

BALEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. Atualização de Misabel Abreu Machado Derzi, 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

COSTA, Carolina Matos. *Emenda Constitucional 39: a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública*. Monografia apresentada como requisito à obtenção de grau de bacharel em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais no ano de 2003.

GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições: (figura "sui generis")*. São Paulo: Dialética, 2000.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo. Atlas, 2000.

OLIVEIRA, Marcelo Ribeiro; RÊGO, Bruno Noura de Moraes. As Contribuições Sociais e a Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 27. *Revista Dialética de Direito Tributário*, v. 58, p. 57-68, jul. 2000.

SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia, Emenda Constitucional n. 27- Descaracterização das Contribuições Sociais. *Revista Dialética de Direito Tributário*, v. 64, p. 114-122, jan. 2001.

SPAGNOL, Werther Botelho. *As contribuições sociais no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TRIGO, Régis Pallotta. As contribuições sociais instituídas pela LC nº 110/01 analisadas sob o enfoque da finalidade, eficácia temporal (anterioridade e irretroatividade), extrafiscalidade e bases de cálculo. *Revista Dialética de Direito Tributário*, v. 76, p. 66-81, jan. 2002.

PRINCÍPIOS DO DIREITO À CIDADE

Rafael de Oliveira Alves

Sumário

1. Introdução. 2. A Matriz Constitucional. 3. Separação de Poderes. 4. Direitos Fundamentais. 5. O Princípio da Cidadania Plena. 6. O Princípio da Gestão Democrática. 7. O Princípio da Função Social. 8. Referências Bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um produto da pesquisa "*Planejamento urbano e participação democrática*", o qual apresentou a hipótese de que as novas perspectivas e institutos jurídico-municipais expressos no Estatuto da Cidade permitiriam uma maior e mais qualificada inserção da sociedade civil organizada no âmbito deliberativo das regulamentações e práticas de planejamento da cidade. Diante desta afirmação, firmou-se como objetivo a análise do impacto do novo paradigma urbanístico nas cidades.

Propôs, então, uma perspectiva que lançasse mão de eixos metodológicos que, paralelos nas abordagens, convergir-se-iam ao objeto, qual seja, a gestão democrática da cidade. Estes eixos foram: o

normativo, para análise da ordem jurídica municipal e urbanística; o *reflexivo*, para problematização das variáveis de forma interdisciplinar; e o *empírico*, para que com um modelo teórico crítico e interdisciplinar se pudesse observar o objeto, gestão democrática, nas diversidades empíricas.

Guiou-se, desde o início, por um constante diálogo entre a produção teórico-acadêmica e a produção dos movimentos sociais. Dessa forma, este trabalho é um esforço em difundir as teses por uma cidade sustentável e democrática formuladas no Fórum Social Mundial de 2003. Procura-se trazer ao debate jurídico a CARTA Mundial pelo Direito à Cidade, como uma amostra do direito construído e revalidado pela sociedade.

Então, para ordenar e contextualizar os argumentos do novo direito à cidade no paradigma urbanístico foi preciso indagar como é produzida a cidade – o espaço e território urbanos. Segundo Boaventura de Sousa SANTOS (2002) o *local é produzido pelo global*, isto é, a conjuntura global determina, excluindo, o que seja o *local*. E este, por sua vez, após a fragmentação sofrida pelo *global* tenta redefinir-se em um novo tempo-espaço.

Boaventura de Sousa Santos pretende desmitificar a globalização, vista até então, como um único discurso técnico e econômico hegemônico. “*A globalização resulta, de facto, de um conjunto de decisões políticas identificadas no tempo e na autoria*” (SANTOS, 2002:56). Tem-se, então, que globalização é um processo complexo que envolve elementos políticos, culturais e, também,

econômicos.

No seguir da análise, percebe-se também que a globalização, isto é, esse processo de expansão e intensificação da influência de certos elementos para além dos territórios nacionais, é, em verdade, um processo vitorioso de se reproduzir elementos locais além de sua base original. Quer isto dizer que “*o processo que cria o global, enquanto posição dominante nas trocas desiguais, é o mesmo que produz o local, enquanto posição dominada*” (SANTOS, 2002: 69).

Eis, portanto, a encruzilhada necessária a este trabalho: o processo de globalização implica em um processo de localização, ou seja, as linhas de ação que ao alçar um elemento como global, renomeia, excluindo, outros elementos locais.

