

AS CONTRIBUIÇÕES DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE JÜRGEN HABERMAS PARA UM DIREITO À CIDADE MAIS EFETIVO¹

THE CONTRIBUTIONS OF JÜRGEN HABERMAS DELIBERATIVE DEMOCRACY FOR A EFFECTIVE RIGHT TO CITY

Daniel Braga Lourenço²
Edilaine Neves Fernandes³

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo promover uma análise do conceito de direito à cidade a partir do referencial teórico que conjuga a proposta do filósofo francês Henry Lefebvre com a articulação crítica entre autonomia pública e privada tal qual proposta por Jürgen Habermas. Ocupa-se, a partir do estudo das categorias da democracia deliberativa e da ação comunicativa, da construção de uma dinâmica urbana mais transparente e eficiente, bem como da promoção do direito à cidade com respeito aos direitos essenciais à autonomia privada e garantia do espaço jurídico-político. Para isto, por meio do método dedutivo, a partir da revisão bibliográfica sobre o tema, pretende-se redesenhar o estatuto jurídico das cidades e alertar para a importância da introdução de mecanismos efetivos de participação comunitária com vistas a evitar a apropriação elitista do espaço urbano. Os resultados indicam que a cidade, enquanto morfologia material, espaço geográfico sensível, é condição de possibilidade para realização do ambiente urbano que, por sua vez, consiste no contínuo movimento de relações havidas por indivíduos e grupos sociais cada vez mais plurais e que necessitam de articulação. As considerações finais apontam para a necessidade de gestão horizontal a partir dos conceitos de democracia deliberativa e da ação comunicativa entre todos os atores sociais.

Palavras-chave: Ação Comunicativa. Democracia Deliberativa. Direito à Cidade. Direito Urbanístico. Participação.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

² Doutor em Direito pela UNESA/RJ. Mestre em Direito pela UGF/RJ. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UniFG/BA. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Professor Adjunto do IBMEC/RJ. Membro do Oxford Centre For Animal Ethics - OCFA/UK. Coordenador do Centro de Ética Ambiental da UFRJ e do Antilaboratório de Direito Animal da UniFG - ANDIRA. PPPGD da UniFG/BA. Brasil. E-mail: daniel@lourenco.adv.br

³ PPGD UniFG/BA. Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-9297-0693>. E-mail: edilainefernandes4@hotmail.com

Abstract: This paper analyzes the concept of the right to the city from the theoretical perspective of both Henry Lefebvre and the critical articulation between public and private autonomy as proposed by Jürgen Habermas. It is based on the study of the categories of deliberative democracy and communicative action, the construction of a more transparent and efficient urban dynamics, as well as the promotion of the right to the city with respect to the rights essential to private autonomy and guarantee of the legal political space. By means of the deductive method, based on the bibliographical review, the article intends to redesign the legal status of the cities and to alert to the importance of the introduction of effective mechanisms of community participation in order to avoid the elitist appropriation of the urban space. The results indicate that the city, as a material morphology, sensitive geographic space, is a condition of possibility for the realization of the urban environment, which, in turn, consists of the continuous movement of relations carried out by individuals and social groups that are increasingly plural and in need of articulation. The main final considerations point to the need for horizontal management from the concepts of deliberative democracy and communicative action among all social actors.

Keywords: Communicative Action. Deliberative Democracy. Right to the City. Urban Law. Participation.

1. INTRODUÇÃO

Desde tempos remotos o ser humano expressou a sua natureza social a partir do fluxo interativo que se dá no espaço que foi se configurando com o que hoje entendemos por cidade. As primeiras compreensões acerca do próprio conceito de democracia possuíam esse *locus* como elemento integrativo. Assim, exemplificativamente, tem-se que a *Ágora* constitui lugar e símbolo da representação política grega, nos moldes específicos daquele contexto.

Em que pese o reconhecimento de que o valor da igualdade ser traduzido de forma distinta do contemporâneo na medida em que para os gregos não havia um mal intrínseco com a desigualdade, já se demonstrava o reconhecimento do indivíduo sobre a relevância da linguagem como elemento de articulação social na *polis* e de construção de uma razão que se legitimava no próprio procedimento democrático, fundado a partir de critérios argumentativos avançados *a priori*.

Assim como as cidades estados fomentaram e incrementaram esse comportamento comunicativo, as cidades contemporâneas, fruto de uma realidade distinta, constituem também

espaços de problematização, de (re)construção e de ressignificação da realidade social. A consciência do ambiente e da realidade urbana se faz presente em cada indivíduo inserido nessa construção histórica e cultural que é a cidade. O urbano é espaço dialógico entre as mais diversas categorias do humano e do não humanos. Pode envolver o convívio permanente entre a opulência e a carência, a satisfação e a necessidade. A cidade e o urbano, no entanto, são conexões materiais que só se exprimem livremente por meio do fenômeno linguístico (LEFEBVRE, 2001).

Os atores sociais são conhecedores e usufrutuários deste pano de fundo que é a cidade, assim, entende-se que a participação dos indivíduos e grupos que a compõem na definição de suas agendas, na seleção dos equipamentos urbanos essenciais e no planejamento do ordenamento e apropriação do espaço urbano torna-se condição de possibilidade para a legitimidade e o reconhecimento dos programas institucionais e normativos da política urbana.

