

## DEMOCRACIA E CULTURA NO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

*Aline Virgínia Medeiros Nelson e Sérgio Alexandre de Moraes Braga Junior*

DEMOCRACY AND CULTURE IN THE PLANNING OF THE URBAN DEVELOPMENT

### RESUMO

A CULTURA E O REGIME DEMOCRÁTICO INTERFEREM NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES. EM BUSCA DE LEGITIMAÇÃO DAS AÇÕES PÚBLICAS PARA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO, O ESTADO DEVE COMPARTILHAR A DECISÃO SOBRE PRIORIDADES, MEDIANDO INTERESSES DOS ATORES SOCIAIS. PARA ISSO, A CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONDICIONA A MODERNIZAÇÃO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA, COM ABERTURA DE NOVOS ESPAÇOS DE DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA NAS CIDADES. A PARTIR DESSES PRESSUPOSTOS E ATRAVÉS DE UMA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E DEDUTIVA, O PRESENTE ARTIGO SE PROPÕE A ANALISAR COMO O ESTADO PODE INTERVIR DE FORMA PLANEJADA, A FIM DE APAZIGUAR CONFLITOS, ENVOLVENDO A INTERSEÇÃO ENTRE EXPECTATIVAS DE DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA E CULTURA, PARA AO FINAL, CONCLUIR QUE ESSES ELEMENTOS ESTÃO INTRINSECAMENTE RELACIONADOS. ISSO SIGNIFICA QUE O DESENVOLVIMENTO URBANO VAI ALÉM DO FENÔMENO ECONÔMICO E A QUALIDADE DE VIDA, ALMEJADA PELA SOCIEDADE, EXIGE UMA ATUAÇÃO CONJUNTA DESTA COM O ESTADO.

### PALAVRAS-CHAVE

CIDADES; PLANEJAMENTO; DESENVOLVIMENTO; DEMOCRACIA; CULTURA.

### ABSTRACT

THE CULTURE AND THE DEMOCRATIC REGIME ARE ELEMENTS THAT INTERFERE IN PLANNING POLICIES FOR DEVELOPMENT OF CITIES. IN SEARCH OF LEGITIMACY OF PUBLIC ACTIONS TO IMPROVE THE QUALITY OF LIFE OF THE POPULATION, THE STATE SHOULD LISTEN TO PEOPLE ABOUT PRIORITIES, THROUGH THE MEDIATION OF INTEREST OF SOCIAL ACTORS. FOR THIS, THE CONSTITUTION LIMITS THE MODERNIZATION AND DEMOCRATIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION, WITH THE OPENING OF NEW SPACES FOR PARTICIPATORY DELIBERATION IN THE CITIES. OF THESE ASSUMPTIONS, THROUGH A LITERATURE SEARCH AND DEDUCTIVE, THIS STUDY PROPOSES TO ANALYZE HOW THE STATE CAN INTERVENE, IN A PLANNED MANNER, IN THE URBAN ORDER, TO APPEASE CONFLICTS, INVOLVING THE INTERSECTION BETWEEN EXPECTATIONS OF DEVELOPMENT, DEMOCRACY AND CULTURE, SO THAT, ULTIMATELY, TO CONCLUDE THAT THESE ELEMENTS ARE CLOSELY RELATED, WHICH MEANS THAT URBAN DEVELOPMENT GOES BEYOND ECONOMIC PHENOMENON AND THAT THE QUALITY OF LIFE, DESIRED BY SOCIETY, REQUIRES A JOINT EFFORT WITH THE STATE.

### KEYWORDS

CITIES; PLANNING; DEVELOPMENT; DEMOCRACY; CULTURE.

## INTRODUÇÃO

Inicialmente deve ser esclarecido que a 2ª Guerra Mundial é um marco histórico do período chamado pós-moderno e foi responsável por um rompimento de paradigmas sociais e ascensão de novos valores, como a busca do bem-estar e da solidariedade,

o uso da linguagem retórica e o protagonismo da sociedade civil pela proteção dos direitos coletivos.

A questão do desenvolvimento, que antes era percebido apenas sob o aspecto quantitativo de acúmulo de riquezas (SMITH, 1996, *passim*) até início do século 20, passa a ser percebida sob o aspecto qualitativo. A partir da década de 1960, com os sentimentos de solidariedade e de fortalecimento da sociedade civil, a ordem econômica atrela-se à ordem social. Conforme bem esclarecido por Amartya Sen (2010, p. 25), o grau de desenvolvimento de um país passou a ser traduzido pelo grau de liberdade de seu povo. Sob a ótica instrumentalista do Direito, essas liberdades podem ser classificadas como: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

No âmbito internacional, essa discussão provocou um debate multilateral da Organização das Nações Unidas (ONU), que culminou, em 2000, na Declaração de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Segundo esse documento, até o ano de 2015, os 191 Estados-membros das Nações Unidas assumem oito compromissos com o desenvolvimento – dentre esses, a erradicação da pobreza e do analfabetismo. Tais objetivos devem ser alcançados sob a égide dos seguintes princípios: liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade comum (ONU, 2000, p.2).

Esses compromissos dizem respeito à atuação estatal através de políticas públicas para concretização dos direitos sociais. A palavra “política” designa, assim, um objetivo a ser alcançado, relacionado à melhoria econômica, política ou social da comunidade (DWORKIN, 2002, p. 36). Por isso, as políticas públicas se vinculam a direitos previamente estabelecidos pelos princípios e objetivos constitucionais, e permitem o encaminhamento e o tratamento de problemas socialmente relevantes. Em decorrência dessas características, rompem paradigmas, instrumentalizando o que a doutrina anglo-americana vem chamando de *governance* ou governança, termo relacionado ao processo de governar cuja ideia é que as diretrizes de uma boa administração ultrapassem a distinção entre administração e administrado, entre Estado e sociedade civil (HUNT, 1993, p. 306).

De acordo com a ONU, através da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) (2011, p. 196), para alcançar a concretização dos direitos básicos, deve-se contar com uma estrutura legal e administrativa adequada, já que há necessidade de haver instrumentalidade da atuação estatal por meio de leis e regulamentos, que estabeleçam de forma clara a repartição de competências sobre execução e controle das políticas públicas. É preciso deixar claro que não basta vontade política, é necessário que haja discussão e arcabouço jurídico que sustentem a atuação do Estado. Desse modo, partindo-se desse desenho técnico, deve-se preservar a estratégia de comunicação que possibilite a formalização normativa do planejamento. Por isso, é importante delimitarmos o objeto de estudo deste trabalho.