Em seguida, procurou-se demonstrar como foi escolhida a escala *local* com *locus* privilegiado para a afirmação e efetividade do direito à cidade. Aproximamos conceitos da geografia para uma análise interdisciplinar justa à complexidade urbana. E considerando que as competências constitucionais do município encontram-se num quadro normativo aberto e que as lógicas de ação dos movimentos sociais pautam-se por *ações diretas* e por *novos código ético-político* (DOIMO, 1995), chegamos a um primeiro conceito de democratização.

Passamos, então, a analisar o constitucionalismo contemporâneo, sobre o qual se firmará o direito à cidade. Separação de poderes e direitos fundamentais são as linhas mestras sobre as quais trilharão os princípios do direito à cidade. Preferimos, pois,

consentâneo com a proposta, uma hermenêutica constitucional voltada para a concretude dos direitos e princípios que constroem a cidade.

E, enfim, demonstramos como os princípios de cidadania plena, de gestão democrática e de função social, a partir de uma tensão no *local*, geram um novo direito que chamamos *direito à cidade*. Por isso, se em uma primeira menção o direito à cidade pudesse lembrar mais uma regra positivada pelo ator Estado, propomos que este é um direito complexo - compostos de outros direitos mais - e um direito síntese - resultado de um processo de tensão entre tese e antítese resolvida na cidade-síntese.

É, pois, das constantes tensões que traçaremos a síntese: um território democrático na cidade. Assim, teremos como elementares do território a efetividade da cidadania plena; como lógica de funcionamento, a gestão democrática; e para a produção e reprodução do espaço e do território, a função social.

Conclui-se, portanto, que a partir de princípios, que são normas com potencial de gerar outras normas, produziu-se um vórtice na escala *local*, no qual densificou-se um novo código normativo - chamado direito à cidade. Este conjugado que está com a linha mestra da efetividade, tem a capacidade de redesenhar democraticamente as relações e o próprio espaço urbano para se construir o território da cidadania.

Por fim, para não se correr o risco de pensar que o local e as ações locais são a panacéia da complexa problemática atual, é bom

repetir: o local é determinado globalmente. Portanto, se se guiar pelas opções sugeridas neste trabalho, acredita-se que não seja tão certo que se atinja o objetivo de uma cidadania emancipadora; isto porque se a ação local resumir-se em si mesma, estará autoreverenciando seu próprio declínio e extinção. A melhor relação que se observa é a de uma reflexividade sem a anulação da condição de sujeito por parte do local. Para tanto, é preciso que o local reafirme, em primeiro plano, sua identidade para, então, intercambiar-se translocalmente com o global.

2 A MATRIZ CONSTITUCIONAL

O direito à cidade não será aqui apresentado como uma prescrição positiva feita pelo Estado, acoplada à ameaça de coerção. O que se pretende afirmar é que o direito à cidade constitui-se de um código normativo cujos elementos já estão disseminados seja na ordem jurídica seja na sociedade civil. Portanto, o direito à cidade pode ser analisado de duas formas: 1) a partir de princípios que em tensão normativa se cruzam em um local especial - na escala local - consubstanciando um direito, isto é, fazendo-se um *nó na rede normativa*; ou 2) também, a partir da densificação de certos valores e linguagens sociais, revalidados reiteradamente, que se estruturam em códigos normativos, próprios da sociedade.

Uma primeira escolha desta pesquisa foi preferir uma análise privilegiando o viés da *constituição material* mais do que a segurança

legal da *constituição formal*. Isto foi devido a linha de raciocínio que deseja chegar a materialidade, concretude, do direito; sabendo, portanto, que a enunciação positiva de direitos não basta para a demanda social presente. Igualmente não bastam as prestações positivas de direitos do Estado, vez que estas tendem a anular a *agência* do sujeito e *clientelizar-lo*. A palavra chave, então, desta pesquisa, é *efetividade*. Efetividade entendida como uma concreção de direitos por meio de eficácia normativa conjugada à demanda social; nesse sentido, eficácia e eficiência são componentes da efetividade.

Assim, quando se conjuga a efetividade com a contituição material tem-se uma nova ordem de direitos, que, agora, fundamentam-se e reproduzem-se em um processo de retroalimentação. Melhor dito, sendo os direitos efetivados segundo as demandas sociais, são, portanto, estas que fundamentam a existência do direito. Em suma, o direito é um código histórico, que surge e mantém-se pela ação de reafirmação constante da sociedade – não somente Estado – que a constrói.