As cidades brasileiras foram historicamente marcadas pela apropriação privada do espaço urbano e pela contínua segregação dos grupos vulneráveis. Nesse contexto, a terra passou a ser instrumento para absorver o excedente de capital, gerando com isto a precificação do solo. A violação do direito à cidade reverbera na negação de direitos fundamentais básicos configurada pela ausência de equipamentos urbanos essenciais e de possibilidades de participação na construção dessa dinâmica. (BELLO, 2018)

O conceito de Direito à Cidade tal qual proposto por Henry Lefebvre (2001) apresenta demarcações históricas e políticas sobre a apropriação do espaço urbano, desvelando os aspectos ideológicos e as relações de poder na configuração desses espaços (MENDES, 2018). A teoria de Lefebvre (2001) reconhece a singularidade e descontinuidade de cada cidade e reafirma o protagonismo do aspecto humano (urbano), o reconhecimento das liberdades, bem como a pluralidade e a essencialidade de capacidade de autogestão.

A autogestão configura-se num ideal da razão comunicativa. O poder comunicativo “traduz a forma espontânea de participação política da sociedade que pretende criar os direitos que devem regular suas vidas em sociedade”. Esse poder que surge das esferas públicas mobilizadas em níveis comunicativos não se reflete imediatamente nas formas do poder político constituído, surge por meio da democracia deliberativa instituída para promoção de discursos racionais que permitam uma maior fluidez participativa (HABERMAS, 1997, p. 189).

O ordenamento jurídico brasileiro reconheceu a importância de institucionalizar as liberdades comunicativas para gestão urbana local na Constituição de 1988. A Carta Magna regulamentou a política urbana nos artigos 182 e 183. Tais dispositivos determinaram a criação de uma norma de diretriz geral para ordenação dos espaços urbanos.

Esse diploma legal foi o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/01 que, em seu artigo 2º, em consonância com a Constituição substantiva, positivou com contornos materiais o direito à cidade. Previu no referido dispositivo quais os equipamentos urbanos seriam essenciais para promoção do “Direito às cidades justas e sustentáveis” (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, a pesquisa em Direito à Cidade costuma reportar a este catálogo de direitos para problematizar as dificuldades provenientes da convivência humana na urbe. Os movimentos sociais pela Reforma Urbana foram e são, em regra, subsidiados pela teoria de Henry Lefebvre e percebem o Estatuto da Cidade enquanto afirmação constitucional do espaço para revigorar a luta para visibilizar, em especial, as camadas sociais não privilegiadas.

No entanto, cumpre traçar um paralelo sobre esse tratamento normativo e algumas premissas básicas do conceito. Considerando a identidade democrática dos espaços urbanos e as possibilidades do uso discursivo da soberania popular para fomentar processo de entendimento sobre as regras que vão reger a vida dos cidadãos, busca-se no presente estudo relacionar o conceito de Direito à Cidade sob os moldes da proposta de Lefebvre com as premissas da razão comunicativa em Habermas.

Para tanto, o estudo iniciará com a apresentação dos aspectos centrais da razão comunicativa, seguindo, na segunda seção, com a análise dos paradigmas de juridicização e o papel do Direito na coexistência entre razão comunicativa e instrumental, bem como a conceituação e articulação entre autonomia pública e privada. A terceira seção consistirá na apresentação do conceito de Direito à cidade, procurando-se traçar um paralelo entre os conceitos apresentados, seguindo-se o enfrentamento paradigmático da normatização do Direito à Cidade no âmbito do Estatuto da Cidade na perspectiva habermasiana.

2. ASPECTOS NORTEADORES DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA

As contingências que marcaram a sociedade na era pós tradicional constituíram cenário que fomentou a problematização dos critérios de racionalidade então vigentes. O filósofo alemão Jürgen Habermas entendeu que a racionalidade instrumental e a metafísica não mais respondiam às discontinuidades da realidade complexa. Nesse contexto de alta modernidade os critérios de racionalidade eram tradicionalmente pautados em argumentos técnicos e na relação meios-fins.

Entendendo que este modelo de racionalidade era parasitária e não considerava os sujeitos de direito, Habermas (1997) construiu a Teoria da Ação Comunicativa que se baseava no fenômeno linguístico para construção de uma mútua compreensão racional possível. A razão deveria pautar-se numa construção dialogada empreendida sistematicamente pelos atores sociais envolvidos.

O aspecto da razão instrumental habermasiana deveria se dar no contexto da construção social comunicativa cunhada na experiência e inserida num pano de fundo que representaria “um horizonte de sentido em princípio aproblemático e compartilhado pelos sujeitos” (CHAMON, 2005 p.181). Essas convicções de base, são generalizantes e constituem a estrutura ideológica na qual se fundamentará a ação comunicativa que se desenvolve na busca do melhor argumento e construção legítima do consenso.

Na perspectiva de Ferreira (2005, p.95) o mundo da vida constitui “uma espécie de pano de fundo compartilhado intersubjetivamente, que está sempre presente para todos os atores linguisticamente competentes, que se estrutura em tradições, instituições e identidades criadas a partir dos processos de socialização”.

A teoria da ação comunicativa se pauta nos atos de fala: busca do entendimento mútuo em condições ideais de comunicação, buscando, de forma horizontal, as pretensões de validade racionalmente criticáveis e aceitas pela preponderância da argumentação. Por outro lado, Habermas (1997) reconhece que nem toda comunicação produz essa razão legitimada no consenso, pois muitos emissores valem-se do discurso estratégico que não possui horizontalidade. Nesta hipótese, trata-se da argumentação em que o emissor pauta sua retórica na perspectiva finalística ou utilitarista. Essa verticalidade desconfigura o caráter dialógico que não comporta a sujeição do interlocutor.

