



Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Anais

IV Seminário Internacional Sociedade Inclusiva

Propostas e ações inclusivas: impasses e avanços

Belo Horizonte
17 a 20 de outubro de 2006

Sessões de Comunicações

Realização:



ACESSIBILIDADE URBANA NO ESTATUTO DA CIDADE: O PAPEL DO PLANO DIRETOR NA CONSTRUÇÃO DIALÓGICA DE CIDADES SUSTENTÁVEIS*

Eder Marques de Azevedo

Mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito PUC Minas

Pesquisador do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas

Patrícia Carvalho Calegar

Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito PUC Minas

Pesquisadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas

Marinella Machado Araújo

Professora do Programa de Pós-graduação em Direito PUC Minas

Coordenadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas

Núcleo Jurídico de Políticas Públicas

Av. Dom José Gaspar, 500 – Prédio 5 – 2º andar. Coração Eucarístico – BH/MG

CEP 30.535-901

(31) 3319-4271 e (31) 9282-0704

nujup_observa@pucminas.br

* Este artigo resulta dos trabalhos de pesquisa e ensino inter e transdisciplinares desenvolvidos sob a modalidade de Estudos Orientados sobre o Estatuto da Cidade junto ao Programa de Pós-graduação em Direito, em parceria com o Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, ambos da PUC Minas. A atividade de ensino consistiu em curso ministrado pelo professor Edésio Fernandes, da Universidade de Londres. A pesquisa foi orientada pela professora Marinella Machado Araújo, coordenadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas. Os demais autores mestrandos pesquisadores do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas e as idéias aqui divulgadas também representam reflexões preliminares sobre o objeto de suas respectivas dissertações.

1 INTRODUÇÃO

Existem 24,6 milhões de pessoas no Brasil que apresentam alguma modalidade de deficiência: física, visual, mental, auditiva ou motora¹. São, ao todo, 14,5% da população brasileira, 19,8 milhões vivendo em áreas urbanas e 4,8 milhões em áreas rurais. A todos esses brasileiros, de acordo com a Constituição Republicana de 1988, é garantido o direito de locomoção (artigo 5º, XV). Não obstante, segundo o Ministério das Cidades, 1/3 dos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes ou inseridos em regiões metropolitanas carecem de planejamento urbano, sendo que apenas 200 dos 5.563 municípios possuem leis locais de parcelamento e ocupação do solo.

Considerada uma das funções-chave da cidade, desde *Le Corbusier* (1989), a circulação, e atualmente, a acessibilidade urbana constituem funções sociais da cidade, objeto da política de desenvolvimento urbano a que se referem à Constituição Republicana de 1998 (artigo 182) e o Estatuto da Cidade de 2002 (artigo 2º). Assim, planejar desenvolvimento urbano é, sem dúvida, pensar formas, economicamente viáveis, de acesso a equipamentos urbanos e serviços públicos por todos os habitantes da cidade, inclusive por minorias como as pessoas de mobilidade reduzida.

Apesar de consagrada pelo texto da Constituição Republicana de 1988 (artigos 227, parágrafo 2º, e 244), a acessibilidade urbana² não é um direito efetivo. Na tentativa de concretizá-lo, o Estatuto da Cidade ressalta a importância da valorização dos espaços públicos como *locus* natural de vocalização e execução das demandas sociais (artigos 43 e ss.), que devem ser pactuadas com a sociedade civil organizada no processo de elaboração e execução dos planos diretores. E ao fazê-lo, o Estatuto abre caminho para questões que este artigo pretende abordar: i) a legitimidade da produção do espaço público da cidade pressupõe a existência de planos diretores como instrumentos efetivos de democracia participativa; ii) o

¹ Fonte: Censo 2000, IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

² A acessibilidade é prevista pelo artigo 2º da Lei n. 10.098, de 19 de janeiro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida e a conceitua como: “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos transportes e dos sistemas e meios de comunicação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida”.

reconhecimento de que essa legitimidade depende do enfrentamento da discussão da acessibilidade urbana por pessoas com mobilidade reduzida para a produção de cidades sustentáveis.

2 A CONSTRUÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS: O SIGNIFICADO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ESTATUTO DA CIDADE

Em síntese às concepções liberais e sociais de Estado de direito moderno sobre as funções do Estado e do cidadão, na persecução de seus interesses, o modelo democrático reconhece importância complementar às esferas pública e privada. O conceito de espaço privado, tradicionalmente aglutinador de interesses individuais isoladamente considerados, é reformulado pela presença do interesse público. Essa nova perspectiva se evidencia, por exemplo, no sentido de função social atribuído à propriedade privada em nossa ordem jurídica. Simultaneamente, o espaço público incorpora em sua construção, configuração e destinação, um componente de atendimento aos interesses e projetos de vida de todos os membros do corpo social, individualmente considerados.