Nesse mesmo sentido de idéias, o clássico princípio da legalidade, surgido no Estado Liberal em contraponto ao absolutismo então vigente, já não atende à fundamentação do direito. Para, então, firmar o direito à cidade orientado à uma realidade democrática, temos que o direito à cidade há de ser, pois, um direito construído com legitimidade – harmônico aos interesses sociais – e ser efetivo – atuante eficazmente segundo as demandas do tecido social.

Há, por outro lado, uma distinção clássica entre regras e

princípios segundo a qual as regras são normas mais concretas, fechadas, específicas, incompatível com antinomias, e ao passo em que os princípios são mais abstratos, abertos, compatíveis com antinomias, e, o mais importante, estruturantes ou geradores das demais normas. São, assim, duas espécies de normas, do mesmo fenômeno jurídico.

Por isso, quando se fala em direito à cidade, em uma primeira menção, poder-se-ia pensar que se tratasse de mais uma regra positivada pelo ator Estado Nacional. Mas, os contornos desse direito são se identificam com os padrões de outros direitos positivos; aqui o direito à cidade é analisado como um direito complexo - compostos de outros direitos mais - e como um direito síntese - resultado de um processo de tensão entre tese e antítese resolvida na cidade-síntese.

Quando se enuncia o direito à cidade está se falando que a partir da tensão de princípios, ou seja, de normas com potencial de gerar outras normas, produziu-se um vórtice na escala local, no qual densificou-se um novo código normativo. *Novo* apenas na denominação, pois seus elementos e princípios geradores já estavam presentes. Enfim, *novos* porque, agora, visível.

E, assim, os princípios que, em tensão, geram o direito à cidade são: o Princípio da Cidadania Plena, o Princípio da Gestão Democrática e o Princípio da Função Social. E para se chegar a sua enunciação, traçaremos os entornos em que estão inseridos estes princípios.

A Constituição Federal pode ser entendida como um código

normativo superior em que se encontram os valores máximos de uma sociedade. É, pois, na Constituição que estão presentes estes princípios e para a sua leitura pode-se optar por duas hermenêuticas: 1) a hermenêutica do positivismo lógico-formal, que busca *interpretar* os ditames da norma legal por meio de um esforço dedutivo de subsunção; ou 2) a hermenêutica da teoria material dos valores, que busca *concretizar* as normas constitucionais por meio do desvelamento do conflito e por meio da proporcionalidade (BONAVIDES, 2000:537ss). Optamos, claro, pela nova hermenêutica que implica na valorização do sujeito e da dimensão material das normas.

A história do constitucionalismo tem mostrado que constituição é fundamentalmente um código para a organização do Estado e para os direitos fundamentais. Temos, então, os dois pilares da tensão normativa: a separação de poderes refere-se à forma de organização, isto é, de estrutura do Estado, e os direitos fundamentais são linhas de força para a *agência* e ação dos sujeitos quando da interação com as estruturas sociais. Nesta tensão firma-se o processo de democratização, como acima enunciado.

3 A SEPARAÇÃO DE PODERES

O primeiro pilar, separação de poderes, tem suas raízes em Locke e em Montesquieu, pensadores os quais procuravam um mecanismo para se evitar os abusos da era absolutista – mais tarde, este mecanismo foi aprimorado pelos *freios e contrapesos*. A

separação de poderes é, portanto, traçada em três coordenadas, a saber: uma *horizontal*, uma *vertical* e, propõe-se, uma *transversal*.

O princípio de separação de poderes horizontal divide as funções típicas do Estado entre os atores Legislativo, Executivo e Judiciário. Esta divisão, porém, já não pode ser vista de forma estanque; a melhor doutrina leciona que se trata de predominância de funções em cada um dos poderes.

O objetivo desta divisão de funções é evitar a concentração de poderes em poucas mãos, fenômeno típico dos regimes totalitários. É, assim, uma conquista da era moderna que se torna elementar para a construção democrática.

Uma segunda separação de poderes diz-se vertical. Esta divisão de poderes processa-se pela construção de um federalismo, que tem como características essenciais a *descentralização político-administrativa*, o *pluralismo* e a *subsidiariedade* (ZIMMERMANN, 1999).

A descentralização é um dos fundamentos para a democracia. O argumento principal do federalismo é que com a descentralização há um incremento de participação e controle social porque o sujeito que se submeterá ao poder constituído é o mesmo que decide como será a ação deste poder (ZIMMERMANN, 1999:151).

O federalismo também é uma forma plural de organização do Estado. O pluralismo é elementar para a democracia; com a separação horizontal já se superou o risco de um poder absoluto, concentrado em um único sujeito; em seguida é preciso, portanto, superar o monismo

jurídico que homogeneiza para anular as diferenças e o humano.