Neste artigo, planejamento público não diz respeito ao planejamento espacial das cidades, às concepções arquitetônicas relacionadas à mobilidade, às ocupações irregulares, ao zoneamento urbano. A perspectiva territorial é um importante reflexo das relações sociais urbanas, entretanto, em decorrência de sua complexidade, é preciso uma abordagem particularizada, que não será tratada nesta oportunidade, salvo por via reflexa. Por um corte epistemológico, o eixo central de discussão aqui traçado é o planejamento de programas e ações para o desenvolvimento brasileiro, após a Constituição Federal de 1988; o instrumento previsto no art. 174, § 1º, da Constituição Federal – coadunado com outros de participação direta –, mas analisado sob a ótica da interferência da cultura política dos indivíduos.

A promulgação da CF/88 trouxe nova perspectiva para o ordenamento jurídico, além da consolidação da cidadania política, que transcende a delegação de poderes da democracia representativa e aproxima-se da democracia participativa ao apresentar novas alternativas para o exercício político, através da descentralização do poder público, que possibilitou aberturas para a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões (ABRANCHES, 2003, p. 268).

Antecipa-se que o planejamento para o desenvolvimento das cidades (arts. 174, § 1º, e 182 da CF/88) deve ocorrer de forma democrática, entretanto, a participação popular é influenciada diretamente por aspectos culturais, afinal, o pensamento nasce e se nutre da cultura, principalmente pela combinação de experiências e de conhecimentos já incorporados à memória de cada indivíduo. Por isso, há interferência desse elemento em aspectos políticos, sociais e econômicos, que modificam os padrões de comportamento de acordo com as tradições do meio em que os sujeitos estão inseridos. Paralelamente, esse ambiente urbano é catalisado por outros fatores como a expectativa de consumo, a influência dos agentes econômicos e maior acesso à informação, que geram frustrações e aumentam o senso de justiça social.

Diante de tais perspectivas, neste texto procuraremos demonstrar a legitimação do planejamento público democrático para construção de cidades inclusivas, conforme almejado pela Constituição Federal brasileira, sob a ótica do apaziguamento de conflitos gerados pelas expectativas de desenvolvimento, numa conjuntura de ambivalência econômico-social, em que cada vez mais se busca a proteção da valorização da identidade dos indivíduos como parte da comunidade a que estão integrados, respeitando-se a qualidade destes como sujeitos de direitos.

## **I DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E CONFLITOS ENTRE CULTURA E DEMOCRACIA NO PLANEJAMENTO URBANO**

No início do século 20, o mundo deparou uma conjuntura de disputas internacionais que levaram à vivência de grandes guerras. A partir da década de 1950, o trauma dessa violência acarretou grandes transformações, comparáveis apenas com as mudanças

políticas, econômicas e sociais ocorridas no pós Revolução Francesa, considerada um marco histórico do período moderno.

Explica-se que processo de modificação social, da sociedade antiga para moderna, foi embasado em duas etapas: a primeira foi a desincorporação, a segunda, a reincorporação das formas sociais por outra modernidade. Ou seja, destruiu-se uma conjuntura de comportamento e de valores, para reconstruí-los com a introdução de novos elementos (BECK; GIDDENS; LASH, 1995, p. 12). No caso da transição para sociedade “pós” moderna, foi possível identificar essa nova perspectiva pela rediscussão de conceitos de república e garantia de direitos.

A pós-modernidade não apresenta características bem definidas, devendo-se entendê-la como tempo e espaço privado-coletivo, dentro de um tempo e espaço mais amplo da modernidade, delineado por interrogações, por críticas e por dilemas não resolvidos, fundamentados no pós-estruturalismo, que indica a predominância político-social do funcional sobre o gradual enfraquecimento estrutural de uma política baseada unicamente em interesses e percepções de classes (HELLER; FEHÉR, 1998: ps. 11 e 13).

Em consequência dessa conjuntura, entre anos de 1950 a 1980, observou-se um novo olhar em relação às questões da cultura, que passaram a ser consideradas ponto central para a compreensão da adesão das classes populares às relações de poder, interferindo como elemento de contestação da ordem social (MATTELART; NEVEU, 2004, p. 14). Isso, em última instância, levado a uma rediscussão democrática que põe-se em pauta questões de ética, preconceito, conjunto de relações de consumo e outras relacionadas à cidadania sob uma vinculação de práticas cotidianas.

O resultado é uma nova perspectiva de desenvolvimento, correlacionada a valores econômicos, sociais e culturais, jurídicos e políticos. Esse conceito interdisciplinar reforça a noção de desenvolvimento agregado à condição humana e ao estímulo das ações virtuosas como a compaixão e a solidariedade (SILVA, 2005, p. 197).

No âmbito brasileiro, para o Estado abraçar definitivamente a função de promotor do desenvolvimento, Ferreira Filho (1972, p. 44) defendeu, ainda na década de 1970, que deveriam ocorrer mudanças de alto para baixo na estrutura jurídica, política, financeira, econômica e de classes da população, porque essas estruturas acomodam o subdesenvolvimento no país.

Em 1976, Kujawski (1976, p. 39), desabafou que, no país, o projeto político para o desenvolvimento estava fundamentado na ocultação da realidade. Naquele contexto, o autor defendeu que a futura abertura democrática não levaria por si só ao desenvolvimento, que seria necessário o estabelecimento de uma prática democrática como realidade não somente jurídica, mas social, na qual cada membro pudesse obter e cumprir aquilo que lhe fosse devido para construção de uma verdadeira liberdade social.

Nessa perspectiva, a prática de planejamento para o alcance do desenvolvimento urbano não se mostrou eficiente, nas décadas de 1960 e 1970, posto que existia uma grande preocupação para levantar dados para a realização de diagnósticos, mas pouca ou quase nenhuma aproximação com os indivíduos e sua cultura.

Considerando a proposta de Trubek (2007, p. 317), hoje sabe-se que em projetos de desenvolvimento é extremamente importante analisar os contextos locais, devendo se considerar três dimensões: a legitimidade democrática, o conhecimento e o problema da circulação das elites no entrelace de interesses. Antes de Trubek, contudo, Celso Furtado (1992, p. 75) já defendia que a superação do subdesenvolvimento dependia de um projeto político, que além de apoiar a mobilização de recursos sociais, permitisse a realização do trabalho para a reconstrução de certas estruturas, por meio de um planejamento público contundente.

Por influência das experiências passadas e da nova perspectiva jurídica, defende-se que o planejamento público, na atualidade, não pode ser concebido linearmente como uma previsão operacional, e sim como um projeto dialético de vida social e política, que respeite o jeito de ser do brasileiro, que transpareça o modo de vida da comunidade, de busca de destinos políticos e sociais comuns (KUJAWSKI, 1976, p. 56), para possibilitar a superação das divergências em prol de interesses coletivos.