No cenário político-institucional democrático, os indivíduos organizados em sociedade assumem papel de destaque: o de sujeitos sociais, co-titulares, ao lado do próprio Estado, do poder-dever de formulação e administração dos interesses públicos. A sociedade torna-se então co-responsável pela configuração e destinação dos espaços públicos da cidade. Nesse contexto, a participação popular nos processos políticos, sobretudo de planejamento urbano, representa a perspectiva de que cada parcela do povo poderá, em alguma medida, ver as desigualdades socioeconômicas minimizadas e os direitos sociais concretizados.

Essa nova concepção de produção e administração dos espaços públicos, que o Estatuto da Cidade denomina “gestão democrática da cidade”, não resulta da vontade unilateral do Estado. Ao contrário, é pactuada por todos os cidadãos habitantes da cidade à luz do interesse de todos. Interesse de todos, nesse sentido,

não se confunde, tal como para Rousseau, com o interesse ou vontade geral³. Por isso, não se define pelo consenso da regra ou do princípio da maioria resumidos na democracia do voto e da representatividade. Por esse critério, que atende a uma vontade geral a partir de uma unanimidade formal, a vontade das minorias não se faz representar (RODRIGUEZ, 1993).

Gestão democrática da cidade pressupõe capacidade dialógica do Poder Público, que por meio de processos decisórios transparentes orquestra a participação popular, garante espaço para a vocalização de demandas por grupos sociais minoritários⁴. Do contrário, a não ser pelo despertar da vinculação do “valor do civismo”⁵, consubstanciado nos ideais da tradição republicana (o que não pode jamais ser exigido como conduta universal para toda a sociedade – com seu pluralismo que privilegia as liberdades políticas), a inclusão não se auto-sustentaria unicamente por regras majoritárias e de representação nas decisões de uma vontade geral legitimadora do poder (REALE; ANTISERI, 2005), ou generalizada pela imposição de uma falsa ou insuficiente unanimidade procedimental.

A presença de interesses divergentes no cenário urbano torna necessária, para a concretização de desenvolvimento urbano sustentável, a superação do princípio da maioria por processo de democratização da cidade em direção ao modelo participativo. A soberania popular consagrada pela Constituição de 1988, no artigo 1º, parágrafo único, como uma das formas do que Habermas aclama como princípio da democracia (1997), efetiva-se na medida em que estimula o surgimento de leis e procedimentos que funcionem como canais de vocalização das demandas enfrentadas pelo povo-destinatário⁶ das ações do Estado de Direito Democrático, ao fazer valer o princípio da participação.

Face aos novos instrumentos jurídicos de legitimação da participação popular em assuntos que envolvem o interesse das cidades brasileiras, promovendo,

³ A vontade geral não é a soma das vontades de todos os componentes (pois isso se aproximaria, na verdade, da vontade de todos), mas uma realidade que surge do ato de renúncia de cada indivíduo em prol da coletividade (ROUSSEAU, 2002).

⁴ “Somente um tal processo de governança urbana transparente e responsável e que responda e beneficie a todos os setores da sociedade, particularmente os pobres urbanos, pode se propor a erradicar as formas crescentes de exclusão social e segregação espacial” (FERNANDES, 2001, p.17).

⁵ Sobre a tradição republicana ver, VILANI, 2002.

⁶ Povo-destinatário compreende a idéia de todos os cidadãos e residentes no País que gozam da prerrogativa de dispor de serviços e políticas públicas, ou seja, de tudo aquilo que se integre como “prestações civilizatórias do Estado”, nas palavras de Müller (2000, p. 79).

portanto, uma releitura dos papéis da Administração Pública e dos cidadãos, observa-se uma nova estruturação da forma de instrumentalização do poder no que tange às interlocuções entre as esferas pública e privada.

Se o Código de 1916 instigou a divisão entre o público e o privado, baseando-se numa rígida separação entre Estado e sociedade amparada no Estado Liberal, o pós-Constituição de 88, somado aos esforços do Estatuto da Cidade, permitiu um efeito contrário. A tendência é acreditar na indissociabilidade do interesse privado em relação ao público, sem estabelecer situações predeterminadas de primazia, no sentido de um suprimir o outro. Doutro modo, é necessário reconhecer o princípio constitucional implícito de tutela do interesse público ou de uma adequada compreensão seu conteúdo, somando-o aos princípios democráticos e da participação. O crescimento do espaço público não deve significar a postergação da validade do espaço privado, num Estado constitucional democrático.

