de elaboração de normas válidas, eis “que poderiam encontrar assentimento de todos os potencialmente atingidos na medida em que estes participam de discursos racionais” (COSTA, 2003, p. 50).

Assim, em substituição completa ao paradigma dominante do conhecimento fundado na racionalidade científica e na esperança de dar um novo caminho a ser seguido pela modernidade, é que Jürgen Habermas apresenta a sua teoria do agir comunicativo, transportando a razão para o “*medium* da linguagem”, servindo, assim, para a “reconstrução de estruturas de competência e da consciência”, possibilitando verdadeira reconstrução da sociedade (HABERMAS, 2011, p. 19).

Habermas destaca que a razão comunicativa, ao contrário da racionalidade tecnicista, não está adstrita a nenhum sujeito ou macrossujeito de modo singular, fundando-se, assim, no diálogo intersubjetivo dos participantes. De fato, o que a torna possível é o *medium* linguístico, “através do qual as interações se interligam e as formas de vida se estruturam” (HABERMAS, 2011, p. 20).

Para Habermas (2011), a razão deve orientar-se através da linguagem, com direcionamento baseado em pretensões de validade, de modo que os atores, que se relacionam intersubjetivamente, possam entrar em um consenso; seja sobre si mesmos ou sobre o mundo.

Desse modo, é através da linguagem que se obtém o entendimento daqueles que se apresentam para o diálogo intersubjetivo, de modo que o consenso entre os atores apresente-se como “mecanismo de coordenação da ação”, fazendo com que eles orientem o seu agir na “construção e manutenção de ordens sociais”, em um verdadeiro processo de integração social (HABERMAS, 2011, p. 35).

O agir comunicativo, nesse sentido, consiste no reconhecimento intersubjetivo dos atores e forma as bases para a integração social dos sujeitos. Para tanto, Habermas destaca:

Toda integração social não violenta pode ser entendida como a solução do seguinte problema: como é possível coordenar entre si os planos de ação de vários atores, de tal modo que as ações de um partido possam ser ‘engatadas’ nas do outro? Tal engate contínuo reduz o jogo das possibilidades de escolha, duplamente contingentes, a uma medida que possibilita o entrelaçamento menos conflituoso possível de intenções e ações, portanto o surgimento de padrões de comportamento e da ordem social em geral. Enquanto a linguagem é utilizada apenas como *medium* para a transmissão de informações e redundâncias, a coordenação da ação passa através da influência recíproca de atores que agem uns sobre os outros de modo funcional. Tão logo, porém, as forças ilocucionárias das ações de fala assumem um papel coordenador da ação, a própria linguagem passa a ser explorada como fonte primária de integração social. (HABERMAS, 2011, p. 36)

Através, portanto, da teoria do agir comunicativo, Habermas apresenta uma nova dimensão da razão, a razão comunicativa, por meio da qual o conhecimento se situa “num processo mútuo de compreensão, mediado linguisticamente”, tendo por elemento constituinte

não a postura de um sujeito manipulador do mundo e de si mesmo, enquanto objeto empírico, mas antes a intersubjetividade dos participantes de um evento, em que suas ações são coordenadas à medida que eles se compreendem mutuamente a respeito de algo no mundo. (OLIVEIRA, 2002, p. 90)

Por outro lado, Habermas é enfático ao asseverar que a integração social através de pretensões de validade transcendentais (através do diálogo intersubjetivo pautado em pressupostos ideais) é um campo delicado, sustentando, dessa forma, que o *medium* do direito apresenta-se como candidato para o fortalecimento desse solo. Com destaque para o papel primordial do Direito enquanto força integradora da sociedade ressalta-se que

as normas desse direito possibilitam comunidades extremamente artificiais, mais precisamente, associações de membros livres e iguais, cuja coesão resulta simultaneamente da ameaça de sanções externas e da suposição de um acordo racionalmente motivado. (HABERMAS, 2011, p. 25)

Para tanto, Habermas destaca que a validade social das normas jurídicas decorre do grau de aceitação fática das mesmas no “círculo dos membros do direito”; ressalta que, no tocante à legitimidade, tal validade social independe do fato de o direito conseguir se impor entre os atores sociais, mas é dependente da “resgatabilidade discursiva de sua pretensão de validade normativa” (HABERMAS, 2011, p. 50).

Diante desse contínuo diálogo entre os atores, preconizada em uma base ideal e pressuposta na aceitação de si e sobre o que está no mundo, o processo legislativo, em Habermas, constitui o lugar central da integração social, quando os atores, antes indivíduos privados, assumem o papel de cidadãos, enquanto “membros de uma comunidade jurídica livremente associada” (HABERMAS, 2011, p. 53).

Habermas destaca, por outro lado, que além das relações intersubjetivas dos atores, pautadas na solidariedade, o direito também se interliga com o poder e o dinheiro, ou seja, com o próprio mercado, o que o faz, em alguns momentos, “dar aparência de legitimidade ao poder que não é legítimo” (HABERMAS, 2011, p. 53).

Nesse ponto, o autor assevera a existência de uma tensão entre o direito e a ordem jurídica fática, e esclarece, para tanto, que o Estado de Direito deve pautar-se, primordialmente, por um processo legislativo democrático, conforme asseveram Beatriz

Souza Costa, Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís Oliveira, mostrando-se capaz de corresponder aos anseios sociais.

A legitimidade do Direito para Habermas depende da democracia, pois ela é o regime que permite, em um Estado Laico, levar em consideração os diferentes tipos de discurso. Esta democracia é deliberativa, na qual os cidadãos devem participar ativamente das decisões democráticas. (COSTA; REIS; OLIVEIRA, 2016, p. 7)

O Estado Democrático de Direito surgiria, desse modo, do diálogo entre os atores, que orientam suas pretensões na integração de todos, em uma verdadeira construção da ordem social.

Sobre tal perspectiva, Dimas Floriani assevera que a crise civilizatória atual, decorrente da violação crescente de direitos e garantias, ocasionando ampla segregação social, demanda, para sua superação, uma alteração das visões de mundo, de forma a integrar as diferenças e compatibilizar as atuações humanas em relação ao meio; destaca, para tanto, os imaginários sociais “que se reatualizam nas lutas de resistência e de reinvenção de seus mundos de vida”² (FLORIANI, 2010, p. 58).

De fato, ao Estado Democrático de Direito não basta a mera previsão de direitos e garantias fundamentais, que também devem ser eficazes na integração de todos os cidadãos enquanto sujeitos de direito, que se reconhecem no diálogo com o outro, em um verdadeiro processo de integração social.

À luz do princípio do discurso, é possível fundamentar direitos elementares da justiça, que garantem a todas as pessoas igual proteção jurídica, igual pretensão a ser ouvido, igualdade da aplicação do direito, portanto o direito a serem tratadas como iguais perante a lei, etc. Resumindo, é possível constatar que o direito a iguais liberdades subjetivas de ação, bem como os correlatos dos direitos à associação e das garantias do caminho do direito, estabelecem o código jurídico enquanto tal. Numa palavra: não existe nenhum direito legítimo sem esses direitos. (HABERMAS, 2011, p. 162)

É, portanto, através da teoria do agir comunicativo, que Habermas estabelece as bases da razão comunicativa, que integra os indivíduos através do *medium* da linguagem e, posteriormente, através do *medium* do direito, direcionando as ações dos participantes na busca pela plena realização dos anseios sociais dos cidadãos, eis que implica no reconhecimento do outro e do mundo em que se vive.

² O mundo da vida pode ser compreendido como o pano de fundo da razão comunicativa, manifestando-se “como um complexo de tradições entrelaçadas, de ordens legítimas e de identidades pessoais – tudo reproduzido pelo agir comunicativo”, de modo que ele forma “o horizonte para situações de fala e constitui, ao mesmo tempo, a fonte das interpretações” (HABERMAS, 2012, p. 41).

Diante de tal quadro, evidencia-se a importância da Teoria do Agir Comunicativo na construção de uma sociedade integradora, de modo que os indivíduos se conscientizem da sua qualidade de agentes transformadores da realidade socioambiental insatisfatória, eis que passam a ser parte integrante do processo de construção e gestão do meio onde vivem.

A partir do diálogo entre os sujeitos, mostra-se possível uma atuação estatal mais condizente com os anseios sociais, notadamente no que diz respeito às políticas públicas, eis que elaboradas com a oitiva dos atores sociais envolvidos no processo de transformação da sociedade.

É dentro desta perspectiva de diálogo entre os atores sociais que eles “se dispõem a ligar a coordenação de seus planos de ação a um consentimento apoiado nas tomadas de posição recíprocas em relação a pretensões de validade e no reconhecimento dessas pretensões” (HABERMAS, 2012, p. 156).

De forma a destacar o entendimento mútuo dos indivíduos, Habermas apresenta o princípio do discurso, enquanto princípio da democracia, que corresponde a um sistema que “deve conter precisamente os direitos que os cidadãos são obrigados a atribuir-se reciprocamente, caso queiram regular legitimamente a sua convivência com os meios do direito positivo” (HABERMAS, 2012, p. 158).

Nesse sentido, o autor assevera que a “idéia de autolegislação de cidadãos não pode, pois, ser deduzida da autolegislação *moral* de pessoas *singulares*” (HABERMAS, 2012, p. 158, grifos do autor), motivo pelo qual ele apresenta a necessidade de conectar esse consentimento mútuo com o direito.

É através da teoria do agir comunicativo que Habermas estabelece as bases do princípio do discurso, que assume, por sua vez, o contorno de um princípio da democracia, passando a “conferir força legitimadora ao processo de normatização”, eis que “resulta da interligação que existe entre o princípio do discurso e a forma jurídica” (HABERMAS, p. 165, 2012). Impõe-se, assim, uma vinculação entre o discurso e o direito, entendido este como o meio hábil a propiciar a ação comunicativa, mostrando-se possível a elaboração de uma norma jurídica fundada no consenso entre os indivíduos.

A esse respeito assevera Habermas:

O princípio do discurso e a forma jurídica de relações interativas não são suficientes, por si mesmos, para a fundamentação de qualquer tipo de direito. O princípio do discurso só pode assumir a figura de um princípio da democracia, se estiver interligado com o *medium* do direito, *formando* um sistema de direitos que coloca a autonomia pública numa relação de pressuposição recíproca. (HABERMAS, 2012, p. 165, grifos do autor)

Destacando o princípio da democracia como núcleo de um sistema de direitos, Habermas concebe a gênese destes direitos de forma circular, na qual “o código do direito e o mecanismo para a produção de direito legítimo, portanto o princípio da democracia, se constituem de modo cooriginário” (HABERMAS, 2012, p. 158), mostrando-se possível a fundamentação dos direitos, “que garantem a todas as pessoas igual proteção jurídica, igual pretensão a ser ouvido, igualdade da aplicação do direito, portanto o direito a serem tratadas como iguais perante a lei, etc.”. Evidencia-se, pois, a vinculação entre a forma jurídica e o consenso entre os indivíduos, extraíndo-se daí a legitimidade da norma.

O princípio da democracia designaria, assim, um “procedimento de normatização legítima do direito”, no qual a validade das normas decorreria do “assentimento de todos os potencialmente atingidos, na medida em que estes participam de discursos racionais” (HABERMAS, p. 144, 2012), estabelecendo, pois, as bases de uma democracia deliberativa.

Dessa forma, o direito legítimo, para Habermas, encontra fundamento na democracia, sendo ela “o regime que permite, em um Estado laico, levar em consideração os diferentes tipos de discurso” (COSTA; REIS; OLIVEIRA, 2016, p. 7).

1.5 A democracia deliberativa de Habermas e os caminhos para uma participação popular efetiva na construção de uma sociedade sustentável

Ao sustentar que a legitimidade do direito decorre dos processos e pressupostos da comunicação, Jürgen Habermas assevera a importância do reconhecimento recíproco entre os indivíduos na construção de um Estado Democrático de Direito, em que os “sujeitos se reconhecem mutuamente em seu papel de destinatários de leis, erigindo destarte um *status* que lhes possibilita a pretensão de obter direitos e de fazê-los valer reciprocamente” (HABERMAS, 2012, p. 159).

É através desses processos e pressupostos comunicacionais que germina, nos dizeres de Habermas, a política deliberativa, na qual a “formação democrática da opinião e da vontade funcionam como a comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei” (HABERMAS, 2012, p. 23), mostrando-se essencial o envolvimento dos indivíduos no que diz respeito às deliberações governamentais, de modo que, na Teoria do Discurso

o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações

institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal. (HABERMAS, 2012, p. 21).

Na análise da política deliberativa, Habermas perpassa pelos modelos normativos da democracia, com vistas a demonstrar a possibilidade de mudança de perspectivas, orientada pela “estrutura discursiva de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma qualidade racional de seus resultados” (HABERMAS, 2012, p. 28).

Ao deter-se nos modelos normativos de democracia, Habermas inicia uma análise entre o modelo empirista e o modelo normativista, sendo que o primeiro modelo reduz o poder político ao poder social, embora “nem a pretensão de legitimidade do direito (...) nem a necessidade de legitimação (...) são descritas na perspectiva dos participantes” (HABERMAS, 2012, p. 11).

Já no modelo de democracia sob a concepção normativista, “as práticas democráticas podem ser legitimadas através de uma descrição empirista, na visão dos próprios participantes”. Nesse caso, a estabilidade do Estado se manteria “da ordem por ele mantida”, sendo certo que a estabilidade equivaleria à legitimidade. Dessa forma, a legitimidade do Estado seria medida objetivamente, através do “reconhecimento fático por parte dos que estão submetidos à sua autoridade”, podendo ir “da simples tolerância até o livre consentimento” (HABERMAS, 2012, p.12).

No entanto, Habermas assevera que esse modelo subtrai uma avaliação objetiva das práticas democráticas, sendo certo que a legitimação do poder político seria aceita “contanto que contribua eficazmente para a estabilização da autoridade política”, em que, então, “uma ditadura que possibilitasse a estabilidade do Estado, no quadro de uma legitimação socialmente reconhecida, teria que ser tida como legítima” (HABERMAS, 1995, p. 12).

Como resultado dessa análise, Habermas assevera

que os cidadãos racionais não teriam razões suficientes para manter as regras do jogo democrático, caso se limitassem a uma autodescrição empirista de suas práticas. Parece claro que uma teoria com pretensões de justificação não pode escamotear o sentido normativo genuíno da compreensão intuitiva da democracia. (HABERMAS, 1995, p. 18)

Nesse cenário, Habermas sustenta que a teoria do discurso assimila elementos de ambas as concepções, “integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão”, nos apresentando, assim, o modelo deliberativo, “constituente do âmago do processo democrático” (HABERMAS, 2012, p. 19).

a teoria do discurso assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão. Esse processo democrático estabelece um nexos interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autoentendimento e discursos de justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos. (HABERMAS, 2012, p. 19)

Ainda analisando modelos de democracia tradicionais, Habermas realiza um exame sobre a concepção democrática republicana e liberal, com vistas a desenvolver seu modelo procedimental de política deliberativa. Para tanto, Habermas destaca que a diferença incontestável entre as duas concepções está na forma do processo democrático, pois enquanto no modelo liberal “o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade”, em que a política tem a função de “agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos”, a concepção republicana vai além dessa função mediadora, na qual a política é constitutiva “do processo de formação da sociedade” (HABERMAS, 1995, p. 39).

Há ainda outras diferenças que separam tais concepções democráticas, a exemplo do conceito de direito e de cidadão, em que este último é, no modelo liberal, compreendido como sujeito de direitos subjetivos, podendo “controlar em que medida o poder do Estado se exerce no interesse deles próprios como pessoas privadas”. Já no modelo republicano, o conceito de cidadão é caracterizado por critérios de *liberdades positivas*, garantindo a participação dos cidadãos em atos comuns, nos quais eles tornam-se “autores políticos responsáveis por uma comunidade de pessoas livres e iguais” (HABERMAS, 1995, p. 41).

Tais diferenças são destacadas por Habermas para demonstrar o processo político em cada um desses modelos, sendo que na concepção liberal a participação dos sujeitos, através do voto, “não representa um juízo coletivo da razão, mas uma soma vetorial num campo de forças. Por outro lado, na concepção republicana, embora a opinião pública esteja “orientada para o entendimento”, o processo democrático é dependente das “virtudes dos cidadãos orientados para o bem comum”, sendo certo que essa base ideológica erra no “*estritamente ético dos discursos políticos*” (HABERMAS, 1995, p. 44, grifos do autor).

Partindo de tais análises, Habermas expõe verdadeira alternativa aos sistemas políticos ao apresentar o conceito de política deliberativa, enquanto modelo democrático pautado na “*pluralidade* de formas de comunicação nas quais uma vontade comum pode se formar, não somente pela via de uma autocompreensão ética, mas também mediante o equilíbrio de interesses e compromissos” (HABERMAS, 2012, p. 47, grifos no original). Tal modelo é

denominado procedimental, pois funda-se na institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicativos já demonstrados.

A democracia deliberativa, portanto, funda-se na formação democrática da vontade e constituição informal da opinião, consistindo “numa rede de discursos e de negociações”, possibilitando a resolução dos problemas sociais que são decorrentes “de uma fracassada integração funcional, moral e ética da sociedade” (HABERMAS, 2012, p. 47), impondo-se a necessária consideração de que a força legitimadora do direito decorre do entendimento mútuo entre os atores sociais.

Tal modelo de democracia procedimental, afirma Habermas, não é compatível com a concepção de uma sociedade centrada no Estado, pretendendo ser “neutro em relação a projetos de vida concorrentes” (HABERMAS, 2012, p. 10). Desse modo, o modelo de democracia deliberativa proposto por Habermas

não precisa mais operar com o conceito de uma totalidade social centrada no estado, representado como um sujeito superdimensionado e agindo em função de um objetivo. Ele também não representa a totalidade num sistema de normas constitucionais que regulam de modo neutro o equilíbrio do poder e dos interesses segundo o modelo do mercado. (...) A teoria do discurso conta com *intersubjetividade* dos processos de entendimento, situada num nível superior, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas. (HABERMAS, 2012, p. 21)

A democracia deliberativa parte, portanto, das regras do discurso, não estando contra o Estado, nem centrada nele, mas posta em posição de equilíbrio. É nesse sentido que este modelo deliberativo mostra-se capaz de “se sobrepor ao discurso econômico e ao discurso burocrático, buscando, idealmente, a integração social, entre os diferentes discursos” (COSTA; REIS; OLIVEIRA, 2016, p. 8).

Sobre tal perspectiva, a democracia deliberativa demonstra uma nova concepção do sistema político democrático, direcionado à participação racional dos indivíduos, que se veem integrados através do diálogo, de modo que passam a exercer a cidadania de forma desvinculada das concepções individualistas, pautadas exclusivamente no dinheiro e no poder.

Enquanto processo democrático, a democracia deliberativa apresenta-se como uma teoria capaz de envolver os indivíduos nas decisões que dizem respeito à sociedade, em que “a aceitabilidade dos argumentos postos não pode ocorrer por força ou qualquer tipo de coerção, mas porque possui certa razoabilidade” (REIS, 2016, p. 13).

Ainda a respeito da participação dos indivíduos nos processos decisórios que digam respeito à sociedade, destaca-se a lição de Beatriz Souza Costa, Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís Oliveira:

A democracia, como é entendida por Habermas, admite que diferentes tipos de discurso sejam ouvidos na sociedade. O que permite vozes dissonantes da maioria também serem ouvidas. Claramente, a democracia não deve ser compreendida como sendo a prevalência do discurso da maioria. Mesmo que a institucionalização seja fundamental para a efetivação e consolidação do processo deliberativo, o discurso na democracia não se restringe aos partidos, aos políticos profissionais ou aos juristas. A visão de Habermas abre a possibilidade de ONGs, Igrejas ou outras associações, assim como um único indivíduo, de se colocarem no debate público. (COSTA; REIS; OLIVEIRA, 2016, p. 14)

Utilizando-se dos elementos e mecanismos da democracia deliberativa, evidencia-se a possibilidade de um pensar voltado aos anseios socioambientais dos indivíduos, que se veem inseridos em um espaço que degrada e exclui, mostrando-se possível a construção de uma sociedade verdadeiramente sustentável, através da alteração dos paradigmas dominantes do conhecimento que hoje se pautam no desenvolvimento a qualquer custo, para que contemplem a efetiva participação popular na elaboração de políticas públicas direcionadas ao respeito para com o outro e com o meio, conforme enuncia Reis:

A reflexão socioambiental pode buscar no pensamento habermasiano um fundamento para justificar os diferentes tipos de discurso que são salvaguardados na democracia deliberativa. As questões ambientais, por exemplo, são anteriores à própria política. Antes que um assunto se torne 'lei', o diálogo entre os diversos atores já vem ocorrendo. (COSTA; REIS; OLIVEIRA, 2016, p. 14)

Por óbvio, uma sociedade sustentável parte de certos pressupostos que demandam diálogo e integração entre os indivíduos, não sendo concebível que a mera menção ao termo sustentável seja suficiente para garantir um processo democrático de construção de espaços de convivência inclusivos e socioambientalmente equilibrados.

2 CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO

Ao enunciar a linguagem como uma nova perspectiva do conhecimento e da ação humana, direcionada ao entendimento entre os indivíduos na busca pela otimização de suas capacidades e, por consequência, aprimoramento da sua relação com o outro e com o meio, a cidade revela-se como o espaço propício ao desenvolvimento desse diálogo, que deve pautar-se, inexoravelmente, na integração dos sujeitos e no cuidado com o meio.

A própria Constituição Federal, ao assegurar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, dispõe a respeito da garantia, aos indivíduos, de condições de vida com dignidade, que devem ser consubstanciadas na efetivação dos direitos fundamentais, a exemplo do direito à moradia, à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer, todos que dizem respeito à qualidade de vida digna (BRASIL, 1988).

Enquanto espaço de convivência dos indivíduos, dotada de toda uma infraestrutura composta por bens e serviços públicos que têm por objetivo o bem-estar de seus habitantes, a cidade é compreendida, na atualidade, como o *habitat* natural do homem, onde os indivíduos exercitam suas capacidades em busca da “sadia qualidade de vida”, conforme destaca José Roberto Marques (2010, p. 97).