No âmbito do desenvolvimento urbano, em uma cidade polarizada por carências profundas e privilégios cristalizados, o planejamento e a gestão estatal exigem decisões mais amplas, definição clara de prioridades, planejamento rigoroso de recursos. Numa perspectiva democrática, as prioridades, de uma forma geral, apresentam-se claras: garantir direitos e desmontar privilégios (CHAUÍ, 2006, p. 65).

No Brasil, essa perspectiva só começou a ser adotada com a abertura democrática, ocorrida na década de 1980, sendo consolidada no ordenamento jurídico, finalmente, com a Constituição Federal de 1988. A Magna Carta buscou romper paradigmas no tocante ao regime político, modernizando a administração e abrindo novos espaços para a participação direta da sociedade nas decisões a serem adotadas pelo Estado, conforme analisaremos a seguir.

### 1.1 PLANEJAMENTO URBANO SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTABELECIMENTO DE CIDADES INCLUSIVAS

As grandes cidades são caracterizadas por contrastes sociais. No Brasil isto é perceptível desde a fundação da primeira cidade, São Vicente, que nasceu sem preocupação com o bem-estar dos colonos que ali residiriam, e era voltada apenas para a comodidade do capitão-mor, administrador e representante do poder colonizador (CASTRO, 1996, p. 36).

O avanço histórico da urbanização brasileira propagou essa realidade de concentração de poder e de renda. A difusão da agricultura local influenciou a divisão do poder regional – primeiramente foi a cultura da cana-de-açúcar, posteriormente, o ciclo da

mineração e o cultivo do café. O modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil a partir de 1939 é caracterizado pela exportação de alimentos e de matérias-primas. Nos anos 1950, o país passou a investir na industrialização e na captação de recursos externos. A partir da década de 1970, houve a modernização da agricultura e mais investimentos em energia, transporte e comunicação.

Em todos esses momentos, a realidade dos pequenos municípios repetiu-se: a proposta de desenvolvimento urbano não ultrapassou os limites de distribuição de orçamento. Dificilmente foi aberto um espaço para a sociedade local discutir a própria realidade e buscar alternativas, consolidando-se, desse modo, círculos viciosos em grande parte das cidades: os recursos escassos não permitiram investir em mudanças e estas não ocorreriam por não haver recursos para promovê-las (NORONHA:2001, p. 43).

A consequência, hoje, é a identificação de três zonas de organização ou de coesão social nos centros urbanos: integração, vulnerabilidade e exclusão. A população urbana integrada é composta de famílias, cujas necessidades básicas são satisfeitas. A vulnerável é formada tanto por grupos que vivem abaixo da linha da pobreza, que conseguem suprir necessidades básicas, quanto por aqueles com rendimentos acima da linha da pobreza, mas com necessidades insatisfeitas. Por fim, a população urbana excluída é aquela constituída de famílias com renda abaixo da linha da pobreza e excluídas do acesso à infraestrutura básica, habitação, água, saneamento básico, energia, trabalho e escolas para os filhos (RIBEIRO, 1997, ps. 275-276).

Impactante para formação dessas zonas é o desenvolvimento industrial, que envolve remanejamento populacional, pelos processos de imigração, e provoca a hiperurbanização e a necessidade de investimentos maiores em políticas públicas. Culturalmente, ocasiona o encontro de subculturas diferentes nos centros urbanos. A isso agregue-se a tecnologia de informação. A soma desses fatores acaba gerando maior clima de insatisfação e o desejo de soluções imediatas.

Para Carnoy (2003, p. 43) “a mundialização e a nova tecnologia exigem um conhecimento cada vez mais amplo”. Esse autor afirma que as tecnologias da informação e da comunicação propagam ideias democráticas pelo mundo inteiro. À medida que o país vai progredindo sem um bom planejamento público urbano, não há como assegurar as vantagens democráticas em sua plenitude. Isso acentua as desigualdades entre as zonas, pois as discontinuidades internas, a velocidade da informação e a massificação da cultura penetram as periferias de comunidades despreparadas (BARROS, 1977, p. 218), gerando expectativas não harmônicas de desenvolvimento social.

Tal perspectiva levou Currie (1969, p. 85) a explicar que a política urbana adotada pelos países em desenvolvimento interfere na criação de círculos gerados pelas forças econômicas, que podem ser viciosos ou benignos. Assim, a intervenção estatal, realizada pelo planejamento público, deve romper os círculos viciosos para pôr

em movimento forças autogestoras, capazes de reduzir a exclusão socioeconômica e reduzir a vulnerabilidade dos indivíduos.

Diante dessa constatação, indaga-se de que forma o Estado pode atuar a fim de realizar programas que possibilitem a abertura das comunidades e o rompimento da exclusão para formação dos círculos benignos de desenvolvimento. Sem dúvida, a expressão democrática e a união de forças são imprescindíveis para isso. E o Direito deve atuar buscando a integração e a legitimação entre os sistemas social, político, econômico e cultural.

Nesse panorama, percebe-se que o núcleo de cidadania é formado pelos direitos de participação política, essenciais para as novas formas de intercâmbio da sociedade civil, nas redes de associações espontâneas e nas formas de comunicação de uma esfera política produzida através da mídia. Nesse contexto, o direito moderno conseguirá estabilizar as expectativas de comportamento de uma sociedade complexa, estruturada por diferentes sistemas e subsistemas sociais, se conseguir manter a pretensão de solidariedade entre eles, para a realização dos processos públicos, inclusive na formação de opinião (HABERMAS, 1997, p. 105). Isto, em última instância, significa adotar uma posição mediadora de interesses juridicamente diversos relacionados a subculturas também diversas.

Essa tese habersiana fundamentou a proposta de planejamento público-comunicativo (HABERMAS, 1992, p. 499), segundo o qual o planejamento deve envolver vontade política e emancipação cívica da população através de uma linguagem comum, em que seja possível discutir abertamente, no seio social, os problemas, a fim de estabelecer saídas e definir os caminhos futuro a serem percorridos pela atuação estatal. Haveria assim, uma mudança de parâmetro da racionalidade: o Estado deixaria de ser de um sujeito cognoscente, que se relaciona com objetos, para estabelecer uma relação intersubjetiva com o corpo social, para ambos se entenderem a respeito de algo. O planejamento público seria eficaz e legítimo por ser construído conjuntamente por meio de uma deliberação coletiva, o que possibilitaria neutralizar os pontos de vista hostis, irracionais e perigosos, para construir uma razão pública.