A gestão democrática por meio da participação política do povo apela para a lógica descentralizadora do poder, para que a voz dos excluídos também possa prevalecer no discurso de construção do bem comum, através do interesse público rastreador das carências efetivas de cada um dos grupos de atores. Afinal, Vilani (2002) lembra que nosso Estado Democrático instituiu o direito de todos os indivíduos se valerem do espaço público em prol da articulação de seus interesses e demandas, propiciando que os mesmos cheguem à administração público-estatal.

Ao se valer de meios como a delegação e a descentralização de poder no discurso em prol dos interesses setoriais, a instauração de instrumentos de democracia participativa atinge diferentes níveis de grupos, possibilitando uma nova dinâmica de inclusão⁷. É justamente neste sentido que se propõe o Estatuto da Cidade, ao instruir a forma de execução do plano diretor municipal.

Um grande desafio a enfrentar nesta perspectiva de espaço urbano consiste em definir qual o papel da participação popular na construção do conceito de espaço público e reconstrução do espaço privado (em virtude do princípio da função social

⁷ Elisa Pereira Reis, em seus estudos sobre sociologia política, trabalha a idéia de inclusão a partir de uma base compartilhada por diferentes perspectivas teóricas, ou seja, a multiplicidade de interesses coexistentes no Estado. “Assim, a idéia de inclusão, opondo-se a exclusão, é inerente aos diferentes conceitos de cidadania. Ser cidadão significa fazer parte de um corpo maior, pertencer a uma unidade comum, para perspectivas teóricas tão divergentes quanto, por exemplo, a análise da expansão do mercado político, de um lado, e a análise do movimento revolucionário dos trabalhadores, por outro” (1998, p. 30).

da propriedade) nas cidades brasileiras. O espaço público, na verdade, compreende a abertura conferida pelo Estado para que a esfera privada possa vocalizar suas demandas em face do Poder Público através de canais participativos. Logo,

É típica do Estado democrático de direito a ampliação do espaço público mediante a criação de mecanismos constitucionais de participação dos cidadãos nos assuntos de governo e de controle das ações estatais pela sociedade civil (VILANI, 2002, p. 59).

Enquanto o Estado Liberal se centrou na esfera privada, no controle mercadológico de seus interesses individualizados, imperando a democracia pelo modelo representativo, nosso Estado Democrático de Direito caminha no sentido de refletir sobre a esfera pública, em razão da movimentação ao redor do apelo à democracia participativa. *“A esfera pública é um fenômeno constitutivo da teoria da democracia que procura explicar a complexidade da sociedade a partir da presença ativa do sujeito social.”* (NASCIMENTO, 2005, p. 1).

Alguns empecilhos se mostram, preliminarmente, na elaboração dessa tarefa. É claro que, quanto maior o acesso às informações, a formação cultural, educacional e política e a consciência de seu papel, melhor será o desempenho e a capacidade de articulação dos cidadãos dentro de espaços de discussão abertos a de seus interesses e direitos (CRUZ, 2000, p. 73). Mas não se pode também pressupor a habilitação dos mesmos somente após atingirem todos o mesmo nível de paridade de esclarecimento, para se proporem a discutir as definições do que seja o melhor para a cidade em que vivem.

As experiências pessoais de cada um também enriquecem o discurso, fazendo nascer argumentos pragmáticos, uma vez que apontam necessidades pontuais que conjuntamente promovam a sustentabilidade da cidade à proporção que forem atendidas. A construção sustentável da acessibilidade urbana, por exemplo, depende da identificação das restrições e condicionamentos sofridos por indivíduos de diferentes situações e localidades dentro dos limites urbanos. Para que haja solução, regida pela força do melhor argumento, é mister o apontamento do diagnóstico dialogicamente construído pelas diversas camadas da sociedade civil em parceria com o Poder Público.

A publicidade, obviamente, é fundamental, pois importa na divulgação dos atos tomados pela Administração Pública, mas a participação popular neste

processo significa bem mais que isso. Ela transpõe, à luz do Estatuto da Cidade, o exercício pleno da cidadania.

É essencial a participação do povo no processo construtivo dos espaços urbanos, pois é ele quem habita a cidade. A redefinição dos espaços públicos e privados, sob a perspectiva da função social da cidade, deve primar pela sustentabilidade de gênero, faixa etária, condições ou delimitações físicas (neste caso, permitindo o acesso e deslocamento de deficientes físicos em ambientes adaptáveis capazes de incentivar sua inclusão) e todas as outras formas de vida defendidas no princípio da igualdade destacado no art. 5º, *caput*, da CR/88. Não é a cidade funcional que projeta quem nela deve morar, mas sim seus habitantes, estes devem definir o perfil funcional a que a cidade deve atender para se ajustar às suas expectativas e necessidades.

