

## ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES DE MILTON SANTOS PARA A COMPREENSÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DAS CIDADES

**Pedro Nunes Britto Moreira**

Mestrando em Antropologia Social UFG  
[pedronbmoreia@gmail.com](mailto:pedronbmoreia@gmail.com)

**Fernando Antonio de Carvalho Dantas**

Prof. Dr. da Universidade Federal de Goiás  
[fdantas.ufg@gmail.com](mailto:fdantas.ufg@gmail.com)

**Camila Ragonezi Martins**

Profa. Msa. da Faculdade de Jussara e da Fac Mais - Inhumas  
[camilaragonezi@hotmail.com](mailto:camilaragonezi@hotmail.com)

### RESUMO

Este artigo realiza uma breve análise sobre como as teorias de Milton Santos podem ser importantes para um entendimento crítico da dinâmica espacial e social das cidades e apresenta algumas considerações sobre como tais análises podem ser relevantes para a compreensão do direito à política pública de planejamento urbano por meio Plano Diretor Participativo. Com efeito, após um curto exame das influências do capital na produção da cidade e apresentar algumas dificuldades da aplicação de uma legislação urbanística voltada aos interesses coletivos, ressalta como as ações e experiências populares podem ser elementos fundamentais no processo de elaboração do planejamento urbano. Por fim, o presente estudo se propõe a interpretar o Direito e o Plano Diretor Participativo como vetores de construção do meio urbano que podem receber usos alternativos e assim serem utilizados como instrumentos emancipatórios e de promoção de uma democracia urbana.

**Palavras-chave:** Direito e geografia; Plano Diretor; Direito à cidade; Participação popular; Políticas públicas.

### SOME CONTRIBUTIONS OF MILTON SANTOS TO THE UNDERSTANDING OF PARTICIPATIVE MASTER PLAN OF CITIES

#### ABSTRACT

This article provides a brief analysis of how the theories of Milton Santos may be important for a critical understanding of the spatial and social dynamics of cities and presents some considerations on how such analysis may be relevant to the realization of the right to public policy of urban planning by through Participative Master Plan. Indeed, after a short examination of capital influences on the city's production and provide some application difficulties of urban legislation geared to collective interests, underscores how the actions and class experiences can be key elements in the development of the urban planning process. Finally, this study aims to interpret the law and the Participative Master Plan as the urban construction of vectors that can accommodate alternative uses and thus be used as emancipatory instruments and promotion of an urban democracy.

**Keywords:** Law and geography; Master Plan; Right to the City; Popular participation; Public policies.

---

Recebido em 10/06/2014  
Aprovado para publicação em 21/08/2015

## INTRODUÇÃO

Tomando como ponto de partida o sistema teórico de análise do mundo contemporâneo formulado por Milton Santos (2006), compreendemos a cidade como resultado dos processos de globalização, urbanização e polarização das condições socioeconômicas humanas. Com efeito, as cidades atuais, que se desenvolvem a partir de um mesmo mecanismo movido pelo capital hegemônico e se diferenciam por apresentarem cargas de conteúdo técnico, informacional e comunicacional em níveis distintos, serão analisadas enquanto produtos técnicos decorrentes dos ideais e das práticas capitalistas.

Nesse sentido, levando também em consideração o escopo teórico de Boaventura de Sousa Santos, a cidade é vista como um plano local inserido numa conjuntura sistêmica injusta e desigual, que refletindo a racionalidade dos poderes econômico e político hegemônicos é perversa especialmente para as populações pobres e para as minorias marginalizadas.

A interpretação do fenômeno do urbanismo sob uma perspectiva jurídica foi tradicionalmente orientada a partir de uma visão conservadora resultante de ideários liberais e legalistas. Assim, a cidade foi e ainda é considerada por muitos como uma soma de lotes privados e autônomos. Dessa maneira, o sistema jurídico brasileiro tradicionalmente interpretou o meio urbano sob o viés do direito civil e da propriedade privada, conferindo ao Estado o reduzido papel de regular conflitos de interesses particulares, o que corroborou para a construção da cidade como espaço em que prioritariamente são consagrados os direitos individuais dos proprietários.

Especialmente na década de 1980 surgem movimentos pela reforma urbana que entre outras aspectos lutavam pelo direito de planejar democraticamente a cidade. Para Castells (1979, p. 79) “o planejamento urbano é, em geral, e nos limites estruturais de uma determinada sociedade, a intervenção do sistema político sobre o sistema econômico, a fim de procurar superar as situações sem saída que se verificam neste” e é nesse viés que um dos principais anseios dos atores que buscavam lastro jurídico para ações de reforma urbana foi a inclusão do Plano Diretor como instituto democrático de obrigatoriedade legal. A partir de tais embates, com a atual Constituição de 1988 o Plano Diretor foi normatizado como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Dessa maneira, o Plano Diretor foi definido como lei municipal cujo objetivo fundamental é definir o melhor modo de ocupação das áreas de um município, o que significa que cabe ao planejamento urbano dividir os espaços municipais em unidades territoriais menores a fim de determinar como deverão ser utilizadas, o que corresponderá ao seu uso dentro dos parâmetros que tratam da função social da propriedade urbana.