Os atos de fala são complexos pois baseiam-se numa estrutura reflexiva que se situa no contexto da interação linguística. Outro aspecto que difere ação comunicativa da ação estratégica é a finalidade ilocucionária, a intenção do emissor em perseguir o assentimento racional do interlocutor que, na interação linguística expressa o seu consentimento. “E mais, para que se possa chegar ao significado de um ato de fala, faz-se necessário avaliá-lo à luz da pretensão de validade correspondente que ele levanta” (QUINAUD PEDRON, 2014).

A ação comunicativa inicia-se por meio de um fazer egoísta em que o indivíduo apresenta, por meio de argumentos, suas ideias na busca de um entendimento compartilhado. Quando o interlocutor analisa racionalmente as pretensões de validade o ato comunicativo vai sendo construído intersubjetivamente, as premissas vão sendo progressivamente lançadas e o consenso (ou dissenso gerador de consenso) vai sendo construído. Nessa alteridade pela qual navega a teoria habermasiana em relação à racionalidade instrumental/prática, gera-se a possibilidade de alcance de finalidades fundada no sucesso comunicativo entre o emissor e a sujeição do receptor.

A razão comunicativa não está centrada no emissor (que pode ser um indivíduo, um grupo ou um macro sujeito como o Estado, o Mercado, a Igreja...) por meio da linguagem essa razão é

artesanalmente construída com base no horizonte de sentido dos indivíduos interessados. A linguagem concatena interações, estruturas e formas de vida. A ação comunicativa exige condições ideais de fala para que os participantes possam pleitear seus fins ilocucionários sem reservas. A razão comunicativa avança em relação à instrumental na medida que o foco se movimento do sujeito para a intersubjetividade (PEDRON, 2014).

Todavia, além das constatações referendadas no mundo da vida, caracterizando-se por serem verdadeiros ou falsos – existem as asserções performativas, com os quais se realiza uma ação pelo simples fato de serem proferidos (GALUPPO, 2002 p.11). Em verdade, eles agem de maneira dúplice: primeiro, comunicam uma ideia e, em seguida, realizam uma ação que se desdobra a partir deste consenso.

O reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade institucionalmente reconhecidas como racionais vinculam os sujeitos da comunicação a assumir os compromissos oriundos do consenso construído, o que vai movimentando as relações sociais e sedimentando o comportamento deliberativo. O que, dessa forma, infiltra-se na base de validade do discurso também se comunica às formas de vida reproduzidas através da ação comunicativa. (PEDRON, 2014).

A razão comunicativa enquanto construção dialógica possibilita a integração social pois, para além dos fins do ato ilocucionário, emerge com ela a preocupação com a validade das pretensões geradoras do consenso. Já a razão instrumental preocupa-se com o funcionamento e sucesso performativos pós comunicação e por isso, coloniza o mundo da vida ocasionando o risco de que a sociedade mesma seja desintegrada pois o mundo da vida pode não se sustentar perante os imperativos sistêmicos e o dissenso decorrente da pluralidade (HABERMAS, 1997).

Nesse enredo, o debate de Habermas (1997) sobre a razão comunicativa pensa o papel do direito moderno no que concerne a integração social e enfatiza que “o Direito como poder coercitivo limita o campo de atuação estratégica por meio da imposição de sanções, revelando a tenção entre coerção factual e validade legitimadora, além de organizar o sistema econômico e o sistema administrativo, equilibrando-os com a racionalidade comunicativa”. (HABERMAS, 1997 p.102). Ainda sobre o papel do Direito, temos que ele:

[...] surge em *Faktizität und Geltung* como meio de organização, mas também como instituição, simultaneamente e contraditoriamente na medida em que a validade, agora vislumbrada na faticidade da coerção normativamente delineada, pode ser sustentada comunicativamente perante todos na exata medida em que é justificável em um sistema de direitos que abre a todos a possibilidade participativa [...] (CHAMON JUNIOR, 2005 p.234).

A razão comunicativa centrada no debate das formas de vida e da articulação de conteúdos materiais encontra sua validade na possibilidade participativa. A argumentação moral surgiria como

processo racional de formação da vontade em que os participantes deste discurso assumem que todos aqueles que serão afetados poderiam também participar na formação dessa “vontade” de maneira livre e igual, entendendo como coerção aquela verificada em face dos melhores.

O Direito, construído racionalmente numa esfera comunicativa/participativa (direta ou indireta), encontra sua legitimidade no caráter procedimental que consiste nos pressupostos jurídicos e democráticos que delineiam com anterioridade o rito dos atos de fala institucionalizados. Nesse arcabouço procedimental reside o código do Direito que, dentro de sua autonomia, se vale de uma racionalidade prático-moral para que os processos de discussão, legislação e aplicação do Direito sejam imparciais.

O código do Direito nos processos de ação comunicativa, deliberação, é o elemento que institucionaliza as condições para um processo legislativo democrático, sob a forma de direitos políticos. “Para a criação desse código ou forma jurídica moderna, é necessário criar o *status* de sujeitos de direito que pertençam, enquanto titulares de direitos subjetivos, a uma comunidade jurídica” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2004, p.182).