A questão premente no contexto urbano atual consiste em vislumbrar as universalidades e particularidades na aplicação de preceitos legais atinentes aos direitos de pessoas com mobilidade reduzida. Em relação à questão da acessibilidade urbana, isto fica bastante nítido, ao se avaliar a necessidade de critérios ou condições mais amplas de acesso da população brasileira, como um todo, a recursos (moradia, educação, saúde). Já em relação às pessoas com mobilidade reduzida, tais critérios mais amplos são também aplicáveis, acrescidos às demandas em função de suas necessidades especiais.

3 FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE: A PERSPECTIVA DO ESTATUTO DA CIDADE

A regulação da propriedade, sob a ótica liberal do Código Civil de 1916, não foi suficiente para garantir que a produção do espaço urbano no Brasil resultasse em cidades legais. Na maioria dos municípios, principalmente aqueles onde há grandes concentrações demográficas, a irregularidade do solo é regra, e não exceção⁸. A

⁸ Edésio Fernandes destaca o problema da proliferação de formas de ilegalidade nas cidades, decorrentes do distanciamento da política do Código de 1916 em relação à parcela de excluídos que compõe grande parte da realidade brasileira. "Diversos dados de fontes distintas têm revelado que, se consideradas tais formas de acesso ao solo urbano e de produção da moradia, entre 40% e 70% da população urbana nas grandes cidades dos países em desenvolvimento estão vivendo ilegalmente, sendo que tais índices chegam a 80% em alguns casos. Dados recentes dos municípios

retórica da função social presente no texto constitucional desde 1934 só é capaz de romper com essa perspectiva a partir da definição coesa de critérios auto-aplicáveis, o que só se viabiliza após a Constituição de 1988 e os instrumentos jurídicos que florescem de acordo com seu comando⁹.

Para assegurar a proteção ao meio ambiente urbano¹⁰ o Estado assume o papel de configuração da função social da propriedade de acordo com os interesses sociais definidos em processos dialógicos de planejamento urbano. Em outras palavras, a atuação do Poder Público não mais se resume em respaldar ações de controle das “estruturas de processos de mercado”, como descreve Habermas (2002, p. 275). Para tanto, deve conciliar desenvolvimento econômico, harmonia ambiental e inclusão social que garanta condições de dignidade humana no âmbito urbanístico, não distinguindo pessoas ou grupos preestabelecidos, em conformidade com as máximas democráticas. A dignidade está para todos, assim como a democracia deve estar para seu povo.

A função social ultrapassa a idéia de propriedade individualmente considerada (espaço privado) e atinge o âmbito de tutela da cidade (espaço público), falando-se, assim, em função social da cidade, fixada por leis como o mencionado Estatuto que tem por meta gerir o desenvolvimento urbanístico (artigo 182 CR/88 e artigo 2º Estatuto da Cidade). As garantias ofertadas pelo Estatuto da Cidade são várias. Vão desde o direito a cidades sustentáveis, o que implica o fomento de questões vitais como infra-estrutura urbana para permitir a acessibilidade e a inclusão de todos os grupos sociais, bem como a execução de transporte coletivo que promova cobertura plena de toda a definição espacial urbana, além de adaptações nos instrumentos de transporte para o sustento do direito à mobilidade

de São Paulo e do Rio de Janeiro têm reconhecido que pelo menos 50% da população daqueles municípios vivem ilegalmente” (MATTOS, 2002, p. 49).

⁹ “[...] the Constitution adopted a totally different approach to urban policy, more political and more participative, placing emphasis on municipal government. However, the success of such a proposal will depend on how successfully social mobilization in the country manages to alter the current conditions of distribution and exercise of political power.” (FERNANDES, 1995, p. 44) “(...) a constituição adotou uma visão totalmente diferente em relação às políticas públicas, mais políticas e participativas, dando ênfase no governo municipal. Entretanto, o sucesso de tal proposta vai depender do grau de sucesso das mobilizações no País em alterar as condições atuais de distribuição e exercício do poder político.” (tradução livre)

¹⁰ A concepção de meio ambiente aqui adotada opera em sentido amplo, compreendendo tanto o ecológico propriamente dito, como o artificial, onde se engloba o meio urbanístico, ou habitat humano – que particularmente, também confere um apelo à necessidade de equilíbrio e sustentabilidade para a garantia da qualidade de vida, no caso, urbana (artigos 182 e 225 CR/88). (ABREU, 2000) É esta a razão da função social da cidade que sustenta esse direito ao desenvolvimento como um direito fundamental (TRINDADE, 1992).

das pessoas com deficiência (artigo 2º, inciso I), até se falar na legitimação da participação popular (artigo 2º, inciso II). Quanto a esta, a contribuição dos movimentos populares na gestão democrática da cidade deverá operar na formulação de propostas, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento na zona urbana.

