

## 2

### **Gestão participativa no Estatuto da Cidade**

Neste capítulo analisamos as possibilidades e obstáculos para a concretização da gestão participativa na execução da política urbana brasileira, com foco especial no estudo de caso-referência realizado no município de Paraty.

Partindo da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade como as bases normativas para a tutela do direito à cidade na sociedade brasileira atual, estabelecemos considerações acerca da importância da participação popular no contexto das cidades marcadas pela desigualdade e exclusão sociais, para reverter ou pelo menos minimizar os conflitos urbanos demonstrados no primeiro capítulo.

Como obstáculos significativos, encontramos os vetos de alguns dispositivos que guardavam relação direta com a possibilidade de eficácia social da gestão participativa, mas cuja supressão não impede que seja a participação popular ampliada para toda a política urbana, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988.

Assim, com todo o conjunto de instrumentos urbanísticos positivados e regulamentados no Estatuto da Cidade e nas demais legislações, com a importante criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades - ou seja, com todas essas conquistas estabelecidas na luta pelo direito à cidade, conforme os marcos fundamentais destacados no primeiro capítulo -, podemos considerar a existência de uma base favorável à minimização dos conflitos urbanos das cidades brasileiras.

Destacada como fundamental, a participação popular deve ser exercida em condições adequadas ao alcance da legitimidade do exercício da política urbana, através da existência de espaços dialógicos onde ocorram os debates que possibilitem a interação entre o mundo jurídico e a realidade sobre a qual ele pretende incidir.

Dessa forma, realizamos a análise sobre as condições para o exercício eficaz da participação popular com ênfase nas contribuições de Jürgen Habermas acerca das premissas para o diálogo na esfera pública, na qual ocorre a relação entre os cidadãos e as instituições públicas.

## 2.1

### Gestão participativa no Estatuto da Cidade

Conforme observamos no capítulo anterior, o movimento nacional pela reforma urbana possui como base principal para sua fundamentação, a luta pelo acesso aos direitos fundamentais pela população como um todo, principalmente as pessoas menos favorecidas, na busca por reverter a situação de conflitos urbanos que caracterizam as cidades brasileiras.

As consequências da desigualdade acumulada por séculos se evidenciam com relevo no momento que pode ser chamado como a crise decorrente de uma concepção individualista do espaço territorial e da economia, em que emerge uma cultura de transformação dos paradigmas modernos cujos efeitos são perceptíveis com maior expressividade no cotidiano das cidades.<sup>63</sup>

Espaços de concentração de pessoas, serviços e infraestrutura para abarcar esses fluxos, as cidades possuem uma complexidade de diferentes manifestações culturais, econômicas, sociais e ambientais, de forma a explicitar ambos os momentos em que ocorrem (muitas vezes paralelamente, e na maioria das vezes em lados opostos): a transformação de uma cultura individualista para a emergência de um sentido de comunidade, pautada no princípio da solidariedade, do desenvolvimento sustentável, da igualdade; e, por outro lado, o controle em todas as esferas (dentre elas a social, cultural e ambiental) exercido pelo capital, de acordo com a forma de disposição e organização econômica vigentes no mundo globalizado.

O fenômeno da globalização, se por um lado proporciona um cenário de trocas, de transformações e de um livre fluxo indefinido de informações, cria um espaço que possibilita a interação entre pessoas, cidades, nações, entre diferentes identidades culturais; no extremo oposto, gera uma “tendência à retração do emprego e ao aumento da exclusão social”<sup>64</sup>, que “refletem-se diretamente na precariedade das condições de vida urbana, na falta de habitação, saúde, educação, transporte e lazer.”<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> CORREIA, 2003, p. 153.

<sup>64</sup> Idem.

<sup>65</sup> Idem.

A carência do acesso aos direitos básicos, nesse contexto de desigualdade e exclusão social demonstrado no primeiro capítulo, tornou-se a principal base para estruturação do Direito Urbanístico como um campo que obteve sua autonomia perante o Direito Civil, para se tornar um microsistema especial de tutela do direito à cidade.

A participação popular e a tutela de demandas especiais que surgiram no contexto das cidades com conflitos urbanos emergem como remédios fundamentais para reverter esse quadro.

Maria Paula Dallari Bucci, em seu texto sobre a gestão democrática da cidade, escreve que a

realização do processo democrático na gestão das cidades é a razão da própria existência do Estatuto da Cidade, que resulta, ele próprio, de uma longa história de participação popular, iniciada na década de 80, que teve grande influência na redação do capítulo da política urbana da Constituição Federal (art. 182-183).<sup>66</sup>

A participação popular assume, nesse sentido, elevado grau de importância para a eficácia do controle social, ou seja, para que sejam efetivamente aplicados os instrumentos normativos de tutela do direito à cidade.

As bases legais positivadas para estabelecer este espaço de participação popular, no qual os indivíduos se tornam co-atores, junto ao poder público, foram estabelecidas nas últimas décadas, tanto em nível internacional como internamente, adotando os princípios e diretrizes norteadores da política urbana, presentes na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, destacando-se a função social da propriedade e das cidades, conforme observamos no capítulo anterior.

Na ECO-32 foi aprovado o *Tratado sobre as cidades, vilas e povoados sustentáveis*, elaborado na ECO-92, que definiu como princípios que devem nortear a política urbana a cidadania, tida como a participação dos habitantes da cidade na condução de seus destinos; a gestão democrática da cidade, submetendo todo o processo de planejamento urbano ao controle e participação da sociedade e a função social da cidade e da propriedade.<sup>67</sup>

No âmbito normativo brasileiro há algumas formas institucionalizadas de participação popular na dinâmica de atuação estatal, eis que a toda a Constituição vem estruturada em cima de garantias ao exercício efetivo de cidadania e de

---

<sup>66</sup> BUCCI, 2003, p. 324.