No urbanismo, o funcionamento social da propriedade é o imperativo que determina que o uso das propriedades privadas, públicas e de todos os espaços das cidades devem estar conjugados com a lógica social e coletiva do ordenamento e funcionamento do meio urbano, para garantir que os habitantes das cidades usufruam equitativamente do espaço urbano para a efetivação de seus direitos fundamentais. Por isso, o Plano Diretor Participativo que define como cada espaço cumprirá com sua função social, forja-se como o principal instrumento urbanístico de construção de uma cidade mais justa.

É claro que só cabe a população definir os usos ideais dos espaços urbanos, pois além de ser a usufrutuária das cidades, é parte legítima e mais importante – definido no Estatuto da Cidade, lei que regulamenta a Constituição – para construção e planejamento do meio urbano. É nesse contexto que o presente trabalho, tomando como referencial teórico as análises de Santos (1989; 2001a; 2001b; 2006), vem apresentar alguns aspectos da dinâmica social e espacial das cidades que transformam o meio urbano em um lugar exclusão e desigualdade. Também a partir de Santos (2006; 2012) apresentaremos como a sociedade civil pode, por meio da formatação das contra-racionalidades, dos espaços de cidadania e dos movimentos horizontalizantes, que tenham como base a ampla participação de segmentos sociais, encontrar caminhos alternativos para a construção de uma cidade mais justa.

Da mesma maneira, utilizaremos como escopo teórico as obras de Sousa Santos (1998; 2003) para entender que o Direito pode ser emancipatório se sua construção e aplicação for pautada nos interesses populares.

Assim, este trabalho analisará o Plano Diretor Participativo, a partir de um breve exame das dinâmicas espacial e social das cidades brasileiras para levantar algumas reflexões sobre como planejamento urbano, enquanto instrumento jurídico, pode ser emancipatório e fundamental no processo de construção de uma cidade mais democrática.

## **A CIDADE HEGEMÔNICA**

No presente trabalho a cidade será compreendida, assim como entendem os geógrafos, como uma forma de organização do espaço por homens e mulheres. Nesse sentido, entenderemos o espaço urbano como um reflexo dos processos sociais que dinâmica e dialeticamente influenciam o ser humano e as suas relações. Para tal compreensão utilizaremos a obra de Milton Santos (2001; 2006) que, consubstanciada no estudo da natureza do espaço, será uma das bases teóricas para o entendimento do meio urbano enquanto lugar de vida cotidiana e de relações sociais, políticas, econômicas e jurídicas.

Na história recente, em um processo que ganhou forte impulso com a revolução industrial, as cidades constituíram-se como importantes centros econômicos, políticos, sociais e culturais; em diferentes instâncias, sejam elas regionais, nacionais ou globais. Nesse sentido, representa um dos mais relevantes espaços no qual a vida do homem contemporâneo se faz.

A cidade é sobretudo a concreção das circunstâncias sociais e econômicas hegemônicas, não obstante a existência de contradições e ações de resistência que se opõem a violenta e febril disseminação do neoliberalismo; deste sistema técnico-científico-informacional. Nessa perspectiva e fundamentado na obra de Santos, Alcindo José da Sá (2013, p. 18) nos diz que o meio técnico-científico-informacional é “monitorado pelos atores, hegemônicos da globalização capitalista, que define e redefine relações de trabalho; cria espaços de inclusão e exclusão social; enfim a própria geografia do mundo, que nada mais é que a extensão corpórea, material, dos homens e suas ideias”.

Nesse mesmo sentido, as cidades se estruturam com base no mesmo sistema e diferenciam-se entre si por apresentarem cargas de conteúdo técnico, informacional e comunicacional em níveis distintos (SANTOS, 2006). Assim, enquanto a densidade técnica é entendida como os objetos e as racionalidades orientadas para o trabalho, a contar dos centros de negócios até as configurações dinâmicas e complexas do mercado, a densidade informacional deve ser entendida como o “[...] grau de exterioridade do lugar e a realização de sua propensão a entrar em relação com outros lugares, privilegiando setores e atores” (SANTOS, 2006, p. 173). O nível comunicacional, por sua vez, é formado pelas redes que possibilitam o compartilhamento do tempo presente, entre os homens e mulheres, na vida cotidiana.

Apesar da maioria dessas redes estarem alinhadas às intencionalidades hegemônicas, de grande relevância é a existência de muitos grupos e pessoas que utilizam de toda essa sistemática e de redes alternativas para o desenvolvimento de intencionalidades que resistem a lógica neoliberal.

Se para Santos (2006, p. 143) os objetos são criados “[...] para exercer uma precisa função predeterminada, um objetivo claramente estabelecido de antemão mediante uma intencionalidade científica e tecnicamente produzida, que é o fundamento de sua eficácia”, com as cidades não seria diferente. Por isso, também entendemos o meio urbano enquanto objeto, ou seja, enquanto instrumento material humano que se configura preponderantemente com base na racionalidade ditada pelos atores hegemônicos, fundamentada prioritariamente com base nas atividades econômicas e financeiras privadas, bem como no livre mercado.

Com efeito, a lógica que se espalha pelas cidades, cada vez mais ligadas à dinâmica do capital privado e do livre mercado é a da polarização das conjunturas socioeconômicas das populações, de maneira que os grupos favorecidos tornam-se ainda mais privilegiados e as populações já desfavorecidas, cada vez mais excluídas. Dessa maneira, “[...] à medida que o modelo neoliberal de desenvolvimento vai sendo imposto em todo o sistema-mundo, a dinâmica subjacente à hiper-inclusão e à hiper-exclusão vai-se impondo, cada vez mais como uma dinâmica global” (SOUSA SANTOS, 2003, p. 26).