Em sua gênese, a cidade surge diante da necessidade dos indivíduos de manterem suas condições de vida como alimentação, moradia, vestuário, segurança, entre outros elementos, que somente poderiam ser assegurados, conforme destaca Platão, a partir da união de esforços e características diversas, em que cada indivíduo seria capaz de desempenhar atividades essenciais à subsistência humana. É através, portanto, desta integração dos indivíduos em um espaço de desenvolvimento comum que a cidade pode ser compreendida como o espaço possibilitador do diálogo, eis que permite aos seus integrantes a construção conjunta do meio social (PLATÃO, 2000).

É inserido nessa perspectiva de essencialidade da cidade para a subsistência dos indivíduos, que Aristóteles defendeu a vida na cidade por tornar o homem completo, eis que permite o desenvolvimento integral de suas capacidades. Em outras palavras, a vida em sociedade está atrelada à própria natureza humana (ARISTÓTELES, 2000).

A cidade é, desde a antiguidade, compreendida como espaço de convivência e subsistência, capaz de propiciar aos indivíduos um desenvolvimento conjunto por meio da união das potencialidades, concretizadas nas atividades desempenhadas por cada um, seja o

comerciante, o guarda, o governante, o artista, o produtor, que formam a estrutura indispensável à existência humana.

Ao longo da história, as cidades passaram por inúmeras transformações de ordem estrutural, institucional, religiosa e valorativa, capazes de reacender, a cada período, o questionamento a respeito da imprescindibilidade da vida em sociedade. Tais transformações, contudo, são inerentes à própria evolução humana, conforme destaca Fustel de Coulanges.

As grandes transformações, de tempos em tempos surgidas na constituição das sociedades, não podem aparecer como efeito nem do acaso, nem só da força. A causa que as produz deve ter algo de poderoso, devendo residir no próprio homem. Se as leis da associação humana já não são as mesmas da antiguidade, o motivo está em que algo do próprio homem se transformou. (COULANGES, 1995, p. 12)

Por óbvio, mostra-se impossível delimitar a compreensão da cidade somente em relação a certos períodos da história. No entanto, revela-se primordial ressaltar alguns elementos originais das aglomerações urbanas capazes de possibilitar uma compreensão elevada a respeito da essencialidade do meio urbano na contemporaneidade.

2.1 A cidade, suas transformações e perspectivas

As transformações urbanas ocorridas nos últimos séculos evidenciaram o dinamismo da cidade, que absorveu características de inúmeros períodos históricos que hoje refletem em sua constituição. Em relação à sua constituição histórica, a cidade pode ser compreendida, primitivamente, como espaço de estabilidade e movimento, cujas características mais significativas decorrem do mundo animal, no qual certas espécies tendem a criar laços de fixação em determinadas localidades para se alimentarem e reproduzirem, conforme destacado por Lewis Mumford:

A vida humana agita-se entre dois polos: movimento e repouso. O contraste entre essas duas situações pode ser explicado pelo rompimento original entre protozoários, quase todos de movimentos livres, que constituíram o reino animal, e os organismos relativamente sésseis, que pertencem ao reino vegetal. Os primeiros, como ocorre à ostra, tornam-se às vezes superadaptados a uma posição fixa e perdem a faculdade do movimento, ao passo que muitas plantas se libertam, em certo grau, por meio de raízes subterrâneas e acima de tudo, pelo desligamento e migração de sementes. Em todos os níveis de vida troca-se mobilidade por segurança ou, ao contrário, a imobilidade pela aventura. (MUMFORD, 1998, p. 11)

Tais características, absorvidas pela cidade, no entanto, não implicam na afirmação de uma continuidade biológica do reino animal, conforme adverte Mumford, sendo certo que tais

observações dizem muito mais respeito a um “exemplo de paralelismo e de convergência” (MUMFORD, 1998, p. 12).

Distanciando-se das características do reino animal, o autor apresenta características próprias das aglomerações humanas, que diz respeito aos cemitérios e templos, que demonstram o fascínio do homem pelos mortos e cultos respectivos, que diziam respeito aos “marcos aos quais provavelmente retornavam os vivos, a intervalos, a fim de comungar com os espíritos ancestrais ou aplacá-los”, asseverando, ainda, que “a cidade dos mortos antecede à cidade dos vivos”, enquanto ponto de fixação e retorno (MUMFORD, 1998, p. 13).

Antes mesmo que a cidade seja um lugar de residência fixa, começa como um ponto de encontro aonde periodicamente as pessoas voltam: o imã precede o recipiente, e essa faculdade de atrair os não residentes para o intercurso e o estímulo espiritual, não menos do que para o comércio, continua sendo um dos critérios essenciais da cidade, testemunho do seu dinamismo inerente, em oposição a forma de aldeia fixa e contida em si mesma, hostil ao forasteiro. O primeiro germe da cidade é, pois, o ponto de encontro cerimonial, que serve de meta para a peregrinação: sítio ao qual a família ou os grupos de clãs são atraídos, a intervalos determinados e regulares, por concentrar, além de quaisquer vantagens naturais que possa ter, certas faculdades ‘espirituais’ ou sobrenaturais, faculdades de potência mais elevada e maior duração, de significado cósmico mais amplo do que os processos ordinários da vida. (MUMFORD, 1998, p. 16)

Seja em relação aos traços primitivos da cidade, que dizem muito a respeito da constituição das aglomerações urbanas, seja em relação ao desenvolvimento das características dela ao longo dos séculos, observa-se uma crescente interação entre as relações humanas, que demandam, de forma crescente, uma estrutura própria destinada a atender suas necessidades vitais. A cidade revela-se, assim, para além de um espaço destinado à fixação e aos cultos, tornando-se meio primordial de desenvolvimento das dimensões da vida (MUMFORD, 1998).

Esse avanço das aglomerações urbanas, enquanto núcleos de desenvolvimento da vida humana, não diz respeito somente ao aumento numérico da população da urbe, mas sim porque tornam possível a transformação da vida daqueles indivíduos antes compreendidos pela aldeia, que passam a desenvolver novas e mais complexas potencialidades (MUMFORD, 1998).

Nenhum aumento numérico haveria, com toda probabilidade, de bastar para transformar uma aldeia numa cidade. Essa modificação requeria um desafio exterior que violentamente arrancasse a comunidade das preocupações centrais com a reprodução e nutrição; uma finalidade que fosse além da mera sobrevivência. (...) Na evolução emergente, a introdução de um novo fato não faz apenas aumentar a massa existente, mas produz uma transformação geral, uma nova configuração, que altera suas propriedades. Potencialidades que não podiam ser reconhecidas na fase pré-

emergente. (...) Os antigos componentes da aldeia foram transportados ao novo plano e incorporados na nova unidade urbana; contudo, graças a ação de novos fatores, foram eles recompostos num padrão mais complexo e instável que o da aldeia e, apesar disso, de uma forma que promoveu ulteriores transformações e desenvolvimentos. A composição humana da nova unidade tornou-se igualmente mais complexa; além do caçador, do camponês e do pastor, outros tipos primitivos introduziram-se na cidade e emprestaram sua contribuição à sua existência: o mineiro, o lenhador, o pescador, cada qual levando consigo os instrumentos, habilidades e hábitos de vida formados sob outras pressões (...). (MUMFORD, 1998, p. 37)

Dentro dessa perspectiva de meio hábil ao desenvolvimento das potencialidades humanas, antes não visualizadas em outras formas de aglomeração ou fixação humana em um território, a cidade corresponde, nos dizeres de Mumford, “à verdadeira expansão das capacidades humanas em todas as direções” (MUMFORD, 1998, p. 38), possibilitando o desenvolvimento dos transportes, da comunicação, da engenharia civil, da produção agrícola, entre outros.

Toda essa primeira fase de evolução abriu o caminho para o desenvolvimento das cidades como hoje são compreendidas, enquanto núcleos de convivência e desenvolvimento humano, sendo certo que a crescente necessidade de expansão comercial e política foi impulsionada, nos dizeres de Lewis Mumford, pelo capitalismo, que transformou a realidade urbana até então existente, com a ampliação do mercado, da indústria e do próprio espaço urbano (MUMFORD, 1998, p. 445).

No século XVII, o capitalismo alterara toda a balança de poder. A partir daquela época, o estímulo à expansão urbana veio principalmente dos mercadores, dos financistas e dos senhores de terras, que serviam às suas necessidades. Somente no século XIX foram aquelas forças grandemente aumentadas, pela pressão da invenção mecânica e do industrialismo de larga escala. (MUMFORD, 1998, p. 445)

Em busca de um largo avanço da economia capitalista, o meio urbano deu lugar a uma nova estrutura capaz de atender as necessidades do mercado, seja com o direcionamento das atividades para o subúrbio ou com a demolição das velhas estruturas ou a ocupação delas “com uma densidade muito maior do que aquela para a qual tinham sido – numa época supostamente mais pobre – projetadas. A demolição urbana e a substituição tornaram-se duas das principais marcas da nova economia” (MUMFORD, 1998, p. 448).

Destacando o impacto estrutural da economia capitalista no meio urbano, Mumford demonstra o desequilíbrio social decorrente da nova ordem implantada:

Em relação à cidade, o capitalismo foi, desde o princípio, anti-histórico: e quando suas forças se consolidaram, no decorrer dos últimos quatro séculos, seu dinamismo destruidor havia aumentado. As constantes humanas não tinham lugar no esquema capitalista: ou melhor, as únicas constantes que reconhecia eram a avareza, a cupidez e o orgulho, o desejo de dinheiro e de poder. A condição do sucesso pecuniário era desprezar o passado, porque se tratava de um fato consumado, e acolher o novo, simplesmente porque era um afastamento e, por conseguinte, uma nova oportunidade de empreendimento lucrativo. No interesse da expansão, o capitalismo estava preparado para destruir o mais satisfatório equilíbrio social. (MUMFORD, 1998, p. 449)

Aqui, mais uma vez, mostra-se possível refletir a respeito da racionalidade tecnicista, que avança ao longo dos tempos, subjugando o meio e os indivíduos, através de uma razão manipulatória centrada na relação objetivante entre os sujeitos (LEFF, 2000). Nesse contexto, a cidade passa a experimentar uma configuração diferente daquela até então existente, fundada no comércio e população locais, perdendo sua autonomia e autossuficiência, conforme enfatizado por Lewis Mumford, em que a nova estrutura econômica introduz “um elemento de instabilidade, aliás, de corrosão ativa”, alterando, assim, toda a base da urbe (MUMFORD, 1998, p. 451).

É em razão de uma exaltação do desenvolvimento urbano pautado na especulação e no lucro em detrimento do valor das tradições urbanas, que o capitalismo “tendeu a dismantelar toda a estrutura da vida urbana e colocá-la numa nova base impessoal: o dinheiro e o lucro”, alterando, por completo, a sociedade urbana, que passou a identificar a cidade como algo efêmero, eis que entendida como mero produto (MUMFORD, 1998, p. 451).

O crescimento dos centros urbanos, a partir do século XIX, apresentou particularidades próprias em relação às novas demandas sociais e econômicas da época, notadamente no que diz respeito ao aumento da população urbana, o que influenciou diretamente a industrialização de outras localidades até então predominantemente rurais, a exemplo da Inglaterra, onde “chegou-se a verificar que mais de oitenta por cento de toda a população vivia em centros de mais de dois mil e quinhentos habitantes” (MUMFORD, 1998, p. 485).

Embora a cidade seja preexistente ao processo de industrialização, este é, nos dizeres de Henri Lefebvre, “o motor das transformações da sociedade”, eis que traz consigo o processo de urbanização, com aumento da população urbana, em razão do desenvolvimento de novos centros e o incremento de novas atividades, emergindo daí uma nova forma de vida, de modo que a indústria passa a construir “seus próprios centros urbanos” (LEFEBVRE, 2001, p. 15).

Ao que o autor denomina de fenômeno urbano, compreende-se uma expansão da cidade, tanto no que diz respeito ao aumento da população, quanto no tocante ao incremento do mercado e na diversidade de atividades, deixando para trás os “antigos gêneros de vida”, trazendo consigo uma nova realidade urbana, que passa a ser compreendida como um novo “modo de viver mais ou menos intenso ou degradado: *a sociedade urbana*” (LEFEBVRE, 2001, p. 19, grifo do autor).

Por óbvio, o adensamento demográfico alterou por completo a estrutura urbana, de modo que o incremento da economia, através da industrialização, mostrou-se essencial para o atendimento das novas demandas sociais. No entanto, nem mesmo com todos os avanços econômicos e estruturais, foi possível compreender a cidade como uma “unidade social e política”, sendo certo que,

exceto no caso de serviços públicos tais como condutos de gás, encanamento de água e equipamentos sanitários, muitas vezes tardiamente introduzidos, muitas vezes malfeitos, sempre mal distribuídos, a cidade industrial não podia reclamar quaisquer melhoramentos importantes em relação à pequena cidade do século XVII. Na verdade, as metrópoles mais ricas e “progressistas” muitas vezes negavam-se as necessidades elementares da vida, tais como a luz e o ar, que até mesmo aldeias atrasadas ainda possuíam. (MUMFORD, 1998, p. 487)

Partindo dessa nova compreensão da cidade, enquanto simples meio necessário à expansão e ao desenvolvimento urbano de ordem estritamente econômica, os laços até então existentes entre os habitantes da *urbe*, como solidariedade, comunhão e proximidade, foram cedendo lugar ao ímpeto capitalista de acumulação de riqueza, distanciando cada vez mais os indivíduos da sua relação com o próprio meio que estão inseridos. Destacando o isolamento dos indivíduos, Mumford assevera:

A metrópole, em sua fase final de desenvolvimento, torna-se um artifício coletivo para fazer funcionar esse sistema irracional e para dar àqueles que são, na realidade, as suas vítimas a ilusão de poder, riquezas e felicidades, de se encontrarem no próprio pináculo do desenvolvimento humano. Mas, na realidade, suas vidas acham-se constantemente em perigo, sua riqueza é insípida e efêmera, seu lazer é sensacionalmente monótono e sua patética felicidade maculada por constantes e justificadas antecipações de violência e morte súbita. Cada vez mais, verificam ser ‘estranhos e receosos’, num mundo que não foi feito por eles: um mundo que responde cada vez menos ao comando humano direto, cada vez mais vazio de significado humano. (MUMFORD, 1998, p. 589)

Refletindo sobre a crise experimentada pelos centros urbanos, em decorrência de um crescimento econômico flagrantemente desconsiderador das demandas sociais, destaca-se uma análise realizada pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), ocorrido na Grécia no ano de 1933, e que delimitou bem a situação urbana vivenciada em

algumas cidades, embora os problemas decorrentes sejam características recorrentes nos centros urbanos da atualidade:

A maioria das cidades estudadas oferece hoje uma imagem do caos. Essas cidades não correspondem, de modo algum a sua destinação, que seria satisfazer as necessidades, primordiais, biológicas e psicológicas de sua população (...). Todas testemunham o mesmo fenômeno: a desordem instituída pelo maquinismo em uma situação que comportava até então uma relativa harmonia; e também a ausência de qualquer esforço sério de adaptação. Em todas essas cidades o homem é molestado. Tudo que o cerca sufoca-o e esmaga-o. Nada do que é necessário a sua saúde física e moral foi salvaguardado ou organizado (...). A cidade não corresponde mais a sua função, que é a de abrigar os homens, e abrigá-los bem. (IPHAN, 1933)

Denota-se, assim, que, além do rompimento dos laços sociais antes visualizados no espaço urbano, o simples crescimento da cidade em termos econômicos impede um avanço conjunto de todos os setores da sociedade, emergindo dessa estrutura os crescentes e frequentes problemas urbanos da atualidade que dizem respeito a um adensamento demográfico que não é acompanhado pelo aprimoramento da estrutura urbana que diga respeito à garantia de direitos fundamentais, relacionados ao próprio bem-estar dos indivíduos na cidade.

No que diz respeito ao Brasil, o crescimento das cidades também não foi acompanhado por um aprimoramento da estrutura urbana, o que acabou por viabilizar o crescimento da cidade irregular, conforme sustenta Celso Antônio Pacheco Fiorillo, onde a população, não abrangida pela cidade regular, organiza-se por conta própria na qual “o terreno é ocupado sem um título jurídico, as casas são construídas com recursos próprios, os serviços faltam ou são introduzidos a seguir, com critérios totalmente diversos daqueles que valem para o resto da cidade” (FIORILLO, 2012, p. 32).

Corroborando a precariedade da estrutura urbana em atenção às crescentes demandas sociais, dados do IBGE apontam, em 2010, um déficit habitacional no Brasil de 6,490 milhões de unidades, déficit esse acompanhado pela ausência de serviços públicos básicos como energia elétrica, transporte, saneamento básico entre outros (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

Nesse sentido impõe-se, mais do que o equilíbrio do crescimento, a orientação dele “na direção do desenvolvimento”, o que significa “prospectar as novas necessidades, sabendo que tais necessidades são descobertas no decorrer de sua emergência e que elas se revelam no decorrer da prospecção” (LEFEBVRE, 2001, p. 124).

Impõe-se, de fato, o desenvolvimento do meio urbano em atenção às demandas sociais que dizem respeito à garantia concreta dos direitos fundamentais aplicáveis à cidade que

dizem respeito ao saneamento básico, saúde, transporte, habitação, entre outros, restando essencial uma análise reflexiva da cidade por ser “o local por excelência da vivência humana” (REIS, 2013, p. 46).

É certo, contudo, que apenas analisando determinados períodos do contexto histórico da criação e desenvolvimento dos centros urbanos, não seria possível observar as dificuldades, os avanços, os retrocessos e o legado das cidades antigas para o mundo contemporâneo.

Tal análise sucinta, contudo, mostra-se primordial e suficiente para demonstrar alguns dos caminhos até então percorridos pelos indivíduos na cidade, buscando-se mecanismos capazes de direcionar as atuais estruturas urbanas em busca de possibilitar condições de vida dignas aos indivíduos, demonstrando a necessidade de fortalecimento do sentimento de pertencimento em relação ao espaço urbano.

Lewis Mumford, ao asseverar que a principal razão da cidade é a eclosão de todas as dimensões da vida, pretende demonstrar que nela os indivíduos são capazes de alcançar o progresso conjunto, através de uma “participação consciente” (MUMFORD, 1998, p. 621), onde todos, e cada um, mostram-se responsáveis pela construção e avanço de mecanismos e elementos básicos de sobrevivência.

Enquanto meio possibilitador do avanço integrado das capacidades humanas, a cidade deve ser compreendida, na atualidade, como espaço de inclusão, abrangendo todos os seus elementos que digam respeito à vida do indivíduo, seja o ambiente de trabalho, a escola, os espaços públicos e a própria moradia. Tal concepção se fortalece através dos laços de pertencimento, tornando um imperativo o “direito de que cada um se desenvolva segundo suas próprias potencialidades, recebendo iguais possibilidades de crescimento” (FARINA; TRARBACH, 2009).

O espaço é um elemento fundamental da identificação dos cidadãos com as cidades, seja nos seus espaços públicos, como as praças e os parques, nas suas construções referenciais das várias formas de viver, nos espaços do bairro ou mesmo nas suas moradias. Na construção da nossa identidade vários sentidos desempenham o papel e nos ligar às pessoas, às coisas e aos acontecimentos, mas o espaço é um dos principais. É por meio da lembrança dos lugares que as nossas experiências se fixam na memória e na nossa sensibilidade. Pertencer a uma cidade, a um estado ou a uma nação não é apenas uma condição legal, mas principalmente o compartilhamento de experiências e de vivência dos lugares. (ANDRADE, 2009, p. 03)

Ainda sobre o sentimento de pertença, destaca-se

Mesmo num tempo de multiterritorialidades, em que muitos têm a possibilidade de habitar diversas cidades ao longo da vida, seja em sucessão ou em alternância, pela

mudança definitiva de residência, como pelo turismo, pela dupla residência, ou até por força das deslocações de trabalho que podem ou não ser diárias, regra geral, a principal cidade de referência para cada um de nós é a "nossa cidade", ou seja, a cidade onde nascemos e/ou habitamos, a que melhor conhecemos e relativamente à qual comparamos todas as demais (...) Por isso, além de a mesma cidade ser apreendida sempre parcialmente, de forma relativamente fugaz e de modo diferente pela mesma pessoa se chove ou faz sol, é dia ou noite, dia de trabalho ou fim-de-semana, Inverno ou Verão, ela também é diferente entre vários observadores, na comparação com a cidade implícita de cada um. (FERNANDES; MEIRINHOS, 2008, p. 129)

Concebendo-se a cidade enquanto espaço integrador de todos os elementos da vida humana, abre-se um caminho para aquilo que se denomina de direito à cidade que, nos dizeres de Henri Léfèbvre “pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 80), entendido, pois, como o próprio direito à vida com dignidade, que diga respeito à redução das desigualdades sociais, proteção do meio ambiente e a garantia de direitos fundamentais que envolvam saúde, educação, lazer, transporte, entre outros.

2.2 Meio ambiente urbano: o direito fundamental à cidade

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, em razão de sua essencialidade à vida humana, foi elevado constitucionalmente ao patamar de direito fundamental (art. 5º, parágrafo 2º e art. 225), sendo possível asseverar que se trata de direito à própria vida, porquanto decorre da proteção e garantia de todos os elementos indispensáveis à existência humana.

Édis Milaré, ao sustentar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto pressuposto inafastável do direito à sadia qualidade de vida, assevera:

O reconhecimento do direito ao ambiente sadio configura-se como extensão do direito à vida, quer sobre o enfoque da própria existência física e da saúde dos seres humanos, que quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver. (MILARÉ, 2011, p. 131)

Trata-se, portanto, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, de um direito difuso, pertencente a toda sociedade, devendo ser tutelado pelo Estado e pelos indivíduos, entendido, assim, como verdadeiro direito de personalidade, eis que diz respeito à própria vida com qualidade, que, nos dizeres de Selene C. Herculano:

é soma das condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas coletivamente construídas e postas à disposição dos indivíduos para que estes possam realizar suas potencialidades: isso inclui a acessibilidade à produção e ao consumo, aos meios para produzir cultura, ciência e arte, bem como pressupõe a existência de mecanismos de comunicação, de informação, de participação e de

influência nos destinos coletivos, através da gestão territorial que assegure água e ar limpo, higiene ambiental, equipamentos coletivos urbanos, alimentos saudáveis e a disponibilidade de espaços naturais amenos urbanos, bem como da preservação de ecossistemas naturais. (HERCULANO, 2000, p. 22)

Em razão da crescente tomada de consciência, por parte dos indivíduos, da indispensabilidade de um equilíbrio entre desenvolvimento e garantia de direitos socioambientais, torna-se indispensável uma reflexão, por parte de estudiosos, especialistas, juristas, legisladores, gestores e a sociedade em geral, a respeito do atual estágio de desenvolvimento humano, impondo-se extrema e cuidadosa atenção em relação às questões socioambientais, flagrantemente desconsideradas em detrimento de um crescimento econômico tão ferozmente direcionado ao lucro e ao acúmulo de capital.

