

Introdução

A questão principal que permeia a presente dissertação diz respeito às reflexões em torno da tutela do direito à cidade e a dimensão da gestão participativa nos processos de construção, implementação e execução do plano diretor.

Os conflitos urbanos contemporâneos interpelam os campos do Direito Constitucional e do Direito Urbanístico, no que tange aos seus desdobramentos no âmbito da tutela do direito à cidade.

Na perspectiva da gestão participativa, como forma de garantir o alcance da eficácia social da norma, é possível observar que a participação popular vem ocupando progressivamente um espaço significativo na legislação brasileira, em especial no Direito Urbanístico, onde a gestão democrática é considerada um princípio para toda a política urbana.

O estudo foi desenvolvido a partir da literatura especializada vinculada aos campos do Direito Constitucional, do Direito Urbanístico e da filosofia política, a partir de conceitos de autores como por exemplo Jürgen Habermas, no campo da filosofia política, cujas contribuições doutrinárias dizem respeito às condições para o exercício da ação comunicativa nos diálogos entre a população e o poder público, para que, através desse debate ocorra uma tradução contínua entre a realidade social e a norma jurídica, para que esta seja dotada de legitimidade democrática.

No campo do Direito Constitucional, utilizamos as considerações de J.J. Gomes Canotilho, em sua perspectiva do direito como uma forma de alcance de justiça social através de uma constituição democrática. O aprendizado adquirido durante o mestrado, através das disciplinas cursadas, clarificou a visão do Direito Constitucional contemporâneo marcado pela função social.

No campo do Direito Urbanístico, utilizamos como principais marcos teóricos os autores Ermínia Maricato, Bethânia Alfonsin, Ricardo pereira Lira, José Afonso da Silva, Rosângela Lunardelli Cavallazzi e Nelson Saule Júnior, reunindo importantes conceitos e entendimentos sobre a questão urbana brasileira,

e os avanços normativos gerados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, na perspectiva da tutela do direito à cidade.¹

Dentro do campo da teoria política, o estudo privilegiou o autor Donald Woods Winnicott, destacando-se a idéia a partir da qual o ser humano, na formação de sua personalidade, na escolha de suas atitudes, segue um caminho delineado através de tendências que são definidas com base nos diferentes ambientes pelos quais o indivíduo transita.

Revela-se, no contexto contemporâneo, a deficiência de conhecimento pela maioria da população, em especial as pessoas de baixa renda, o que dificulta o processo participativo na gestão da política urbana. Assim, a forma como a população participa nos diálogos com o poder público vai depender da capacidade de cada indivíduo ou grupo de indivíduos.

A investigação foi realizada privilegiando o caso-referência de Paraty e, além dos respectivos planos diretores de 2002 e 2007, o recente anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor municipal, permitindo dar visibilidade para os conflitos urbanos presentes na reflexão sobre dimensão da gestão participativa na perspectiva da eficácia do direito à cidade.

A dissertação está estruturada em três capítulos, sendo que o primeiro, ao abordar a questão urbana brasileira e a Constituição Federal, disserta sobre os conflitos urbanos nas cidades brasileiras contemporâneas, o Direito Urbanístico e os marcos institucionais na perspectiva da sua funcionalização social..

Os conflitos urbanos presentes nas cidades brasileiras evidenciam um quadro de grave exclusão e segregação social. No contexto marcado pela concentração e injusta distribuição de terras, a população brasileira de baixa renda ficou prejudicada quanto à tutela do seu direito à cidade. Residindo em moradias em situação precária, ilegal, e irregular, ou sendo deslocadas para as periferias dos centros urbanos, sem o acompanhamento de uma adequada infra-estrutura complementar, ficam muito longe das condições mínimas de dignidade.

¹ Complementa-se o conhecimento adquirido através de participação em grupo de pesquisa coordenado pela professora Rosângela Lunardelli Cavallazzi: CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Projeto Integrado de Pesquisa Interinstitucional. Práticas sociais instituintes e sua tradução jurídica e urbanística*, 2008 (Ano em que passamos a integrar o grupo). Grupo de pesquisa interinstitucional coordenado pela Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi com o apoio de órgãos de fomento como o CNPq e a FAPERJ e de instituições de ensino como a UFRJ-PROURB - Mestrado em Urbanismo - e a UERJ - Mestrado e Doutorado em Direito - e, ainda, com o apoio da OAB/RJ através de seu Departamento de Pesquisa e Documentação.