Os pontos relativos aos critérios atributivos da subjetividade jurídica são muito discutidos no âmbito da Filosofia Moral, sendo certo que existe até mesmo uma discussão atinente à ampliação do rol dos sujeitos de direito para além das fronteiras da própria humanidade (LOURENÇO, 2008) e mesmo um debate sobre a ampliação da participação material dos sujeitos nos processos decisórios públicos.

2.1. A coesão entre autonomia pública e autonomia privada

Como exposto anteriormente, uma das características do Direito Moderno é o reconhecimento de direitos subjetivos. Esses direitos normalmente estão conectados à liberdade de ação que, por sua vez, é guiada pelas convicções pessoais dos titulares desses mesmos direitos. Nesse sentido, o sujeito de direitos é, em princípio, livre para afirmar publicamente a sua vontade. Em sua obra, Habermas (1997, p. 61) afirma que não há Estado de Direito sem democracia, e também não há democracia apartada de uma ideia de Estado de Direito. Seriam conceitos necessariamente atrelados e dependentes um do outro.

Tendo em vista a diminuição das justificativas teológicas e metafísicas que marcaram fortemente a Antiguidade e a Idade Média, o Direito Moderno passou a depender de outros referenciais para obter sua legitimidade interna. Nesse contexto, de centralidade do humano na produção racional (vale lembrar que não se trata de sustentar uma filosofia da consciência propriamente dita), o Direito passou a se legitimar na autonomia garantida a estes cidadãos,

considerados paradigmaticamente como sujeitos de direito. Essa autonomia divide-se em autonomia privada, que diz respeito à autodeterminação e liberdade do indivíduo e autonomia pública, que consiste no uso das atribuições de autonomia privada para inserir-se nos espaços de decisão. Trata-se da intersubjetividade construída sobre os referenciais da prática política, da cidadania. (CHAMON JÚNIOR, 2005)

As autonomias pública e privada pressupõem-se mutuamente, são interdependentes. Essa coesão interna passa a ter validade na dialética entre igualdade fática e jurídica, suscitada pelo paradigma jurídico trazido pelo Estado Social, frente à compreensão liberal do Direito, além de identificar-se com a premissas do Estado Democrático de Direito que se baseia no viés procedimentalista (CATTONI, 2014). Na teoria discursiva, esse empasse pode ser sanado por um terceiro paradigma: o processualista, que não se cristaliza em torno do concorrente privado nos mercados nem em torno do cliente privado das burocracias de bem-estar social, mas tem seu foco nos cidadãos que participam da formação política da opinião e da vontade (HABERMAS, 1999)

Sem essa coesão e complementaridade entre a autonomia pública e privada o Estado Democrático de Direito fracassa pois, se a autonomia privada prevalecer configura-se o Estado Social com a racionalidade insuficiente por ser demasiadamente vertical, que percebe o cidadão enquanto destinatário dos bens, desprezando o papel de cidadãos enquanto autores e formadores do direito.

Já a autonomia pública não pode prevalecer isoladamente pois, sem gozar de uma autonomia privada na qual exige a garantia de uma estrutura de direitos sociais o sujeito não pode projetar-se de forma autônoma no âmbito político e institucional. O fato de a razão comunicativa colaborar para a adequada distribuição de bens sociais não significa que a autonomia pública deve superar a privada pois Habermas não admite, em princípio, a restrição ou supressão injustificada de direitos fundamentais.

3. O PAPEL DO DIREITO EM UMA SOCIEDADE MARCADA PELA AÇÃO COMUNICATIVA

Com raízes teóricas no giro linguístico pragmático iniciado por Wittgenstein, a teoria de Habermas baseou-se na busca do entendimento mútuo construído por meio da ação comunicativa, tendo a linguagem como condição de possibilidade para integração social (PEDRON, 2014). Assim, ele propunha uma razão comunicativa construída por meio dos atos de fala proferidos livremente em um pano de fundo socialmente compartilhado, o denominado mundo da vida.

Habermas (1997) criticava a racionalidade instrumental vigente na modernidade que buscava apenas harmonizar a relação meio-fim. Como já mencionado, o autor buscou reconstruir e redimensionar essa racionalidade a partir da linguagem. Para entender o papel do Direito na

coexistência entre ação comunicativa e agir estratégico Habermas constrói suas premissas da Filosofia do Direito com base em um enfoque paradigmático que parte da análise dos processos de “juridicização”. Estes consistem na colonização do mundo da vida por meio da inserção do Direito em problemáticas historicamente resolvidas no âmbito das ações comunicativas.

A juridicização em Habermas traduz os processos de incremento do uso do aparato do Direito escrito e de sua densificação por meio da redistribuição do ordenamento jurídico em disciplinas e diversos ramos de estudo que abrangem, cada vez mais, os conteúdos constantes no mundo da vida (CHAMON JUNIOR, 2005).

A primeira jornada de juridicização foi desenhada pelo paradigma do chamado Estado-Burguês no qual o Direito institucionalizou essa divisão e construiu um direito sancionador dos interesses privados.

A segunda jornada, por sua vez, foi delimitada por uma normatização de cunho constitucional que inaugurou o conceito de sujeitos de direitos subjetivos, mas não promoveu uma abertura democrática para efetivação institucional deste direito (CHAMON, 2005).