Essa proposta habersiana corrobora os princípios democráticos estabelecidos pela Carta Política brasileira. Note-se, portanto, que cada vez mais se exige alternativas de gestão urbana que estabeleçam novas experiências, pondo em discussão o papel do governo local, e parcerias com a sociedade civil, alterando-se, assim, a modelo do poder estabelecido (SIMÃO, 2006, p. 77).

Define-se cidade inclusiva como aquela que busca solucionar não apenas a igualdade econômica, mas também a igualdade social, política e cultural da população, a fim de que não existam segmentos sociais marginalizados. Contudo, não há como obter uma definição uniforme de igualdade para povos de diferentes religiões, raças e gênero, uma vez que estes são afetados pela cultura (SAMPATH, 2010, p. 30). Do

mesmo modo, a sensação de exclusão surge de forma diferente nos indivíduos, depende também da região e do ambiente socioeconômico.

A abordagem sobre exclusão social, portanto, deve ocorrer de forma multidimensional, envolvendo desigualdades políticas, econômicas, culturais e promovendo o acesso a serviços públicos; os planos governamentais de desenvolvimento deveriam adotar uma proposta endógena, o que significa que os programas microrregionais deveriam perceber a realidade local, e os programas nacionais e regionais deveriam considerar a diversidade das comunidades brasileiras, antes da elaboração e execução de seus planos.

O professor da universidade africana Cape Town, Peterse (2010, p. 32), estabeleceu três eixos de ações para o alcance de resultados urbanos inclusivos: (1) verificar quais são os fatores causadores da desigualdade urbana; (2) institucionalizar compromissos públicos que assegurem medidas práticas para que os assentamentos mistos e as áreas residenciais de renda mista possam coexistir e cooperar; (3) estimular um movimento cultural amplo que apoie coalizões de iniciativas de caráter de intergrupo e de interclasse, a fim de traçar objetivos coletivos comuns focados na sustentabilidade, na solidariedade social e no desenvolvimento econômico. Tais diretrizes comprovam que a chave do desenvolvimento está em estimular as comunidades e as instituições democráticas para que trabalhem juntas a fim de reafirmar o direito às cidades.

Tal qual esclarecido anteriormente, essas relações políticas entre sociedade e Estado não são estabelecidas da mesma maneira, posto que as vivências sociais nunca ocorrem igualmente em espaços e tempos diferentes. Por isso o Ente Federativo municipal é tão importante na prática do planejamento comunicativo, pois a ele cabe a competência de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30 da CF/88). Além disso, é o ente mais próximo dos problemas sofridos pela população urbana, cabendo a ele harmonizar os programas federais e regionais de desenvolvimento à própria realidade, para atender ao princípio da função social das cidades (art. 183 da CF/88) e, por conseguinte, dizimar a marginalização em sentido amplo.

No âmbito da Administração, nota-se o fortalecimento da ideia de federalismo cooperativo, proposto por Zippelius (1997, p. 512) como aquele que impõe um dever de harmonização, o que em última instância pode significar uma “obrigação ao entendimento”. Em outras palavras, o dever dos Entes Federativos no sentido de que cheguem a um consenso e, caso necessário, aceitem os compromissos de atuação comum. Um exemplo seria o envolvimento funcional dos Estados-membros nos processos centrais de planejamento e de regulação, proposto no art. 174 da CF/88.

A descentralização de competências, antes concentradas na União e nos Estados, ocorrida, por exemplo, com a municipalização de políticas de transporte coletivo, de saúde e de proteção ao patrimônio cultural, comprova o fortalecimento do poder municipal. Sem dúvida, o município mostra-se como um espaço adequado para o

fomento da cidadania devido à proximidade com aqueles que necessitam de soluções concretas para seus problemas (MAGALHÃES, 1999, p. 132).

Desconcentrando poderes e reconhecendo que o desenvolvimento abrange, atualmente, indicativos complexos, que envolvem a noção de segregação, a promoção da identidade e a garantia de proteção ambiental, a Carta Política reafirmou a força municipal e reconstruiu uma nova política para o desenvolvimento urbano (art. 182 e 183 da CF/88) por vários meios. Dentre eles, podemos citar: repasses maiores na distribuição dos tributos e fortalecimento da cidadania participativa através de várias normas, como o direito de petição (art. 5º, XXXIV, alínea *a*) a ação popular (art. 5º, LXXIII), iniciativa popular (arts. 14, III; 29, XIII; 61, §1º).

Convém salientar que o planejamento público centrado numa gestão democrática deve fazer uso de ferramentas de política urbana previstos na Lei 10.257/2001, como: criação de órgãos colegiados de política urbana (p.ex., Conselhos Municipais de gestão); debates, consultas, conferências e audiências públicas; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além desses, também é possível mencionar o plano diretor, o orçamento participativo e o estudo de impacto de vizinhança. Todos discutidos em audiências públicas, que podem ser convocadas tanto pela Administração pública como pelo Ministério Público, por entidade civil ou por mais de cinquenta cidadãos (art. 2º, *caput*, da Resolução 09/87 do Conama), constituindo, em decorrência disso, um importante espaço de abertura deliberativa democrática. Ratificando tal pensamento, Peluso (2008, p. 89) destacou que esses instrumentos são fundamentais para que o Estatuto das Cidades, lei vinculante, não se transforme em disfarce de demagogia política.

Na verdade, o planejamento público descentralizado e os instrumentos democráticos previstos no Estatuto das Cidades compõem uma nova concepção de democracia, que segundo Bobbio (2007, p. 156) não consiste na substituição da democracia representativa pela democracia direta, e sim em uma passagem da democracia de uma esfera política para uma esfera social, em que o indivíduo passa a ser considerado pela multiplicidade de seu *status*: pedestre, doente, consumidor, motorista, etc.

Quando o município abre espaço para um planejamento democrático, ele possibilita que a questão urbana seja compreendida de uma nova perspectiva. Nas cidades onde há experiências de novas formas de gestão, já se identifica a formação de redes que integram o interesse público às reais necessidades da maioria da população de determinada comunidade. Essas redes plurais, embora tornem mais complexos os trabalhos de coordenação e de debates, contribuem para uma administração mais eficiente (SIMÃO, 2006, p. 82), onde há articulação permanente e alteração gradativa dos valores locais sobre os bens da comunidade, e, ainda, garantem a preservação da identidade de forma cotidiana e contínua, posto que os indivíduos se sentem valorizados e integrantes do ambiente sociopolítico.

Aqui se explica que no planejamento participativo o engajamento é consubstanciado pela contribuição que as autoridades, os líderes locais e o povo oferecem aos técnicos (ARANTES, 2004, p. 18) no trato e no estudo dos problemas da comunidade. Para tanto, é necessário induzir a comunidade a escolher soluções e providências para o enfrentamento de problemas mais graves. Isso leva à percepção de que a gestão pública eficiente exige que grupos, associações, instituições e agências tomem para si a tarefa de planejar soluções para problemas básicos (AMMANN, 1987, p. 47), o que no âmbito da administração pública leva ao gerenciamento democrático de condução da vida urbana.