A partir do cumprimento das exigências do plano diretor é que as funções sociais da propriedade urbana e da cidade poderão ser sistematicamente atendidas. E como o plano diretor depende da aprovação popular para sua legitimação, significa que há uma necessidade de inclusão de minorias em meio a suas discussões para que seus resultados sejam compatíveis ao interesse público ao qual deva se destinar. Somente a inclusão no processo pode garantir sua legitimidade, produzindo efetivamente sustentabilidade nas decisões proferidas na gestão pública. Pelo Estatuto da Cidade vincula-se, enfim, a democracia participativa com a gestão pública em favor do planejamento do desenvolvimento das cidades.

Remetendo à questão da configuração social da cidade, é interessante ter em mente os tradicionais objetivos do planejamento urbano que circulam ao redor de 4 funções primordiais: moradia, trabalho, lazer e circulação (LE CORBUSIER, 1989). A circulação, nesta concepção, será responsável em estabelecer a ponte entre as demais funções, ou “uma comunicação proveitosa entre as outras três”. O Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM) adicionou a quinta função da cidade que constitui, além das anteriormente mencionadas, também seu papel na qualidade de agente de um centro público de atividades administrativas e cívicas. Esses aspectos não podem ser considerados sob o olhar essencialmente econômico da configuração da cidade, mas como uma forma de estabelecer critérios para a aferição da sustentabilidade pretendida pela política de desenvolvimento urbano.

Assim, a abertura do discurso a minorias portadoras de deficiências, ou seja, de atendimentos especiais por parte das cidades, além de significar a legitimação do processo que não se sustenta apenas pela regra da maioria, permite que haja a sustentabilidade, desde que as deliberações sociais consigam atingir o propósito de inclusão.

4 ACESSIBILIDADE URBANA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL: OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

Acessibilidade urbana decorre da função-chave de circulação idealizada por *Le Corbusier*. Em sentido amplo, objetiva o acesso universal a bens e serviços de interesse público. Nesse sentido, concretiza direitos fundamentais, em especial o direito à cidade sustentável. Entretanto, em um país economicamente desigual e repleto de injustiças sociais como o Brasil, onde a maioria do povo não é titular efetivo de direitos fundamentais básicos, não é de se espantar que poucos cidadãos tenham acesso a bens e serviços urbanos. Como falar em acessibilidade urbana, em sentido amplo e universal, se a maioria do povo brasileiro se encontra economicamente alijada das condições mínimas de dignidade humana e cidadania¹¹?

Tais indagações se revestem de uma complexidade ainda maior quando se evidencia que existe parcela do povo manifestando sua exclusão de forma dupla, representada pela pobreza e pela deficiência (física, visual, auditiva, motora). Se, por um lado, grande contingente populacional se encontra excluído economicamente da acessibilidade urbana, indivíduos com deficiência ou com mobilidade reduzida¹² sofrem os efeitos desta exclusão de forma ampliada, ora por exclusão sob o aspecto socioeconômico, ora por se apresentarem em desconformidade com os padrões estéticos e de “normalidade” aclamados por nossa sociedade.

Por isso, o atendimento da acessibilidade, sobretudo para aqueles cidadãos com deficiência, deve considerar não somente o atendimento a demandas pontuais referentes a trabalho e moradia, mas também permitir igual possibilidade de mobilidade¹³ e o direito de locomoção¹⁴ a todos. Assegurar a circulação livre de

¹¹ Em 1999, 9% da população do Brasil (15,1 milhões) vivia com apenas 1 dólar por dia. Neste mesmo ano, 22% estava abaixo da linha de pobreza (37 milhões). Em 1998, os índices eram, respectivamente, 5,1% e 17,4%. Os dados foram calculados pela ONU/Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e divulgados esta semana.

Disponível em <http://educaterra.terra.com.br/almanaque/miscelanea/brasil.htm>.

¹² Pessoas com mobilidade reduzida são aquelas que temporária ou permanentemente têm reduzida a capacidade de relacionar-se com o meio e de utilizá-lo. Entende-se por pessoa com mobilidade reduzida tanto a pessoa com deficiência, quanto à pessoa idosa, gestante, de baixa estatura ou com qualquer outra limitação que a inabilite ou dificulte de movimentar-se no meio urbano.