A terceira jornada – o Estado Democrático de Direito – foi impulsionada pelos ideais de participação e liberdade política propagados desde o final do século XVIII, especialmente no período pós revolucionário. A expressão “democrática” foi tentada por Habermas para evidenciar a circunstância histórica de fomento ideológico de participação e da legitimidade pelo reconhecimento oriundo deste consenso. Conforme descreve Chamon Júnior (2005, p. 186/187), “houve um processo de juridicização da legitimação através dos mecanismos oferecidos pelo voto, liberdade de associação e abertura a criação de partidos políticos”.

A quarta jornada de juridicização – o Estado Social – surgiu para atenuar as consequências da produção capitalista, tendo em mira a perspectiva da escassez de recursos e da sociedade de risco. Os efeitos da distribuição desigual de recursos violam o sentido de garantia de direitos essenciais à manutenção da dignidade existencial humana. Essa juridicização se caracteriza pela normatização padronizada de direitos materiais fundamentais. Nessa perspectiva, os bens jurídicos materiais tutelados pelo Direito não são atribuídos e sim distribuídos.

O Direito coloniza o mundo da vida, pois legitima-se materialmente no procedimento legislativo enquanto conquanto institucionaliza seus valores éticos-morais por meio das normas jurídicas. O problema não reside na distribuição dos recursos sociais, se dá, antes, no fato de que o Direito se afirma enquanto meio, enquanto instrumento, para positivação de programas jurídicos normativos de cunho distributivo.

A crítica da razão comunicativa é que este alargamento dos conteúdos materiais que, pela sua natureza deveriam ser democraticamente tradados em “espaços de discussão não controlados anulam-se pela constituição de resposta jurídicas prontas”, pela colonização do mundo da vida e pela ignorância acerca da pluralidade e diversidade social (CHAMON, 2005, p.193).

Habermas (1997) sustenta a esse respeito que a facticidade, qual seja, a materialização concreta dos fins quem a lei exprime a auto compreensão de uma forma de vida num tempo/espaço específico, não consegue abranger a complexidade de interesses numa sociedade eivada de grupos concorrentes e subjetividades particulares.

É necessário, mais uma vez, romper com uma teoria material do Direito e dos direitos que estabelece um modelo padrão, fixo, para a sua “efetivação”, até mesmo porque a dinâmica de uma sociedade democrática e pluralista não coaduna com visões privilegiadas e excessivamente concretas do que seja vida, liberdade, igualdade, segurança, trabalho ou até mesmo dignidade humana. (CATTONI, 2014 p.22)

Os pontos de vista teleológicos, bem como componentes volitivos que conformam os conteúdos do Direito fortalecem-se na medida em que uma sociedade se concentra na persecução de fins coletivos. Assim, para que se preserve a autonomia privada dos sujeitos e a autonomia pública, condição essencial para a vida em sociedade, deve-se resolver procedimentalmente a disputa pública sobre os critérios que devem dirigir os pressupostos fáticos da igualdade jurídica. (HABERMAS, 1997)

4. O CONCEITO DE DIREITO À CIDADE

O Direito à cidade é um conceito construído que teve forte contribuição do filósofo francês Henri Lefebvre. Tal conceito apresenta importantes demarcações histórico-políticas, especialmente demarcadas em torno da relação entre capitalismo e produção do espaço material e imaterial. Trata-se da construção plural e livre da dinâmica urbana refletindo a representação dos indivíduos e grupos sociais nela inseridos. Para Lefebvre, a cidade enquanto morfologia material (espaço geográfico prático sensível) representa uma narrativa que deve ser edificada permanentemente conforme os processos de fala (experiência de pessoas e grupos no espaço/tempo).

Segundo Mendes (2018, p.14) “Lefebvre concebe o direito à cidade como o direito de não ser excluído das centralidades móveis do urbano e principalmente com um poder de reapropriação do espaço-tempo que retome o urbano como uma obra dos próprios indivíduos e coletividades”. É o caso de emergir toda gama de conhecimentos, técnicas compartilhadas, experiências, formas de vida que se encontram no urbano e dotá-las de poder decisório e organizativo. As práticas e decisões do urbano não podem ser apropriadas pela formatação da dupla Estado-mercado.

Harvey (2014, p. 6) concebe o direito à cidade enquanto o “direito da população do local comandar, orientar e pressionar todo o processo urbano, em oposição aos interesses meramente relacionados ao capital e a absorção do excedente que teria marcado o surgimento e expansão dos centros urbanos”.

O Direito à cidade constitui, portanto, um Direito de conformação mais coletiva que individual, pois a reestruturação da realidade apresentada pressupõe uma harmonia de interesses e condições de diálogo. A busca da promoção de uma cidade mais inclusiva passa pela atividade política além de modificar a conjuntura social por meio da reestruturação do acesso, divisão dos equipamentos urbanos, possibilita uma apropriação mais inclusiva do solo urbano, considerando o seu valor de uso e a função social da propriedade.

Os movimentos sociais pela reforma urbana introduziram nos debates jurídicos a necessidade de regulamentação das questões urbanas, o que culminou na regulamentação de um capítulo exclusivo na Constituição de 1988 destinado a orientar a Política Urbana, formados pelos artigos 182 e 183. Os dispositivos mencionados determinaram a criação de uma lei federal voltada a regulamentar os aspectos gerais do ordenamento urbano. Em 2001 foi sancionado o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, sistema normativo baseado na função socioambiental da propriedade e no Direito à cidade. O artigo segundo da lei apresenta os contornos materiais do que deveria compreender o Direito à cidade:

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

No que concerne ao ordenamento jurídico brasileiro o Direito à cidade tem, portanto, um caráter transversal e reverbera na concretização de direitos fundamentais.