De fato, pequenos grupos hegemônicos locais dirigem o crescimento das cidades a partir do poder econômico e da influência política dele decorrente, obtida através de financiamento de

campanhas, de *lobbies* e da eleição dos próprios empresários de atividades imobiliárias que atuarão em função de interesses pessoais que, como regra, destoam do vontade popular. Tais grupos privilegiados ainda, utilizando da força econômica e de informações privilegiadas acerca das políticas públicas urbanas, obtêm espaços para especulação imobiliária e para a construção dos complexos residenciais, industriais, de negócios e de consumo, ditando, assim, a valorização e a desvalorização desses espaços urbanos.

Dessa maneira, para Pierre George (1983), o espaço urbano torna-se uma mercadoria que atende apenas aos interesses de grupos minoritários poderosos. As cidades transformam-se em um campo de guerra da atividade econômica neoliberal e, como consequência, as habitações supervalorizam-se, cria-se vazios, etc. Como regra vemos a má utilização do planejamento urbano e dos recursos públicos uma vez que não são destinados aos interesses populares.

O 'laissez-faire' dos teóricos da economia liberal, aplicado ao desenvolvimento urbano, tem um resultado de graves consequências: o período em que as cidades grandes se desenvolveram mais rapidamente é o período em que cresceram sem regra, sem princípio, ao bel-prazer da especulação dos loteamentos e dos construtores de prédios chamados prédios de renda. A administração, as municipalidades, muitas vezes sensatas, não tiveram meios legais para pôr ordem no desenvolvimento urbano. Era insolúvel a contradição entre a potencia criadora do liberalismo econômico e da especulação – aplicada sob a forma de especulação imobiliária no domínio da construção – e o planejamento lógico das cidades (PIERRE GEORGE, 1983, p. 26-27).

De tal feito, a desigualdade socioeconômica frequentemente se reflete em estratificação espacial com a fragmentação dos espaços urbanos, que tornam certos ambientes inacessíveis, quando não por fatores de distância e dificuldades de acesso, por questões culturais, sociais e econômicas que impedem que pessoas pobres e excluídas frequentem os espaços reservados às populações privilegiadas e que se adequam à moral social. O projeto da nova cartografia social de Alfredo Wagner Berno de Almeida *et al.* (2006a: 2006b), a partir de estudos de campo realizados com alguns grupos e tendo por base a análise da disposição espacial desses indivíduos em determinados espaços urbanos, revelou um pouco da lógica da fragmentação e da segregação desses setores sociais dentro das cidades.

A questão da segregação espacial atinge diversas minorias, mas prejudica especialmente os mais pobres. As populações menos favorecidas economicamente, pela impossibilidade de obtenção de lugares regulares para habitar, ocupam áreas proibidas que tanto antes quanto depois das ocupações ficam abandonadas pelo poder público. Pelos mesmos motivos, os pobres vão sendo dispersos para as áreas periféricas, nas quais a infraestrutura é precária e a qualidade de vida reduzida. Renato Cymbalista (2006), em seu trabalho, ressalta o grande problema das populações menos favorecidas economicamente que ocupam locais urbanos cada vez mais periféricos, dizendo que:

Provavelmente a principal das trincheiras da batalha da reforma urbana seja a busca por responder ao desafio de melhorar a localização dos pobres nas cidades e suas condições de vida. Com algumas exceções, determinadas por condicionantes locais, a regra nas cidades brasileiras tem sido a eterna expulsão dos mais pobres rumo às periferias distantes e desequipadas, por vezes explicitamente desalojados pelo poder público de locais mais centrais e infra-estruturados (CYMBALISTA, 2006, p. 37).

A grande maioria da população que é pobre torna-se vítima de uma realidade que transforma as cidades em um lugar perverso. Nesse ponto relembramos da análise teórica de Santos (2006) que, abordando os problemas gerados pelo neoliberalismo, ensina que:

A ordem trazida pelos vetores da hegemonia cria, localmente, desordem, não apenas porque conduz a mudanças funcionais e estruturais, mas, sobretudo, porque essa ordem não é portadora de um sentido, já que o seu objetivo - o mercado global - é uma auto-referência, sua finalidade sendo o próprio mercado (SANTOS, 2006, p. 227).

A realidade da cidade contemporânea brasileira é marcada pelos fatores econômicos que ditam sua organização. E é assim que ocorrem as diversas ilegalidades urbanísticas, como as interferências no zoneamento, a ausência de regulação do espaço urbano e as atividades de apropriação de terrenos públicos e privados. A atuação do Estado, que quase sempre reprime violentamente as populações pobres, não é a mesma para com os setores privilegiados de nossa sociedade, seja pela possibilidade jurídica de defesa, seja pelos fatores sociais, culturais e econômicos de influência. Nesse sentido e como exemplo é comum as decisões judiciais que determinam a desocupação de áreas quando ocupadas por pobres e a aplicação da teoria do fato consumado, com a permanência dos grupos humanos nas áreas empossadas por ricos.

A partir desta perspectiva, os maiores prejudicados são os pobres que cotidianamente convivem com os problemas desses espaços que vão desde o precário acesso aos serviços públicos, como os de saúde e educação, até os mais sérios problemas habitacionais, como a ocupação de áreas de risco que todos os anos vitimam, às vezes mortalmente, centenas de pessoas pobres e excluídas. De acordo com os dados da organização *International Disaster Database* somente no ano de 2011 as mortes por desastres naturais no Brasil somou a quantia de 900 óbitos, a grande maioria de pobres que habitavam áreas de risco no estado do Rio de Janeiro, vitimada pelos deslizamentos de terra (*International Disaster Database*, 2011).