De fato, um crescimento econômico direcionado ao acúmulo de capital e à pura e simples exploração da natureza, desvinculado, portanto, das verdadeiras demandas sociais e ambientais, mostra-se flagrantemente contrário a qualquer forma de desenvolvimento, sendo certo que “desenvolver significa buscar bons índices econômicos a partir da manutenção e da ampliação de garantias socioambientais” (THOMÉ; ARAÚJO, 2015, p. 20).

Assevera-se, ainda, que ao se sustentar a essencialidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, não se está imprimindo, aqui, um caráter antropocêntrico a tal proteção, conforme defendido por doutrinadores a exemplo de Fernando da Costa Tourinho e José Roberto Marques, impondo-se a consideração de um ambiente indispensável à existência digna que diga respeito à prevalência do respeito à vida humana e a todos os seres vivos (MARQUES, 2010).

É dentro de tal perspectiva, portanto, que se impõe a análise a respeito da indispensabilidade de um desenvolvimento sustentável, capaz de integrar e compatibilizar crescimento econômico e a essencial proteção concreta dos direitos e garantias socioambientais, destacando-se, para tanto, a sustentabilidade como ação direcionada à manutenção do desenvolvimento do planeta, levando-se em conta “a capacidade de regeneração dos ecossistemas e as necessidades das futuras gerações” (RODRIGUES; LUMERTZ, 2014, p. 116).

É por meio da incorporação, ao crescimento econômico, das demandas sociais e ambientais, que se mostra possível o aprimoramento e o avanço do que se quer, efetivamente, dizer a respeito de um desenvolvimento sustentável, notadamente no que tange à aplicação concreta da sustentabilidade nas estruturas socioeconômicas.

A esse respeito, destaca-se que,

apesar da aparente crise por que passa, a sustentabilidade deve ser discutida do ponto de vista da justiça entre gerações, compartilhando o bem-estar entre as pessoas do presente e do futuro – o que não implica condicionar a atividade econômica ao estado estacionário, mas, sim, discuti-la considerando o aspecto do desenvolvimento econômico (de modo que o bem-estar das gerações futuras deve estar no mesmo plano daquele da geração presente). (RODRIGUES; LUMERTZ, 2014, p. 112)

José Eli da Veiga, ao asseverar a sustentabilidade como valor social a ser assegurado pelas Nações, objetivando tanto a redução das desigualdades como a compatibilização entre crescimento econômico e conservação do meio ambiente, sustenta que “o desenvolvimento tem a ver, primeiro e acima de tudo, com a possibilidade de as pessoas viverem o tipo de vida que escolheram, e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem as suas escolhas” (VEIGA, 2010, p. 80).

O ambiente revela-se, assim, para além de mero meio de desenvolvimento das capacidades humanas, mostrando-se vital para a própria existência digna dos indivíduos, restando imprescindível, neste ponto, uma análise mais aprofundada em relação a um aspecto do meio ambiente que diz respeito ao local “materializador das atividades humanas e garantidor de direitos fundamentais”, o meio ambiente artificial, que está, nos dizeres de Celso Antônio Pacheco Fiorrillo, “diretamente relacionado ao *conceito de cidade*” (FIORILLO, 2013, p. 79, grifo do autor).

Conforme asseverado por José Roberto Marques (2010), embora o meio ambiente seja uno, ele pode ser analisado sob diversas perspectivas, que dizem respeito ao meio ambiente natural, urbano, cultural e do trabalho, destacando-se, contudo, que não se tratam de aspectos isolados, mas sim interdependentes.

O meio pode ser estudado a partir de qualquer desses aspectos, o que não significa dizer que sejam independentes um do outro. Sempre que tratarmos de um deles, verificaremos uma total interdependência para com os demais, a significar que um aspecto exerça influência significativa sobre o outro, demandando, dessa forma, uma análise, senão conjunta, ao menos paralela. (MARQUES, 2010, p. 42)

A análise sob o aspecto do meio ambiente urbano enaltece a característica dele de espaço de desenvolvimento das capacidades humanas, considerando-se, ainda, “que a maior parte da população mundial vive e desenvolve suas atividades nos centros urbanos” (SALAZAR JR., 2011, p. 140).

É a partir da década de 70 que os estudos sobre o meio ambiente passaram a incorporar a perspectiva urbana, “iniciando-se na década de 90 uma profunda discussão sobre os efeitos da urbanização no meio ambiente” (SALAZAR JR., 2011, p. 140), restando

evidente a essencialidade de uma análise integrada do meio ambiente físico e meio ambiente urbano.

José Roberto Marques, ao destacar a integração entre o meio natural e o meio artificial sustenta que “cuidar do meio urbano é cuidar, também, do ambiente natural, pois este sofre as consequências da degradação ambiental urbana” (MARQUES, 2010, p. 53). Nesse sentido, assevera-se que ao se falar em sadia qualidade de vida impõe-se, inexoravelmente, um equilíbrio entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental.

A esse respeito, destaca-se a lição de João Roberto Salazar Jr. (2011), sobre a importância da Declaração do Meio Ambiente de 1972, que dispôs, de forma expressa, sobre os benefícios socioambientais decorrentes de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, notadamente referindo-se ao Princípio 2 da Declaração, que dispõe sobre a essencialidade de um planejamento “tanto na ocupação do solo para fins agrícolas como na urbanização com vistas a evitar efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente e obter o máximo benefício social, econômico e ambiental para todos” (ONU, 1972).

Dados da terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (HABITAT III), de maio de 2016, dão conta de que pela primeira vez na história, mais de metade da humanidade vive em áreas urbanas, sendo que, em 2050, 70% da população vivendo nas cidades, “colocando a urbanização com um dos movimentos mais transformadores do século XXI, intensificando os desafios e oportunidades de cunho social, econômico, político, cultural e ambiental” (ONU, 2016, p. 01).

Embora interdependente do meio ambiente natural, mostra-se cada vez mais característico dos espaços urbanos o uso indiscriminado dos recursos naturais, decorrente de uma estrutura urbana desordenada, cujo crescimento, em termos populacionais e espaciais, não é acompanhado por um planejamento capaz de direcionar o avanço do espaço urbano, decorrendo daí a afirmação de que “a cidade criada para suprir necessidades do homem e proporcionar-lhe bem-estar e segurança, acabou revelando-se um importante elemento que contra ele age, deteriorando sua qualidade de vida” (MARQUES, 2010, p. 91).

Diante de tal quadro e no que diz respeito ao desenvolvimento das cidades e a necessária proteção do meio ambiente e garantia de direitos sociais, impõe-se uma alteração de postura, tanto dos indivíduos quanto da administração pública, que garanta o bem-estar de todos.

Tal alteração de postura é necessária, pois implica na própria compatibilização entre o crescimento da cidade e meio ambiente natural, conforme evidenciado por Beatriz Souza Costa e Mariza Rios:

Esta é uma mudança necessária porque é incoerente desenvolvimento sem saúde humana e ambiental, sendo que a cidade é um bem, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 como um bem ambiental que deve ser bem gerido para garantir a boa qualidade de vida humana. (COSTA; RIOS, 2013, p. 60)

Dito isso, impõe-se asseverar que a cidade, enquanto espaço social de convivência, deve buscar a consecução de um bem comum: a justiça social, entendida como a inclusão dos indivíduos no espaço urbano, assegurando a todos o direito à sadia qualidade de vida.

David Harvey, ao evidenciar a cidade que queremos, sustenta a necessária interligação “de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos” (HARVEY, 2012), asseverando que

o direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. (HARVEY, 2012, p. 74)

As cidades refletem, conforme asseverado por José Roberto Marques (2010, p. 89), “a cultura de seu povo”, apresentando particularidades estruturais que requerem atenção especial do poder público de modo a assegurar as demandas sociais que se transformam ao longo dos anos.

Enquanto espaço de exercício das atividades humanas, as cidades refletem a própria materialização do direito a uma vida com dignidade, oportunizando aos indivíduos estruturas sociais, como escola, trabalho, cultura, saúde, lazer, entre outros, capazes de garantir o desenvolvimento pleno das capacidades humanas, tornando-se, portanto, “lugar de exercício e cumprimento dos direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o uso equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos (...)” (OSÓRIO, 2006, p. 196).

Em atenção aos anseios por uma estrutura urbana capaz de garantir, de forma efetiva, os direitos fundamentais ligados ao espaço urbano, o Fórum Social Mundial, de 2002, realizado em Porto Alegre, iniciou a formulação da chamada Carta Mundial do Direito à Cidade, estimulando, assim, o desenvolvimento da concepção do direito à cidade como “um novo direito humano coletivo” (OSÓRIO, 2006, p. 196), consubstanciado no direito à vida urbana com qualidade.

O direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização; o direito ao exercício da cidadania e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade; a produção social do habitat; o respeito

às minorias e à pluralidade ética, racial, sexual e cultural. O Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos. (OSÓRIO, 2006, p. 195).

Com fins de justiça social, a Carta Mundial do Direito à Cidade tornou-se um instrumento de exigibilidade de direitos, nos termos destacados por Letícia Marques Osório, de modo que enfatizou a importância de uma gestão urbana democrática direcionada à implementação “de um modelo de desenvolvimento econômico mais justo e sustentável” (OSÓRIO, 2006, p. 196), trazendo, dessa forma, elementos capazes de delinear uma gestão urbana eficaz no atendimento das demandas sociais.

Um instrumento com essas características pode ter distintas funções e finalidades: constituir-se como um referencial político, social, econômico e ambiental a ser construído; como um conjunto de princípios orientadores dos processos de produção, construção e gestão das cidades, comprometidos com o cumprimento dos direitos humanos; e como uma carta que estabelece direitos, deveres, mecanismos de exigibilidade e fiscalização que vão orientar a ação dos agentes públicos e privados que atuam nas cidades. (OSÓRIO, 2006, p. 195)

É em razão da interdependência do direito à cidade em relação a todos os outros direitos humanos, que se exalta um meio ambiente urbano equilibrado, direcionado ao atendimento efetivo das demandas socioambientais, garantindo a todos o uso equitativo e pleno dos recursos urbanos disponíveis, concebendo-se, ainda, uma estrutura urbana adequada à concretização de tais direitos. Destaca-se, assim, a função social da cidade, que é cumprida quando

proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, *caput*), bem como quando garante a todos um *piso vital mínimo*, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º. (FIORILLO, 2013, p. 550, grifo do autor).

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, ao dispor sobre os princípios e fundamentos do direito à cidade enunciou que às cidades cumpre assegurar “a dignidade e o bem-estar coletivo de todas as pessoas, em condições de igualdade, equidade e justiça”, sendo que todas as pessoas têm o direito “de encontrar nas cidades as condições necessárias para sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica, assumindo o dever de solidariedade” (BRASIL, 2004).

Para tanto, enfatizou a função social da cidade através da “realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de

equidade distributiva” (BRASIL, 2004), preconizando, assim, a elaboração de políticas públicas que façam prevalecer o interesse social, sendo certo que o direito à cidade

amplia o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado na moradia e no bairro até abarcar a qualidade de vida à escala da cidade e de seu entorno rural, como um mecanismo de proteção da população que vive nas cidades ou regiões em acelerado processo de urbanização. Isso implica em enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos. (BRASIL, 2004)

Ainda sobre a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, Nelson Saule Júnior assevera que ela estabelece medidas para a realização concreta do direito à cidade, entendida, assim, como verdadeiro instrumento direcionado à alteração da atual realidade urbana insatisfatória, estabelecendo, para tanto, “medidas de implementação e supervisão do direito à cidade e os compromissos para as redes e organizações sociais, governos nacionais e locais e organismos internacionais, para sua implementação” (SAULE JR., 2005, p. 03).

Entre os compromissos da Carta a serem assumidos pelos governos nacionais e locais está o comprometimento na elaboração e promoção de

elaborar e promover marcos institucionais que consagrem o Direito à Cidade, assim como formular, com caráter de urgência, planos de ação para um modelo de desenvolvimento sustentável aplicado às cidades, em concordância com os princípios enunciados nessa Carta; 2. Construir plataformas associativas, com ampla participação da sociedade civil, para promover o desenvolvimento sustentável nas cidades; 3. Promover a ratificação e aplicação dos pactos de direitos humanos e outros instrumentos internacionais que contribuam na construção do direito à cidade. (BRASIL, 2004)

Torna-se essencial, desse modo, viabilizar a todos os indivíduos condições de vida que sejam capazes de integrá-los ao meio urbano, impondo-se ao poder público o desenvolvimento de políticas urbanas direcionadas à integração da sociedade civil, priorizando-se o desenvolvimento equitativo dos indivíduos, através do fortalecimento dos laços de solidariedade, igualdade, dignidade e justiça social (BRASIL, 2004). Destaca-se, dessa forma, a imprescindibilidade de uma gestão urbana consideradora das demandas sociais, que digam respeito à efetivação do direito humano à vida com dignidade.

Para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas, é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades, de modo que as formas de gestão e as políticas públicas tenham como resultados de impacto a eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas da segregação dos indivíduos, grupos sociais e comunidades (...). (SAULE JR., 2005, p. 01)

Também com o objetivo de orientar a promoção de um novo modelo de desenvolvimento urbano capaz de “integrar todas as facetas do desenvolvimento sustentável para promover equidade, bem-estar e a prosperidade compartilhada” (ONU, 2016), ocorreu em 2016, na cidade de Quito, no Equador, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, em que foi discutida a nova agenda urbana direcionada à construção de diretrizes para um desenvolvimento urbano sustentável (ONU, 2016).

Na minuta zero da nova agenda urbana, destacou-se o compromisso a ser assumido pelo poder público na realização do direito à cidade, “assegurando que todos os habitantes, tanto das gerações futuras quanto das presentes, estejam aptos a habitar, usar e produzir cidades sustentáveis, inclusivas e justas, existentes como um bem comum essencial à alta qualidade de vida” (ONU, 2016), assegurando, assim, a indispensabilidade de uma política urbana inclusiva e sustentável.

Objetivando garantir a função social da cidade, a minuta da nova agenda urbana também prevê o comprometimento dos administradores públicos com uma mudança de paradigma na forma de planejamento, reconhecendo-o como essencial para a conquista de todos os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Comprometemo-nos com uma mudança de paradigmas na forma em que planejamentos, desenvolvemos e administramos o desenvolvimento urbano, reconhecendo-o como um instrumento essencial para a conquista de todos os objetivos do desenvolvimento sustentável. Afirmamos ainda que, enquanto as circunstâncias específicas de diferentes áreas urbanas variam, a Nova Agenda Urbana é universal em seu alcance, definindo prioridades e ações nos níveis global, regional, nacional, subnacional e local, que grupos de interesse em qualquer país podem adaptar às suas necessidades, seja individualmente ou com parcerias, sob uma visão de longo termo e focada nas pessoas. Em particular, reafirmamos que nosso comprometimento em trabalhar com autoridades locais e comunidades de forma inclusiva e efetiva de renovar e planejar nossas cidades e assentamentos humanos, de forma a fomentar a coesão social, estimular a inovação e empregos, além de assegurar a sustentabilidade ambiental. (...) Clamamos por uma transformação das políticas urbanas, quadros legais, estratégias e ações a nível regional, nacional, subnacional e local para promover mudanças na forma como as cidades e assentamentos humanos são planejados, construídos, governados e administrados, levando-se em conta a contribuição da urbanização sustentável para a criação de empregos e o desenvolvimento sustentável. (ONU, 2016)

Para além da mera previsão do direito à cidade, mostra-se imprescindível a concretização e garantia dele por parte do Poder Público, de modo a viabilizar verdadeira transformação dos centros urbanos, transformação essa capaz de erradicar a segregação social e espacial, bem como o crescimento urbano em total desatenção às questões socioambientais. Impõe-se, de fato, “pensar coletivamente a cidade, para que o exercício pleno da cidadania

venha se cumprir e para que se tenha a apropriação democrática do espaço urbano” (NASCIMENTO; GORSORF; SILVA; PEREIRA; SELLA; ANDRADE, 2016, p. 1207).

Impõe-se, de fato, uma gestão urbana direcionada à realização concreta do direito à cidade, de modo que as demandas sociais, para além da mera previsão legislativa, sejam observadas e implementadas por parte dos gestores públicos.

Nesse sentido, destaca-se a afirmação de Natália Fahel (2015, p. 12), que assevera a importância das políticas públicas fundadas “num conjunto de componentes inter-relacionados que sejam capazes de coletar, recuperar, processar, armazenar e distribuir informações com a finalidade de facilitar o planejamento”, abrangendo, assim, todos os aspectos que digam respeito à vida urbana, de modo a viabilizar uma melhor gestão do espaço urbano, atendendo, de forma eficaz, os anseios sociais por uma melhor qualidade de vida.

A melhoria da qualidade de vida nas cidades geralmente se constitui como uma das mais importantes metas das políticas públicas. É no nível municipal da administração pública que os grandes desafios para promoção de melhorias na qualidade de vida são focalizados, por se tratarem de problemas essencialmente locais. Os resultados de estudos sobre a qualidade de vida urbana podem ajudar os planejadores das cidades no entendimento e na priorização dos problemas que a comunidade se defronta. (FAHEL, 2015, p. 15)

É nesse sentido que a cidade demanda atenção especial do Estado no que diz respeito à elaboração de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento urbano sustentável, capaz de garantir aos indivíduos uma vida digna, emergindo, daí, a função social da cidade, que diz respeito “a uma nova ética urbana voltada à valorização do ambiente, cultura, cidadania, direitos humanos”, abrangendo, assim, “o pleno exercício do direito à cidade” (OLIVEIRA; CARVALHO, 2003, p. 33).

A Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), ao prever a função social da cidade, destacou a garantia do direito à cidade sustentável, entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer”, estabelecendo, assim, diretrizes essenciais à compatibilização entre desenvolvimento urbano e proteção da natureza.

O Estatuto da Cidade, enquanto instrumento jurídico das políticas públicas direcionadas à persecução do desenvolvimento urbano sustentável, consagra a participação popular e a atuação do poder público como garantidores da função social da cidade, nos termos destacados por Claudia do Amaral Furquim:

Essas características da legislação geral urbanística demonstram que o planejamento urbano atua em todas as direções de convivência social. Muito mais do que simplesmente uma acomodação de interesses patrimoniais, é uma tentativa de acomodar a fixação da sociedade sobre um território de maneira responsável, dando a cada um mais do que a oportunidade de explorar a sua riqueza dominial, mas sobretudo a de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da cidade. (FURQUIM, 2012, p. 75)

Partindo de tais premissas, verifica-se que a cidade, espaço de convivência humana, pressupõe ampla compatibilização entre desenvolvimento econômico, proteção dos recursos naturais e garantia de direitos individuais e difusos. É nesse sentido que a transformação da cidade depende, primordialmente, de políticas públicas eficientes, que garantam o bem-estar de todos, conforme destaca Fiorillo:

A política urbana estabelece como um dos princípios o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A *plenitude* vislumbrada pela norma encontra-se satisfeita quando do efetivo respeito aos preceitos trazidos pelos arts. 5º e 6º da Constituição Federal. Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, *caput*), bem como quando garante a todos um *piso vital mínimo*, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º. (FIORILLO, 2013, p. 557, grifos do autor)

No que diz respeito à infraestrutura urbana, o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, I, prevê, como objetivo das políticas urbanas, a ordenação do pleno desenvolvimento das funções da cidade, destacando Fiorillo que

O direito à infraestrutura, como direito material metaindividual organizado a partir da tutela jurídica do meio ambiente artificial, revela a necessidade de uma *gerência* da cidade por parte do Poder Público municipal, vinculada a planejamentos previamente discutidos não só com o Poder Legislativo, mas com a população, com a utilização de instrumentos que possam garantir a gestão democrática das cidades (...), exatamente no sentido de integrar juridicamente as cidades brasileiras ao Estado Democrático de Direito. (FIORILLO, 2012, p. 114, grifo do autor)

Cabe ao Poder Público, portanto, através de políticas urbanas devidamente planejadas, viabilizar a observância efetiva da função social da cidade, garantindo aos indivíduos condições de vida com dignidade.

3 PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO PARTICIPATIVA: GARANTIA DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

Compreendida como espaço social de convivência, a cidade desempenha, na atualidade, papel significativo na vida dos indivíduos, englobando elementos indispensáveis à existência digna, que diz respeito ao ambiente familiar, de trabalho, lazer, escolar, etc.

Nos termos enunciados por José Afonso da Silva, embora existam diversas concepções³, os centros urbanos, no Brasil, apenas são considerados cidades quando “seu território se transforma em Município”, extraindo-se, daí, que “*Cidade*, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população” (SILVA, 2010, p. 26, grifo do autor), abrangendo, ainda, as construções e os serviços públicos.

O conceito de urbanismo, conforme destaca Silva, diz respeito à cidade, estando intimamente relacionado com as necessidades humanas decorrentes da vida em sociedade, empregando-se o termo urbanização “para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural”, dizendo respeito à verdadeira “concentração urbana” (SILVA, 2010, p. 26), que ultrapasse o percentual de 50%, em relação ao meio rural.

O grande marco do processo de urbanização das cidades foi a Revolução Industrial (SILVA, 2010), que alavancou o crescimento populacional em razão da maciça oferta de trabalho. No Brasil, a urbanização ocorreu, primordialmente, a partir da década de 1930 (MURAD, 2010), em decorrência, também, da crescente oferta de trabalho no meio urbano, e do desenvolvimento de ordem econômica, que alavancou o crescimento das cidades.

Contudo, a urbanização das cidades, notadamente no que diz respeito ao Brasil, não foi acompanhada por um aprimoramento da estrutura urbana, revelando-se, nesse sentido, prematura, eis que “decorreu de fatores nem sempre desenvolvimentistas, como o êxodo rural, por causa da má condição de vida no campo e da liberação de mão-de-obra em razão da mecanização da lavoura ou da transformação das plantações em campos de criação de gado” (SILVA, 2010, p. 27), verificando-se um adensamento demográfico incompatível com o espaço urbano, conforme destaca Rafael Augusto Silva Domingues:

³ O autor destaca o conceito demográfico, ou quantitativo de cidade; o conceito econômico e o sistêmico (SILVA, 2010, p. 24).