Além disso, conforme já salientado, qualquer ação prática em âmbito local em busca do desenvolvimento deve procurar entender a realidade cultural, que compreende costumes, percepções e valores dos indivíduos. As variações dos núcleos familiares, as maneiras de habitar, de interagir com ambiente, a forma de distribuir os produtos do trabalho, dentre outros aspectos, são frutos da cultura da comunidade que precisam ser observados a fim de se construir uma plataforma firme, que rompa círculos viciosos de submissão e respeite a dignidade das relações humanas. Essa percepção torna-se bastante clara através da análise das repercussões e tensões geradas pela abertura de espaços deliberativos e aspectos culturais do povo, que apresentaremos a seguir.

### **1.2 TENSÕES ENTRE ABERTURA DEMOCRÁTICA E CULTURA**

A cultura é explicada como uma lente através da qual o homem observa o mundo. Causas e efeitos são compreendidos de forma diferente, por aqueles que possuem culturas diferentes e, por conseguinte, isso afeta a própria lógica social. O sistema cultural é dinâmico e sempre está mudando, em decorrência da vivência de novas experiências e pela agregação de novos conhecimentos.

Para Habermas (2003, ps. 130-131) os valores culturais transcendem os fatos a as ações. Essas últimas são condensadas nas síndromes bibliográficas e históricas das orientações dos valores, sob os quais os sujeitos podem discernir entre o que é viver com qualidade e bem viver e simplesmente sobreviver. Assim, esses valores marcam a identidade de grupos e indivíduos que constituem uma parte que integra a respectiva cultura. Por essas razões, as questões morais que movem as condutas individuais estão intrinsecamente relacionadas às esferas práticas do bem viver, entendido também como autorrealização. Por isso Habermas sustenta a intrínseca relação entre a cultura e a democracia.

Por outro lado, quando se tenta estabelecer a relação entre democracia e desenvolvimento, percebe-se que isso é uma coisa instável e difícil, pois a primeira pode aniquilar a segunda e a segunda pode sufocar o desenvolvimento. A necessidade de desenvolvimento gera fortes tensões e provoca, de imediato, conflito e não paz, em razão, principalmente, do aumento da necessidade de concretização de justiça social

e da própria restrição ao consumir, que geram revolta nos seios populares devido ao aumento da expectativa de melhores condições de vida (FERREIRA FL., 1972, p. 44). A conscientização e as mobilizações populares, essenciais para o alcance do desenvolvimento, agravam o quadro de insatisfação.

A inexistência de serviços públicos e a fragilidade de políticas econômicas e sociais que busquem a emancipação da cidadania colocam a comunidade em um papel fundamental para reivindicação e suprimento dos referidos serviços (PINHEIRO, 1998, p. 108). Bohman (2000, p. 57) foi além e esclareceu que o pluralismo cultural, a acentuação das desigualdades e a complexidade social representam, na atualidade, desafios à democracia, pois possibilitam a produção de movimentos populares anti-institucionais e antidemocráticos, como organizações criminosas e milícias, que só podem ser superadas de forma eficiente caso o Estado reaja, criando novos fóruns e promovendo reformas institucionais em que os cidadãos deliberem juntos e possam fazer uso da própria razão nas mais diversas formas.

Biddle (1969, p. 144) explicou que a ausência de senso comunitário gera a violência local, que reflete a insatisfação das minorias em relação à autoridade e a outras frustrações da população, como desemprego, preconceito, falta de acesso ao ensino básico. Por isso, no planejamento estatal em âmbito microrregional, é importante buscar a compreensão dos fatores de violência urbana e de propostas de solução, para entender quando os indivíduos perderam – ou se algum dia tiveram – sentido de comunidade. O sentimento de não pertencer ao meio, de não ser desejado e de não compartilhar uma identidade cultural comum retratam a própria perda da dignidade humana. As experiências comunitárias e o fortalecimento das unidades familiares mostram-se, por isso, essenciais para o processo construtivo do desenvolvimento.

Isso ocorre porque a questão democrática, envolvendo a cidadania, passa pelo “mundo da vida” conforme Teoria da Comunicação. Habermas (1997, ps. 111-112) explicou que esse mundo da vida é a face da cultura, e é formado por uma rede de ações comunicativas, difundidas em espaços sociais no decurso da história. As ações comunicativas, por sua vez, não são apenas alimentadas pelas tradições culturais, mas também dependem da identidade dos indivíduos socializados, que são aqueles que conseguiram se afirmar na qualidade de sujeitos de direitos, que encontram condições de apoio e de reconhecimento recíproco no meio, articulado em uma ordem legítima. Daí se conclui que a prática comunicativa cotidiana nada mais é do que um jogo entre reprodução cultural, integração social e socialização, em que a linguagem do direito pode intervir como transformadora de realidade.

E aqui se assenta a proposta dialógica da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, verificável pelos inúmeros instrumentos legais que incentivam e possibilitam a participação direta da sociedade nas decisões públicas, como já esclarecemos. A mudança de foco do Direito de instrumento de controle social para o Direito de mudança social. Contudo, quando se passa à questão da eficácia dessas

ferramentas normativas, de maturidade e de valores norteadores, nota-se a importância da cultura.

Miranda (2007, ps. 255-256) preocupou-se em esclarecer algo que parece óbvio: a cultura não se confunde com a política, entretanto, em razão da sua relevância coletiva, os poderes públicos nunca lhe foram indiferentes. A posição do Estado perante os fenômenos culturais varia de acordo com épocas e regimes políticos, ambos diretamente afetados por políticas culturais. O critério principal dessa correlação é a liberdade (regimes democráticos, autoritários e totalitários), mas ela não é o único, pois também é necessário considerar as relações econômicas (regimes de economia de mercado e de direção central total), estrutura da administração pública (regimes centralizados e descentralizados), e mais especificamente dentro da cultura os aspectos religiosos (regimes de união entre Estado e religião e laicistas).

Quando se adota essa perspectiva, compreende-se por que as experiências de arranjos participativos, provocados pelas novas aberturas de espaços deliberativos, estão causando profundas perturbações no modo como as decisões são tradicionalmente tomadas no Brasil. Na verdade, verifica-se uma tensão entre a permanência dos traços característicos de cultura política – como o centralismo e o clientelismo – e a possibilidade de superação e redução desses efeitos, em decorrência da maior visibilidade para o funcionamento da Administração, propiciada pela inclusão da sociedade civil nos processos decisórios (FERRAZ, 2009, p. 134).