### **AS CONTRA-RACIONALIDADES URBANAS**

Setores da população, frequentemente, sentem-se prejudicados e buscam alternativas às realidades impostas pelo grande capital privado, buscando soluções para os problemas locais e, assim, intervêm nos espaços urbanos buscando melhorias para a vida cotidiana. É que a racionalidade hegemônica raramente atende aos interesses dos grupos sociais populares locais, porque, como regra, a intencionalidade neoliberal não é portadora de sentido social “[...] já que o seu objetivo - o mercado global - é uma auto-referência” (SANTOS, 2006, p. 227). Dessa maneira, surge a resistência de organizações populares, que podem ser relevantes vetores de produção e transformação da cidade em um espaço mais digno e humano. Assim, desenvolvem-se os grupos dos mais simples, como as associações de bairros, até complexos centros e institutos de estudo que buscam compreender e transformar o meio urbano, especialmente a partir de ações locais.

Por isso, não obstante a existência de inúmeros vetores hegemônicos neoliberais que influenciam intensamente na produção da cidade, importante é destacar que, em atuação correlata, indivíduos e grupos sociais populares, também constroem esses espaços.

Dialeticamente, os mais diversos grupos influenciam a formação do espaço urbano e por ele são influenciados. Nessa lógica, espaços distintos são vistos por todas as partes da cidade à medida que grupos humanos territorializam esses locais. A territorialização significa “[...] a dotação de sentido ao lugar que se habita, ao qual se pertence através das práticas cotidianas. Práticas mediante as quais um determinado grupo social consegue reproduzir sua cultura” (CHAVEZ, 2002, p. 2). Disso ressaí que os grupos sociais possuem certos lugares na sociedade e nessas dinâmicas social e espacial, certas aglomerações vão sendo privilegiadas em detrimento de outras, quase sempre em função do poderio socioeconômico daqueles que o detêm. Em outras palavras, quase sempre os pobres e as minorias desprivilegiadas situam-se em locais marginalizados, sem acesso a serviços básicos e equipamentos de infraestrutura.

Buscando alternativas esses grupos podem desenvolver racionalidades alternativas e desenvolver ou se utilizar das redes existentes a partir de lógicas que não a econômica, mas da solidariedade e cooperação. São os casos das cooperativas de trabalhadores, como as de catadores; das rádios comunitárias; e das novas maneiras, mais solidárias, de experimentar as relações interpessoais cotidianas. Também, destacamos que tais processos podem desenvolver-se a partir de ações taxadas como marginais e destrutivas, a exemplo dos casos das ocupações e intervenções artísticas diretas (grafite ou pichação).

Existem, ainda, outras formas de interferência que são legitimadas e até mesmo reguladas pelo sistema social, político, jurídico hegemônico vigente, e assim, consideradas como atuações sociais e políticas legítimas e esperadas. Como exemplo, são o caso das organizações comunitárias educacionais e culturais, ou mesmo da participação popular na elaboração,

implementação, acompanhamento e revisão do Plano Diretor Participativo, que é o alvo do presente estudo.

Para Santos (2006), a expansão de lógicas alternativas à racionalidade hegemônica transforma a sociedade porque cria ou utiliza redes e espaços a partir de um lógica que leve em consideração os interesses coletivos. Destacam-se os organismos sociais cujas ações são pautadas em processos de organização participativa e democrática que propõem uma horizontalização organizacional e política de seus grupos. Esses movimentos sociais são considerados horizontalizantes porque em sua organicidade mitigam a hierarquização, apostando na democracia e pluralidade. Dessa maneira, conseguem atingir diversos setores sociais, configurando-se em importantes vetores de transformação da sociedade.

Dentro do escopo teórico formulado por Santos (2006, p. 210), denominamos de contraracionalidades as alternativas à realidade neoliberal, a quais se “definem pela sua incapacidade de subordinação completa às racionalidades dominantes”. Tais racionalidades, espaços e redes já foram utilizados no exitoso caso dos Orçamentos Participativos de Belo Horizonte (Avritzer, 2002; 2003) e poderiam ser utilizados e instrumentalizadas como estratégia de participação popular no Plano Diretor Participativo.

## O DIREITO E AS CIDADES

Para melhor compreendermos a relação entre Direito e Cidade, continuaremos utilizando como escopo teórico as obras de Santos (1989; 2006; 2001a) para quem o Direito, as normas jurídicas, bem como seus elementos, a citar o Plano Diretor Participativo, são formas não-espaciais. Nesse sentido, o Direito está inserido na categoria denominada como psicoesfera que é o “[...] reino das ideias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido” (SANTOS, 2006, p. 172), que fornece as regras para a racionalidade organizativa de um determinado lugar.

As formas não-espaciais que compõem a psicoesfera são vetores que interferem na formação do espaço porque, não obstante serem imateriais, influenciam a ação dos homens e mulheres que criam e transformam o meio do qual fazem parte. Assim, entenderemos a cidade como uma forma espacial que sofre influências do sistema jurídico.