São inegáveis os efeitos negativos que a urbanização desenfreada proporciona. A expansão das favelas, a precariedade de transportes públicos, a ausência de espaços recreativos para as crianças e adolescentes, a impossibilidade de absorção de toda a mão de obra existente nas cidades, etc., são alguns dos inúmeros problemas produzidos por esse fenômeno, sem contar ainda os efeitos reflexos que tudo isso traz, como a marginalização, a violência urbana, os problemas de saúde, enfim, a degradação do meio ambiente e da qualidade de vida da população. (DOMINGUES, 2011, p. 61)

É diante desse crescimento desequilibrado das cidades que o processo de urbanização no Brasil gerou problemas de ordem socioambiental, provocando verdadeira “desorganização social”, nos dizeres de José Afonso da Silva, “com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e saneamento básico”, entre outros (SILVA, 2010, p. 27).

Sobre a desconsideração das questões sociais e ambientais, José Roberto Marques (2010, p. 91) sustenta que “a cidade criada para suprir as necessidades do homem e proporciona-lhe bem-estar e segurança acabou revelando-se um importante elemento que contra ele age, deteriorando sua qualidade de vida”.

Em razão desse crescimento desordenado das cidades, decorrente da urbanização, mostrou-se primordial uma verdadeira readequação estrutural dos centros urbanos, através da *urbanificação*, compreendida como um “processo de reorganização das cidades” (DOMINGUES, 2011, p. 89), capaz de adequar os espaços urbanos em atenção às demandas sociais. Urbanificar seria, portanto, reorganizar o espaço urbano, em detrimento dos problemas decorrentes do processo de urbanização.

O processo de urbanificação é realizado através de técnicas do urbanismo, entendido como “conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida” (DOMINGUES, 2011, p. 89), compatibilizando, assim, o desenvolvimento das cidades e a qualidade de vida dos indivíduos.

Sobre o urbanismo enquanto ação estatal direcionada à adequação dos espaços urbanos, assevera Rafael Augusto Silva Domingues:

O urbanismo, enquanto ciência e técnica, requer assim ações concretas capazes de alcançar os seus fins, quais sejam, organizar os espaços habitáveis. A essas ações é que se dá o nome atividade urbanística, que tem por objeto a) o planejamento urbanístico; b) a ordenação do solo; c) a ordenação urbanística de áreas de interesse especial; d) a ordenação urbanística da atividade edilícia; e) os instrumentos de intervenção urbanística. (DOMINGUES, 2011, p. 89)

Compreender o urbanismo enquanto técnica de reorganização do espaço urbano demanda o reconhecimento, por parte do poder público, da indispensabilidade de uma atuação pautada em bases sólidas de planejamento urbano capaz de direcionar o crescimento das

idades em atenção ao meio, bem como em relação às expectativas sociais. A esse respeito, Victor Carvalho Pinto ressalta que o urbanismo constitui verdadeira técnica para a promoção dos interesses difusos dos habitantes da cidade, asseverando que ele

já demonstrou ser capaz de propiciar boa qualidade de vida, por meio da organização de espaços belos, agradáveis e funcionais. Trata-se de uma técnica que se aperfeiçoa a cada dia e que tende a corrigir seus próprios defeitos na medida em que novos métodos são utilizados e avaliados. Um urbanismo consciente de suas limitações poderá exercer uma correção parcial das falhas de mercado, sem com isso torna-se instrumento de grupos econômicos e políticos melhor organizados. (PINTO, 2014, p. 71)

É objetivando a concretização dessa organização da cidade, por meio de técnicas que envolvem conceitos urbanísticos e legais, que o urbanismo se utiliza das políticas urbanas como instrumento de “ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso ‘espaço’ entre os diversos usos que o disputam” (PINTO, 2014, p. 46), dizendo respeito à compatibilização entre as demandas sociais e a infraestrutura pública existente.

A atuação planejada da Administração Pública deve, ainda, estar pautada, conforme enfatizado anteriormente, na efetiva gestão democrática do espaço urbano, sendo certo que a participação dos indivíduos no planejamento e elaboração das políticas urbanas mostra-se primordial na vinculação do gestor público em atenção aos anseios sociais que envolvam direitos fundamentais básicos ligados à garantia de condições de vida digna, que envolva direito à moradia, ao saneamento básico, ao transporte, à educação, à saúde, entre outros.

Sobre a indispensabilidade da participação popular no planejamento das ações estatais, cumpre destacar a lição de Émilien Vilas Boas Reis, segunda a qual o debate público é “uma característica fundamental da cidade” (REIS, 2014, p. 31), mostrando-se primordial a vinculação do gestor público em relação aos anseios sociais expressados através dos instrumentos de participação já previstos no ordenamento jurídico.

Denota-se, de fato, a essencialidade das ações estatais direcionadas, de forma efetiva, à adequação dos espaços urbanos, de modo a garantir condições de vida digna aos indivíduos, impondo-se, ainda, a intrínseca consideração do espaço natural em que a cidade está inserida, tornando necessária uma crescente compatibilização entre o desenvolvimento urbano, proteção do meio ambiente e garantia de direitos fundamentais, motivo pelo qual se mostra primordial o planejamento das atividades estatais que digam respeito à estrutura urbana e seu entorno.

3.1 Urbanismo e competência estatal no planejamento das cidades

O artigo 1º, da Constituição Federal, reconhece a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, assegurando a todos, no artigo 6º,⁴ o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, entre outros, resguardando, assim, o direito à sadia qualidade de vida, preconizado no art. 225 (BRASIL, 1988).

Ao Poder Público incumbe uma atuação positiva direcionada à garantia dos elementos indispensáveis às condições de vida com dignidade, entendida como aquela que proporciona aos indivíduos o bem-estar preconizado pela Constituição Federal, enquanto função estatal.

No tocante à essencial atuação estatal direcionada à efetiva consagração dos direitos fundamentais sociais, Enzo Bello assevera que “a simples existência de normas constitucionais que consagrem direitos sociais de cidadania não garante a sua consequente implementação concreta no mundo dos fatos, pois direitos não são auto-realizáveis e demandam mobilização política e social para serem concretizados em níveis democraticamente satisfatórios” (BELLO, 2010, p. 200), destacando-se, para tanto, a atuação dos entes federados em matéria urbanística, eis que diz respeito à orientação do Poder Público em atenção às demandas urbanas sociais.

Nos dizeres de José Afonso da Silva, as normas urbanísticas são compulsórias, por regularem uma função pública, e constitucionais, previstas nos artigos 21, XX e XXI; 22, IX; 23, III, VI e IX; 24, I, VI, VII; 25, §3º; 30, VIII e IX e 182⁵ (SILVA, 2010), essenciais à administração pública dos espaços urbanos.

⁴ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

⁵ Art. 21. Compete à União:

(...)

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IX – diretrizes da política nacional de transportes;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (...)

A forma de Estado Federal, implantada pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, fundamenta-se na essencial cooperação dos entes federados, na busca por unidade e equilíbrio, sendo certo que a repartição de competências se mostra como um instrumento de controle e solidez. Nesse sentido, a competência do Município na gestão e no planejamento da cidade demonstra a concretização dessa repartição de competência, direcionada ao fortalecimento do poder regional.

Mesmo diante dessa peculiaridade da gestão do espaço urbano, em razão da proximidade do poder municipal em relação às demandas sociais, destaca-se a importância de uma cooperação entre todos os entes federados no que diz respeito ao planejamento da cidade, de forma que União, Estados e Municípios passam a atuar conjuntamente na construção de um projeto integrado de desenvolvimento urbano, implantando os mecanismos necessários à garantia de direitos sociais, com o direcionamento das políticas públicas ao atendimento das demandas básicas ligadas à mobilidade urbana, ocupação do solo, habitação, preservação do meio ambiente, entre outros.

Sobre a cooperação dos entes federados na concretização do desenvolvimento urbano adequado, assevera Benevenuto Santos que “as políticas de desenvolvimento regional devem ser elaboradas e implementadas dentro dos marcos do sistema federal, ou seja, com a coordenação e cooperação da União e todos os entes federados” (SANTOS, 2006, p. 12), garantindo, além da elaboração de políticas públicas condizentes com as necessidades sociais, um desenvolvimento urbano integrado e equânime entre as regiões do país.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

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

O próprio texto constitucional, ao enunciar as bases legais da política de desenvolvimento urbano, prevê a elaboração de planos federais, estaduais e municipais, com vistas à elaboração de políticas públicas condizentes com a realidade social.

A esse respeito, enuncia José Afonso da Silva:

Com base na Constituição de 1988, já se pode falar na implantação de um sistema de planos estruturais, porque ela fundamenta a construção de um sistema de planos urbanísticos hierarquicamente vinculados, de modo que os de nível superior sirvam de normas gerais e diretrizes para os inferiores, enquanto estes concretizem, no plano prático e efetivo, as transformações da realidade urbana, em vista de objetivos predeterminados. (SILVA, 2010, p. 104)

Embora seja possível concluir que a competência em matéria urbanística seja de todos os entes da federação (DOMINGUES, 2011), seja em atenção ao texto constitucional, seja em relação à essencial cooperação entre os entes, impõe-se destacar que “as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica” (SILVA, 2010, p. 63), em razão da proximidade do Poder Municipal em relação às questões urbanas que digam respeito aos enunciados constitucionais referentes ao ordenamento da cidade.

A esse respeito, Luigi Bonizzato sustenta:

A maior proximidade dos problemas sociais de sua região faz com que os Municípios tenham maior condição política e jurídica de enfrentar as mazelas urbanas e promover o desenvolvimento urbano. Não há dúvidas de que muito ainda deve evoluir a democracia brasileira, até que se chegue a um modelo em que a eficiência municipal respalde as normas constitucionais e infraconstitucionais (...). Mas, mesmo se estando distante, ainda, de um ponto ideal, não se pode negar a importância do papel municipal em matéria urbanística, conferida pelo próprio legislador constituinte (...). (BONIZZATO, 2010, p. 72)

Mostra-se, assim, primordial, por parte do Poder Público, e em conjunto com toda a sociedade, o planejamento das políticas de desenvolvimento urbano, capaz de alterar a realidade urbana insatisfatória, reordenando os espaços públicos e assumindo uma postura de gestão efetiva da cidade. Destacando a lição de Victor Carvalho Pinto, “uma melhor organização das cidades pode alterar significativamente a qualidade de vida no interior de uma mesma faixa de renda” (PINTO, 2014, p. 35), evidenciando-se, o planejamento, como um mecanismo de direcionamento da atuação estatal.

3.2 O planejamento das políticas urbanas

O art. 182, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao dispor que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, impõe, ao poder público, uma atuação em consonância com as demandas sociais existentes na cidade, compreendendo-se, aqui, a disponibilização de recursos e estrutura indispensável a uma existência digna.

Victor Carvalho Pinto (2014), ao evidenciar o caráter instrumental das políticas urbanas, assevera que elas dizem respeito à provisão de bens coletivos e serviços públicos, objetivando a harmonização das demandas sociais por uma infraestrutura urbana.

Nos termos enunciados por José Matias-Pereira, o perfil multidimensional⁶ das sociedades modernas implica em um crescente conflito de interesses, que é intermediado pelo poder público. As políticas públicas, dessa forma, são construídas “num campo tenso e de elevada densidade política” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 194), razão pela qual se mostram essenciais o direcionamento da atuação estatal na realização efetiva das demandas sociais.

Cabe ao Poder Público, portanto, através de políticas urbanas devidamente planejadas, viabilizar a observância efetiva da função social da cidade, garantindo aos indivíduos condições de vida com dignidade.

Em atenção à efetiva implantação das políticas urbanas, o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, estabelece diretrizes, a serem observadas pelo poder público, capazes de assegurar o pleno desenvolvimento das cidades, diretrizes essas que dizem respeito ao direito a cidades sustentáveis, à gestão democrática do espaço urbano, à essencial cooperação entre os governos e a iniciativa privada no que diz respeito ao processo de urbanização, à oferta de equipamentos urbanos adequados aos interesses da população, à ordenação do uso do solo, bem como ao planejamento do desenvolvimento das cidades, capaz de direcionar a atuação estatal em atenção ao pleno desenvolvimento dos espaços urbanos.

Em relação às políticas públicas, elas podem ser compreendidas como o conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado que dizem respeito ao interesse público, estando vinculadas “à satisfação de direitos básicos da sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 204), a exemplo das políticas públicas sociais, que envolvam uma gama de ações que dizem respeito à saúde, educação, lazer, segurança, cultura, transporte, habitação, entre outros, sendo

⁶ Essa multidimensionalidade das sociedades decorre da característica multidimensional dos próprios indivíduos, conforme destaca Matias-Pereira, no que diz respeito ao sexo, cor, idade, religião, estado civil, nível de renda, profissão, escolaridade, origem, valores morais e éticos, aspirações, cultura, entre outros (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 194).

certo que há ainda políticas que dizem respeito à própria regulação estatal, como é o caso das políticas públicas monetárias, internacionais, entre outras.

É o que enfatiza José Matias-Pereira:

As políticas públicas, portanto, se apresentam como um elenco de disposições, medidas e procedimentos que espelham a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais no que dizem respeito às tarefas de interesse público. Nesse sentido, compreendem todas as ações de governo, divididas em atividades diretas de produção de serviço pelo próprio Estado e em atividades de regulação de outros agentes econômicos. Elas se concretizam por meio da ação efetiva de sujeitos sociais e atividades institucionais que as realizam em cada contexto e condiciona seus resultados. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 204)

Tratando-se especificamente das políticas públicas sociais, observa-se que elas dizem respeito à “redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico”, consistindo em uma verdadeira “atribuição, definida politicamente, de direitos e deveres legais dos cidadãos” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 226).

Enfatiza-se, desse modo, que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade são passíveis de concretização a partir de uma atuação estatal coordenada, em atenção às demandas sociais, implicando “a necessária atuação e intervenção dos entes federativos – no âmbito de suas competências – no sentido de planificar metas e ações” (DIAS, 2012, p. 19), de forma a compatibilizar o desenvolvimento das cidades e das demandas sociais por uma infraestrutura capaz de atender aos anseios dos habitantes por uma vida digna.

Mesmo diante da essencial elaboração de políticas urbanas condizentes com os ditames legais que envolvam direitos socioambientais capazes de assegurar o bem-estar dos indivíduos, o crescimento desordenado das cidades, na atualidade, evidencia a completa inércia, por parte do poder público, no que diz respeito à infraestrutura urbana e ao uso e ocupação do solo, o que acaba por impactar, de forma negativa, o espaço urbano, ocasionando o surgimento das cidades marginalizadas, paralelas, compreendidas como aquelas “despidas do mínimo básico (...), a exigir direitos outros indispensáveis, tais como o de alimentação, saúde, educação, mobilidade urbana, etc.” (CARVALHO; VENÂNCIO, 2015, p. 99).

Além da negativa de direitos indispensáveis à existência digna dos indivíduos, o surgimento dessa cidade paralela implica verdadeira degradação do meio ambiente, para além daquela já enfrentada pelo crescimento urbano desordenado, tornando-se “fator decisivo para a degradação ambiental e, por consequência, para a diminuição da qualidade de vida daqueles que habitam essas áreas” (DIAS, 2012, p. 30).

Ainda sobre o crescimento desordenado das cidades, destaca Daniella Maria dos Santos Dias:

As cidades informais, os espaços urbanos ocupados ‘de forma ilegal’ – que se caracterizam pela existência de favelas, de loteamentos irregulares, pela ocupação de terrenos abandonados, pela construção de moradias totalmente inadequadas à sobrevivência humana – são recorrentes na realidade urbana brasileira e refletem a falta de atuação estatal, de intervenção do poder público no sentido de ordenar o uso e ocupação do território urbano e mitigar os efeitos negativos do modelo econômico capitalista. Indispensável comentar que esses processos de ocupação foram acompanhados (e ainda são) de grande degradação e desequilíbrios ambientais, não somente aqueles produzidos sobre o meio ambiente natural em si, mas também aqueles provados pelo próprio processo de ocupação irregular, em que a maior parte das áreas utilizadas são normalmente inseguras para a sobrevivência humana. (DIAS, 2012, p. 30)

Impõe-se, de fato, a implementação, de forma igualitária e planejada, de políticas públicas capazes de alterar essa realidade urbana insatisfatória, com a valorização da vida e a busca pelo desenvolvimento urbano sustentável, que corresponda a um “direcionamento político que consiga a redefinição da valorização do espaço” (DIAS, 2012, p. 39), garantindo-se “a melhoria da qualidade de vida, a realização dos direitos e garantias fundamentais dos moradores dos espaços urbanos e rurais, para o presente e para o futuro, por meio de estratégias de ação, de políticas que criem mecanismos participativos de inclusão de grande parte da população” (DIAS, 2012, p. 40).

É em razão da flagrante inércia, por parte da administração pública, no que tange à elaboração de políticas públicas capazes de garantir espaços urbanos adequados às necessidades dos indivíduos, que a noção de planejamento da atuação estatal ganha força no direcionamento do desenvolvimento da cidade em atenção às demandas sociais.

Enquanto instrumento do urbanismo, o planejamento pode ser concebido como “um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos” (SILVA, 2010, p. 87), orientando a atividade estatal na alteração da realidade urbana insatisfatória, promovendo as necessárias alterações na infraestrutura da cidade, em busca do desenvolvimento socioambiental dos espaços urbanos.

No tocante à previsão legal da planificação da atuação estatal, leciona José Afonso da Silva:

O processo de planejamento encontra fundamento sólido na CF de 1988, que quando, no art. 21, IX, reconhece a competência da União para ‘elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social’, quer quando, no art. 174, §1º, inclui o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico (...), ou, ainda, quando

mais especificamente atribui aos Municípios competência para estabelecer o planejamento e os planos urbanísticos para ordenamento do seu território (art. 30, VIII, e 182). (SILVA, 2010, p. 88)

Destaca-se que o processo de planejamento das políticas públicas não diz respeito aos atos arbitrários do poder público, que envolvam mera discricionariedade da atuação estatal, sendo concebido, na atualidade, como uma “imposição jurídica mediante a obrigação de elaborar planos” (SILVA, 2010, p. 88), que se orientam no estabelecimento de diretrizes e mecanismos capazes de direcionar a atividade do poder público na busca pelo desenvolvimento socioambiental da cidade.

De fato, é através do planejamento das políticas públicas que o Estado passa a atuar de forma eficiente na transformação da atual realidade urbana violadora de direitos fundamentais, decorrente do irracional processo de urbanização do país.

O planejamento, nesse contexto, é compreendido como instrumento direcionador das ações estatais na correção das falhas decorrentes do processo de urbanização desordenada, bem como na concretização dos direitos sociais, conduzindo a cidade a níveis de desenvolvimento sustentável, de modo que ela passe a ser pensada de forma otimizada, direcionada ao fim precípua do Estado: o bem-estar dos seus habitantes, confirmando a lição de José Roberto Marques, segundo a qual “cidades planejadas significam melhor qualidade de vida para as gerações futuras” (MARQUES, 2010, p. 188).

Partindo-se para uma visão crítica do planejamento urbano realizado no Brasil, Luiz Henrique Antunes Alochio destaca:

Não se pode continuar acreditando cegamente na ilusão de que o planejamento pelo planejamento seja a solução. É preciso reconhecer, como adverte Hall, que o planejamento muitas vezes pode degenerar ‘numa máquina reguladora negativa, projetada para sufocar toda e qualquer iniciativa, toda e qualquer capacidade criadora’. Eckardt afirma que, invariavelmente, os planejadores esquecem que o sucesso de um planejamento não depende apenas do que é feito, mas de como é feito, no que deveria perder força a idéia ainda reinante de projetos predeterminados. (ALOCHIO, 2010, p. 87)

Evidencia-se, de fato, que o planejamento das políticas urbanas sempre deve estar fundamentado em uma perspectiva dinâmica, de modo que também possa ser eficiente em relação aos anseios sociais que se modificam e evoluem em um curto espaço de tempo.

A esse respeito, Luiz Henrique Antunes Alochio também assevera que o planejamento da atuação estatal deve orientar-se para o futuro, de modo a corresponder ao dinamismo social, levando em consideração “as temporalidades dos elementos economicamente hegemônicos da cidade” (ALOCHIO, 2010, p. 87).

O planejamento urbanístico emerge como instrumento essencial na transformação de uma realidade urbana insatisfatória, sendo certo que os planos municipais se mostram imprescindíveis na gestão eficiente das cidades, até mesmo pela própria proximidade do poder local com as necessidades e anseios sociais, conforme destacam Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão e Rosângela Maria de Azevedo Gomes:

Diante do quadro de incertezas acarretadas pelo atual quadro de desordem urbana, é que o papel do Município ganha notória relevância, diante da sua inata destreza na busca pelo desenvolvimento de políticas públicas (...). Nesta sua vocação natural, qualquer projeto, que vise superar o caos urbano, deve ter plena consciência da natureza e dinâmica locais em que se concentram os problemas de uma determinada cidade. (GOMES; PATRÃO, 2014, p. 51-52)

Ressalta-se, portanto, a função do Poder Público de planejamento de suas atividades, na consecução dos anseios sociais e na própria atuação da Administração Pública de forma eficiente e atenta aos anseios sociais, concluindo Mariana Mêncio

que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade expressamente relacionam, no âmbito do Direito Urbanístico, a função política, consistente na atividade de ordenação das cidades, por meio de planos, e a função administrativa, consistente na intervenção da propriedade privada, baseada na execução de Planos Diretores. (MENCIO, 2007, p. 28)

Ainda sobre o planejamento, destaca-se os desafios da administração pública no que tange ao desenvolvimento socioambiental dos centros urbanos na atualidade, em razão do adensamento demográfico cada vez mais acelerado, bem como a expansão e complexidade das necessidades humanas por equipamentos públicos mais aperfeiçoados e atuais, desafio este que “impõe aos governos e às administrações públicas a necessidade de repensar a questão da governança e o modelo de gestão pública, ao mesmo tempo em que exige mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 1), evidenciando-se a essencialidade do aprimoramento da gestão pública no que diz respeito à oferta, aos indivíduos, de serviços públicos eficientes e de qualidade.

A função principal do Estado-nação no mundo contemporâneo – realizada por meio do governo e da administração pública – é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais. Deve preocupar-se, também, em gerar estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público que proporcionem as condições exigidas para atender às demandas da sociedade contemporânea. (...) O Estado, por meio da administração pública, tem a responsabilidade de atender às demandas da sociedade, com serviços público de qualidade e transparência. (...) Para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública, nos diferentes níveis, federal, estadual e municipal, necessita

estar bem estruturada e, dessa maneira, atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 8).