A democracia representativa é marcada pelo jogo político. A ansiedade pelo desenvolvimento imediato alimenta a manipulação da população e cria uma simbiose paradoxal entre os agentes detentores do poder. Eagleton (2005, ps. 83-84) alertou que a alta cultura pode servir como forma de persuasão moral e ferramenta de imposição de poder, à medida que permite que uma ordem governante molde para si mesma uma identidade formal e inflexível, imputada como uma arma ideológica frente a outras culturas, para buscar uma tirania do consenso.

O alcance ideal do consenso, inclusive, é alvo de críticas não só de Eagleton mas também de cientistas políticos, e remontam uma discussão filosófica traçada inicialmente por Rousseau e Montesquieu. O primeiro defendia o monismo social, em que a pluralidade de grupos deveria se sujeitar a um só grupo, o Estado, detentor do poder democrático verificado pela vontade geral, contrapondo-se à teoria do pluralismo social desenvolvida por Montesquieu, que serve de contrapeso à força da organização estatal, em que *corps intermédiaires* precisam ser fortalecidos e mantidos fora do controle do Estado, a fim de permitir ao indivíduo, à minoria, resistir à prepotência e à injustiça da maioria (FERREIRA FL, 1972, ps. 86-87).

De um ponto de vista mais pragmático, mesmo quando a maioria apresenta-se politicamente mais forte, o poder político só é eficaz na medida em que o sistema político se mantenha coeso. Indubitavelmente, a necessidade de ações comuns na vida em sociedade exige uma tomada de decisão que proteja o princípio da igualdade

e reconheça a capacidade dos cidadãos em se posicionar autonomamente; o critério majoritário é o que mais se aproxima desse propósito (WALDRON, 2003, p. 160). Ora, pensar no homem como sujeito de direitos exige liberdade e respeito ao princípio da autonomia da vontade, sob pena de se consolidar a manipulação e a tirania do consenso tratadas por Eagleton.

Essa tese vai ao encontro da proposta teórica de Rawls (2008, p. 560) para quem uma sociedade bem ordenada, efetivada por uma concepção pública de justiça, que valorize o indivíduo através da afirmação de sua autonomia e do incentivo à reflexão objetiva sobre seus desígnios e opiniões, promove o bem de seus membros.

A consistência jurídica e a adequação social do direito dependem do princípio da igualdade, o que significa que diferenças econômicas, educacionais, religiosas, políticas, culturais, referentes ao saber, mesmo que legítimas nos respectivos campos do contexto social, não devem transitar imediatamente para o direito, sobretudo, se forem assimétricas (NEVES, 2009, p. 66).

Isso permite estabelecer um diálogo e, por conseguinte, maior eficácia do planejamento público, afinal, a legitimação da atuação estatal envolve a necessidade do sistema político institucionalizar formas e procedimentos capazes de regular, disciplinar e reprimir conflitos, além de minimizar antagonismos e tensões entre indivíduos.

Entretanto, a implantação de uma democracia gerencial, a ser realizada através de um planejamento comunicativo, para a realização de um “sistema de ações concretas” (GUERRA, 2005, ps. 348-349), exige que alguns pressupostos sejam observados, dentre eles, que o sujeito deve ser pensado como ator capaz de escolhas racionais. Além disso, deve-se manter a perspectiva de que as estruturas não nascem espontaneamente, elas são produzidas pelos atores; já as transformações, que são obtidas através de objetivos coletivamente definidos, ocorrem em negociações compostas de interações desiguais, conforme o poder econômico-social dos envolvidos. Esses são fatores importantes a serem considerados pelo Estado no momento da mediação.

Por isso reitera-se que o planejamento público também está intrinsecamente relacionado à cultura, pois esta reflete os valores sociais, devendo ser inserida não só como objeto, mas como instrumento para a construção do planejamento na busca do desenvolvimento nas comunidades. Diante dessa percepção, é possível ratificar que para a construção de uma ordem desenvolvida não é suficiente a elaboração do planejamento por um grupo de técnicos, ou seja, um grupo isolado de especialistas; isso requer o envolvimento de toda comunidade.

Percebe-se claramente a relação entre desenvolvimento, democracia e cultura. A institucionalização de uma democracia real deve ser feita a partir da conjuntura, de acordo com o caráter e as tradições de cada povo (FERREIRA FL., 1972, p. 58), buscando realizar as adaptações institucionais às peculiaridades e à formação cultural dos indivíduos, sob pena de distorções e de haver unicamente uma democracia formal.

Reitera-se, portanto, a proposta de planejamento comunicativo habersiana, subsidiada na deliberação social.

É possível definir cultura política como aquela que representa um conjunto de crenças, de valores e de atitudes que orientam o comportamento político da sociedade. Nesses termos, Mahaniah (1994, p. 148) defende que para haver um regime verdadeiramente democrático, a cultura política precisa estar arraigada aos seguintes elementos: (1) aceitação da lei como reguladora e limitadora do poder estatal e como instrumento hábil para a solução de conflitos individuais e coletivos; (2) prática do associativismo para formação de grupos de interesses autônomos ao do Estado, que defendam a tolerância, a aceitação e respeitem opiniões; (3) garantia dos direitos individuais; (4) obrigação de cada indivíduo em participar da gestão pública e de práticas políticas, o que envolve capacidade eleitoral ativa e passiva. Da análise desses elementos, percebe-se que a democracia relaciona-se à liberdade e a um mínimo de espaços reais para discussão (NEVES, 2009, p. 57).

Também é preciso discernir que além de liberdade política é necessário haver liberdade econômica, pois onde não há liberdade de consumo, inexistente a liberdade básica. Souza Barros (1977, ps. 216-217) apontou que a democracia não pode deixar de se apoiar no todo complexo social, e não se concebe mais pensar em democracia apenas em termos políticos, pois os filtros econômicos cerceiam direitos. Além disso, a liberdade política só é alcançada por meio da garantia de direitos sociais fundamentais, face ao desenvolvimento qualitativo, conforme explicado anteriormente.

Nesse diapasão, segundo Alexy (1993, p. 487), os direitos sociais formam um conjunto de direitos sem os quais as liberdades públicas se transformariam em meras fórmulas vazias, pois aqueles exigem uma forma atuante do Estado, a fim de promover a igualdade dos hipossuficientes. Dessa proposta, e mantendo o foco no Estado Democrático de Direito, consolida-se na doutrina a ideia de direitos fundamentais operacionais e condicionantes, onde os primeiros representam direitos de liberdade e exercício de poder político, inerentes à democracia, e os últimos, um aspecto indireto desta. O conjunto desses direitos, com relação ao ambiente estatal, desempenha o papel de subsistemas constitucionais, em que a função dos direitos condicionantes é obter dos grupos sociais e econômicos adesão ao ordenamento estatal vigente, através dos direitos operacionais, ou seja, permitir que esses grupos participem do jogo político, sustentando a democracia (COUTO, 2006, p. 107). Isso corrobora a preocupação da proteção da igualdade nos processos deliberativos tratados anteriormente neste texto.