Em contraponto ao monismo, o pluralismo favorece a emergência do conflito, a *agência*, enfim, a democracia e a autonomia de cada comunidade e indivíduo para determinar sua própria realidade social, sua própria história e dispostos “*a coexistência tolerante das mais divesificadas concepções de bem*” (ZIMMERMANN, 1999:191)

Uma terceira coordenada para a separação de poderes, aqui proposta, é a separação transversal. Esta consiste em utilizar o princípio da subsidiariedade como meio para melhor dividir as competências dentre os diversos sujeitos-estado. O princípio da subsidiariedade tem suas raízes no pensamento da igreja católica, e preceitua que se deve buscar a melhor relação entre estado e indivíduo. O poder há de ser exercido sempre respeitando a autonomia e a dignidade da pessoa humano *do exercício mais próximo da escala humana*.

Esta separação transversal implicar em uma *proporcionalidade da ação estatal* (ZIMMERMANN, 1999) privilegiando a autonomia e responsabilidade das decisões locais, fazendo-se intervenções somente quando necessário e segundo os meios razoáveis (ALMEIDA, 1996:40).

4 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais são o segundo pilar do constitucionalismo; isto importa dizer que os direitos fundamentais

farão a tensão normativa com estruturas de poder, e tal qual a tensão entre regulação e emancipação, é importante manter o equilíbrio entre ambos. Seguidas vezes os direitos fundamentais, que nos serviriam de potencial emancipatório, regulam de tal forma a ação dos indivíduos que se torna difícil a manutenção dos ganhos obtidos quando da construção da atual Constituição.

A contemporânea teoria dos direitos fundamentais preocupa-se com a efetividade, ou seja, não bastam declarações de direitos. Toda a interpretação sobre os comandos fundamentais devem ser orientados para a efetividade (BONAVIDES, 2002:545). É, pois, um processo que parte de um código normativo que se completa somente com a adequação segundo as demandas próprias da sociedade; daí se dizer que efetividade é o composto de eficácia – componente técnico-jurídica - mais demanda social – componente cultural.

Ainda nos fala Paulo BONAVIDES (2002:554) que a efetividade dos direitos fundamentais não é o resultado de comandos lógicos formais, mas antes um *processo pluriarticulados de interpretação*, aberto a riscos. Destaca-se que os direitos fundamentais são um guia de interpretação da constituição; e, portanto, guia para a efetividade da constituição material. Nesse sentido, Haberle nos expõe a tese de que “*os direitos humanos já não tem eficácia em função da lei, mas as leis ganham eficácia em função dos direitos fundamentais*” (BONAVIDES, 2002:549).

Conclui-se, dessa forma, que os direitos fundamentais tem a função de instrumentalizar a ação concretizadora dos comandos

constitucionais, e sempre atualizar a nossa Constituição, aproximando a constituição real da constituição formal. Em suma: *perfazendo* o direito.

É oportuno traçar as principais linhas desses direitos fundamentais. Uma clássica categorização (BONAVIDES, 2002:516) é a divisão dos direitos fundamentais em gerações de direitos, uma vez que apresentam uma certa identidade com os paradigmas de Estados. Tem-se, então, três gerações, a saber:

1 – A *primeira geração* surge em contraponto a realidade anterior de Estado absolutista. Firmou-se os direitos individuais, civis e políticos frente ao Estado Liberal, sendo, portanto, um garantia de não ser molestado pelo arbítrio do Estado. É clara a oposição entre Estado e sociedade civil, por isso requerer garantias institucionais para a oponibilidade direta contra o Estado, que deve primar-se por uma posição negativa. Guia-se, assim, pelo *princípio da liberdade*.

2 – A *segunda geração* de direitos foi construída junto ao paradigma do Estado de Bem Estar, surgido pela incompletude do Estado Liberal. São requeridas, desde então, prestações positivas no sentido de prover a materialidade dos direitos. São os direitos sociais, coletivos, culturais, econômicos. Contudo, apresentam uma natureza programática, diferindo-se, então, dos direitos da primeira geração. Guia-se pelo *princípio da igualdade*.

3 – A *terceira geração* surge para a superação do excesso de regulação do Estado de Bem Estar, que ao se garantir dignidade material, anulava o sujeito, incorporando-o na lógica burocrática

estatal. São os direitos difusos aqueles direitos cujo titular é o ser humano; por exemplo, a paz, o desenvolvimento sustentável, o patrimônio da humanidade, a comunicação, etc. Guia-se pelo *princípio da solidariedade*.