A luta pela reforma urbana brasileira, com a edição de importantes documentos normativos, em especial a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, com seus princípios, diretrizes e instrumentos, avança no debate e prática social, minimizando os conflitos urbanos.

No segundo capítulo, abordamos a gestão democrática e a participação popular, com base na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, estabelecendo condições para a legitimidade do diálogo nos espaços onde ela ocorre, analisando em que medida a gestão participativa no plano diretor contribui para a tutela do direito à cidade.

A análise demonstra ser fundamental o exercício da participação popular nos momentos dialógicos, onde os cidadãos estabelecem um contato com o poder público, para expor suas considerações, críticas, de modo a contribuir para a eficácia social da norma.

Nesse sentido, o poder público deve proporcionar um espaço dialógico que ofereça as condições mínimas para a legitimidade dos produtos dos debates públicos, com ênfase na publicidade, na transparência, na porosidade, na interdisciplinariedade, como forma de garantir que as demandas populares sejam absorvidas, possibilitando assim, a existência de um ambiente favorável à gestão participativa.

No terceiro capítulo, analisamos as possibilidades e obstáculos para a eficácia da participação popular no processo elaboração do Anteprojeto de Lei Complementar para o novo Plano Diretor Municipal de Paraty.

Como forma de estabelecer um panorama geral da questão urbana local, reunimos dados sobre alguns marcos históricos da cidade e sobre a estruturação do espaço urbano e sua repercussão, considerando a cidade de Paraty como um retrato que reproduz os conflitos urbanos brasileiros demonstrados no primeiro capítulo.

Os conflitos urbanos de Paraty são questões que perpassam a sua própria história. Paraty é uma cidade que passou por um processo importante e conflituoso no que tange à sequência dos últimos planos diretores (2002 e 2007).

O caso-referência de Paraty demonstrou a essencial importância da gestão participativa no processo de construção e implantação do Plano Diretor, no sentido da garantia do direito à cidade.

Revelou ainda a necessidade do desenvolvimento de uma estrutura de formas de realizar a participação popular que seja capaz de conscientizar os cidadãos de forma mais eficaz, para que os produtos do processo participativo sejam capazes de transmitir legitimamente as questões e demandas da população para Plano Diretor.

O estudo sobre o caso-referência de Paraty estabeleceu como foco especial a análise do anteprojeto de Lei Complementar de 2010 para o novo plano diretor de Paraty, ora em fase de discussão visando às adaptações necessárias, indicadas durante todo o processo, que compreendeu reuniões para a construção de uma visão técnica diagnóstica e a busca de uma visão comunitária, a partir de encontros realizados para que a população participasse.

Pela leitura do referido anteprojeto, pudemos depreender que o novo plano diretor de Paraty, caso seja aprovado, compreenderá importantes dispositivos voltados à garantia da participação da população em todo o planejamento urbano municipal, incluindo um importante sistema de controle da gestão do plano diretor.

Por outro lado, trata-se de um anteprojeto elaborado de forma a estabelecer diretrizes gerais, sujeitas à complementação através de legislações setoriais posteriores. Essa estrutura pode gerar um risco considerável quanto à tutela do direito à cidade.

A pesquisa revelou que o processo participativo foi estruturado de forma insuficiente. Entretanto, este mesmo processo, realizado em Paraty, representou uma evolução em relação aos planos diretores anteriores, no sentido da ampliação das hipóteses de participação popular no anteprojeto de Lei Complementar a ser enviado à câmara municipal para aprovação.

Nesse sentido, entendemos que a questão principal atual refere-se à ampliação e aprimoramento das formas e mecanismos de participação popular, na perspectiva da eficácia social da norma para a tutela do direito à cidade.

Dessa forma, consideramos de suma importância, nas cidades brasileiras, que seja fortificada a participação popular como premissa fundamental para a legitimidade das normas jurídicas e políticas públicas, em especial o Plano Diretor Municipal.