¹³ A mobilidade se refere à possibilidade de se mover, ou seja da característica do que é móvel, já em relação ao indivíduo é a condição necessária para se usufruir das oportunidades que lhe são apresentadas no espaço comum com autonomia e equiparação de oportunidades. A mobilidade

barreiras na cidade¹⁵, permitindo que deficientes possam conduzir as suas próprias vidas autonomamente, é concretizar o mandamento constitucional de dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III da Constituição). Tal perspectiva se insere em uma interpretação de planejamento urbano que se norteia pela indivisibilidade de direitos individuais, sociais e econômicos, e ao mesmo tempo lhes garante um conteúdo mínimo. Portanto, cidade acessível é aquela onde são garantidos aos cidadãos o exercício de seus direitos fundamentais mínimos.

Ainda que o ordenamento jurídico brasileiro preveja acessibilidade e mobilidade urbana no atendimento, inclusive, a minorias, no texto da Constituição (artigos 227, parágrafo 2º e 244), nas Leis n. 10.048, de 8 de novembro de 2000 e 10.098, de 19 de dezembro de 2000¹⁶, além do Decreto n. 5.296, de 2 de dezembro de 2004, sua concretização é precária e contingencial. A construção de uma realidade urbana acessível para pessoas com mobilidade reduzida não se limita à eliminação de barreiras arquitetônicas mediante a construção de rampas para deficientes, da implementação de sinais sonoros para travessia de deficientes visuais, ou outras disposições. Sua aplicação necessita da própria definição de seu conceito pela sociedade civil, notadamente por meio de instrumentos de participação popular, imbuídos do ideal da premência de uma democracia participativa.

O que se constata é que ainda que tal acessibilidade seja essencial para a garantia de direitos fundamentais, sua efetivação coincide com a necessidade de

urbana é um atributo da cidade, correspondendo à facilidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, tendo em vista a complexidade das atividades econômicas e sociais nele desenvolvidas.

¹⁴ Constituição Republicana, artigo 5º, inciso XV. A liberdade de locomoção é vislumbrada como a possibilidade, nos termos da lei, de permanecer, entrar, ou sair do território nacional com seus bens, e cuja amplitude não merece ser restringido por concepções urbanísticas inadequadas e elitistas.

¹⁵ Barreiras, de acordo com o artigo 2º da Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000, se constituem em entraves ou obstáculos que limitem ou impeçam o acesso, a liberdade de movimento e a circulação com segurança das pessoas e podem ser: urbanísticas - as existentes nas vias públicas e nos espaços de uso público; arquitetônicas na edificação - as existentes no interior dos edifícios públicos e privados; arquitetônicas nos transportes - as existentes nos meios de transportes; nas comunicações - qualquer entrave ou obstáculo que dificulte ou impossibilite a expressão ou recebimento de mensagens por intermédio dos meios ou sistemas de comunicação, sejam ou não de massa.

¹⁶ Lei n. 10.098, de 19 de janeiro de 2000 estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Estabelece a garantia da acessibilidade nos edifícios públicos ou de uso coletivo, nos de uso privado, nos veículos de transporte coletivo e nos sistemas de comunicação e sinalização. Sua finalidade consiste na supressão a ser promovida pelo Poder Público das barreiras urbanísticas, arquitetônicas, de transporte e de comunicação. Institui também o Programa Nacional da Acessibilidade, com dotação orçamentária própria.

atendimento também de outras demandas sociais necessárias à construção de uma realidade de acessibilidade democrática, em sentido lato. As demandas sociais da cidade são, portanto, plúrimas, e seu atendimento comporta várias soluções legalmente possíveis. Entretanto, o atendimento efetivo à universalidade das demandas sociais exigidas para o pleno exercício da cidadania encontra restrições de orçamento público. Daí a importância da “gestão democrática da cidade”, na medida em que a decisão das demandas pontuais não emanar da vontade unilateral do Estado, porém, ao contrário, ser construída pelo diálogo e finalmente pactuada por todos os cidadãos habitantes da cidade, à luz do interesse de todos.

O planejamento urbano, nesta perspectiva, necessita de instrumentos, tais como os planos diretores participativos, aptos a viabilizar que o processo dialógico de construção da melhor solução às questões de planejamento urbano ocorra no seio da sociedade civil e com a necessária participação de todos os cidadãos. A melhor solução para as complexas questões urbanas é aquela dialogicamente construída pela sociedade civil.