Nesse viés, podemos dizer que o Direito, normalmente, é racionalizado para ser um instrumento hegemônico de manutenção da ordem vigente. Na mesma linha de análise que trata da psicoesfera como lugar das significâncias, a cidade, como regra, assume a funcionalidade lógica que atende aos interesses dos vetores políticos, econômicos e culturais hegemônicos: o espaço urbano como um lugar voltado ao campo da ação econômica para o consumo (CASTELLS, 1979). Nesse sentido, para Manuel Castells (1979) no contexto da globalização e das cidades, os cidadãos urbanos tornam-se nada mais do que consumidores, não obstante a existência das mais inúmeras maneiras de significar o meio urbano, que como espaço de contradições e de vivência de distintos indivíduos, é lugar de convergência de inúmeros sentidos.

Seguindo Santos (2006) que trata das categorias que fornecem conceituações para o entendimento da dinâmica social e espacial das cidades, faz-se necessário a apresentação do conceito de tecnoesfera, que deve ser entendido em ambivalência e dialeticamente ao que já denominamos como psicoesfera. Assim, a tecnoesfera será compreendida como os objetos e formas espaciais racionalizados, no sentido de serem funcionais a determinadas intenções. Trata-se das condições e dos objetos de produção para o trabalho vistos dinamicamente, por estarem em constante transformação. O meio urbano compreendido como a cidade em si, materialmente e não enquanto pensamento, também será compreendido utilizando-se da categoria denominada tecnoesfera. Como salientado por Santos (2006, p. 172) “[...] os espaços da globalização se definem, pois, pela presença conjunta, indissociável, de uma tecnoesfera e de uma psicoesfera, funcionando de modo unitário”.

A mesma relação de reciprocidade e influência mútua existe entre as formas espaciais e não-espaciais. Assim, podemos dizer que as cidades e o Direito se influenciam mutuamente e dialeticamente. Nesse viés, Santos nos apresenta uma análise que associa o Direito, forma não espacial e a cidade, forma espacial, ensinando que:

[...] a lei, o costume, a família acabam conduzindo ou se relacionando a um tipo de organização geográfica. A propriedade é um bom exemplo porque é, ao mesmo tempo, uma forma jurídica e uma forma espacial. A evolução cria de um lado, formas espaciais e de outro lado formas não-espaciais, mas, no momento seguinte, as formas não-espaciais se transformam em formas geográficas. Essas formas geográficas aparecem como uma condição de ação, meios de existência – e o agir humano deve, em certo momento levar em conta esses meios de existência (SANTOS, 2006, p. 48).

Deslocando a análise para o caso do Plano Diretor Participativo parece claro porque esse direito que tradicionalmente atende aos interesses hegemônicos produz uma cidade injusta para as populações pobres. Por isso mesmo o geógrafo Alcindo José de Sá (2011, p. 67) nos diz que [...]se os interesses normativos são de mera associação e não de uma autêntica convivência humana, ou seja, de uma autêntica sociedade, o resultado será um território fragmentado, formas fragmentadas, tanto quanto as suas normas jurídicas e políticas”. Fundamentado na perspectiva de Santos, Sá (2011, p. 58) ainda nos fala da “[...] necessidade premente de que o fazer e filosofar jurídicos não se prendam às normas pelas normas; a uma abstração cega ao contexto espacial geográfico visível e vivido pelo homem no seu convívio social”.

O estudo da obra de Santos parece, portanto, de fundamental importância para o desenvolvimento de uma análise abrangente que associe as normas jurídicas às formas espaciais, para entender sua inter-relação, para que o direito à cidade e ao planejamento urbano tenha aplicabilidade e deixe de *dever ser* e torne-se efetivo, regulamentando com eficácia questões atinentes ao espaço urbano.

## O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E ALGUMAS POSSIBILIDADES

Um estudo que envolva o Direito/Norma/Plano Diretor Participativo, no sentido dogmático do *dever ser*, compreendidos como formas não-espaciais, e a Cidade (lugar) como a situação concreta e como forma espacial, deve levar em consideração as inúmeras dimensões dos poderes econômicos, políticos, sociais e, notadamente, as dimensões jurídicas. Nesse viés, conforme estudos de Boaventura de Sousa Santos (2003) que dialogam sobre a possibilidade do Direito convir e servir aos interesses hegemônicos do capital privado ou ser útil aos interesses sociais populares como instrumento de resistência, o presente estudo considera importante uma análise que envolva a dinâmica política, jurídica e social das cidades que dá os contornos à regulação e à emancipação social possibilitada pelo Direito.

Para tanto, de início, devemos salientar a relação entre o Direito e o Neoliberalismo, que na obra de Boaventura de Sousa Santos destaca-se por um base analítica que apresenta o sistema jurídico como instrumento essencialmente regulador, ou seja, a serviço dos poderes políticos e econômicos neoliberais. Assim, como assinalado por Sousa Santos (2003, p. 11) “o direito conservador neoliberal não faz mais do que fixar o quadro em que uma sociedade civil baseada no mercado funciona e floresce”. É a lógica sistemática jurídica abstendo-se de servir como instrumento social popular e protegendo prioritariamente interesses individuais, notadamente a propriedade privada e a desregulação de mercado.