Fecha-se, assim, a tríade liberdade, igualdade e solidariedade, também consubstanciada na Constituição Federal como objetivo fundamental da República: *Art. 3º [...] I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (gn)*

Isto posto, partindo dos princípios de liberdade, de igualdade e de solidariedade constrói-se todo o sistema normativo. E em sentido reverso, toda norma ou código normativo terá seu fundamento num destes princípios. Isto porque os princípios quando em tensão geram direitos, isto é, comando normativos a realidade. Caso houvesse, em laboratório, num momento zero teríamos a tríade liberdade, igualdade, solidariedade que tensionando-se uns com os outros e com o substrato histórico produziriam novas linhas de regulação social. No mesmo sentido, o direito à cidade surge na mesma lógica de ação, ou seja, princípios, que são normas geradoras de outras normas, quando postos em tensão em um locus histórico privilegiado produzem um novo direito.

5 O PRINCÍPIO DA CIDADANIA PLENA

A CARTA Mundial pelo Direito à Cidade – documento construído no Fórum Social Mundial de 2002 – enuncia o direito à

cidade como sendo “o usufruto eqüitativo das cidade dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social”. E, em seguida, expõe três princípios que conformam o direito; são eles o princípio do exercício pleno da cidadania, o da gestão democrática da cidade e o da função social da propriedade e da cidade.

O princípio da cidadania plena deve ser entendida como a completude dos direitos. Por isso a teoria da indivisibilidade, que é uma conquista inarredável do constitucionalismo contemporâneo, demonstra que depois de se transpor através dos paradigmas estatais liberal e social e suas respectivas ordens de direitos, deu-se conta de que a implementação de um padrão ou de outro não realizavam os direitos enunciados. Por isso que,

Sem os direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos teriam pouco sentido para a maioria das pessoas, e determinados direitos de caráter econômico e social revelaram afinidades com as liberdades civis, e, exigíveis por proteção dos direitos civis e políticos[...] (TRINDADE apud MAGALHÃES, 1999:102)

Nesse sentido, sem a efetividade dos direitos de primeira, de segunda e de terceira geração concomitantemente não se atinge a cidadania plena. Fala-se em em aspecto civil, outro político, um outro econômico etc, mas, todavia, a cidadania é uma só. A cidadania, isto é, a condição de sujeito no espaço da cidade, passa primeiro pela garantia de exercício dos direitos. Isto implica dizer que os direitos – civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, etc - são *elementares do território* da cidade. Por isso que sem a efetividade desses direitos não se constrói o território da cidade ou cidadania plena e ativa. Tal

qual o espaço urbano é base para o território urbano, os direitos são a base da cidadania – condição de *agência* na cidade.

Cidadania, além de ser a condição do sujeito portador de *agência* no território urbano, é também a relação de pertencimento que se estabelece entre o sujeito e o território, entre o sujeito e o lugar. Em suma, a cidadania cultural define uma identidade sócio-espacial sobre a base das experiências intersubjetivas – que vem a ser o *lugar*.

E tal qual o território é a conformação do espaço por e a partir de relações de poder (SOUZA, 2002), a cidadania é a conformação da ação social por e a partir das relações normativas, em especial pela garantias institucionais ou fundamentais.

A cidadania plena, pois, tem um caráter de estratégia política para a construção do espaço democrático. Evelina DAGNINO (1994) acentua que a nova concepção de cidadania envolve a idéia de *luta por direitos ou direito a ter direitos*. Ou seja, os cidadãos não são mais apenas detentores de direitos mas também construtores dos seus próprios direitos. Este aspecto, conjugado com *ações diretas*, constitui a chamada *cidadania ativa*.

E afirmar que cidadania é estratégia política implica dizer que é uma,

construção histórica, definida portanto por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação [...] seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais [...] (DAGNINO, 1994:107).

A nova concepção de cidadania confronta-se, portanto, com a

realidade social em que estamos. Ao se propor uma cidadania ativa em que os cidadãos redefinam seus papéis, seus *lugares sociais* e seus próprios direitos, choca-se frontalmente com o autoritarismo, o qual define e cristaliza previamente o *lugar social* de cada qual (DAGNINO, 1994:106). A cidadania, então, importa em um novo padrão de sociabilidade e de territorialidade que sejam democráticos. A cidadania plena constitui, assim, uma ligação entre a dimensão da política e da cultura. É preciso combinar a ação propriamente política com a *ação societária*, isto é, democratizar as instituições públicas e democratizar a sociedade.