A gestão pública é, nos dizeres de José Matias-Pereira, “uma questão de legalidade e legitimidade” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 9), impondo-se aos governantes uma atuação mais transparente, de modo a alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade na qualidade dos serviços públicos ofertados à população, criando um ambiente favorável para a inclusão social e o fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas.

O autor também destaca a imprescindibilidade de uma maior eficiência dos serviços públicos, de forma a atender satisfatoriamente as demandas sociais com fins de justiça social:

No processo das transformações que vêm ocorrendo no mundo, o Estado mantém um papel fundamental, que passa a demandar, entretanto, o desenvolvimento de novas capacidades e competências, para garantir maior efetividade nas suas ações. As decisões governamentais não podem ser regidas pelo improviso, pela pressão das necessidades e pelas mudanças conjunturais. Cada vez mais, é papel do Estado definir rumos sustentáveis, a médio e longo prazo, para atender às necessidades coletivas, buscando caminhos e oportunidades, aglutinando e coordenando atores. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 120)

Entre os benefícios do planejamento destaca-se a ascensão da eficiência, da eficácia e da efetividade da administração, eis que “contribui para evitar a desorganização nas operações, bem como para o aumento da racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos (...)” (MATIAS PEREIRA, 2012 p. 123).

Compreender o planejamento enquanto um instrumento de direcionamento da ação estatal implica, pois, em compreendê-lo não como “uma atividade que se esgote na concepção de um plano, de um programa, ou de um projeto”, mas sim uma função governamental “na busca da realização das mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico e social” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 130), impondo-se salientar que não há desenvolvimento social desvinculado das questões ambientais.

Planejar significa, pois, otimização da ação estatal, que se volta à garantia da promoção do desenvolvimento socioambiental urbano, apresentando-se, o planejamento das políticas públicas, como “um instrumento básico para a consecução do bem-estar da coletividade” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 131), garantindo uma atuação do poder público condizente com as necessidades sociais.

Assim, a função de planejamento torna-se essencial, como proposta técnica consistente para a execução de políticas, contribuindo para uma organização dos

serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos, cuidando de sua instrumentação econômico-financeira, avaliando os processos de redução ou elevação das desigualdades sociais, intermediando e zelando pelo compromisso de equidade de oportunidades, entre outros. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 129).

Partindo-se de tais considerações, a planificação municipal, instrumentalizada através do Plano Diretor, expressamente previsto no Estatuto da Cidade, mostra-se primordial no ordenamento das cidades, de modo a direcionar a atuação estatal e as atividades dos municípios na consecução do desenvolvimento sustentável das cidades, garantindo, por consequência, uma vida digna a todos, a teor do disposto no art. 225, da Constituição Federal.

3.2.1 O plano diretor na gestão do espaço urbano

No Brasil, o instrumento de planejamento hábil ao desenvolvimento urbano é o plano diretor, que assume, a partir da Constituição de 1988, “a função de instrumento básico da política urbana do Município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local” (SILVA, 2010, p. 97).

O plano diretor abrange todo o território municipal, “cidade e campo, área urbana e rural, como elementos indissociáveis e integrativos da unidade constitucional primária que é o Município” (SILVA, 2010, p. 97).

O art. 30, da Constituição Federal, ao estabelecer a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, corrobora a importância da atuação do gestor municipal pautada em uma legislação eficiente, que corresponda aos anseios da população local.

O próprio texto constitucional, ao dispor sobre a política de desenvolvimento urbano, asseverou, em seu art. 182, §1º, que ao Município compete ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, utilizando-se, para tanto, do principal instrumento de planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana: o plano diretor, que, na lição de Paulo Affonso Leme Machado:

é um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal. (LEME MACHADO, 2007, p. 389)

O planejamento das ações do ente municipal afigura-se imprescindível na persecução eficiente de sua função, qual seja, o bem-estar dos indivíduos. Tal planejamento deve

direcionar a atuação do gestor público de forma mais eficiente possível, na garantia de condições de vida digna aos cidadãos. Para tanto, destacam Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão e Rosângela Maria de Azevedo Gomes:

Para alcançarmos o ideal de qualidade de vida imposto por nosso ordenamento jurídico, fundado no Princípio da Dignidade humana (art. 1º, inc. III, da CF/88), é de suma importância compreender a nova ordem jurídico-urbanística nacional, desenvolvida através da democratização do processo decisório, em que a descentralização das políticas públicas, com o fortalecimento dos Municípios, ganha relevante destaque. (GOMES; PATRÃO, 2014, p. 46)

No que diz respeito ao plano diretor, concebido como principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, ressalta-se a essencialidade dele na gestão eficiente da cidade, compatibilizando crescimento econômico e desenvolvimento socioambiental, eis que orienta a atuação do Poder Público municipal em atenção às peculiaridades do município e região à qual está integrado, diante da atuação local do ente federativo.

O Plano Diretor caracteriza-se como o principal instrumento utilizado para garantia de desenvolvimento e sustentabilidade urbana, criando um sistema de planejamento e gestão da cidade no sentido de orientar as políticas públicas a serem desenvolvidas nos próximos anos em todas as áreas da administração pública municipal. (...) Portanto, o Plano Diretor é o melhor instrumento para garantir a qualidade de vida, mantendo de forma sustentável o equilíbrio da sociedade. (JESUS; FERREIRA, 2010, p. 01)

Em atenção à garantia do direito às cidades sustentáveis, o Estatuto da Cidade destacou a primordialidade de uma gestão eficiente do meio urbano, impondo, para tanto, o planejamento da atuação estatal, por meio do Plano Diretor, de modo a direcionar o crescimento das cidades, em atenção ao desenvolvimento sustentável.

De fato, é com a edição da Lei 10.257, de 2001, que foram definidas as bases para a elaboração dos Planos Diretores, que passaram a ser denominados “planos diretores participativos” (PINTO, p. 103), enquanto parte integrante do processo de planejamento municipal, a teor da lição de Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz:

O plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no direito brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atendida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana. (DALLARI; FERRAZ, 2006, p. 324)

É através do plano diretor que serão elaboradas as bases para uma gestão eficiente da cidade, em atenção aos anseios sociais por uma cidade sustentável e integradora, que vai muito além da mera previsão de interesses privados, mas sim está em consonância com sua função social de resguardar e equilibrar os interesses de todos os cidadãos, a teor do disposto no art. 39, da Lei 10.257, de 2001:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001)

A obrigatoriedade da elaboração do plano diretor está prevista no art. 41, do Estatuto da Cidade, impondo-se a previsão de certos conteúdos mínimos (art. 42), necessários ao efetivo atendimento das diretrizes estabelecidas pela Lei 10.257/2001, entre eles a delimitação das áreas urbanas, onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, considerando, ainda, a existência de infraestrutura essencial para o atendimento das diretrizes, bem como instrumentos específicos para proteção ambiental.

Os planos diretores emergem, de fato, como mecanismo hábil a direcionar a atuação do gestor municipal, abarcando as diversas perspectivas da cidade, conforme leciona Victor Carvalho Pinto:

De um modo geral, os planos elaborados nesse contexto abordaram principalmente temas propriamente urbanísticos, como zoneamento, gestão do uso do solo, sistema viário, habitação e patrimônio histórico. Em menor medida, foram incorporados também os temas de saneamento ambiental, da mobilidade urbana e do meio ambiente. (PINTO, 2014, p. 103)

Ainda sobre a essencialidade do plano diretor na gestão sustentável das cidades, destaca Sayago e Pinto:

É por meio do plano que se define o melhor modo de ocupar um município ou região, prever as áreas onde se localizarão os pontos de lazer, as atividades industriais e todos os usos do solo, não somente no presente, mas também no futuro. Isso permitirá a consolidação de valores com vistas à qualidade de vida urbana. (SAYAGO; PINTO, 2005, p. 07)

No que tange à elaboração do plano diretor, ressalta-se a importância de uma planificação flexível, capaz de se adequar a realidade local a que diz respeito, bem como ajustando-se de acordo com as demandas sociais com o passar do tempo, de forma a

“conduzir e direcionar o desenvolvimento urbano em sua universalidade” (LUFT, 2011, p. 172).

Revela-se, ainda, essencial à análise, para a elaboração do plano diretor, de indicativos sociais, econômicos, ambientais, entre outros, capazes de adequar o plano à realidade social. A esse respeito, Rosângela Marina Luft sustenta a necessária análise de “aspectos sociológicos, demográficos, espaciais, econômicos, de saúde e educação das diferentes regiões que compõem a cidade” (LUFT, 2011, p. 173), de forma a conferir equilíbrio e eficácia ao planejamento da cidade.

Sobre a eficácia do plano diretor, Rosângela Marina Luft afirma ser essencial a adaptabilidade temporal e espacial dele, eis que “projeta uma conjuntura e deve sempre estar aberto às modificações que a realidade sensível exigir” (LUFT, 2011, p. 173), destacando, assim, a necessária continuidade do processo de planejamento:

Tornam-se indispensáveis a ininterrupta avaliação e a vinculação das metas e objetivos às modificações da realidade local. Na Agenda Habitat se enfatiza, com frequência, que os usos eficiente e sustentável do solo urbano somente se mantêm se os planos forem periodicamente reavaliados e reajustados, sopesando toda a complexidade de fatores presentes nas cidades. Ao alocar o plano diretor na função de instrumento central das políticas urbanas municipais, atribuiu-lhe, igualmente, o posto de objeto primeiro da ação política do Município (...). Para tanto o próprio êxito do plano diretor está condicionado à continuidade do planejamento. É necessária a institucionalização dos meios, procedimentos e entes competentes para promover a revisão e adequação do planejamento local. (LUFT, 2011, p. 173)

Com a função de promover o desenvolvimento econômico e social da cidade, garantindo o bem-estar dos habitantes, o plano diretor objetiva, nos dizeres de José Afonso da Silva, “*instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local*” (SILVA, 2010, p. 138, grifo do autor), impondo-se, assim, a compatibilização entre o conteúdo do plano diretor e a realidade local a qual ele diz respeito.

Nesse sentido, o autor destaca que o conteúdo do plano diretor depende “da realidade a ser transformada e dos objetivos que a colimada transformação objetiva” (SILVA, 2010, p. 138), impondo-se a análise das particularidades de cada região da cidade, promovendo um desenvolvimento integrado de toda localidade.

Além de definir diretrizes no que tange à ordenação do solo urbano, o plano diretor também engloba os aspectos econômicos, administrativos e socioambientais da cidade, impondo uma análise integrada e contínua de todas essas demandas, viabilizando o aprimoramento das políticas urbanas que digam respeito ao bem-estar dos habitantes da cidade e do seu entorno.

No que tange à formulação do plano diretor, José Afonso da Silva (2010) assevera que a sua elaboração demanda um processo contínuo de planejamento, envolvendo estudos preliminares, que dizem respeito à situação da realidade local e diagnósticos que identificam problemas e possíveis soluções, bem como o estabelecimento de diretrizes e instrumentos capazes de concretizar os objetivos pretendidos.

Visando conferir maior eficácia aos planos diretores, o Conselho das Cidades editou a Resolução 34/2005, estabelecendo um conteúdo mínimo para os planos:

Art. 1º O Plano Diretor deve prever, no mínimo: I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; II – as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; III – os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor (...). (BRASIL, 2005, p. 2)

Dito isso, o plano diretor deve ser concebido como uma ferramenta do poder público municipal na gestão eficiente e sustentável da cidade, sendo certo que esta gestão deve compreender a participação de todos os munícipes, enquanto atores sociais, nos termos asseverados por Edson Ricardo Saleme e Solange Teles da Silva:

O Estatuto da Cidade foi inovador ao instituir as diretrizes de política urbana prevendo a necessidade da ampla participação popular na formulação do plano diretor, como também a garantia à gestão democrática da cidade (...). Isso é o que se denomina planejamento participativo, o qual conta com a contribuição e fiscalização popular para ser definitivamente implementado. (SALEME; SILVA, 2007, p. 1509)

Destaca-se que o próprio Estatuto da Cidade, em seu art. 40, prevê os mecanismos indispensáveis na garantia dessa participação popular na elaboração e fiscalização do plano diretor, evidenciando a essencialidade da promoção de audiências públicas e debates, eis que o planejamento urbano incumbe não só ao poder público, mas também aos indivíduos, “haja vista que ambos são co-responsáveis pela sustentabilidade das cidades” (SAYAGO; PINTO, 2005, p. 12).

3.3 A participação popular na gestão da cidade

O planejamento das políticas urbanas, como uma das funções do Poder Público (FURQUIM, 2014), visa direcionar a atuação estatal no atendimento eficaz dos elementos

indispensáveis à garantia de uma vida digna aos indivíduos, motivo pelo qual a participação popular na tomada de decisões políticas apresenta-se elementar na observância precisa dos anseios sociais.

O art. 1º, da Constituição Federal, estabelece que a República Federativa do Brasil tem como fundamentos, entre outros, a soberania e a cidadania, preceituando, no parágrafo único, que todo o poder da República emana do povo, que o exerce de forma indireta ou direta, nos termos do texto constitucional.

A participação popular no planejamento das políticas públicas consagra a observância do cumprimento das funções do Estado em consonância com os interesses de todos os indivíduos, hábil a construir uma sociedade integradora, atenta a todas as peculiaridades de dada localidade, em atenção, ainda, às temporalidades a que está sujeita.

A cidade, enquanto “espaço urbano de convivência social, materializador das atividades humanas” (FIORILLO, 2013, p. 79), demanda, cada vez de forma mais latente, mecanismos capazes de promover uma reconstrução da sociedade, onde os indivíduos se reconheçam enquanto atores sociais, responsáveis pela construção de uma sociedade sustentável, com fins de justiça social, imbuindo em cada cidadão um verdadeiro sentimento de pertença.

É nesse sentido que o fortalecimento da participação popular na gestão da cidade, aliado, por óbvio, à garantia efetiva de direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição Federal, a exemplo do direito a uma educação de qualidade e à informação, induz à reconstrução de uma sociedade mais justa, eis que os indivíduos se direcionam à persecução do bem-estar de todos, erigindo, assim, a cidade ideal almejada pelos cidadãos (CARVALHO; KLEINRATH, 2014).

Fundamentando a essencialidade da participação popular no planejamento das políticas urbanas direcionadas à gestão eficiente da cidade, Jürgen Habermas oferece, através de sua Teoria do Agir Comunicativo, as bases para a construção de uma sociedade integradora, por meio do diálogo intersubjetivo entre os atores sociais.

Para Habermas, é através da ação comunicativa que os indivíduos abertos ao diálogo são capazes de atingir um consenso no qual todas as perspectivas e anseios são levados em consideração, destacando, para tanto, que

os direitos só se tornam socialmente eficazes, quando os atingidos são suficientemente informados e capazes de atualizar, em casos específicos, a proteção do direito garantida através de direitos fundamentais de justiça. (...) A colaboração no processo de realização do direito cria um laço entre o *status* positivo de direito,

valorizado em termos coletivos, e o *status* de cidadão ativo. (HABERMAS, 2012, p. 149)

É através do seu reconhecimento, enquanto ator social, que o cidadão é capaz de contribuir para que o desenvolvimento do meio urbano possa alcançar níveis adequados de inclusão social e preservação do meio ambiente, em um verdadeiro espaço de convivência digna dos indivíduos.

Para tanto, Habermas assevera que a legitimidade das normas jurídicas decorre da “autonomia pública dos cidadãos, os quais têm que decidir (em última instância) e enquanto atores de ordem jurídica, iguais em direitos, sobre os critérios da igualdade de tratamento” (HABERMAS, 2012, p. 154).

Portanto, através da razão comunicativa, a ação dos indivíduos se direciona na busca pela plena realização dos anseios sociais dos cidadãos, eis que implica no reconhecimento do outro e do mundo em que se vive.

Nesse contexto, a teoria do agir comunicativo revela-se fundamental na análise das funções do Estado democrático de direito, no tocante à efetivação dos direitos fundamentais, porquanto construído através do diálogo contínuo dos indivíduos, que se reconhecem mutuamente enquanto sujeitos de direitos e agentes sociais, essenciais na reconstrução de uma cidade integradora.

Nos termos asseverados por Mariana Mencio, o Estado brasileiro funda-se na participação popular por ser o povo “o titular e o ente escolhido para o exercício do poder político do Estado” (MENCIO, 2007, p. 39).

Por óbvio, não está a se afastar a participação indireta, denominada representativa, expressamente prevista no texto constitucional. No entanto, a participação popular direta, notadamente no que diz respeito à gestão do espaço urbano, mostra-se também imprescindível no direcionamento da atuação do Poder Público em atenção às pretensões sociais dos cidadãos, principalmente no que tange à crescente desvinculação, na atualidade, da atuação estatal frente aos interesses sociais fundamentais. A esse respeito, assevera Mariana Mencio:

Diante do problema de omissão da atuação do Estado, a participação popular pode resgatar o exercício da fiscalização do Estado, buscando promover a mobilização dos grupos sociais, localizados nesses espaços, que poderão intervir nas decisões estatais, possibilitando o atendimento dos interesses dos grupos marginalizados. (MENCIO, 2007, p. 60)

A participação popular no planejamento das políticas públicas reafirma a importância da gestão compartilhada do espaço urbano entre Poder Público e sociedade civil, de modo a

aperfeiçoar a democracia participativa, “resultando que efetivamente a vontade popular prevaleça, fornecendo sentido de legitimidade às decisões políticas” (MENCIO, 2007, p. 61).

De fato, embora o ato de planejar seja “um ato de escolhas políticas e ideológicas” (ALOCHIO, 2010, p. 95), ele deve estar invariavelmente vinculado aos interesses sociais daquela localidade, devendo corresponder, portanto, às necessidades dos munícipes, notadamente no que diz respeito aos direitos indispensáveis a uma existência com dignidade, como o direito à moradia, ao lazer, entre outros.

Nesse sentido, evidencia-se a importância da manifestação dos cidadãos quando da elaboração ou até mesmo fiscalização de políticas públicas que digam respeito ao desenvolvimento da cidade, em uma verdadeira construção de um espaço de convivência integrador e condizente com a realidade social.

O Estado democrático de direito pressupõe a participação popular na elaboração e fiscalização das decisões políticas tomadas pelo Poder Público, eis que a legitimidade da sua atuação decorre do próprio povo, sendo certo que esta participação dos indivíduos “permite que a sociedade seja parte atuante nas decisões políticas ambientais”, com a possibilidade de se chegar “a um entendimento comum, que vai orientar as políticas públicas” (GONÇALVES; CASTRO, 2014, p. 170).

A participação popular deve corresponder, assim, a uma atuação efetiva e consciente da população, que deve se apresentar bem informada e crítica em relação às informações e aos elementos que lhes serão passados, atentos, portanto, às expectativas socioambientais de toda a população.

Corroborando tal afirmativa, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183, da Constituição Federal, e estabelece as diretrizes gerais da política urbana dispõe, em seu art. 2º:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – 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 (...).
(BRASIL, 2001)

Objetivando assegurar a efetiva participação popular na gestão do meio ambiente urbano, o próprio Estatuto da Cidade prevê, em seu art. 43, alguns instrumentos a serem

utilizados na garantia dessa gestão democrática, garantindo o controle direto das atividades estatais “e o pleno exercício da cidadania” (BRASIL, 2001).

Entre os instrumentos previstos no Estatuto, destaca-se a previsão de audiências públicas, que instrumentalizam essa participação popular na gestão da cidade, de modo a “aperfeiçoar a legitimidade das decisões estatais” (BIM, 2014, p. 35).

Impõe-se asseverar, dessa forma, que a essa participação popular devem ser disponibilizados instrumentos eficientes que sejam capazes de efetivar a participação dos indivíduos na tomada de decisões políticas, por parte da Administração Pública, evitando que as manifestações não se resumam a um mero cumprimento de requisitos, conforme destaca Vinícius Lott Thibau:

Na perspectiva do paradigma jurídico-constitucional do Estado democrático de direito, de nada adianta a simples oferta legislativa de inúmeras técnicas destinadas ao exercício dos direitos de participação e de fiscalização na tomada de decisões pelos destinatários dos seus efeitos, se essas decisões não advierem de discursos que se desenvolvam livres de coerção e, também, não vincularem inequivocamente o Estado, no âmbito das funções legislativa, executiva e judiciária. (THIBAU, 2012, p. 29)

Impõe-se, portanto, a efetiva observância dos instrumentos legais destinados ao exercício da participação popular na gestão do espaço urbano, demonstrando-se essencial o fortalecimento deles na construção de uma cidade justa e igualitária.

Nesse cenário, as audiências públicas urbanísticas emergem como mecanismos fundamentais na gestão eficiente e compartilhada do meio ambiente urbano, eis que implicam na participação dos indivíduos que se mostram interessados no desenvolvimento sustentável da cidade, orientando as políticas públicas de modo a corresponderem às necessidades socioambientais de dada localidade.

3.3.1 As audiências públicas no plano diretor

Com o intuito de aproximar os indivíduos das deliberações realizadas pelos gestores municipais, notadamente no que diz respeito ao planejamento das políticas urbanas, a Lei 10.257, de 2001, prevê, entre outros instrumentos de concretização da participação social, as audiências públicas, que têm como objetivo “conferir maior legitimidade ao plano diretor, assegurando o cumprimento dos princípios da gestão democrática da cidade e da participação popular” (ZANDONADE; ROSSI, 2007, p. 21).

A participação popular direta implica, de fato, na construção de uma sociedade integradora, de modo que os indivíduos se reconheçam enquanto atores sociais (HABERMAS, 2012), manifestando-se a respeito dos caminhos a serem percorridos pela sociedade. Para tanto, Márcio Renan Hamel defende:

Uma vez que a vontade legítima emana de cidadãos politicamente autônomos, os quais são parceiros do direito e da democracia, o processo legislativo passa a ser espaço de integração social. É o espaço onde mulheres, negros, trabalhadores e minorias raciais irão expor as demandas sociais necessárias, transformando também o direito em fonte de integração social, através de um arranjo comunicativo. (HAMEL, 2009, p. 136)

As audiências públicas, expressamente previstas no art. 43, do Estatuto da Cidade, garantem a gestão democrática da cidade, direcionando a atuação da Administração Pública, por meio da participação popular, na estrita observância dos anseios sociais.