No mesmo sentido, converge a obra teórica de Santos (2006) que analisa a grande influência dos vetores econômico-financeiros sobre as normas jurídicas, dizendo-nos que:

As formas geográficas, isto é, os objetos técnicos requeridos para otimizar uma produção somente autorizam essa otimização ao preço do estabelecimento e da aplicação de normas jurídicas, financeiras e técnicas, adaptadas às necessidades do mercado. Essas normas são criadas em diferentes níveis geográficos e políticos, mas as normas globais, induzidas por organismos supranacionais e pelo mercado, tendem a configurar as demais. E as normas de mercado tendem a configurar as normas públicas (SANTOS, 2006, p. 169-170).

A produção de uma cultura de massas pautada no egoísmo, no consumo e no enobrecimento da propriedade privada é um dos suportes de legitimidade de um sistema jurídico que é instrumento de regulação social que oprime pessoas e grupos socialmente desprivilegiados. A

concentração dos poderes econômicos globais detidos pelos conglomerados industriais e financeiros, além das mídias de informação e entretenimento, explica a enorme força da racionalidade neoliberal que se dissemina por meio das mais diversas esferas de influências, que vão desde a política até a cultura e o direito, e que quase sempre se apresentam de maneira impositiva em relação às racionalidades locais e às vontades populares que vão sendo suprimidas.

Dessa maneira, os atores sociais hegemônicos, por deterem conhecimento e influência social, política, econômica e cultural interferem no sistema jurídico, o que pode ocorrer nos processos de normatização e até mesmo nas situações de aplicação das leis. Para Sousa Santos (2003), essa influência pode ser tão grande que determinados indivíduos ou grupos podem transformar-se em legisladores e aplicadores do Direito de fato, mesmo nos casos nos quais a sistemática jurídica estatal, explicitamente, não se coaduna com as práticas e interesses dessas minorias que detêm tanto poder. Sousa Santos (2003) explica que:

O direito estatal desorganiza-se, ao ser obrigado a coexistir com o direito não-oficial dos múltiplos legisladores não-estatais de fato, os quais, por força do poder político que detêm, transformam a faticidade em norma, competindo com o Estado pelo monopólio da violência e do direito (SOUSA SANTOS, 2003, p. 13).

É nesse sentido que ressaltamos que em inúmeras situações as normas jurídicas que regulamentam questões atinentes ao espaço urbano não são devidamente cumpridas. Citamos como exemplos comuns desta ineficácia jurídica as situações de ocupação de áreas de risco, as irregularidades no parcelamento do solo urbano e o desrespeito às disposições referentes ao planejamento urbano contidas no plano diretor. Tais ilegalidades concretizam-se tanto pelo contexto perverso das cidades que faz com que os pobres produzam ações ilícitas, quanto pelo poder e ambição dos ricos que desrespeitam as normas do direito. Nesse viés, utilizamos a análise de Edésio Fernandes (2005, p. 23) que nos apresenta a atual conjuntura do direito urbanístico em nosso país, na qual a “ilegalidade das formas de produção do espaço urbano não constitui a exceção, mas a regra”.

Assim, entendemos que as leis urbanísticas precisam ser produzidas tendo em vista a ciência das dinâmicas espacial e social das cidades e devem ser aplicadas com a mesma sensibilidade crítica, sob a grande possibilidade de serem ineficazes. A simples normatização como solução de problemas urbanísticos complexos decorre de análises superficiais e sem conteúdo do meio urbano que trazem em si somente a reprodução de um modelo jurídico ineficaz que oprime a população pobre e é incapaz de transformar a realidade.

Tal compreensão, contudo, ao contrário de desacreditar que o sistema jurídico seja instrumento de melhoria da cidade, reforça a sua importância tendo em vista, sobretudo, o caráter emancipatório do Direito, porque:

[...] não existe geografia sem as ações sociais do Direito, por intermédio das suas inúmeras aplicações normativas, tanto na esfera pública quanto privada, e a “boa” aplicação da norma, sua “relativa” aplicação, ou mesmo a não aplicação da norma, se espraiam nas morfologias urbanas-rurais, tornando clarividentes seus conteúdos mais ou menos civis, civilizados (SÁ, 2011, p. 59).

Com efeito, mesmo quando o Direito não é eficaz na tentativa de regular o meio urbano, ele se faz presente a partir da ilegalidade e tal compreensão é muito importante para o desenvolvimento de um estudo que ofereça elementos para que o Direito, e no caso o Plano Diretor Participativo, seja um instrumento de emancipação social e não de opressão. É razoavelmente simples a criação de situações que impliquem em ilicitude ou mesmo em crime, a partir da normatização de contextos, eventos e fatos que desagradam os interesses dos grupos hegemônicos. Por isso é tão relevante dar a devida importância ao estudo do Direito ao se analisar as questões urbanas, sob pena das populações pobres e das minorias serem ainda mais marginalizadas.

A partir desta perspectiva, o planejamento urbano enquanto elemento jurídico-político deve ser configurado a partir de uma racionalidade crítica, e fortalecido e impulsionado por inúmeros

fatores, dentre os quais ganha relevo a participação social popular, que é também política.

Para tanto, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, consagrou importantes instrumentos para consecução dos procedimentos de gestão e planejamento urbanos nos parâmetros da democracia direta, dentre os quais destacamos os que se referem-se à elaboração e à fiscalização da implementação do Plano Diretor Participativo, que conforme o art. 40, parágrafo 4º, incisos I, II e III, determinam a obrigatoriedade da realização de audiências e consultas públicas, bem como, para ser possível uma qualificada participação popular, dispõe acerca da publicidade e do acesso aos documentos que se relacionam ao planejamento urbano (BRASIL, 2001).