Pode-se constatar que o caminho para a concretização de direitos, ou seja, para o alcance do próprio desenvolvimento, passa pela viabilidade de cobrança e de fiscalização da mobilização das comunidades, por meio de mecanismos legais que possibilitem o verdadeiro capital político e o conhecimento de como funciona o sistema social, este entendido como capital educacional agregado, bem como as predisposições da

cultura, compreendida como capital cultural agregado, e as efetivas possibilidades da civilidade, que é o capital tecnológico agregado (PUGLIESI, 2009, p. 83). Dentro do capital tecnológico estão os novos recursos, como a comunicação em rede, a internet e todas as ferramentas que possibilitam a publicidade dos atos públicos e permitem maior divulgação e mobilização dos atores.

Essa cultura social, segundo Amartya Sen (2010, p. 207), interfere na instrumentalidade e no papel construtivo da democracia, que cria oportunidades de melhoras qualitativas nos índices de desenvolvimento humano. Ratificando esse entendimento, o ONU-Habitat (2011, p. 5), relatório publicado no Brasil pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), constatou que as cidades podem ser abertas ou fechadas à capacidade de seus habitantes de terem acesso às decisões e participarem dos diferentes tipos de interação e troca. Isso traz profundas repercussões ao meio urbano, que pode tornar-se um lugar de inclusão e de participação, ou, ao revés, de exclusão e de marginalização.

Portanto, para o planejamento e para a construção de espaços democráticos é necessário descobrir mecanismos limitadores e lançar uma proposta de reação inteligente a fim de superá-lo (LIBÂNIO, 1985, p. 48) e um bom caminho para isso é a aquisição de conhecimentos e a descoberta, pelos indivíduos, da própria realidade.

Castoriadis (1992, p. 12) destacou que espaços realmente públicos dependem da tomada de consciência do fato de que a comunidade é parte de cada indivíduo que faz parte dela e o destino da primeira pode ser definido através do que cada indivíduo pensa, faz e decide. Isso é educação cidadã, ou seja, a participação na vida pública, a qual representa a cultura em si.

Por fim, lembramos que, como instrumento de desenvolvimento, o planejamento público legítimo exige um compromisso público do Estado para romper os círculos viciosos de exclusão social, o qual deve partir da cultura do povo, para integrar os indivíduos e as metas de desenvolvimento traçadas, e assim consolidar a democracia participativa e verdadeiramente legítima, conforme os valores constitucionais brasileiros.

## CONCLUSÃO

As expectativas do Estado de bem-estar, advindas no período pós 2ª Guerra Mundial, trouxeram anseios de solidariedade, de distribuição justa de riqueza social, consolidando uma interseção entre as ordens econômica e social e acarretando uma visão idealista da cultura e das próprias estruturas de personalidade. Nessa conjuntura, vimos que a sociedade passou a buscar no sistema jurídico instrumentos de integração social, a fim de requerer dos indivíduos e da coletividade comportamentos éticos, condizentes com um ambiente favorável à emancipação e ao desenvolvimento.

Verificamos também que, durante as décadas de 1950 a 1980, a cultura passou a condicionar as reações da comunidade, os comportamentos, os valores, as apreciações de ordem moral, interferindo diretamente no trato da realidade social e política. Por isso, a cultura passou a ser considerada um ponto central para a compreensão da adesão das classes populares às relações de poder e ao renascimento de uma democracia legítima, principalmente, nos países em desenvolvimento, afetada pelos contrastes sociais advindos dos fenômenos da globalização e da liberalização dos mercados.

A conjuntura global e interna de imigração desencadeou um processo de hiperurbanização, sem planejamento e sem estruturação, o que causou grandes contrastes espaciais e sociais nas cidades, refletidos em três zonas de organização nos centros urbanos: integração, vulnerabilidade e exclusão. Para reverter essas desigualdades, neste texto propomos uma reforma progressiva para concretizar a distribuição igualitária de investimentos, o que seria alcançável através de planejamento e de gestão pública democrática, que poderiam ser conseguidos através da abertura de novos espaços de participação democrática na gestão das cidades.

Também esclarecemos que o planejamento participativo permite que os especialistas – ao tratarem e estudarem os problemas da comunidade – obtenham a contribuição de autoridades, de líderes locais e do povo. Isso leva à conclusão de que a preservação da democracia exige a participação de grupos, de associações e de instituições na tarefa de planejar soluções para os problemas básicos. No âmbito da administração pública, isso contribui para o gerenciamento democrático de condução da vida urbana.

Vimos que a inexistência de serviços públicos e a fragilidade de políticas econômicas e sociais colocam a comunidade como protagonista na reivindicação de seus direitos, e isso traz tensão aos paradigmas democráticos até então vivenciados no Brasil. O Estado, por sua vez, deveria realizar a convergência de vontades para promover o interesse geral, através da integração da pluralidade de povos e de grupos, para a construção de um projeto de vida em comum, estendendo a universalização dos fins da atuação do Estado para o desenvolvimento urbano.

Além disso deveriam fazer parte do planejamento urbano a proteção da cultura das cidades e a valorização da história, da dignidade humana e do senso de respeitabilidade coletiva e da identidade sociocultural, que levariam ao sentimento de fazer parte do meio, que, por sua vez, interferiria no senso político-crítico e valorizaria a dignidade humana.

Diante de tudo que foi exposto, concluímos que a cultura e a democracia estão intrinsecamente relacionadas ao desenvolvimento urbano, incluindo o fomento econômico e a superação das desigualdades sociais que atingem as cidades. Para haver qualidade de vida, é necessário que o Estado, em conjunto com a sociedade, elabore e execute políticas públicas para efetivação dos instrumentos de planejamento e de deliberação participativa contidos no Estatuto das Cidades.

Atuando o direito como mediador das tensões geradas pelas expectativas de desenvolvimento e pelas tradições culturais das comunidades, cada vez mais se almeja a concretização dos valores democráticos previstos nos princípios constitucionais instituidores da política urbana e da ordem econômica, a fim de que os valores constitucionais sejam consagrados para que se possa construir uma sociedade livre, justa e solidária.