Se, por um lado, inscrever uma reivindicação na lei é condição para que ela figure como direito, por outro lado, esse passo não é suficiente para que ela realmente seja respeitada e garantida (SILVA, 2000:165).

Boaventura de Sousa Santos, ao expor seu mapa teórico da estruturação da sociedade, apresenta-nos seis espaços, são eles: o espaço doméstico, de produção, de mercado, da comunidade, de cidadania e mundial (SANTOS, 2000:273). E cada qual com sua lógica própria de poder, de direito e de saber. Por isso não se pode almejar apenas uma *cidadania plena* como a plenitude de direitos nacionais, isto porque tal dimensão é apenas um dos espaços que convive e se reproduz em constelação com outras formas de direitos, como por exemplo, o direito patriarcal, o direito fabril, o direito mercantil etc. Nesse sentido,

as sociedades capitalistas são menos do que democráticas, não porque o direito de cidadania [direito do estado nacional] seja menos democrático, mas porque essa forma de direito, por muito democrática que seja, tem que coexistir com cinco

outras formas de direito mais despóticas [...] (SANTOS, 2000:319).

Para uma cidadania plena não se pode se contentar com a plena cidadania de direitos restrito ao espaço de nacional. É preciso se buscar a democratização de todos os seis espaços; avançar para além dos tradicionais espaços políticos, publicizando esferas privadas e desvelando as opressões.

Cidadania plena, conclui-se, que é uma estratégia política para a efetividade da constituição e uma nova forma de sociabilidade, não só na dimensão jurídico-normativo mas também, necessariamente, nos outros campos da sociedade. Logo, o direito à cidade que é composto desta cidadania plena servir-se-á de estratégia políticas e culturais segundo a escala de cada um dos seis espaços; enfatizando, contudo, a escala local e a transescala para a contrução do território democrático.

6 O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A CARTA Mundial pelo direito à cidade enuncia a gestão democrática da cidade,

como o controle e a participação da sociedade, através de formas diretas e representativas, no planejamento e governo das cidade; priorizando o fortalecimento e autonomia das administrações públicas locais.

Gestão refere-se a forma de funcionamento de um dado objeto. E gestão democrática da cidade diz respeito, pois, a uma das formas

possíveis de funcionamento do espaço urbano; gestão democrática é uma *territorialidade*, possível e buscada, pelos cidadãos para o gerir o espaço e o território urbanos. O elemento democrático nesta expressão implica dizer que estará vinculada a legitimidade horizontal – ampliação máxima do sufrágio, da participação – e a legitimidade vertical – máximo grau de interferência e decisão (BONVIDES, 2000:139). Dessa forma, gestão democrática é aquela em que os destinatários são, além dos titulares do interesse gerido, seus próprios gestores.

A gestão democrática é uma das territorialidades e sociabilidades possíveis; é um *modus operandi*, uma *lógica de funcionamento* dos agentes sobre as linhas de forças que formam o território da cidade. Preferir agir sobre o território de forma democrática é preferir a diversidade de interesses à homogeneidade da pretensa vontade geral expressa no direito posto.

O democrático da gestão é, ainda, a abertura de canais que combinam democracia representativa com a democracia direta. O novo da gestão democrática é a possibilidade de participação direta do cidadão na gestão do interesse público, do espaço e do território urbanos. Assim, enuncia a Constituição Federal: Art. 1º [...] *Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (gn)*

Este novo paradigma na gestão do público surge devido, em grande parte, aos abusos e desvios no padrão representativo. A

legalidade, princípio que estribou a gestão pública até então, fundou-se na grande metáfora da *vontade geral inserida na lei*, que não garantia a atenção às reais vontades e interesses da sociedade civil. Nesse padrão de representatividade e de legalidade, se a lei é expressão da vontade geral, a lei necessariamente é justa e não provocaria discordâncias. Todavia, não é o que se observa; exatamente porque não existe uma única vontade geral é que é preciso a participação da sociedade para compor a gestão e produção do interesse público.

Marcelo Lopes SOUZA (2002:333) levanta três argumentos principais por que ser necessária a participação: 1) a ampla participação minimiza as distorções no poder; "*poucos tentando interpretar as necessidades da maioria à luz dos seus próprios valores e critérios, sem considerar a opinião da maioria, a probabilidade de corrupção e erro é bem maior*"; 2) ao participar dos processos de decisão e gestão o cidadão se sente co-reponsável pelos resultados; isto implica no amadurecimento político de responder pelas conseqüências de cada decisão tomada; e 3) participar é um direito inalienável; é *autonomia*, i. e., a capacidade de se auto-determinar, haja vista que a heteronomia implica sempre em assimetrias nas relações de poder; "*abrir mão desse direito é colocar-se numa posição de tutela, como uma criança perante um adulto [...]*."