Assim, um importante elemento que une o estudo do Direito, da Democracia e da Cidade, é o Plano Diretor Participativo que é uma política pública de planejamento urbano que deve ser baseada na efetiva participação democrática popular a partir da qual se almeja a construção de um cidade que sirva a toda a população (PÓLIS, 2001). O estudo e o conhecimento da lógica geográfica espacial e social das cidades podem nos alertar sobre a melhor maneira de compreensão dos elementos necessários para o desenvolvimento e efetivação de uma política pública ligada aos interesses populares.

É nesse contexto que nos embasamos em Sousa Santos (2003) que apresenta em seu trabalho uma consistente base teórica que entende o Direito, e aqui inserimos o Plano Diretor Participativo, como um instrumento emancipatório que pode produzir significativa melhoria das condições humanas populares. Para o presente trabalho, é o entendimento do Plano Diretor Participativo como um elemento jurídico-político democrático popular que possibilita o planejamento e a construção de uma cidade socialmente mais justa.

É o direito da emancipação social que, de acordo com Sousa Santos (2003, p. 70), só poderá ser plenamente emancipatório se pautado em “[...] uma paisagem jurídica mais rica e ampla”, ou seja, desde que alinhado à teoria e à prática de grupos e indivíduos que desenvolvam maneiras de traduzir o Direito como um elemento político democrático. Para Sousa Santos (2003), uma das principais condições que dão suporte a um direito socialmente engajado é a disseminação da experiência social política democrática à todos os cidadãos.

No contexto do direito urbanístico, do planejamento e da gestão das cidades, o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, inciso II, foi claro ao decidir pela forma democrática direta e nessa perspectiva, a participação popular é considerada não somente uma forma do exercício da cidadania dentro do sistema de gestão democrático disposto, senão uma diretriz da política de desenvolvimento e expansão urbana que deve ser concretizada (BRASIL, 2001).

Assim, o Plano Diretor Participativo aparece como um instrumento que poderá ser emancipatório sempre que respeitado, pois exige a participação popular. Dessa maneira, entendemos que a emancipação social possibilitada pelo Direito está intimamente ligada à possibilidade do efetivo exercício de cidadania política que deve ser vivenciada cotidianamente por toda a população de forma plenamente democrática (SOUSA SANTOS, 2003).

Utilizando das teorias de Santos (2006; 2012), também podemos compreender a força e a influência da ação social e da política popular. Para o autor, a insatisfação da população desenvolve-se a partir de redes alternativas de resistência local e nesse sentido:

[...] a esse recorte territorial, chamamos de *horizontalidade*, para distingui-lo daquele outro recorte, formado por pontos, a que chamamos de *verticalidade*. Nesses espaços da horizontalidade, alvo de frequentes transformações, uma ordem espacial é permanentemente recriada, onde os objetos se adaptam aos reclamos externos e, ao mesmo tempo, encontram, a cada momento, uma lógica interna própria, um sentido que é seu próprio, localmente constituído. É assim que se defrontam a Lei do Mundo e a Lei do Lugar (SANTOS, 2006, p. 227).

De tal feito, essas redes alternativas horizontais locais podem utilizar-se de elementos institucionais como já se viu em algumas experiências de políticas públicas, a exemplo do caso dos Orçamentos Participativos de Belo Horizonte tão bem estudados por Leonardo Avritzer (2002; 2003). Por isso, o Plano Diretor Participativo pode ser um instrumento jurídico

emancipatório mais efetivo quando se utiliza de redes populares democráticas socialmente engajadas como forma de organização e luta.

Não obstante, as normas do direito, na perspectiva de um sistema jurídico regulador do meio urbano, não serem consideradas como um instrumento capaz de singularmente controlar a dinâmica das cidades, porque como salientado por Maria José González Ordovás (2001), o urbanismo é cada vez menos uma questão apenas de normas. O Plano Diretor Participativo, se implementado em todas a suas fases com a efetiva participação dos mais diversos segmentos da população, pode forjar-se como um importante vetor para o desenvolvimento de um meio urbano condizente com os interesses das populações locais.

Não seria demais ressaltar que o presente trabalho não parte de premissas que consideram a falta de planejamento urbano a causa da desordem nas cidades brasileira ou que defenda “um planejamento” como a solução de todos os problemas urbanos. Por isso, recorreremos a análises realizadas pelo Instituto Pólis, conforme estudo traduzido em documento requerido e publicado pela Câmara dos Deputados, que considera que a raiz de toda a problemática das cidades não é:

[...] a ausência de planejamento, mas sim de uma interação bastante perversa entre processos sócio-econômicos, opções de planejamento e de políticas urbanas, e práticas políticas, que construíram um modelo excludente em que muitos perdem e pouquíssimos ganham (PÓLIS, p. 24, 2001).

Dessa maneira, o Plano Diretor Participativo, que é um instrumento jurídico, só servirá à melhoria da cidade se a sua elaboração for baseada em um exame crítico das dinâmicas espacial e social urbana, realizado conjuntamente a um processo que privilegia a participação democrática popular que envolva não só os mais diversos segmentos da população, mas também integre as mobilizações políticas e sociais horizontalizantes. Nesse sentido, é o entendimento de Sousa Santos (2003) que acredita na íntima ligação entre Direito e mobilização política:

Havendo recurso ao direito e aos direitos, há também que intensificar a mobilização política, por forma a impedir a despolíticação da luta – despolíticação que o direito e os direitos, se abandonados a si próprios, serão propensos a causar. Uma política de direito e direitos forte é aquela que não fica dependente apenas do direito ou dos direitos (SOUSA SANTOS, 2003, p. 37).