Cumpra, no entanto, salientar que na concepção de Lefebvre (2001) o direito à cidade passa pela efetivação de todo um catálogo de direitos, ou seja, perfaz uma estrutura entrelaçada de direitos individuais e sociais que se complementam mutuamente. A perspectiva habermasiana de ação comunicativa pode colaborar para que, politicamente, os agentes produtores do espaço urbano possam (re)fundar a natureza dos equipamentos urbanos e estabelecer relações mais produtivas e eficazes entre todos.

A transversalidade do direito à cidade também diz respeito “à possibilidade de recomposição material destes direitos através da afirmação de novas formas de viver e autogerir o urbano. Trata-

se da possibilidade do Urbano em produzir direitos de liberdade, igualdade e diferença por fora do binômio Estado-mercado. (MENDES, 2018 p.18). Nessa perspectiva, urge pensar sobre o tratamento teórico e normativo do Direito à cidade.

5. PORQUE O CONCEITO DE DIREITO À CIDADE NÃO ESPECIFICA DIREITOS?

Para Lefebvre (2001), o direito à cidade só pode ser formulado como o “direito à vida urbana, transformada, renovada”. Essa é a acepção que mais corresponde ao anseio acrítico de um conceito de direito à cidade como uma resposta jurídica pronta para se aplicar em todas as cidades.

A proposta de Lefebvre é problematizar as concepções de cidade (espaço geográfico sensível) e urbano (vivência de indivíduos e grupos), proporcionando conceitos que viabilizam uma leitura crítica da realidade urbana capaz de desmentir os processos ideológicos e a falsa neutralidade da formação sócio-histórica das cidades.

A leitura crítica da cidade é que vai subsidiar o processo democrático pois, se os atores sociais entenderem o aspecto multifacetário da realidade urbana estarão aptos para promoverem um espaço de decisão coletiva norteado pela comunicação e consenso racional sobre os problemas/perspectivas da cidade. É nesse contexto participativo que se realiza um dos aspectos do direito à cidade (autogestão) orquestrado para revelar o que se reconhece coletivamente como direito daquela cidade singular.

O direito à cidade em Lefebvre possui, portanto, um aspecto criativo e dinâmico, em constante fluxo e movimento, que deve ser construído no espaço e tempo específicos. Aqui é possível agregar a concepção habermasiana no sentido de que essa construção dialógica precisa estar afirmada por uma estrutura procedimental democraticamente pensada que permita a elaboração de consensos racionais sobre os destinados do urbano.

O direito à cidade, positivado no Estatuto da Cidade, com um caráter substancial, foi conceituado como um catálogo de direitos fundamentais, rompendo com o caráter deliberativo que Henry Lefebvre pretendeu. Sendo o Brasil um país marcado por um constitucionalismo dirigente e que não conseguiu garantir os direitos sociais a partir do paradigma do Estado Social, o Direito à cidade do ponto de vista normativo é considerado o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer” (BRASIL, 2001).

Assim como Habermas reconhece a essencialidade dos direitos fundamentais, Lefebvre reconhece ser primordial o acesso aos equipamentos urbanos, como por exemplo os citados na lei. Constituem, pois, premissas necessárias ao exercício da cidadania. Entretanto, o que a racionalidade

comunicativa refuta é a centralidade da autonomia privada por meio da concepção clientelista do Estado Social. É consabido, a partir do referencial habermaseano, que a coesão interna entre autonomia pública e privada é condição para realização da democracia deliberativa.

Assim sendo, na construção do direito à cidade esta coesão se apresenta como a capacidade deste sujeito autônomo (inserido na cidade e amparado pelos recursos urbanos) de participar ativa e racionalmente dos processos deliberativos por meio do argumento, da apresentação de suas pretensões de validade e de construção conjunta, com outros cidadãos e grupos sociais, o planejamento da cidade.

No caso do Estatuto da Cidade, a sua enumeração de direitos tem legitimidade unicamente tomada a partir processo legislativo (direito positivo), pois não houve a possibilidade efetiva de ação comunicativa institucionalmente organizada para deliberação dos sujeitos que compõe o tecido urbano. O Estado emissor deste catálogo age de forma impositiva e tolhe a atitude criativa que é essencial para a caracterização e demarcação do espaço urbano. Entretanto, pode-se afirmar que a apresentação deste rol de direitos a partir da norma positiva reflete a preocupação em gerar uma pretensão contra o Estado, tendo em vista a realidade sócio-política do Brasil que usualmente viola os direitos mais básicos dos cidadãos. (STRECK, 2014)

Nesse sentido, a preocupação não deve consistir em eliminar este rol de direitos da produção normativa, mas em promover processos que fortaleçam efetivamente a democracia deliberativa. O que não pode sucumbir é o aspecto dinâmico do direito à cidade. Pode eventualmente existir um rol de equipamentos urbanos considerados essenciais e estabelecidos na legislação, porém deve-se assegurar a possibilidade de (re)discussão contínua dos mesmos. Conforme a teoria da ação comunicativa habermasiana, a razão não pode estar centrada exclusivamente no emissor do ato normativo, leia-se Estado.