Um segundo aspecto da gestão democrática é o controle social. Controle significa monitorar o processo segundo diretrizes estabelecidas; e o adjetivo democrático revela que este

monitoramento da gestão será feito pela sociedade. Ou seja, por meio de mecanismo de controle social a sociedade civil exerce o poder de monitoração e correção de desvios na condução do interesse público. Isto implica, em um primeiro momento, transparência das fluxos internos à estrutura estatal. Espera-se, se constante a gestão democrática, que se construa uma nova cultura política de retroalimentação entre a estrutura estatal e a *agência* social. Esta nova cultura política será pautada pela *accountability*, contante diálogo entre os gestores e os titulares do interesse gerido. Numa gradação de níveis democráticos, este diálogo – e controle – será mais distante e opaco quanto menos participação houver, e mais transparente e responsável será a gestão que contar com maior participação direta dos cidadãos.

Contudo, assim como a cidadania política não basta para se atingir a cidadania plena, a participação e controle democráticos na gestão do público não bastam para a democratização das relações sociais. "*A democratização da sociedade é um processo muito mais profundo que a democratização da gestão municipal*" (CACCIA BAVA, 2000). Por isso preocupar-se com os mecanismos de inserção da sociedade civil nos processos de gestão para trazer a cena os conflitos até então ocultados, e também buscar meios de difusão de uma nova cultura política em que democracia seja uma nova sociabilidade e territorialidade, e não apenas uma forma de Estado.

O direito à cidade surge da tensão do processo de democratização política, mas reclama, para sua sustentação e

constante revalidação, uma cultura democrática. Em suma, o direito à cidade não se mantém apenas com a gestão institucional; requer, pois, uma *intersubjetividade democrática*.

7 O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL

A função de um objeto está relacionado com a sua finalidade; para se descobrir, então, a função de um objeto deve-se perguntar qual objetivo que se pretende com o seu uso. Se se diz que alguma coisa tem uma função social isto quer dizer que o seu uso está relacionado com o uso ou objetivos da coletividade. Portanto, ao se indagar quais são as funções do Estado, encontramos no art. 3º da Constituição Federal os seus objetivos fundamentais.

É importante notar que o uso ou a consecução de um fim depende diretamente das relações de poder em um dado território. Portanto, dependendo das (co)relações de forças, tal ou qual uso será o predominante. Ao se conjugar direito de propriedade com sua função social, tem-se um conflituoso binômio. Agora, o direito de propriedade será garantido desde que cumprida sua função social (Constituição Federal art. 5º XXII e XXIII). Se função é o uso determinado pela co-relação de forças em uma dada sociedade e se o projeto que aqui se esboça é de uma democracia, isto implica em uma determinação do uso – função social – segundo a construção democrática. Isto é, função social será aquela determinada pela construção democrática.

Desta forma afasta-se o direito de propriedade como direito individual, absoluto, natural, sagrado – abordagem tipicamente civilista. O direito de propriedade será, portanto, um direito histórico, cultural, politicamente produzido, que será garantido pelas instituições desde que cumprindo a função democraticamente determinada. Por isso se falar em um direito à propriedade como garantia de acesso à propriedade para dela se utilizar segundo as funções sociais. Assim, portanto, o proprietário é um gestor do interesse público – gestor da fins sociais.

A CARTA Mundial pelo direito à cidade entende a função social como

a prevalência na formulação e implementação das políticas urbanas de interesse comum sobre o direito individual de propriedade, implicando no uso socialmente justo e ambientalmente sustentável do espaço urbano.

Esta desconstrução e reconstrução do direito de propriedade ocorre, em grande parte, devido a reificação que a terra urbana sofreu pelo sistema capitalista. Com a identificação entre o direito estatal e o espírito do capitalismo, a terra urbana tornou-se uma mercadoria, ou seja, sua função foi distorcida. Desde então a terra urbana privatizou-se e seu fim – função – foi a acumulação e alienação em busca de lucros. Há doutrinas, ainda, que sustentam que a propriedade sofreu uma qualificação interna: a função social não é mais uma limitante externa – mero direito de vizinhança. A função social é elemento constitutivo da propriedade. Falar, então, em uma propriedade implica

considerar como atributo caracterizador sua função social. Portanto, não haveria garantia de direito de propriedade se não houver o cumprimento da função social.