: ARTIGO APROVADO [02/12/2012] : RECEBIDO EM 31/10/2011

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, DOU, 5.10.1988.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da CF; estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, DOU, 11.7.2001.
- CONAMA. Resolução n. 9, 3 de dezembro de 1987, DOU, 5.7.1990.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Milênio*. Nova York: ONU, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Protección Social Inclusiva: Una Mirada Integral: Um Enfoque de Derechos*. Santiago de Chile: Cepal, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Estado das cidades do mundo 2010/2011. Unindo o urbano dividido: Resumo e principais constatações*. Brasília: Ipea, 2011
- ABRANCHES, Mônica. Política urbana e governança: o perfil da participação social na região metropolitana de Belo Horizonte. In: Jupira Gomes Mendonça; Maria Helena de Lacerda Godinho. (Orgs.) *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUC/MG, 2003.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Trad. por Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993
- AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia de desenvolvimento de comunidades no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1987.
- ARANTES, Antonio Augusto. O patrimônio imaterial e a sustentabilidade de sua salvaguarda. *Revista de Cultura*. Campinas: CMU/Unicamp, n. 13, 2004.
- BARROS, Souza. *Arte, folclore, subdesenvolvimento*. Brasília: INL, 1977.
- BECK, Ulrich; GIDDENS, Antony; LASH, Scot. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Trad. por Magda Lopes. São Paulo: Unesp, 1995
- BIDDLE, William W., BIDDLE, Loureide J. *Estímulo ao desenvolvimento nas comunidades*. Trad. por Marília Diniz Carneiro. Rio de Janeiro: Agir, 1969.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: uma teoria geral de política*. 13. ed. Trad. por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- BOHMAN, James. La democracia deliberative y sus criticos. *Revista Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, 2000.
- CASTORIADIS, C. A criação histórica e a instituição da sociedade. In: C. Castoriadis et al. *A criação histórica*. Porto Alegre: Artes e Ofício Editora, 1992.
- CASTRO, José Nilo. *Direito municipal positivo*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- CHAUÍ, Marilena. *Cidadania cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- CARNOY, Martin. *Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber*. Trad. por Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: Unesco Brasil, IPE, 2003.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. Política constitucional, política competitiva e políticas públicas. In: Maria Paula Dallari Bucci. (Org.) *Políticas Públicas: reflexões sobre conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CURRIE, Lauchlin. *Aceleração do desenvolvimento*. Trad. por Luiz Aparecido Caruso. São Paulo: Mestre Jou, 1969.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. por Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

- EAGLETON, Terry. *A ideia de Cultura*. Trad. por Sandra Castello Branco. São Paulo: Unesp, 2005.
- FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. O processo de adjetivação da democracia: a disputa por sentido. In: Marta Zorzal Silva; Bajonas Teixeira de Brito Jr. (Orgs.) *Participação social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória-ES*. São Paulo: Annblume, 2009.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.
- FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- GUERRA, Isabel. O território como espaço de ação coletiva: paradoxo e possibilidades do “jogo estratégico entre atores” no planejamento territorial em Portugal. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I. Trad. por Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Teoría de la Acción Comunicativa*. Vol. I. Madrid: Taurus, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Consciência moral e agir comunicativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HELLER, Agnes; FEHÉR, Ferenc. *A condição política pós-moderna*. Trad. por Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- HUNT, Alan. *Explorations in Law and Society*. Londres: Routledge, 1993
- LIBÂNIO, J. B. *Formação da consciência crítica*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- KUJAWSKI, Gilberto de Mello. *O projeto político*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- MAHANIAH, Kimpiana. O autoritarismo como mecanismo de desenvolvimento: experiência política na África negra, 1960-1993. In: Antônio Faundez. (Org.) *Educação, desenvolvimento e cultura*. São Paulo: Cortez, 1994.
- MATTELART, Armand; NEVEU, Érick. *Introdução aos estudos culturais*. Trad. por Marcos Marcionilo. São Paulo: Parábola, 2004.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder Municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MIRANDA, Jorge. Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais. In: Francisco Luciano Lima Rodrigues. (Org.) *Estudos de direito constitucional urbanístico*. São Paulo: RCS Editora, 2007.
- NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. Martins Fontes: São Paulo, 2009.
- NORONHA, Hermano Ferreira; MARQUES, Nivaldo Estrela. *Desenvolvimento municipal: definindo a trajetória*. Campinas: Cati, 2001.
- PINHEIRO, Angela de Alencar Araripe. Cidadania: busca de uma delimitação conceitual de suas origens sócio-históricas. In: Irllys Barreira; Sulamita Vieira. (Orgs.) *Cultura política: tecidos do cotidiano brasileiro*. Fortaleza: EUIFC, 1998.
- PUGLIESI, Márcio. *Teoria do Direito*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- RAWLS, Jonh. *Uma teoria de justiça*. Trad. por Jussara Simões. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A reforma urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e desafios. In: Luiz César de Queiroz Ribeiro; Orlando Alves dos Santos Jr. (Orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- SAMPATH, Padmashree Gehi. *Cidades inclusivas: uma perspectiva asiática*. Trad. por Emmanuel Cavalcanti Porto. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Brasília: Ipea, p. 30, fev./mar. 2010.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SILVA, Fernando Fernandes da. Diversidade cultural e desenvolvimento. In: Alberto do Amaral Jr. (Org.) *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre a sua natureza e as suas causas*. Trad. por Luiz João Baráúna. São Paulo: Nova Cultura, 1996.
- SILVA, Fernando Fernandes da. Diversidade cultural e desenvolvimento. In: Alberto do Amaral Jr. (Org.) *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005.
- SIMÃO, Maria Cristina Rocha. *Preservação do patrimônio cultural em cidades*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.
- TRUBEK, David M. *Max Weber sobre direito: a ascensão do capitalismo (1972)*. Trad. por José Rafael Zullo. *Revista DireitoGV*, v. 3, n. 1, p. 151-186, jan./jun. 2007.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Trad. por Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. Trad. por Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte,  
Campus Universitário, s/n  
Secretaria de Pós-Graduação em Direito  
Lagoa Nova – 59072-970  
Natal – RN – Brasil  
[aline\\_nelson@hotmail.com](mailto:aline_nelson@hotmail.com)

*Aline Virgínia Medeiros Nelson*

ALUNA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DIREITO STRICTO SENSU DA UFRN

Universidade Federal do Rio Grande do Norte,  
Campus Universitário, s/n  
Secretaria de Pós-Graduação em Direito  
Lagoa Nova – 59072-970  
Natal – RN – Brasil  
[sergioalexandrebraga@ig.com.br](mailto:sergioalexandrebraga@ig.com.br)

*Sérgio Alexandre de Moraes Braga Junior*

PROFESSOR ADJUNTO DO PROGRAMA DE  
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO NA UFRN