[...] A teoria do discurso acolhe elementos de ambos os lados modelo de democracia republicana e modelo de democracia liberal e os integra no conceito de um procedimento ideal para o aconselhamento e tomada de decisões. Esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de autoentendimento e discursos sobre a justiça, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos. (HABERMAS, 2002, p. 279)

Não se trata de recusar o papel de uma prática relacionada ao reconhecimento normativo dos direitos urbanos ou à produção de institucionalidades políticas, mas de retomar e repensar o sentido criativo do conceito democrático e participativo do direito à cidade. É a partir desse marco que uma articulação entre direito e urbanismo pode ser capaz de “conjurar e afastar as formas de ordenação flexível do urbano, sem cair seja em uma nostalgia baseada numa rigidez estatal, seja no

vazio de uma proliferação normativa totalmente apartada das formas concretas de viver o urbano”. (MENDES, 2018 p.8)

A teoria discursiva habermasiana passa, portanto, a exercer um papel de fundamental importância para o (re)planejamento e (re)organização urbana das cidades, na medida em que busca conferir legitimidade às decisões da Administração Pública, através do exercício do poder político em que fazem parte o próprio Poder Público e a sociedade civil organizada. Para Cattoni (2014), a teoria discursiva de Habermas corresponde a um modelo de sociedade descentrada, em que o conteúdo normativo surge da própria estrutura das ações comunicativas que, por natureza, são compartilhadas e mutuamente compreendidas.

A proposta de Habermas, ao formular o princípio D, é que só se pode distinguir o ‘bom’ motivo, ou o melhor motivo, para validade uma norma, ao se apresentarem razões, em favor da aceitação das mesmas. Assim, uma norma de ação torna-se válida se as pretensões de validade por ela levantadas podem ser reconhecidas pelos possíveis atingidos (intersubjetivamente) na medida em que esses levantam razões; ou seja, pelo reconhecimento motivado racionalmente e que a todo momento pode ser problematizado (SALCEDO REPOLÊS, 2003 p. 98).

Em termos práticos, pode-se frisar que o ato legislativo seria na teoria procedural, tomando-se o nível de compreensão, como também o discurso de justificação e a própria concepção de verdade, já que se presume que é produzido democraticamente numa condição ideal de fala, leia-se respeitando o procedimento previsto na Constituição para tanto.

A Constituição brasileira determinou a competência dos municípios para legislar no sentido de organizarem do espaço urbano. Para isso, criou-se o Plano Diretor Participativo enquanto instrumento normativo local de elaboração necessariamente participativa.

Trata-se da norma central de regulação do espaço urbano e ela deve refletir as aspirações, perspectivas e razão comunicativa de todos os sujeitos envolvidos e afetados. Essa participação se dá por meio principalmente das audiências públicas que devem assegurar instrumentalmente uma participação efetiva e plural dos mais variados grupos de pessoas.

A elaboração/revisão do Plano Diretor é, pois, momento privilegiado para produção de uma razão comunicativa para construção do direito à cidade. O projeto de elaboração ou revisão deve ser transparente e amparar-se em procedimentos democráticos também gerados na conformidade com os valores ético-políticos deliberados previamente e em conjunto.

As audiências públicas devem construir um espaço adequado para realização das condições ideais do discurso racional legislativo, cuja finalidade é o alcance de consenso coletivo mínimo a respeito das normas trazidas à apreciação crítica dos participantes dos discursos públicos. A institucionalização de procedimentos possibilita a formação política e racional da vontade no interior

do sistema político “à medida que funciona como ponte para o traslado do fluxo advindo da esfera pública para o espaço político parlamentar de decisão final sobre as leis e políticas públicas”. (RODRIGUES, 2013)

Porém, como alerta Lefebvre (2001, p.104) é preciso construir uma visão crítica para identificar a plenitude e efetividade dessa participação, pois uma das atuações estratégicas que tolhem a razão comunicativa consiste justamente no mito da participação meramente formal. Determinados sistemas institucionais promovem uma ideologia do mito da participação pois, considerando a legitimidade do consenso produzido nos atos de fala, a razão instrumental, utilitarista, orchestra uma aparência de participação para “obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão. Após um simulacro, elas voltam para a sua passiva tranqüilidade, para o seu retiro. É evidente que a participação real e ativa já tem um nome. Chama-se *autogestão*” (LEFEBVRE, 1991, p. 100).

Outro aspecto que o ideal de uma gestão democrática alicerçada na razão comunicativa deve reconhecer e conter é o agir estratégico. Para Habermas, o agir estratégico diferencia-se dos atos de fala por referendar-se na sujeição do receptor que não é tratado enquanto sujeito de direito e sim instrumentalizado objetivamente na interação comunicativa. O agir estratégico funda-se numa razão instrumental e busca na linguagem um meio de alcançar os resultados pretendidos.

No ambiente de interação comunicativa da gestão urbana se instala um estado sancionador dos interesses privados que usualmente desconsidera o aspecto humano; age o corretor de vendas que vende também o urbanismo como “lugar de felicidade numa vida cotidiana miraculosa”; agem os homens de boa vontade que sintetizam a cidade no formalismo e esteticismo; agem os administradores com suas visões modernas de higienização, tecnicismo e homogeneização dos projetos frutos da diversidade social.

Todos esses atores sociais falam nos ambientes voltados à construção racional da dinâmica urbana. Na perspectiva de Lefebvre (2001), portanto, a convergência destes projetos é que oferecem os maiores perigos. A deliberação plena por meio das condições ideais de fala orquestrada por indivíduos com autonomia privada torna-se um óbice para que essas estratégias unitárias se convalidem projetos para o espaço urbano desvinculados do agir comunicativo e da efetiva deliberação democrática.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pautado na fertilidade do espaço urbano enquanto ambiente de interações comunicativas fluidas e dinâmicas, o presente estudo apresentou elementos provocativos para interpretação do

conceito de Direito à cidade proposto por Lefevre à luz da teoria da razão comunicativa sustentada por Habermas.