Eduardo Fortunato Bim destaca que as audiências públicas, enquanto instrumentos de participação, “aproximam o cidadão dos assuntos da *polis/civitas* e da responsabilidade na gestão da *res publicae*, ou seja, eles educam o cidadão para a democracia” (BIM, 2014, p. 35).

Evidencia-se, dessa forma, a essencialidade da gestão participativa da cidade, eis que implica na consideração dos interesses sociais, garantindo aos indivíduos uma maior ingerência sobre as decisões políticas a serem tomadas pelo Poder Público e que irão impactar diretamente a vida de cada um deles, nos termos defendidos por Eduardo Fortunato Bim:

Na irretocável doutrina de Antônio Cabral, a audiência pública simplesmente tem a função de colher impressões e demandas da comunidade envolvida sobre tema que será objeto de decisão administrativa. Geralmente, ela serve para instruir o processo administrativo visando subsidiar a decisão administrativa para um resultado mais afinado com as necessidades sociais. (BIM, 2014, p. 71)

A audiência pública urbanística apresenta-se como instrumento hábil a garantir que a atuação estatal oriente-se, da melhor forma possível, no atendimento dos anseios sociais, direcionando a elaboração e a implantação de políticas públicas condizentes com a realidade urbana, conforme destaca Mariana Mencio, de modo a mitigar a segregação social de alguns grupos da sociedade civil:

De um lado, a audiência pública permite que o administrado manifeste sua opinião com vistas à melhor decisão do Poder Público. De outro, a audiência pública consiste no debate público, ocasião em que o administrado pode confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções com os de outros administrados e com os do próprio Poder Público, com o intuito de contribuir para a melhor decisão administrativa. (MENCIO, 2007, p. 112)

A atuação do poder público, através da gestão do espaço urbano, deve, de fato, ser capaz de garantir aos indivíduos os direitos fundamentais expressamente preconizados pela Constituição Federal, notadamente no que diz respeito ao direito à moradia, à educação, à segurança, ao lazer, à saúde, ao trabalho, entre outros.

Nesse sentido, a gestão compartilhada do meio ambiente urbano implica na elaboração de políticas públicas condizentes com a realidade e os anseios sociais, assegurando aos indivíduos a possibilidade de participar da construção de uma cidade sustentável, conforme leciona Mariana Mencio:

É possível concluir que a gestão democrática das cidades deve ser considerada uma decisão coletiva, compartilhada entre a administração pública e a sociedade, resultando em um pacto social, em que os vários interesses envolvidos sejam ponderados de maneira a ordenar o território de forma sustentável, assegurando basicamente à população espaços adequados ao lazer, transporte, habitação e trabalho. (MENCIO, 2007, p. 98)

Em atenção à essencialidade da participação popular na gestão das cidades, a Lei 10.257, de 2001, ao dispor sobre o plano diretor, principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, estabeleceu, em seu art. 40, §4º, a promoção de audiências públicas, hábeis a garantir que os interesses sociais fossem, de fato, levados em consideração, quando da elaboração de políticas urbanas:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
(...)
§4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (...). (BRASIL, 2001)

Evidencia-se, dessa forma, que a participação popular se apresenta, no Estatuto da Cidade, “como um mecanismo de contenção da discricionariedade administrativa do administrador ao elaborar o projeto de Lei”, em um verdadeiro exercício, por parte dos indivíduos, da cidadania expressa no art. 1º, II, da Constituição Federal (MENCIO, 2007, p. 96).

Mariana Mencio assevera que a gestão compartilhada do meio urbano, notadamente no que diz respeito à elaboração e aprovação do Plano Diretor, “demonstra que o processo é coletivo e não obra ou trabalho exclusivo dos órgãos técnicos ou da consultoria contratada para auxiliar nesse processo”, trazendo para a própria população a discussão a respeito do que

deve ser feito pela cidade em termos de desenvolvimento socioeconômico sustentável (MENCIO, 2007, p. 95).

Destaca-se que a participação popular na elaboração e fiscalização do plano diretor resulta importante mecanismo de orientação e fiscalização da atuação estatal, implicando, assim, no planejamento das políticas públicas de forma mais eficiente e condizente com a realidade social.

O intuito da gestão democrática da cidade, regulado pelo Estatuto da Cidade, é procurar fazer com que os instrumentos da política urbana, disciplinados no art. 4º, da Lei Federal, não sejam meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusão, procurando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, nos termos do art. 182, da Constituição Federal. (MENCIO, 2007, p. 106)

De fato, a previsão, na lei federal, da necessária realização de audiência pública quando da elaboração e fiscalização do plano diretor, corrobora a importância da participação popular no planejamento municipal, de modo a possibilitar aos moradores a oportunidade de serem ouvidos, enquanto partes integrantes do processo de construção de uma cidade sustentável.

A audiência pública, conforme previsto no Estatuto da Cidade, não vincula os órgãos públicos no tocante à manifestação dos indivíduos. Contudo, ela deve ser utilizada para orientar a atuação do gestor público municipal no planejamento das políticas urbanas, de modo a implantar políticas públicas condizentes com a realidade social.

Tal perspectiva afasta a Administração Pública, quando da elaboração do plano diretor, dos denominados planos prontos (ALOCHIO, 2010), que acabam sendo elaborados de forma completamente desvinculada da realidade urbana local, nos termos expressos por Sarah Lúcia Alves França:

A democratização do plano diretor é fundamental para romper esse vício de projetos e planos prontos em escritórios e compartilhar o processo com todos os cidadãos, assumido por todos os atores. A participação popular nas decisões urbanas não é só um convite, e sim, um dever de todos os cidadãos. Dessa forma, o planejamento deixa de ser uma solução apenas técnica e passa a ser transformado em resultado de articulação política entre os diversos atores sociais que pactuam a vida da cidade. (FRANÇA, p. 36)

Nota-se que a realização de audiência pública, quando da elaboração e fiscalização do plano diretor, permite uma maior integração da sociedade, sendo certo que os indivíduos, ao participarem do processo de planejamento e desenvolvimento da cidade, se reconhecem

mutuamente, através das políticas públicas que serão implantadas, como sujeitos de direitos e atores sociais, na construção de uma sociedade justa e igualitária.

Em atenção à importância da participação popular no planejamento das políticas urbanas municipais, evidencia-se que tal participação deve mostrar-se efetiva quando da elaboração e fiscalização do plano diretor, restando inconcebível que as audiências públicas se limitem a mero requisito procedimental, sem a concreta observância das manifestações sociais no tocante à orientação da atuação do Poder Público.

Para tanto, Mariana Mencio sustenta que a participação popular se apresenta eficiente “no momento em que os órgãos públicos, que estiverem conduzindo o processo, realizarem todos os esforços para atingirem a melhor decisão administrativa ou legal, contemplando todos os pontos de vista expostos pelos administrados (MENCIO, 2007, p. 136).

Assim, impõe-se que a Administração Pública municipal tenha especial atenção em relação à realização das audiências públicas, de modo que elas se mostrem eficazes na orientação da atuação estatal, correspondendo à efetiva manifestação da população quando da apresentação das propostas e outras manifestações do ente municipal, conforme destacam Adriana Zandonade e Roberta Lessa Rossi:

De toda sorte, os argumentos apresentados pelos interessados em audiência pública, acolhidos ou não, devem ser objeto de consideração explícita, por parte do Poder Público, compondo a motivação da decisão adotada. Desse modo, constituem importante instrumento a serviço do controle da própria constitucionalidade da lei do plano diretor que vier a ser aprovada. (ZANDONADE; ROSSI, 2007, p. 23)

Destaca-se que o Estatuto da Cidade não prevê qualquer procedimento a ser observado quando da realização das audiências públicas, limitando-se a prescrever, em seu art. 40, parágrafo 4º, a necessidade de realização delas quando da elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação.

Nesse contexto, a ausência de previsão de um procedimento a ser adotado para a realização das audiências públicas urbanísticas acaba enfraquecendo o instituto da participação popular no planejamento e gestão das cidades, de forma que a discricionariedade da Administração Pública acaba prevalecendo em detrimento da manifestação dos indivíduos.

Com o intuito de compatibilizar o processo de desenvolvimento e expansão urbana, instrumentalizado através do Plano Diretor, com os preceitos de gestão democrática da Cidade, preconizada pela Lei 10.257, de 2001, o Ministério das Cidades, por meio da Resolução 25, de 2005, dispôs sobre o procedimento a ser adotado para concretizar a

participação da população nos processos de elaboração e fiscalização da implantação do Plano Diretor, dispondo, para tanto, em seus arts. 3º e 4º:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, §4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado.

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II – ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III – publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo. (BRASIL, 2005)

A Resolução supramencionada foi editada pelo Conselho das Cidades, órgão integrante do Ministério das Cidades, que tem por atribuição a proposição de diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em atenção ao disposto no Decreto nº 5.790, de 2006, que dispõe sobre composição, estruturação, competências e funcionamento do órgão (BRASIL, 2006).

Embora tenha apenas um caráter de recomendação (BIM, 2014), a Resolução do Conselho da Cidade mostra-se como um importante instrumento legal no aperfeiçoamento das audiências públicas urbanísticas, estabelecendo elementos indispensáveis na garantia de uma efetiva participação social no planejamento e na gestão das cidades.

No tocante à definição de um procedimento a ser adotado para a realização das audiências públicas, afigura-se primordial a exposição de diretrizes capazes de assegurar a participação efetiva dos indivíduos no processo de planejamento das políticas urbanas, orientando os gestores municipais “a conduzirem este processo de elaboração dos Planos Diretores de modo a respeitarem os preceitos democráticos do Estado Brasileiro” (MENCIO, 2007, p. 142).

Denota-se que a Resolução 25, de 2005, pretende, a exemplo do disposto em seu art. 8º, elucidar os elementos indispensáveis na elaboração de políticas urbanas, que sejam capazes de integrar Poder Público e sociedade civil.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa. (BRASIL, 2005)

A participação popular no planejamento das cidades manifesta-se, portanto, como componente substancial da gestão do meio ambiente urbano, trazendo os cidadãos para o centro das deliberações políticas, resultando na inerente reconstrução da sociedade de forma integradora e justa.

Por óbvio, a participação da sociedade civil nas deliberações realizadas pelo Poder Público municipal, notadamente no que diz respeito às audiências públicas urbanísticas, deve ser viabilizada de forma adequada, consciente e eficaz, de modo a aperfeiçoar o papel dos indivíduos enquanto atores sociais, fortalecendo a gestão compartilhada das cidades.

4 MECANISMOS DE GESTÃO PARTICIPATIVA NA CIDADE DE BELO HORIZONTE

A gestão participativa da cidade, que envolva a participação concreta dos cidadãos, diz respeito à vinculação das políticas públicas urbanas com as demandas estatais e os anseios sociais, correspondentes às necessidades locais, capazes de transformar, satisfatoriamente, a realidade urbana.

Nos dizeres de Rosângela Marina Luft, o termo gestão democrática é uma “expressão genérica que traduz práticas de articulação de ações do Estado com órgãos, associações ou outras espécies de arranjos da sociedade civil nos processos de composição, execução e controle das atividades urbanísticas” (LUFT, 2011, p. 194), conferindo certa legitimidade às políticas urbanas elaboradas pelo gestor público.

Torna-se primordial destacar que essa gestão democrática não implica na participação popular em relação a todas as demandas formuladas pelo Poder Público, eis que tal situação inviabilizaria determinadas tomadas de decisões, já que não corresponderia a todos os objetivos dos atores sociais envolvidos, até mesmo no que diz respeito às formulações técnicas que independem, em certo grau, das proposições da sociedade.

A exemplo dessa afirmação, destaca-se a elaboração de programas sociais que demandam análise técnica e complexa da localidade, como a instalação de creches e estabelecimentos de saúde, que devem ser direcionados às regiões que carecem de tais serviços de forma mais premente.

Ademais, evidencia-se que a gestão democrática da cidade não pode ser compreendida como um processo ideológico em que o consenso é alcançado entre os indivíduos, sendo certo que

a impossibilidade de acessar todos os possíveis interessados nos processos de planejamento ou de ouvir a opinião de cada um deles, não significa que a gestão democrática seja uma falácia. A despeito de a referência trazida pelos partícipes das audiências públicas ou de outras modalidades de gestão democrática ser de apenas uma parcela das demandas, entre as várias possíveis e existentes, ela deve ser recepcionada como mais um fator positivo para sustentar as decisões políticas. (LUFT, 2011, p. 195)

Ainda que se conceba impossível uma participação integral dos atores envolvidos na elaboração das políticas urbanas, evidencia-se, de forma latente, na atualidade, a desvinculação das políticas públicas elaboradas por parte do Poder Municipal em relação à realidade urbana, com a completa dissonância entre as necessidades socioeconômicas locais e

a política adotada por parte da Administração Pública, acarretando, assim, a ausência de reconhecimento e vinculação, por parte dos indivíduos, em relação aos instrumentos de gestão utilizados.

Ao enunciar um estado de crise vivenciado pela sociedade contemporânea, correspondente a problemas econômicos e sociais, Zygmunt Bauman e Carlos Bordoni asseveram que ela decorre do divórcio entre poder e política, no qual o poder pode ser compreendido como a “capacidade de levar as coisas a cabo; e ‘política’ significando a habilidade de decidir que coisas *devem ser* levadas a cabo e que coisas devem ser tratadas no âmbito global” (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 21).

Nesse contexto, os autores asseveram que o Estado, na atualidade, vê-se esbulhado de parcela do seu poder, considerando “a *ausência de agências* capazes de fazer o que toda “crise”, por definição, exige: escolher de que modo proceder e aplicar a terapia reclamada por essa escolha” (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 21, grifo no original), sendo que, por agências compreende-se os mecanismos globais de governança, que impõe um controle supraestatal de diversos países, conforme asseveram Zygmunt Bauman e Carlos Bordoni:

A separação entre poder e política é uma das razões decisivas para a incapacidade do Estado de fazer escolhas apropriadas. Segundo Étienne Balibar, a fissura irreparável entre o local e o global produziu uma espécie de ‘estatismo sem Estado’, que tem lugar através de uma ‘governança’. Isso produz o efeito paralisante que você descreveu, de um *sistema político* (representativo do povo e, portanto, democrático) no âmbito local, reduzindo à gerência da administração de rotina, incapaz de assumir e resolver os problemas que o *poder global* (sem representação política e, portanto, fundamentalmente não democrático) impõe com frequência crescente. (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 21, grifos no original)

Revela-se, dessa forma, a dissonância entre as demandas locais e as decisões adotadas pelo gestor público, porquanto

tomadas em outra parte pelos poderes estabelecidos, que, como são supranacionais por sua própria natureza, não são instados a observar leis e regulamentos locais: eles estão livres de limitações de conveniência política, bem como de necessidades de natureza social, em nome da objetividade e de um princípio de equidade que não expressa a verdadeira justiça. (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 23)

É em razão dessa caracterizada “antipolítica”, que os autores evidenciam um Estado que “dirige e controla seus governados sem ser responsável por eles” (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 27), eis que impõe um modelo de ação governamental completamente alheio às necessidades sociais, enfraquecendo o elo entre Estado e cidadão, que não mais se reconhecem enquanto atores sociais e responsáveis pela localidade em que vivem.

Sobre a importância de uma governança local, destaca-se a análise de João Aparecido Bazolli:

O desenvolvimento local é o resultado da mediação de interesses entre os atores sociais, políticos e econômicos, e as ações devem ser executadas por atores locais. O papel do território é fundamental para o desenvolvimento local à medida que gera identidade e estabelece as relações de conflitos a serem mediadas. (BAZOLLI, 2016, p. 1059)

Impõe-se, de fato, o fortalecimento da governança local, conforme evidenciado anteriormente, justificando-se, dessa forma, a essencialidade do planejamento da atuação estatal, notadamente no que diz respeito à Administração Pública municipal, de forma a consolidar a importância de uma gestão vinculada às necessidades e peculiaridades da cidade, estabelecendo-se, ainda, uma atuação conjunta entre Poder Público e sociedade civil, de forma a concretizar os direitos e garantias socioambientais indispensáveis a uma vida com qualidade, que implique em distribuição equitativa dos serviços e recursos urbanos.

Destacando a essencialidade na participação da população desde as civilizações antigas, a exemplo da cidade de Atenas, Émilien Vilas Boas Reis assevera:

A sociedade vai ganhando contornos heterogêneos, no qual cada uma das partes passa a ser fundamental para o desenvolvimento da cidade como um todo. (...) O debate público irá se tornar uma característica fundamental desta cidade (...). Nesse sentido, a lei não pode mais ser uma imposição do monarca, pautado por uma divindade, mas deve ser aceita através de um poder de persuasão. Por isso, a lei, pouco a pouco, vai deixando de ser um privilégio divino para se tornar criação humana, no debate constante dentro da pólis. (REIS, 2014, p. 31)

A gestão democrática da cidade permite um maior diálogo entre governo e sociedade civil de forma a priorizar o desenvolvimento integrado do espaço urbano, onde todos se sintam responsáveis pelo cuidado da cidade, na qualidade de verdadeiros atores sociais.

A participação da sociedade na criação e desenvolvimento das políticas urbanas garante uma maior coerência da atuação estatal, que se mostra vinculada e atenta às demandas urbanas. Através dessa participação os indivíduos apresentam-se como responsáveis pelo desenvolvimento da cidade.

A efetivação dessa participação popular no planejamento das políticas urbanas, para além das audiências públicas, demanda um aprimoramento e diversificação, de maneira que os indivíduos se sintam responsáveis pela cidade, pelas políticas públicas que são elaboradas, ou seja, sintam-se responsáveis pelos caminhos tomados para o desenvolvimento do espaço urbano.

Para tanto, impõe-se a materialização dessa participação, cujo passo inicial pode ser dado com a observância, por parte do Poder Público, principalmente os membros do Poder Legislativo, das deliberações coletivas, pois “a democracia somente se efetiva se os resultados dos meios de discussão e decisão pública acerca dos destinos da cidade forem incorporados definitivamente aos planos”, impondo-se, assim, a vinculação do gestor público com as matérias debatidas pela sociedade civil (LUFT, 2011, p. 196).

A esse respeito, destaca-se a afirmação de Vinícius Lott Thibau:

Na perspectiva do paradigma jurídico-constitucional do Estado democrático de Direito, de nada adianta a simples oferta legislativa de inúmeras técnicas destinadas ao exercício dos direitos de participação e de fiscalização na tomada de decisões pelos destinatários dos seus efeitos, se essas decisões não advierem de discursos que se desenvolvam livres de coerção e, também, não vincularem inequivocamente o Estado, no âmbito das suas funções legislativa, executiva e judiciária. (THIBAU, 2012, p. 29)

Assim, nos dizeres de Marcus Alexander Dexheimer, a construção de uma nova democracia não implica em “uma total substituição do regime representativo, mas uma ampliação dos canais de participação popular, democratizando a democracia, o que teria como causa e efeito (em uma relação dialética) o aperfeiçoamento do sistema representativo” (DEXHEIMER, 2006, p. 35), no qual os indivíduos se reconheçam enquanto atores sociais responsáveis pelas políticas públicas que são elaboradas.

Observa-se que em cada região e localidade impõe-se a observância de certas características próprias, sendo certo que o estudo de um determinado município propõe uma análise mais detalhada de instrumentos de gestão participativa, de forma a se avaliar a participação dos indivíduos no que diz respeito à elaboração de políticas públicas, analisando-se, ainda, a efetividade e eficiência de tal participação.

Neste cenário, a análise das políticas públicas de planejamento urbano da cidade de Belo Horizonte torna-se primordial no exame dos mecanismos de gestão participativa, com vistas a um planejamento adequado das cidades.

4.1 Estrutura de planejamento urbano de Belo Horizonte

A cidade de Belo Horizonte foi planejada pelo engenheiro Aarão Reis para ser a capital do Estado de Minas Gerais, sendo inaugurada em 12 de dezembro de 1897, tendo como inspiração o modelo francês de planejamento urbano (MAIA; PEREIRA, 2009, p. 8).

Sobre o processo inicial de fundação da capital, destacam Andréa Casa Nova Maia e Valnei Pereira:

Uma refuncionalização imobiliária em curso em Belo Horizonte por conta destes projetos remete ao momento em que iniciaram processos de desapropriações dos terrenos do arraial do Curral Del Rey para dar início a construção da cidade, planejada com três áreas distintas. No centro, uma zona urbana de traçado regular, avenidas monumentais para a época, e delimitada por uma avenida, onde se localizariam os serviços, prédios públicos, bancos, igreja matriz. Nesta área também estariam situadas as moradias dos funcionários públicos, proprietários e comerciantes transferidos de Ouro Preto. Circundando a zona urbana, uma zona suburbana, irregular, abrigaria chácaras e quintas, permitindo a expansão da área central. Por fim, uma zona rural cumpriria a função de abastecer a cidade, graças às colônias agrícolas que seriam ali criadas. (MAIA; PEREIRA, 2009, p. 9)

Observa-se que mesmo diante do prévio planejamento da cidade, não foi possível impedir o avanço de um espaço urbano irregular, compreendido como o desenvolvimento de espaços desprovidos de uma infraestrutura capaz de atender às demandas sociais, notadamente no que diz respeito àquela estrutura dispensada à parte central da cidade, de forma que, “com apenas 34 anos, Belo Horizonte ocupava mais de trinta milhões de metros quadrados além do previsto em seu plano original” (BAHIA, 2005, p. 187), evidenciando, assim, a insuficiência do planejamento da época, com vistas a impedir, desde o início, o crescimento desordenado da cidade.

Ao longo dos anos, a cidade experimentou inúmeras transformações, sendo certo que, a partir da década de 1930, vivenciou considerável processo de expansão urbana, que não foi acompanhada de grandes avanços estruturais, nos termos evidenciados por Cláudio Lister Marques Bahia:

a ocupação do espaço urbano caracterizou-se pelo processo suburbano, já identificado desde os primórdios da capital, estimulado inclusive pela própria administração pública, que impunha uma rígida legislação para a apropriação da área central, restrições não encontradas com tanto rigor na área suburbana. A área urbana apresentou-se circundada por uma ocupação descontrolada, caracterizada por um emaranhado de vilas, conformado por um tecido urbano extenso, pouco denso, cujos serviços de infraestrutura não supriam as demandas da população. Com o incremento do transporte coletivo, o bonde começou a ser substituído pelo ônibus e a legislação, mais restritiva na área central, ocasionou uma grande dispersão de loteamentos, muitos deles clandestinos, ao longo das recém-inauguradas avenidas Amazonas e Antônio Carlos. Nos anos de 1930, a ocupação da cidade deu-se pelos vetores norte e oeste, já anunciando sua forma posterior de aglomerado metropolitano. (BAHIA, 2005, p. 186)

Denota-se, assim, uma latente discrepância entre o plano inicial de fundação da capital de Minas Gerais e o desenvolvimento urbano que se deu nos primeiros anos da cidade,

demandando-se, dessa forma, mesmo passados mais de 100 anos da fundação da cidade, e dos inúmeros planos elaborados deste então, o aprimoramento da gestão urbana, objetivando-se mitigar os problemas e implicações decorrentes desse processo de expansão urbana, eis que desacompanhado de um planejamento efetivo de desenvolvimento urbano, que foi seguido de um processo de exclusão social e degradação ambiental.