O planejamento urbano exerce um importante papel neste sentido. A falta de planejamento urbano, que deveria se dar mediante o plano diretor, denota problemas como o crescimento desordenado e a dificuldade de mobilidade de minorias como idosos e deficientes físicos. De um lado, o crescimento desordenado de logradouros esparsos em regiões geográfica e geologicamente inviáveis dificulta investimentos à melhoria de vida dos munícipes. De outro, o aparecimento de bairros em locais impróprios, edificados à revelia em regiões de maior elevação nas cidades ou de difícil acesso, ou ainda espaços sem regularização fundiária (lotes irregulares com construções precárias) corroboram também para o comprometimento da integridade paisagística arquitetônica ou do ordenamento urbano de tantos municípios. A existência desses fatores desfalece a sustentabilidade urbana. É neste sentido que os planos diretores participativos devem se esforçar em romper com o investimento público submetido aos interesses do mercado imobiliário, o que acaba por alimentar a segregação territorial e as desigualdades¹⁷.

¹⁷ “A definição democrática dos investimentos públicos, observando as carências sociais mais urgentes, rompe também com a alimentação dos diferenciais de renda fundiária. Os excluídos passam a sujeitos políticos que participam diretamente das decisões e que podem portanto exercer algum controle sobre o Estado que se torna mais próximo e mais transparente. Rompe-se também

A participação popular deve caminhar, nesse processo dialógico, em dois sentidos: colaboração e fiscalização. No primeiro caso, como expressão de democracia participativa, tal colaboração deve operar no âmbito da construção de soluções às demandas socioespaciais da cidade, abrindo-se espaços de vocalização de interesses pontuais das pessoas com deficiência. Já na segunda hipótese, convém refutar que a fiscalização da comunidade transmite seu dever de observar e cobrar a manutenção do espaço urbano e a execução de políticas de desenvolvimento em parceria com a vontade popular manifestada por meio de fóruns públicos discursivos, requerendo o pronunciamento de medidas coerentes da Administração Pública. Convém exigir que esta mantenha postura comissiva no que concerne a seu dever de promover e proteger o interesse público, rumo ao bem comum urbano, ou seja, a sustentabilidade de todos os sujeitos políticos.

Dessa monta, a gestão das cidades deve envolver a convergência entre os diversos interessados, tanto como sociedade civil, em seus diferentes segmentos, quanto o próprio Poder Público. Em ambos os casos, o caráter de compromisso da sociedade não é e nem pode ser pomenorizado, pois o próprio Estatuto da Cidade legitima a garantia do pleno exercício da cidadania na gestão da cidade (artigo 45, *in fine*), tampouco se deve abafar a ingerência do Poder Público nessa missão de planejamento e gestão urbanos. Ao revés, as esferas pública e privada apresentam uma essência de co-gestão pública, daí aferir-se que se complementam em atendimento ao processo democrático participativo.

O Estatuto da Cidade, particularmente, nos artigos 43 a 45, caminha neste sentido. Dispõe sobre a importância da participação popular atuando como co-executores da gestão orçamentária participativa¹⁸, no controle direto das atividades da gestão urbana, na realização de debates, audiências e consultas públicas, na inserção através de órgãos colegiados na defesa de interesses de grupos sociais específicos (papel dos conselhos gestores).

com o indefectível clientelismo político, embora isso dependa do grau de democracia exercida no processo, pois o risco da cooptação está sempre presente. Trata-se de um impacto amplo na vida da cidade e de seus habitantes, que contribui para construir um novo modo de gestão dos problemas e interesses locais.” (MARICATO, 2002, p. 190)

¹⁸ Neste sentido, Vilani acrescenta que o orçamento participativo, tal como sugere o Estatuto da Cidade, “[...] aumenta o controle da sociedade civil sobre o poder público, constitui um exercício de negociação e de convivência com diferentes vontades e necessidades, faz o cidadão ultrapassar uma visão particularista rumo a uma perspectiva mais ampla que o aproxima “de uma visão mais compreensiva da cidade.” (2001, p. 120).

Maricato destaca que o processo, no entanto, é bem mais complexo, pois as desigualdades e contradições são demasiadamente grandes. Primeiro, porque os movimentos sociais dificilmente apresentam propostas que vão além das demandas pontuais por moradia, saúde, transporte etc. Segundo, em virtude de a gestão democrática depender da incorporação do conhecimento científico ao diagnóstico e acompanhamento das cidades, para o esclarecimento de questões como as limitações orçamentárias e, técnicas burocráticas, enfrentadas pela Administração Pública, devendo tudo isso ser levado a cabo no discurso. Não obstante, “a finalidade principal é a de construir a esfera pública, formar cidadãos via debate público” (MARICATO, 2002, p. 74).