A cidade enquanto espaço geográfico sensível acolhedor do urbano com sua multiface e pluralismo carece de uma autogestão que se desenvolve a partir de valores éticos políticos germinados nela mesma. Na esfera pública, o discurso tem um papel de integração social por meio da observância da intersubjetividade dos sujeitos sociais buscando coordenar projetos de vida individuais com os bens e direitos que a cidade almeja.

Evidenciou-se que para Henry Lefebvre o Direito à cidade não consiste unicamente na garantia de equipamentos urbanos básicos, trata-se, antes, da possibilidade de deliberar racionalmente e coletivamente sobre esses equipamentos e ajustá-los aos modos de vida desejados pela comunidade. Isto perfaz o processo de autogestão do urbano.

Dessa forma, entende-se que ao dar contorno material ao conceito de direito à cidade o legislador aferiu uma legitimidade meramente positivista e reafirmou o paradigma do Estado Social tradicional na gestão urbana. Assim, a autonomia privada prevaleceu sobre a autonomia pública, o que ocorre no contexto do constitucionalismo substantivo de nossa democracia emergente.

Relevante se faz dispor de um rol de direitos fundamentais que, juntos, proporcionam o direito à cidade em um país marcado pela segregação privada dos espaços urbanos. Entretanto, deve-se entender que a concepção de Direito à cidade deve considerar cada cidade com sua realidade urbana própria. Somente uma situação discursiva fundada em procedimentos democráticos avançados nos valores morais compartilhados é que pode gerar o consenso e a legitimidade necessários para consubstanciar esse direito de forma democrática e eficiente.

No que concerne a política urbana local, evidenciou-se que a elaboração/revisão do plano diretor é um dos momentos privilegiado para a tomada de decisões coletivas visando o reconhecimento dos indivíduos enquanto atores e receptores da produção normativa. Momento para usufruir da filosofia do Direito proposta por Habermas para desvelar a ação estratégica, o mito da participação e construir situações ideais de fala que possam consagrar o que é o direito à cidade propriamente dito, naquele espaço/tempo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLO, Enzo; GODOY, Arion Escorsin de. **Cidadania e acesso à justiça no espaço urbano**: um estudo empírico da atuação da Defensoria Pública na luta pela moradia na cidade do Rio de Janeiro. Revista

dos Tribunais Rio de Janeiro, v. 3, p. 1-17, 2014; Meio de divulgação: Digital; Série: 1; ISSN/ISBN: 2318082X.

BELLO, Enzo;. **Cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos** – Caxias do Sul, RS: EducS, 2013.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Coesão interna entre Estado de Direito e Democracia na Teoria Discursiva do Direito de Jürgen Habermas. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e Hermenêutica Constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004

CHAMON JUNIOR, Lúcio Antônio. **Filosofia do Direito na Alta Modernidade: incursões teóricas em Kelsen, Luhmann e Habermas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença: Estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução de George Sperber. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgem. Between Facts And Norms: An Author's Reflections. **Fifth Annual Legal Theory Symposium: Exploring Habermas on Law and Democracy**. Denver University Law Review - Denv, 1999 U. L. Rev. 937

HABERMAS, Jürgen, **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, volume I; tradução: Flávio Beno Siebeneichler – Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen, **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, volume II; tradução: Flávio Beno Siebeneichler – Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1997.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes : do direito à cidade à revolução urbana** /David Harvey ; tradução Jeferson Camargo. - São Paulo : Martins Fontes - selo Martins, 2014.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**/Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LOURENÇO, Daniel Braga. **Direito dos animais: fundamentação e novas perspectivas**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2008.

MENDES, Alexandre Fabiano; **Ciência Política: o conceito de Direito à Cidade entre o Estável e o Efêmero**. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (Org.) Curso de Direito à Cidade: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p.8-23.

MOREIRA, Tais Miranda. A facticidade e a validade da sociedade complexa e a construção do mínimo existencial. *Rev. Fac. Dir. Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 30, n. 1: 9-26, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/03d9611f2c0c282140b180473010f7ff.pdf> acesso em 20-05-2018.

QUINAUD PEDRON, Flávio. **A teoria discursiva do Direito e da Democracia de Jürgen Habermas**. Jus navigandi, Teresina, ano 19, n.3935, 10 de abril de 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27387/a-teoria-discursiva-do-direito-e-da-democracia-de-jurgen-habermas>, acesso em: 20 de junho de 2018.

RODRIGUES, Lucas Rego. **Uma análise das condições concretização do discurso jurídico do Estatuto da Cidade a partir da fundamentação normativa do PDDU segundo o modelo de democracia deliberativa articulada na teoria discursiva do direito de jurgen habermas**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d8f61eea4538fcd3>. Acesso em: 02/01/2019

SALCEDO REPOLÊS, María Fernanda. **Habermas e a desobediência civil**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do Direito à luz da crítica hermenêutica do Direito**. Senso comum teórico dos juristas p. 269. Belo Horizonte, Letramento, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica em Crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 11. ed. rev., atual. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

Trabalho enviado em 03 de maio de 2019

Aceito em 02 de fevereiro de 2020