Também, seria incorreto falar em *uma* função social, pois haveria diversas funções sociais; cada propriedade – cada objeto – tem uma função segundo as construções históricas de cada sociedade. Portanto, as funções sociais da propriedade urbana são determinadas localmente. Nesse sentido, o art. 182 da Constituição Federal atribui ao plano diretor – documento normativo contruído democraticamente – a competência de se determinar quais são as funções sociais. *Art.182 [...] § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

É, portanto, no município que se determina quais são as funções (fins) de cada propriedade urbana. Quando, pois, da construção do plano diretor deve-se ter em vista *a cidade que queremos*; será, assim, a harmonização de todos os conflitos e interesses da sociedade.

A cidade, no mesmo sentido, deve primar pelo cumprimento das funções sociais. Funções estas que, hoje, são muito mais complexas do que as quatro funções básicas enunciadas pela Carta de Atenas, em 1933, no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna: *habitar, trabalhar, recrear-se, circular*. Atualmente, as funções sociais têm uma amplitude que rompe o viés puramente estruturalista ou zoneador da cidade, para incluir dentre as funções sociais da cidade serviços essenciais à vida urbana. Temos como exemplo a Constituição

Estadual do Rio de Janeiro:

Art. 229 § 1º - As funções sociais da cidade são compreendidas como o direito de todo o cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.

Contudo, é importante ressaltar que tanto as funções sociais da propriedade urbana quanto as da cidade, são construções historicamente determinadas. São as relações de poder que desenham quais os usos e fins serão socialmente almejados. Não se deve apenas preocupar-se com a garantia de tal ou qual uso, mas antes buscar, fomentando e ordenando, a consecução dos fins próprios de uma comunidade. Assim, o conceito de funções sociais, elemento interno à propriedade, diz respeito a forma como os sujeitos que se encontram sobre o espaço urbano as definem; funções sociais são, portanto, a racionalidade que conduz a construção do espaço e do território urbanos.

Quando se tem relações autoritárias verticais, o território e o espaço urbanos construídos serão autoritários e excludentes. E uma vez que se busca uma nova territorialidade e uma nova sociabilidade democráticas, o espaço e território urbanos que se pretende produzir serão espaços incluídos e emancipatórios.

Se nem toda identidade é produzida territorialmente, é bom considerar que, em parte, o espaço urbano determina a cidadania e o poder de cada indivíduo ou grupo. O direito à cidade, ao firmar as

funções sociais da cidade e da propriedade como um dos seus princípios geradores, determina que a cidade, espaço urbano e relações dele advinda, há de ser uma construção democrática que adentre todos os seis espaços estruturais da sociedade e redefine o código normativo, as relações de poder e os conhecimentos de forma pública e cidadã. Ou seja, a cidade construída deve guardar identidade com a complexidade societária e institucional.

Ao se propor uma nova racionalidade de produção do espaço e território urbanos busca-se uma nova territorialidade e sociabilidade, obtida por meio 1) da efetividade dos comandos constitucionais, que claramente preceituam que a propriedade deve cumprir a função social se desejar contar com a legitimidade e garantias institucionais; e 2) da garantia de participação da sociedade na gestão e produção da normatividade, como pressuposto do Estado Democrático de Direito.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando Barcellos de. *Teoria geral dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1996.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Em: <<https://www.planalto.gov.br/>> 2003.

BRITO, Cristóvão. Revisitando o conceito de território. Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador, ano IV, nº 6, julho de 2002.

CACCIA BAVA, Silvio. Dilemas da gestão municipal democrática. Em <<http://www.polis.org.br/>> 2000.

_____. Participação, representação e novas formas e diálogo público. Em <<http://www.polis.org.br/>> 2003.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO A CIDADE. Em <<http://www.direitoacidade.org.br/>> 2002.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. (org) Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará / ANPOCS, 1995.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Gestão municipal democrática. [por] MOURÃO, Laís de Almeida. São Paulo, 2001. (em arquivo eletrônico)

GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. São Paulo: Malheiros, 1996.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MEIRELHES, Helly Lopes. Direito municipal brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da participação política: legis – administrativa – judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Constituição Estadual do Rio de Janeiro. Em: <<http://www.interlegis.gov.br/>> 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. As tensões da modernidade. Em <www.forumsocialmundial.org.br/>. 2003.

_____. Crítica da razão indolente. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. Porto: Afrontamento, 1996.

_____. Globalização: fatalidade ou utopia. Porto: Afrontamento, 2002.

SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil; um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (org). Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ZIMMERMANN, Augusto. Teoria geral do federalismo democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.