E o Plano Diretor Participativo não é só um direito, como também é um dever da administração pública que porque o Estatuto das Cidades é lei que exige a elaboração de uma planejamento urbano com qualificada e efetiva participação popular em toda cidade com mais de 20.0000 (vinte mil) habitantes (BRASIL, 2001). E não seria demais dizer que Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º consagra a democracia participativa direta como um princípios fundamentais da República (BRASIL, 1988)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contribuições teóricas de Milton Santos parecem ser muito importantes para a compreensão do Plano Diretor Participativo porque oferecem possibilidades de pensar a dinâmica das cidades, entender aspectos conjunturais capitalistas de produção desse meio, bem como suas formas populares de construção. Todas essas feições servem para imaginar novas contingências de sentido ao Plano Diretor Participativo e refletir sobre como essa política pública pode se efetivar como um instrumento jurídico que revele os verdadeiros interesses sociais populares dos inúmeros grupos de pessoas que integram o espaço urbano.

Uma análise ancorada na Geografia nos mostra como a cidade é um lugar de complexidades, bem como é local de contradições sociais, políticas, econômicas e culturais. Da mesma maneira, apresenta como o meio urbano contemporâneo se destaca por ser fragmentado, excludente e injusto para a maioria das pessoas que vivem nesse espaço.

E não obstante a cidade ser reflexo e fragmento do sistema neoliberal que é perverso para a população pobre e excluída, também é construída pelos homens e mulheres que habitam

esses espaços. Por isso, ganha relevo a compreensão da cidade como um lugar no qual os mais diversos vetores econômicos, políticos, sociais e culturais humanos convergem, tratando-se, pois, de um lugar de pluralidade. Nesse sentido, o entendimento das dinâmicas social e espacial das cidades a partir dos estudos teóricos de Santos também apontam para a compreensão da realidade urbana a partir de seus movimentos sociais horizontalizantes, redes não-hegemônicas e as potencialidades dessas contra-racionalidades.

As análises de Santos parecem deixar claro como o Direito, a Política e a Cidade são elementos que estão intimamente ligados. É nesse sentido que o artigo apresenta algumas reflexões do Plano Diretor Participativo como uma intervenção política sobre a lógica da desordem urbana. Por isso, o artigo analisa a principal política pública de planejamento urbano como um direito que deve estar associado as práticas populares já presentes nas cidades.

O Plano Diretor Participativo das cidades é uma possibilidade política de planejamento que traz à tona os interesses sociais populares e as teorias de Santos que apontam para os focos de contra-racionalidades e as redes populares já presentes nas cidades como pontos estratégicos de uma virada ideológica que aponte para a coletividade, solidariedade e cooperação. Assim, a política pública do Plano Diretor Participativo é entendida como um dos elementos de conformação do espaço urbano que será tanto mais efetivo quanto mais sua elaboração for embasada em uma análise crítica das dinâmicas social e espacial das cidades e tanto mais justo quanto mais a participação democrática popular for um dos elementos centrais para a sua configuração.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A.W.B., et al. **Afro-religiosos na cidade de Belém - PA**. Manaus: FUA, 2006
- \_\_\_\_\_. **Homossexuais na Cidade de Belém - PA**. Manaus: FUA, 2006
- AVRITZER, L. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Record, p. 561-597, 2002.
- \_\_\_\_\_. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (Org.). **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 129-189, 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.
- CASTELLS, M. **Problemas da Investigação em Sociologia Urbana**. 2. ed. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, 1979.
- CHÁVEZ, M.G.G. Biodiversidade e conhecimento local: do discurso a prática baseada no território. In: **Anais do I Encontro Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**. 2012. Disponível em: <[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro1/gt/biodiversidade/Mauricio%20Genet%20Guzman%20Chavez.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/biodiversidade/Mauricio%20Genet%20Guzman%20Chavez.pdf)>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.
- CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. Curitiba: **Revista paranaense de desenvolvimento**, n.111, p. 29-45, jul./dez. 2006.
- FERNANDES, E. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. Campinas: Oculum Ensaios. **Revista de Arquitetura e Urbanismo**, nº 4, p. 17-31, 2005.
- INTERNACIONAL DISASTER DATABASE, 2011. **Internacional disaster database**. Disponível em: <<http://www.emdat.be/result-country-profile>>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.
- POLIS. **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: In Câmara dos Deputados: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. Brasília, DF, 2001.
- ORDOVÁS, M.J.G. **La ciudad como forma del pensamiento. Cuadernos de filosofía del**

**derecho.** Alicante: cuadernos de filosofía del derecho, nº 24, p. 655-667, 2001.

SÁ, A.J. **Geografia do Direito:** as normas como formas sócio-espaciais. Recife: Editora Universitária, 2013.

SANTOS, B.S. **Reinventar a democracia.** Lisboa: Gradiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Poderá o direito ser emancipatório?** Coimbra: Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 65, 2003.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Contribuição ao estudo dos centros de cidades:** o exemplo da cidade de Salvador. São Paulo, 1989.

\_\_\_\_\_. **O Espaço do Cidadão.** 7ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. **O tempo nas cidades.** Coleção Documentos: Série Estudos sobre o tempo, fascículo 2, fev. 2001.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro/São Paulo, 2001.