O grau de atendimento efetivo à acessibilidade urbana dependerá, portanto, da capacidade de mobilização de grupos da sociedade civil para criar uma agenda pública em torno da questão. Alguns avanços já são visíveis, na medida em que existem municípios, como o de São Paulo, onde o plano diretor prevê o atendimento ao ideal de acessibilidade, com expressa disposição em seu plano diretor. Importante salientar que o planejamento urbano destinado à promoção da acessibilidade terá conseqüências distintas, dependendo de características específicas do município em questão, observadas as necessidades da população local e suas condições de implementação, sendo indispensável a participação de todos, principalmente daqueles com mobilidade reduzida, para a construção de cidades acessíveis e socialmente justas.

5 CONCLUSÃO

O artigo constata que a legitimidade dos planos diretores depende do atendimento a processos dialógicos aptos a assegurar a participação de todos no processo de planejamento urbano a viabilizar a escolha da melhor solução às questões urbanas. As questões urbanas são plúrimas e comportam várias soluções sustentáveis. A melhor solução deve ser aquela respaldada pela sociedade, ou seja, pactuada entre o Poder Público e os cidadãos, sempre considerando a realidade social específica do município.

O direito à cidade se insere em uma perspectiva ampla de democracia participativa, como mecanismo de definir o espaço urbano segundo os anseios dos cidadãos. O que se busca é a exaltação das diferenças, do pluralismo presente em nossas complexas sociedades contemporâneas. Ressalta-se que o pluralismo presente em nossas atuais sociedades deve ser valorizado e resguardado. É importante aqui salientar o papel da cidade, como local onde as diversas identidades vão se encontrar e convergir na qualidade de cidadãos.

Se indivíduos com mobilidade reduzida não conseguirem se identificar na qualidade de cidadãos, diante do precário acesso ao contexto urbano, o desenvolvimento da cidade não terá logrado êxito e estaremos falhando na construção de cidades sustentáveis e inclusivas, desfalecendo a legitimidade nos processos democráticos de planejamento urbano. Por outro lado, a construção dialógica dos planos diretores avança ao legitimar a participação popular, permitindo a inclusão de minorias nas discussões acerca das definições de ordenação urbanística. Neste caso, o ideal de democracia participativa e de acessibilidade, em alguma medida, poderá lograr êxito, vez que a vocalização de sua demanda deverá ser levada em conta nos fóruns públicos deliberativos.

Diante disto, o que não se pode olvidar é que, a despeito das diferenças e diversas identidades presentes no espaço urbano, há algo único partilhado por todos: a cidadania. E é ele, o cidadão, primando pelo ideal de bem comum, o responsável pela construção da cidade.

REFERÊNCIAS

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000. p. 71-96.

FERNANDES, Edesio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. **Law and urban change in Brasil**. England: Avebury Ashgate Publishing Limited, 1995.

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

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I e II.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Características Gerais da População: Resultados da Amostra.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. Trad. Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC; Editora da USP, 1989.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

MATTOS, Liana Portilho (Org). **Estatuto da Cidade Comentado** (Lei N. 10.257, de 10 de julho de 2001). Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução Peter Naumann. Revisão Paulo Bonavides. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NASCIMENTO, Mariângela M. Reflexões acerca do espaço público em Hannah Arendt. **Revista Ética & Filosofia Política**, Juiz de Fora, v.8, n.1, p.1-7, jun. 2005. Disponível em: <http://www.eticaefilosofia.ufjf.br/8_1_mariangela.htm1>. Acesso em 8 maio 2006.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da Filosofia: de Spinoza a Kant**. Tradução Ivo Storniolo. São Paulo: Paulus, vol. IV, 2005.

REIS, Elisa Pereira. Sobre a cidadania. In: REIS, Elisa Pereira. **Processos e escolhas: estudos de sociologia política**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998, Parte I, p. 13-67.

RODRIGUEZ, Ricardo L. Chueca. **La regla y el principio de la mayoría**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução Maria Ermantina Galvão; cronologia e introdução Jacques Roger. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Meio Ambiente e Desenvolvimento: Formulação, Natureza Jurídica e Implementação do Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, p. 49-76, jul/nov. 1992.

VILANI, Maria Cristina Seixas. Cidadania Moderna: fundamentos doutrinários e desdobramentos históricos. **Caderno de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, v.8, n.11, p.47-64, dez. 2002.

_____. Humanismo cívico ontem e hoje. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; PAVIANI, Jayme (Org.) **O humanismo latino no Brasil de hoje**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2001.