Na atualidade, Belo Horizonte conta com uma estrutura complexa de planejamento, composta por diversos órgãos responsáveis pela administração da cidade, entre eles a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, que tem por atribuição o planejamento e a ordenação da política de desenvolvimento do município, com a elaboração, juntamente com outros órgãos, de “políticas, projetos e estudos que auxiliem a administração municipal no desafio de pensar a cidade em toda sua complexidade, delineando seus problemas e soluções, limites e potencialidades” (PBH, 2016).

Essa secretaria é composta, entre outras, pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Gestão, que tem por atribuição a coordenação do planejamento das políticas públicas municipais, sendo composta pela Gerência de Planejamento do Desenvolvimento Metropolitano, Gerência do Orçamento Participativo, Gerência de Planejamento do Desenvolvimento Econômico, Gerência do Observatório, Gerência de Financiamentos e Repasses e Gerência de Indicadores, todas elas, em suas particularidades, responsáveis pela integração e desenvolvimento de programas, planos e projetos “relativos às políticas públicas nas áreas econômica, social e urbanística e que são elaborados e executados pelos mais diversos órgãos da administração municipal, visando à integração das políticas e das atividades da Administração Pública” (PBH, 2016).

Assim, a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Gestão tem por atribuição o planejamento e a coordenação, juntamente com outras secretarias, “de programas e projetos relativos às políticas públicas nas áreas econômica, social e urbanística” (PBH, 2016).

Ainda no tocante ao planejamento urbano, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, criada pela Lei nº 10.101, de 2011, com o objetivo de instituir uma política de desenvolvimento econômico do Município, é composta pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, tem por finalidade “elaborar e implementar a política de planejamento urbano e a execução de atividades destinadas ao desenvolvimento urbano sustentável do Município” (PBH, 2016).

Compõe a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano: a Gerência Executiva do Conselho Municipal de Políticas Urbana, Gerência de Controle de Processos, Gerência de Análise de Licenciamento Especiais, Gerência de Apoio Processual, Gerência de

coordenação de Políticas de Planejamento Urbano, Gerência de Políticas de Transporte e Circulação, Gerência de Políticas de Uso e Ocupação do Solo, Gerência de Projetos Urbanos Especiais, Gerência de Desenho Urbano, Gerência de Legislação e Gestão Urbana, Gerência de Legislação Urbana, Gerência de Coordenação de Estudos Econômicos, Gerência de Coordenação e Gestão de instrumentos de Política Urbana, Gerência de Controle de Instrumentos Urbanísticos, Gerência de Controle de Cadastros, Gerência de Apoio às Atividades do Gabinete, Gerência de Geoprocessamento, Gerência de Suporte às Atividades do Planejamento Urbano.

Nos termos da Lei 9.011, de 2005, a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano tem por finalidade elaborar e executar a política de planejamento urbano e a execução de atividades destinadas ao desenvolvimento urbano sustentável do Município:

Art. 80-K. Compete à Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano:

- I – elaborar planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- II – propor a normatização das ações de intervenção urbana;
- III – articular estratégias destinadas à qualificação e à requalificação urbana que resultem em promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social;
- IV – coordenar o planejamento da regulação pública sobre o solo urbano;
- V – orientar as atividades destinadas à universalização da mobilidade e da acessibilidade do espaço urbano;
- VI – elaborar propostas de legislação urbanística municipal;
- VII – monitorar a implementação do Plano Diretor do Município;
- VIII – desenvolver outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos.

No tocante à elaboração de planos de desenvolvimento urbano, a Gerência de Legislação e Gestão Urbana (GLGU) é responsável pela elaboração e atualização das normas referentes ao planejamento urbano do Município, “tendo papel fundamental nos processos de alteração e adequação do Plano Diretor, da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e de suas normas complementares” (PBH, 2016).

Em relação ao Plano Diretor de Belo Horizonte, ele entrou em vigor em 1997, passando por revisões em 2000 e 2010, sendo “o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano – sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, objetivando o desenvolvimento sustentável do Município, tendo em vista as aspirações da coletividade – e de orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada” (BELO HORIZONTE, 1997).

No tocante ao desenvolvimento sustentável dos espaços urbanos, o Plano Diretor de Belo Horizonte prevê, em seu art. 21-B:

Art. 21-B – São princípios fundamentais da Política Municipal de Meio Ambiente:
I – promover o desenvolvimento sustentável, compatibilizando o desenvolvimento social e econômico com a preservação ambiental, a partir dos princípios da justiça social e da eficiência econômica, garantindo o uso racional e equitativo dos recursos naturais, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e o conforto climático;
II – garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incentivando sua preservação para as presentes e futuras gerações;
III – proteger as áreas verdes e aquelas ameaçadas de degradação, assegurando a sustentabilidade da flora e da fauna;
IV – articular e integrar planos, programas, ações e atividades ambientais intermunicipais, de modo a buscar consórcios e outros instrumentos de gestão.
(BELO HORIZONTE, 1997)

Ainda sobre a promoção do desenvolvimento sustentável da cidade, o Plano Diretor prevê, entre algumas de suas diretrizes, a delimitação dos espaços apropriados que tenham características e potencialidade para se tornarem áreas verdes, viabilizando a arborização dos logradouros públicos, notadamente nas regiões carentes de áreas verdes, bem como delimitando áreas para a preservação de ecossistemas, garantindo a preservação da cobertura vegetal de interesse ambiental em áreas particulares, por meio de mecanismos de compensação aos proprietários (BELO HORIZONTE, 1997).

Objetivando a realização do desenvolvimento urbano da cidade, o Plano Diretor de Belo Horizonte estabelece as políticas públicas a serem elaboradas com vistas à gestão adequada da cidade, assegurando o bem-estar dos munícipes, nos termos do art. 2º (BELO HORIZONTE, 1997).

O art. 10 prevê, enquanto política de desenvolvimento econômico, a política urbana, que tem por diretriz a implementação de políticas setoriais integradas, objetivando o ordenamento, a expansão e o desenvolvimento urbano do Município, “permitindo seu crescimento planejado, sem perda de qualidade de vida ou degradação do meio ambiente” (BELO HORIZONTE, 1997).

Ainda analisando a política de desenvolvimento urbano, observa-se a previsão da Política de Segurança Pública, que tem por diretriz a implantação de equipamentos necessários à melhoria das condições de segurança pública, visando a mitigação dos índices de criminalidade e de sinistros.

O art. 21-B, por sua vez, dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente, que tem por objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável, visando a compatibilização entre desenvolvimento social e econômico com a preservação do meio ambiente.

Há, ainda, a previsão das políticas públicas de Saneamento, Habitação, Saúde, Educação, Ação Social, Cultura, Esporte e Lazer, Abastecimento Alimentar e Ordenamento

territorial, todas direcionadas ao desenvolvimento adequado da cidade, de forma que a todas essas políticas impõem-se o prévio planejamento e a participação da sociedade civil.

Em relação aos instrumentos de política urbana, tem-se a previsão de diversos mecanismos capazes de ordenar o pleno desenvolvimento da cidade, entre eles a transferência do direito de construir, previsto no art. 60, compreendido como o direito de alienar ou de exercer em outro local o potencial construtivo previsto na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo que não possa ser exercido no imóvel de origem.

Tem-se também a Operação Urbana, prevista no art. 65, que é o conjunto integrado de intervenções que objetiva a viabilização de projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas, além do Convênio Urbanístico de interesse social, previsto no art. 70, compreendido como um acordo de cooperação firmado entre o Município e a iniciativa privada, para execução de programas habitacionais de interesse social, bem como o Parcelamento, a Edificação e a Utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, também o Consórcio imobiliário, o Direito de Preempção e a Outorga onerosa do direito de Construir.

O art. 7º, inciso XVIII, do Plano Diretor prevê, dentre seus objetivos, a participação popular na gestão do Município com vistas à promoção do desenvolvimento urbano, enquanto o art. 22, inciso XXVII, no que diz respeito à preservação do meio ambiente, impõe, enquanto diretriz, o estímulo e o apoio à participação dos cidadãos e de suas entidades representativas nas ações de controle ambiental, com a promoção de ações voltadas à educação ambiental através de planos, programas e projetos governamentais e não governamentais (BELO HORIZONTE, 1997).

Ao longo de todo o Plano Diretor do município (Lei nº 7.165, de 1997), é possível identificar a previsão da participação da sociedade civil no que diz respeito às ações governamentais a serem elaboradas e concretizadas em prol da cidade.

No entanto, convive-se, na atualidade, com uma espécie de desvinculação entre as ações realizadas por parte da Administração Pública e os anseios dos indivíduos, impondo-se, assim, uma análise dos mecanismos de participação no tocante à elaboração das políticas públicas da cidade de Belo Horizonte, assim como a eficiência delas.

4.2 Mecanismos de gestão participativa

Visando garantir a gestão democrática da cidade, o Plano Diretor de Belo Horizonte assegura, ao longo de seu texto, a participação efetiva da sociedade na elaboração das

políticas urbanas, a exemplo do art. 22, XXVII; art. 23, XIII; art. 37, II; art. 38, XI; art. 44; art. 45, parágrafo único, inciso IX; art. 69; art. 83, I, estabelecendo, no art. 7º, enquanto objetivo para a promoção do desenvolvimento urbano, a participação popular na gestão do Município (BELO HORIZONTE, 1997).

No título VI, que versa sobre a gestão urbana, tem-se o capítulo que trata da participação popular:

Art. 76 – O processo de gestão urbana é desenvolvido pelo Executivo e pela Câmara Municipal, com a colaboração dos munícipes.

Parágrafo único – A manifestação e a participação popular são de âmbito municipal nas questões de interesse geral e de âmbito regional e local nas questões de interesse localizado.

Art. 77 – Para a implementação de programas urbanísticos de políticas setoriais, devem ser criados mecanismos que permitam a participação dos agentes envolvidos em todas as fases do processo, desde a elaboração até a implantação e a gestão dos projetos a serem aprovados.

Art. 78 – Podem ser criadas, no âmbito de cada região administrativa, instâncias de discussão da política urbana, com composição e regimento adequados à realidade regional e com as seguintes atribuições:

I – suscitar, regionalmente, discussões de interesse localizado, relativas à legislação urbanística, encaminhando ao COMPUR as propostas delas advindas;

II – colaborar na monitorização da implementação das normas contidas nesta Lei e na de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

Art. 79 – Deve-se estimular a criação de fóruns locais, em que as comunidades possam discutir questões relevantes para as condições de vida. (BELO HORIZONTE, 1997)

Contudo, embora o Plano Diretor de Belo Horizonte prescreva em diversos de seus artigos a necessária participação popular na gestão da cidade, não há a previsão expressa de quais seriam esses mecanismos hábeis a garantir a efetiva participação popular quando da elaboração ou atualização das políticas urbanas, o que ainda é dificultado devido à complexidade da estrutura de gestão municipal.

A proposta de planejamento e intervenções intersetoriais envolve mudanças nas instituições sociais e suas práticas. Significa alterar a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e de seus interesses, privilegiando a integração em prejuízo de setorialização e da autonomização nos processos de trabalho; significa também mudanças na cultura (valores) das organizações gestoras das políticas sociais e na estruturação das instâncias de participação. Torna-se necessário constituir uma forma organizacional mais flexível, articulando as diversas instituições envolvidas. Atualmente, a maioria das estruturas organizacionais municipais decide sobre política de forma segmentada, o que reforça a fragmentação de políticas; o formato organizacional é piramidal, com vários escalões hierárquicos e departamentos separados por disciplinas ou área de especialização aos quais faltam mecanismos de coordenação. De fato se reproduz no município a estrutura setorializada dos outros níveis de governo, refletindo a especialização de saberes, funções e modos de intervenção. (SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS, 2014, p. 14)

Com o objetivo de efetivar essa participação popular na gestão da cidade, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte criou, em 2011, a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada, com o intuito de otimizar a relação entre o Poder Público Municipal e o cidadão no que diz respeito à governança conjunta da cidade.

A Secretaria é responsável pela “coordenação de projetos como o Orçamento Participativo, o Planejamento Participativo Regionalizado e o Fórum Municipal de Associações de Bairro”, visando inteirar a população sobre os assuntos relacionados à cidade, que dizem respeito à gestão compartilhada das políticas públicas a serem concretizadas pela administração municipal (PBH, 2014).

Entre os projetos desenvolvidos pela Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada, visando a efetiva participação social, destacam-se o Orçamento Participativo (OP), que é utilizado para “envolver os cidadãos na definição de obras e investimentos a serem realizados na cidade”, e o Planejamento Participativo Regionalizado, que tem por intuito “incorporar o conceito de planejamento em médio e longo prazo entre os cidadãos, constituindo uma relevante inovação para o modelo de governança participativa de Belo Horizonte” (PBH, 2014).

Dessa forma, para além das audiências públicas, que são importantes instrumentos de concretização da atuação dos indivíduos na gestão da cidade, mostra-se essencial o aprimoramento de outros mecanismos de participação, como o planejamento participativo regionalizado, conferências e fóruns municipais, que devem se mostrar capazes de materializar, de forma efetiva, a gestão democrática da cidade.

No que diz respeito às audiências públicas municipais, é possível afirmar que elas são o instrumento de participação popular mais difundido no âmbito da Administração Pública. Em Belo Horizonte, entre os anos de 2009 e 2011, foram realizadas 395 audiências na Câmara Municipal (FREITAS; ROCHA, VASCONCELOS; DUFLOTH, 2012, p. 96).

Em relação ao primeiro semestre de 2011, foram realizadas 73 audiências públicas, que abordaram, entre outros assuntos, as políticas públicas para deficientes, a situação de moradores de rua ou removidos em função de obras, violência contra mulheres, ação da polícia em aglomerados, cobrança por sacolas plásticas, *overbooking* imobiliário, preservação da Serra do Curral, obras viárias na cidade, a questão a respeito da mata do Planalto, o assoreamento da Lagoa da Pampulha, Isidoro, tombamento de imóveis, a subdivisão das regionais do município, entre outros assuntos (CMBH, 2011).

Conforme dados extraídos do *site* da Câmara Municipal de Belo Horizonte, no ano de 2016 foram realizadas mais de 36 audiências públicas envolvendo direitos humanos, consumidor, meio ambiente, entre outras (CMBH, 2016).

Embora as audiências públicas sejam bastante difundidas entre a sociedade, ainda que somente de modo informativo, assevera-se a essencialidade de que essas audiências sejam mais transparentes, bem como que os indivíduos estejam informados e até mesmo capacitados, para que a participação deles nas audiências torne-se verdadeiramente concreta.

Isso porque, ao analisar os canais de comunicação criados com o objetivo de viabilizar a integração dos indivíduos em relação à tomada de decisões por parte da Administração Pública, Laura Nayara Pimenta destaca alguns dos obstáculos nos processos deliberativos, entre eles a observância da efetividade dos argumentos dos indivíduos em relação às autoridades públicas, ou seja, qual seria o “potencial que eles têm para influenciar as autoridades institucionalizadas” (PIMENTA, 2015, p. 55).

Ao destacar a importância de uma atuação conjunta entre os indivíduos e o Poder Público, bem como no que diz respeito à essencialidade de instrumentos que efetivem essa gestão compartilhada, Laura Nayara Pimenta ainda assevera que os processos de diálogo devem ser mais que informativos, compreendendo verdadeira interação entre os atores.

Essa nova forma de gestão pública culmina, principalmente em arranjos institucionais que devam possibilitar a participação social nos negócios públicos, colocando novas demandas para a comunicação do poder público. A implantação de canais participativos por meio dos quais se possa dialogar sobre políticas públicas faz com que o poder público tenha que se moldar a um novo tipo de relação com os cidadãos, buscando estabelecer com a sociedade civil um relacionamento de interlocução e cooperação. (PIMENTA, 2015, p. 2)

Para tanto, mostra-se também primordial a capacitação dos indivíduos no que diz respeito aos meios de participação existentes na cidade, para que eles possam identificar os mecanismos existentes, bem como aprender sobre eles e sobre os assuntos que serão debatidos, de forma a otimizar a participação.

No tocante à transparência e à publicidade das audiências públicas, revela-se primordial a disponibilização, de forma clara, dos resultados obtidos com as audiências, notadamente no que diz respeito à “oficialização/materialização da solução alcançada após as deliberações” (FREITAS *et al.*, 2012, p. 103). Tal transparência pode, até mesmo, conferir maior credibilidade às deliberações alcançadas, bem como o reconhecimento, por parte do indivíduo, de que ele também é responsável pela tomada de decisão do Poder Público.

Ao destacar o uso da internet como um mecanismo importante de publicidade e transparência das deliberações realizadas nas audiências públicas, Diego Roger Ramos Freitas *et al.* asseveram:

É nessa etapa que se observa o aspecto crítico no qual a internet pode contribuir para a comunicação pública das audiências, representando um facilitador nesse contexto (...). Diante disso, pensa-se que a mudança dos procedimentos administrativos, da rotina pertinente às audiências públicas realizadas pela CMBH pode alterar esse cenário. Em vez de manter os dados relativos às conclusões/ou encaminhamentos oriundos das audiências públicas guardados pelos próprios parlamentares/comissões, pensa-se que estes poderiam, diretamente ou por intermédio das assessorias das comissões, repassá-los ao portal da CMBH (...). Aí podem ser registradas todas as medidas tomadas, as reuniões agendadas, as diligências feitas e, finalmente, os resultados obtidos, concretizados e definitivamente superados. (FREITAS *et al.*, 2012, p. 103)

Também com o objetivo de vincular as ações governamentais com os anseios dos munícipes, proporcionando a participação direta deles na gestão da cidade, o Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo que propicia o envolvimento dos indivíduos nas políticas públicas a serem elaboradas, compreendido como um canal que possibilita aos indivíduos a participação na escolha de obras e investimentos a serem realizados pela Administração Pública.

Esse instrumento foi criado em 1993, com o objetivo de proporcionar aos munícipes a participação nos processos decisórios do Poder Público municipal, no que diz respeito a determinados investimentos a serem realizados na infraestrutura da cidade.

Sobre o Orçamento Participativo, Regina Maria de Araújo destaca:

Vale ressaltar que o OP é considerado um arranjo institucional inovador de participação popular, por meio do qual o cidadão participa diretamente do processo decisório das políticas públicas, visando a uma melhor distribuição dos recursos orçamentários em obras que beneficiem, principalmente, estratos sociais menos favorecidos, que vivem em bairros da periferia ou em áreas vulneráveis dentro da cidade. (ARAÚJO, 2012, p. 23)

O Orçamento Participativo é compreendido, assim, como instrumento capaz de fortalecer as bases de uma gestão democrática da cidade, eis que propicia aos indivíduos manifestarem-se de forma ativa na construção das políticas públicas a serem implantadas, consistindo em

um processo que envolve a participação popular na definição que orienta a distribuição de investimentos em obras públicas para a cidade. O processo envolve duas rodadas de assembleias regionais intercaladas por uma rodada de reuniões nos bairros, na primeira fase. Em seguida, realizam-se os fóruns das prioridades

regionais, quando são eleitos os delegados que monitoram os empreendimentos aprovados no fórum municipal por meio das Comissões Regionais de Fiscalização das Obras do Orçamento Participativo. (ARAÚJO, 2012, p. 27)

Sobre as regras relativas ao Orçamento Participativo, observa-se:

a) A participação dos cidadãos tem caráter deliberativo, isto é, cabe à população decidir sobre as obras a serem executadas na cidade, a cada ano, de acordo com prioridades das regiões da cidade. b) A definição do montante de Recursos Ordinários do Tesouro Municipal que caberá ao OP é oficial, isto é, cabe ao governo municipal. O montante aprovado corresponde a 5% da receita tributária municipal. Em 1994, esse montante foi assim distribuído: 50% divididos igualmente entre as regionais e 50% divididos conforme valores do Índice de Qualidade de Vida Provisório. Esse Índice tem como referência de cálculo a renda per capita média em cada região da cidade. c) A população escolhe os representantes, por região, para compor as Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo. (ARAÚJO, 2012, p. 28)

Ainda que existam severas críticas a respeito do verdadeiro fundamento do Orçamento Participativo (ARAÚJO, 2012), eis que em muitas das vezes a participação da população pode ser influenciada e induzida por parte dos governantes (SOUZA, 2001), observa-se que o fortalecimento das bases de participação, notadamente no que diz respeito às informações a serem fornecidas para a sociedade e a capacitação dos participantes, pode aprimorar a gestão do Poder Público, que deve extrair do Orçamento Participativo um mecanismo capaz de atender, efetivamente, as demandas sociais.

Ademais, observa-se que o Orçamento Participativo não implica somente na simples votação, por parte dos indivíduos, das obras e investimentos a serem operacionalizados pela Administração Pública municipal, envolvendo também a realização de assembleias sub-regionais para a definição prévia dos empreendimentos apresentados, bem como fóruns regionais e municipais (ARAÚJO, 2012).

Outro mecanismo utilizado para viabilizar a atuação conjunta na gestão da cidade, entre a Administração Pública e os municípios quanto ao planejamento da atuação estatal, diz respeito aos fóruns municipais de associações de bairros, que consistem em “reuniões mensais, com a participação de lideranças comunitárias e membros de entidades representativas dos moradores (...), como ferramenta de consolidação do diálogo permanente entre as associações de bairros” (PBH, 2014).

Ainda com o objetivo de fortalecer a gestão participativa da cidade, foi criado, em 2011, o Planejamento Participativo Regionalizado, incorporando junto à sociedade o planejamento das ações estatais de médio e longo prazo (PBH, 2014).

Após a apresentação do programa, em 2011, foram realizadas oficinas nas quais houve discussão de propostas para a melhoria das localidades, sendo certo que o PPR foi dividido entre os 40 territórios da gestão compartilhada. Após o recebimento das propostas por parte da comunidade, a Administração Pública apresentou propostas em relação às políticas públicas a serem elaboradas. Conforme dados do Caderno de Resultados do Planejamento Participativo Regionalizado, das 2.529 propostas recebidas pelo Poder Público Municipal, 85% foram incorporadas ao Plano Plurianual de Ação Governamental⁷ (PBH, 2015).

Ainda sobre o Planejamento Participativo Regionalizado, Maria de Fátima Abreu, Maria Madalena Franco Garcia e Florence Poznanski asseveram a importância dele como instrumento de inclusão social, pois possibilita o envolvimento dos diversos atores sociais no planejamento das políticas urbanas, como jovens, idosos, população carente, entre outros, conferindo maior equidade às políticas públicas (ABREU; GARCIA; POZNANSKI, 2012, p. 6).

Destacam-se também os Conselhos de Políticas Públicas, compostos por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, que promovem o diálogo entre os atores sociais e possibilitam a deliberação nas políticas públicas, conferindo, ainda, transparência às ações governamentais. Os Conselhos podem ser compreendidos como

um novo espaço de participação da sociedade em sua relação com o Estado, que propicia o acesso da população e dos movimentos sociais aos processos de tomada de decisão nas políticas públicas. Tais conselhos têm o desafio de constituir espaço democrático destinado a alcançar três objetivos essenciais: promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade; e exercer o controle social sobre o governo. (PBH, 2015, p. 11)

Da análise da estrutura de gestão da Prefeitura de Belo Horizonte, bem como dos instrumentos de debate entre o Poder Público e a população, observa-se os caminhos percorridos pela Administração Pública municipal no que tange ao fortalecimento dos mecanismos de gestão participativa da cidade.

Conforme preconizado anteriormente, a participação dos indivíduos na gestão da cidade implica em uma verdadeira consideração do diálogo enquanto fundamento da atuação estatal, sendo certo que a participação da sociedade civil, na gestão da cidade, confere maior legitimidade às políticas públicas a serem elaboradas (HABERMAS, 2012), vinculando a gestão da Administração Pública aos anseios da população.

⁷ O Plano Plurianual de Ação Governamental é o documento que normatiza o planejamento de médio e longo prazo da esfera pública, pontuando diretrizes, objetivos, programas, ações e metas a serem atingidas (PBH, 2015).

Evidencia-se, contudo, o necessário aprimoramento dos instrumentos já existentes no tocante à efetiva vinculação do Poder Público municipal em atenção aos debates realizados com a sociedade civil, de forma a efetivar o planejamento participativo das políticas públicas, seja em relação à otimização dos meios de divulgação dos instrumentos de participação, desenvolvimento de novas formas de diálogo, aperfeiçoamento e desenvolvimento do debate entre Administração Pública e sociedade civil, bem como a concretização dos resultados obtidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É por meio de uma perspectiva integradora da cidade que a Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas pode ser utilizada como base teórica de uma nova concepção da gestão da cidade, fundada no planejamento das políticas públicas e na participação popular na elaboração delas.

O planejamento das políticas urbanas revela-se primordial na persecução do bem-estar dos indivíduos, eis que deve estar pautada na máxima eficiência da atuação estatal que corresponda a políticas públicas eficientes e que estejam direcionadas a todos os habitantes da cidade, impondo-se, ainda, a efetiva observância dos instrumentos legais destinados ao exercício da participação popular na gestão do espaço urbano, demonstrando-se essencial o fortalecimento deles na construção de uma cidade justa e igualitária.

Nesse cenário, as audiências públicas urbanísticas emergem como mecanismos fundamentais na gestão eficiente e compartilhada do meio ambiente urbano, eis que implicam na participação dos indivíduos que se mostram interessados no desenvolvimento sustentável da cidade, orientando as políticas públicas de modo a corresponderem às necessidades socioambientais de dada localidade.

Impõe-se, portanto, a verdadeira observância dos instrumentos legais destinados ao exercício da participação popular na gestão do espaço urbano, demonstrando-se essencial o fortalecimento deles na construção de uma cidade justa e igualitária.

As audiências públicas urbanísticas emergem, assim, como mecanismos fundamentais na gestão eficiente e compartilhada do meio ambiente urbano, eis que implicam na participação dos indivíduos que se mostram interessados no desenvolvimento sustentável da cidade, orientando as políticas públicas de modo a corresponderem às necessidades socioambientais de dada localidade.

É mediante o seu reconhecimento enquanto ator social, que o cidadão é capaz de contribuir para que o desenvolvimento do meio urbano possa alcançar níveis adequados de inclusão social e preservação do meio ambiente, em um verdadeiro espaço de convivência digna dos indivíduos.

Por meio da razão comunicativa, portanto, a ação dos indivíduos direciona-se na busca pela plena realização dos anseios sociais, eis que implica no reconhecimento do outro e do mundo em que se vive, concluindo-se que a Teoria do Agir Comunicativo, proposta por Habermas, mostra-se coerente com a construção de uma cidade pautada no diálogo que busca

integrar seus habitantes, que se revelam como atores sociais essenciais na elaboração das políticas urbanas a serem implantadas.

Somente através do reconhecimento dos indivíduos enquanto responsáveis pelo meio em que vivem é que se mostrará possível o desenvolvimento de uma cidade justa, que não apenas se desenvolve para uma determinada parcela da população, mas que se mostra atenta às necessidades sociais e as coloca em evidência, através de uma gestão integradora do espaço urbano, eis que efetivada por todos e para todos.

Ao analisar a estrutura de planejamento e gestão da cidade de Belo Horizonte evidenciam-se os avanços e dificuldades encontrados pela administração pública e pelos próprios indivíduos que dizem respeito à vinculação da atuação estatal em relação aos anseios da sociedade civil, restando latente que o aprimoramento dessa estrutura de gestão participativa mostra-se essencial na realização de um meio ambiente integrador.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria de Fátima; GARCIA, Maria Madalena Franco; POZNANSKI, Florence. **Planejamento Participativo Regionalizado (PPR)** – Ampliando a participação popular em Belo Horizonte – MG. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Gestão Compartilhada, 2012. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planejamento_participativo_regionalizado-_artigo.pdf>. Acesso em: 22 set. 2016.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade**: medidas cautelares e moratórias urbanísticas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ANDRADE, Luciana Teixeira. **Cultura, cidade e cidadania**. Texto apresentado na II Conferência Municipal de Cultura do município de Belo Horizonte em 17 de outubro de 2009. Observatório das Metrópoles. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/cultura_cidade_cidadania_Luciana.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2016.

ARAÚJO, Regina Maria de. **Orçamento participativo**: uma experiência de gestão e planejamento urbano em Belo Horizonte. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração da FUMEC como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://www.fumec.br/anexos/cursos/mestrado/dissertacoes/completa/regina_maria.pdf>. Acesso em: 23 set. 2016.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Therezinha Monteiro Deutsch e Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

BAHIA, Cláudio Lister Marques. **Belo Horizonte**: uma cidade para a modernidade mineira. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte, v. 12, n. 13, dez. 2005. Disponível em: <http://www2.pucminas.br/imagedb/documento/DOC_DSC_NOME_ARQUI20070514091138.pdf>. Acesso em: 09 set. 2016.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlos. **Estado de Crise**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BAZOLLI, João Aparecido. Gestão de cidades: instrumentos contemporâneos e a judicialização da política urbana. **Anais do 7º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**: direito urbanístico e justiça urbana: cidade, democracia e inclusão social. Organizado por Nelson Saule Junior e Henrique Botelho Frota. São Paulo: IBDU, 2016.

BELLO, Enzo. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um enfoque político e social. In: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. (Orgs.). **Direitos Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996**. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.rmbh.org.br/pt-br/repositorio/municipios/belo-horizonte/plano-diretor-de-belo-horizonte-lei-n-7165>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BIM, Eduardo Fortunato. **Audiências Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BONIZZATO, Luigi. **A Constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do Direito Constitucional Urbanístico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BRASIL. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. V Fórum Social Mundial. Porto Alegre. 2004. Disponível em: <http://normativos.confed.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2016.

_____. Conselho das Cidades. **Resolução Recomendada nº 34 de 01 de julho de 2005**. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. Constituição Federal de 1988. **Vade Mecum**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Decreto nº 5.790, de 2006**, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Vade Mecum**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. Dispõe sobre o processo participativo na elaboração de planos diretores. Disponível em: <http://multimedia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146672.pdf>. Acesso em: 08 out. 2015.

CARVALHO, Newton Teixeira; KLEINRATH, Stella de Moura. Sustentabilidade Ambiental. *In*: RIOS, Mariza. *et al.* (Coord.). **A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

_____. VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. Uso e ocupação do solo. *In*: COSTA, Beatriz Souza *et al.* (Coord.). **Direitos fundamentais ambientais aplicados à cidade**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

CMBH. Câmara Municipal de Belo Horizonte. **Audiências Públicas, Visitas Técnicas e Seminários**, 2016. Disponível em: http://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios#inicioResultados_audiencias. Acesso em: 03 ago. 2016.

_____. **Comissões realizam 73 audiências públicas no primeiro semestre**, 2011. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2011/07/comiss%C3%B5es-realizam-73-audi%C3%A2ncias-p%C3%BAblicas-no-primeiro-semester>. Acesso em: 27 jul. 2016.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo. Dilemas da participação cidadã na gestão de políticas públicas. **Revista Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. v. 6, n. 11, Belo Horizonte, 2019.

COSTA, Beatriz Souza; REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís. **Fundamentos Filosóficos e constitucionais do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

_____; RIOS, Mariza. A cidade: o contexto urbano e os impactos ambientais. *In*: RIOS, Mariza *et al.* (Coord.). **A cidade real e a cidade ideal**: em uma reflexão transdisciplinar. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 3ª ed. Trad. Fernando de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DENTZ, Volmir Von; LAMAR, Adolfo Ramos. Os giros epistemológicos na filosofia e a virada linguística na filosofia da educação. **VII Seminário de Pesquisa em educação da Região Sul**. Santa Catarina, 2008. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2008/Filosofia_e_educacao/Trabalho/12_31_54_Os_giros_epistemologicos_na_filosofia_e_a_virada_linguistica.pdf>. Acesso em 04 jan. 2016.

DEVECHI, Catia Piccolo Viero. A racionalidade comunicativa de Habermas e a possibilidade de crítica e objetividade na produção do conhecimento educacional empírico. **Linhas Críticas**, v. 16, n. 31, Brasília, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7379/1/ARTIGO_RacionalidadeComunicativaHabermas.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2016.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro**: óbices e desafios. Curitiba: Juruá, 2012.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. Competência constitucional em matéria de urbanismo. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico e ambiental**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FAHEL, Natália. **Qualidade de vida urbana no Município de Belo Horizonte**: análise de confronto entre informações subjetivas e indicadores quantitativos. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia, 2015. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/pos/geotrans/images/stories/diss049.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

FARINA, Bárbara Cristina; TRARBACH, Daiana de Mello. **Inclusão e a formação de lugares**: o pertencimento à estigmatização. Trabalho completo apresentado no 10º Encontro nacional de prática de ensino em geografia, ago./set. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <[http://www.agb.org.br/XENPEG/artigos/GT/GT3/tc3%20\(40\).pdf](http://www.agb.org.br/XENPEG/artigos/GT/GT3/tc3%20(40).pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2016.

FERNANDES, José A. Rios; MEIRINHOS, José Francisco. Cidades ideais, ideais de cidade, cidades reais. *In*: PEREIRA, Paula Cristina (Org.). **A filosofia e a cidade**. Porto: Campo das

Letras, 2008. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/55775/2/FernandesMeirinhosCidades000126893.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FLORIANI, Dimas. Complexidade e epistemologia ambiental em processos socioculturais globais e locais. *In: Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis*, Florianópolis, V. 7, n. 2, p. 45-64, dez. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2010v7n2p45>>. Acesso em: 08 out. 2015.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. Grupo de Trabalho: participação e poder público. **A participação popular nos Planos Diretores municipais: uma estratégia de gestão democrática**. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planos_diretores_e_participacao_popular_0.pdf>. Acesso em: 19 out. 2015.

FREITAS, Diego Roger Ramos; ROCHA, Elisa Maria Pinto da; VASCONCELOS, Maria Celeste Reis Lobo de; DUFLOTH, Simone Cristina. Disseminação de informações no contexto das audiências públicas: análise do uso da internet como instrumento de comunicação pública na Câmara Municipal de Belo Horizonte. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 14, n. 22, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5302>>. Acesso em: 14 set. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional municipal no Brasil**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: 03 ago. 2016.

FURQUIM, Claudia do Amaral. A propriedade e a cidade na perspectiva da Constituição Federal de 1988: a separação do direito de construir do direito de propriedade. *In: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira (Coord.). Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

_____. Aspectos jurídicos do planejamento urbano no Brasil. *In: RIOS, Mariza et al. (Coord.). A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

GONÇALVES, Daniela Oliveira; CASTRO, Clarice Rogério de. O Princípio da participação nas questões ambientais e a teoria do agir comunicativo de Habermas. *In: REIS, Émilien Vilas Boas (Org.). Entre a filosofia e o ambiente: bases filosóficas para o direito ambiental*. Belo Horizonte: 3i Editora, 2014.

GUNTHER, Klaus. **Teoria da Argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação**. 2ª ed. Trad. Cláudio Molz. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre factividade e validade**. V. I. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

_____. **Direito e Democracia: entre factividade e validade**. V. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

_____. **O discurso filosófico da modernidade**. Trad. Luiz Sergio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

_____. **Verdade e Justificação: ensaios filosóficos**. Trad. Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

HAMEL, Márcio Renan. O Estatuto das Cidades e o princípio da participação popular: uma análise da política deliberativa de Habermas para o desenvolvimento. **Revista Urutágua**. Nº 18. Maringá, 2009. Disponível em: <<http://ojs.uem.br/ojs/index.php/Urutagua/article/viewFile/4989/4049>>. Acesso em: 22 out. 2015.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**. nº 29, jul./dez. 2012. Trad. Jair Pinheiro. São Paulo. Disponível em: <<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

HERCULANO, Selene C. Herculano. A qualidade de vida e seus indicadores. *In*: HERCULANO, Selene C. *et al.* (Org.). **Qualidade de Vida e Riscos Ambientais**, Niterói: Eduff, 2000. Disponível em: <<http://www.ivt-rj.net/ivt/bibli/Herculano.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2016.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM). **Carta de Atenas**. 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

JESUS, Iago Santana de; FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidrih. Participação da sociedade civil no Plano Diretor. **Revista Anais do Sciencult**. V. 1, nº 3. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uems.br/novo/index.php/anaispba/article/viewFile/256/188>>. Acesso em: 08 out. 2015.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFF, Enrique. Complexidade, Interdisciplinaridade e Saber Ambiental. *In*: PHILIPPI JR., Arlindo *et al.* **Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais**. São Paulo: Signus, 2000. p. 19-51. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?q=Complexidade,+interdisciplinaridade+e+saber+ambiental&hl=ptBR&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar&sa=X&ei=qgQ9VeOPHoSigwToo4CABw&ved=0CBoQgQMwAA#>. Acesso em: 19 mar. 2015.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15ª ed. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MAIA, Andréa Casa Nova; PEREIRA, Valnei Pereira. Belo Horizonte em três tempos: projetos em perspectiva comparada. **Revista de História Comparada**, v. 3, n° 1, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.hcomparada.historia.ufrj.br/revistahc/artigos/volume003_Num001_artigo001.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

MARCANTONIO, Jonathan Hernandes. A virada linguística e os rumos da filosofia. **Revista do curso de direito da faculdade de humanidades e direito da Universidade Metodista de São Paulo**, vol. 4, n. 4. São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/518/516>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

MARCUS, Alexsander Dexheimer. **Estatuto da Cidade e democracia participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

MARIN, Jeferson Dytz; LUNELLI, Carlos Alberto Lunelli. O direito e a viragem linguística do século XX: as bases do discurso jurídico. **Revista Scientia Iuris**, v. 14. Londrina: 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/7654>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2012.

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Planejamento e medição da qualidade de vida urbana. **Caderno metrópole**, São Paulo, n° 15, p. 13-24, 2006. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8775>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MOREIRA, Luiz. **Fundamentação do Direito em Habermas**. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 1999.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MURAD, Samir Jorge. O Estatuto da Cidade e a proteção ambiental. *In*: BRAGA FILHO, Edson de Oliveira *et al.* (Coord.) **Mecanismos Legais para o desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NASCIMENTO, Gláucia Pereira do; GORSODORF, Leandro Franklin; SILVA, Luana Paz Dornelles; PEREIRA, Luisa Winter; SELLA, Marina Carvalho; ANDRADE, Paulo Henrique Piá de. *Direito à Cidade, Estado e direito: práticas insurgentes e o caso Nova Costeira (São José dos Pinhais –PR)*. In: SAULE Jr., Saule; Nelson/ FROTA, Henrique Botelho (Org.) **Anais do 7º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: direito urbanístico e justiça urbana: cidade, democracia e inclusão social**. São Paulo: IBDU, 2016. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/repositorio/Projetos-de-Pesquisa/471.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; REIS, Émilien Vilas Boas. *Direito ambiental, transdisciplinaridade e democracia*. In: FEITOSA, Raymundo Juliano; ALBERT, Daniel Vazquez (Org.). **Direito administrativo, direito tributário, direito ambiental, sustentabilidade**. Barcelona: Ediciones Laborum, v. 13, 2015.

OLIVEIRA, Aloísio Pires de; CARVALHO, Paulo Cesar Pires de. **Estatuto da Cidade: anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001**. Curitiba: Juruá, 2003.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Ética e racionalidade moderna**. São Paulo: Loyola, 2002.

ONU, **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. *Terceira Conferência das Nações Unidas sobre moradia e desenvolvimento urbano sustentável (HABIT III). Nova agenda urbana, 2016*. Disponível em: <<https://www2.habitat3.org/bitcache/462d74cfb2e04878ff43c8fcca48037daf73d84f?vid=582559&disposition=inline&op=view>>. Acesso em: 13 maio 2016.

OSÓRIO, Letícia Marques. *Direito à cidade como Direito Humano Coletivo*. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PATRÃO, Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves; GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. *O direito à cidade sob a perspectiva do direito de família: o direito à convivência comunitária e a proteção jurídica da criança e do adolescente no contexto urbano*. In: AIETA, Vania (Coord.). **Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia: série I**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2014.

PBH. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Gestão Compartilhada. Apresentação**. Disponível em: <<http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/secretaria/apresentacao-secretaria>>. Acesso em: 18 out. 2016.

_____. **Gestão Compartilhada. Fórum Municipal de Associações de bairros de BH**. Disponível em: <<http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/noticias/2014/11/forum-municipal-de-associacoes-de-bairros-de-bh>>. Acesso em: 18 out. 2016.

_____. **Planejamento e Gestão**. 2016. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=planejamentoegestao&tax=16657&lang=pt_BR&pg=6901&taxp=0&>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. Planejamento e Gestão. Gestão Compartilhada. **Caderno de Resultados Planejamento Participativo Regionalizado**, 2015. Disponível em: <<http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/planejamento-participativo/resultados-alcancados>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

PIMENTA, Laura Nayara. A interlocução entre o poder público e cidadãos na proposta de gestão compartilhada da prefeitura de Belo Horizonte. **Revista Organicom**, ano 12, n. 23, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/887>>. Acesso em: 08 set. 2016.

_____. Comunicação Pública e Articulação Comunitária em Processos de Gestão Compartilhada: a Relação entre a Prefeitura de Belo Horizonte e seus Cidadãos. **Revista Ação Midiática – Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura**, n° 9, Paraná, 2015. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/acaomidiatica/article/view/40874>>. Acesso em: 08 set. 2016.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PLATÃO. **A República**. Trad. Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

REIS, Émilien Vilas Boas. A cidade real e a cidade ideal: reflexões históricas, jurídicas e filosóficas (primeiro estudo). In: COSTA, Beatriz Costa *et al.* **A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

RODRIGUES, Isabel Nader; LUMERTZ, Eduardo Só dos Santos. A economia verde como vetor do desenvolvimento sustentável. **Revista Veredas do Direito**, v. 11, n° 21, jan./ jun. Belo Horizonte, 2014.

SALAZAR JR., João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico e ambiental**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SALEME, Edson Ricardo; SILVA, Solange Teles da. Plano Diretor, Participação Popular e Responsabilidades. In: **XVI Congresso Nacional do Conpedi**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/edson_ricardo_saleme.pdf>. Acesso em: 15 out. 2015.

SANTOS, Benevenuto. Federalismo e Desenvolvimento urbano. **Cadernos UniFOA**, Rio de Janeiro, ano 1, n° 1, jul. 2006. Disponível em: <<http://web.unifoa.edu.br/cadernos/edicao/01/55.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

SAULE JR., Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/o-direito-a-cidade-como-paradigma-da-governanca-urbana-democratica/>>. Acesso em: 07 mar. 2016.

SAYAGO, Doris; PINTO, Mariana Oliveira. Plano Diretor: instrumento de política urbana e gestão ambiental. **VI Encontro Nacional da ECOECO**. Brasília (DF), 2005. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa3/des_urbano_meioambiente.pdf>. Acesso em: 08 out. 2015.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. Prefeitura de Belo Horizonte. **Pensar a Cidade**. Ano VIII, nº 33, 2º semestre, 2014. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassociais&lang=pt_BR&pg=5567&tax=11288>. Acesso em: 17 set. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Tomaz Tadeu da. O projeto educacional moderno: identidade terminal? *In*: VEIGANETO, Alfredo (Org.). **Crítica pós-estruturalista e educação**. Porto Alegre: Sulina, 1995.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010>. Acesso em: 25 out. 2016.

THIBAU, Vinícius Lott. Estado democrático de direito e gestão urbana compartilhada. *In*: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira (Coord). **Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

THOMÉ, Romeu; ARAÚJO, Carlos Eduardo. Germinal turco: as mazelas socioambientais nas minas de carvão em pleno século XXI. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 20. Vol. 78. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

VEIGA, José Eli da. **A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações Filosóficas**. Trad. Marcos G. Montagnoli. Rio de Janeiro: Vozes/São Paulo: Editora Universitária, 2014.

ZANDONADE, Adriana; ROSSI, Roberta Lessa. A audiência pública nos processos de elaboração e revisão do plano diretor. **Revista Depoimentos**. nº 11. Vitória, 2007. Disponível em: <<http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadepoimentos/n11/4.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2015.