<sup>67</sup> LEAL, 2003, p. 164.

participação na gestão das políticas governamentais, como condições para a existência do Estado Democrático de Direito, pautado no princípio da soberania popular.

Dentre os institutos positivados está a Ação Popular, regulada pela Lei 4717/65, que consiste no instrumento processual adequado à disposição do cidadão para anular o ato lesivo ao patrimônio público (das três esferas federativas) e ao patrimônio do qual participe o Estado, bem como o ato lesivo à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Já na seara ambiental, também há institutos positivos especiais para garantir esse exercício da potência na esfera pública dos cidadãos. Regulado pelo artigo 225 da Constituição da República, o estudo prévio de impacto ambiental está vinculado ao princípio da publicidade, bem como às formalidades determinadas pela Resolução CONAMA 237/97, em seu art. 3º, no qual é determinado que deva ser garantida a realização de audiências públicas por meio das quais se busque expor aos interessados o conteúdo do produto em análise, esclarecer dúvidas e ouvir suas críticas e sugestões. Tais audiências públicas, além de objetivarem ao final a aprovação de um determinado projeto, servem de mecanismo de efetivação concreta do princípio da participação popular.

No Direito Urbanístico, destaca-se a gestão democrática da cidade como diretriz geral da política urbana<sup>68</sup>, oferecendo também um amplo porém não taxativo rol das possíveis formas de promovê-la, incluindo os debates, as audiências públicas, a iniciativa popular, dentre outros.

Uma gestão participativa, que deve ser realizada em todo e qualquer projeto, programa ou plano destinado ao desenvolvimento urbano, na perspectiva da tutela do direito à cidade. Assim, entendemos que ela percorre todo conteúdo do Estatuto da Cidade como diretriz geral a ser observada em qualquer processo ou procedimento urbanístico.

Neste sentido, foi estabelecida, como a base para a concretização dos instrumentos de política urbana elencados no Estatuto da Cidade, a gestão

---

<sup>68</sup> Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade

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

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Art. 43 oferece formas de se propiciar essa participação).

democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, inciso II do Estatuto da Cidade).

O direito a cidades sustentáveis, ao lado da gestão democrática, também foi definido como diretriz da política urbana brasileira, devendo ser entendido, conforme o inciso primeiro do artigo 2º, “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”.<sup>69</sup>

Portanto, a participação popular tornou-se um dos principais elementos condicionantes da legitimidade das políticas públicas, caracterizando-se os governos denominados democráticos pela presença de “espaços de participação social da gestão dos interesses comunitários”<sup>70</sup>.

A observância aos princípios da igualdade e da soberania popular consagra a cidadania. Como consequência, temos que é condição para a efetivação da Democracia a constituição de espaços para a participação, nos quais a publicidade das informações, a identidade da linguagem e a liberdade no debate são requisitos essenciais. Tais espaços foram reconhecidos, na Constituição de 1988, por meio da inclusão de dispositivos de democracia participativa quando trata das políticas públicas.<sup>71</sup>

A Gestão democrática da cidade pode ser entendida como “a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades, submetida ao controle social e à participação da sociedade civil.”<sup>72</sup>

Assim está definida a gestão democrática como um dos princípios fundamentais que orientam a atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, grupo de organizações brasileiras, formado em 1987- incluindo movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa - , com objetivo de promover a reforma urbana, com base nos princípios de função social da cidade, gestão democrática das cidades e o direito à cidade.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> Nos chama atenção nesse ponto que direito a cidades sustentáveis é compatibilizado com o conceito destacado no capítulo anterior, de Rosângela Lunardelli Cavallazzi, para o direito à cidade, como um feixe de direitos, em que se enquadram os mesmos atributos considerados como elementos para a sustentabilidade das cidades. Dessa forma, considera-se a sustentabilidade como um complexo que vai além da proteção puramente ambiental, para compreender também um complexo de direitos que se interligam para compor um direito de significado mais amplo.

<sup>70</sup> LEAL, 2003, p. 176.

<sup>71</sup> GUIMARÃES, 2010, p. 11.

<sup>72</sup> SAULE JÚNIOR, 2006, p. 22.

<sup>73</sup> Disponível em [http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/quem-somos/historico.html]

A participação toma um valor, uma importância irreduzível, na qual a gestão democrática, por meio da participação popular, ou seja, uma gestão participativa amplia o âmbito de atuação da população no Estado Democrático de Direito.

Seu papel vai para além do direito ao voto, para escolha de um representante de suas demandas que possui mandato por tempo pré-determinado. A participação torna-se um elemento que permeia uma série de processos, sendo elevada ao grau de requisito indispensável, vinculando o agente público ao seu cumprimento.

Para Norberto Bobbio, a ampliação das possibilidades, das oportunidades, dos “lugares” aonde se tem o direito de votar, de deliberar, de participar é um fator que favorece o aumento do desenvolvimento da democracia.

Hoje, se se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o critério não deve mais ser o de “quem” vota, mas o de **“onde” se vota** (e fique claro que aqui entendo o “votar” como o ato típico e mais comum do participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto. (grifo nosso) <sup>74</sup>

Direito à Cidade possui em sua raiz a premissa de justiça social, com ênfase nas obrigações determinadas ao poder público no sentido de empenhar esforços para garantir as condições mínimas para uma vida digna à população.

Nesse tocante, é fundamental que se proporcione um espaço amplo de participação, de interação, para que as pessoas possam exercer a gestão em conjunto com o poder público.

Um dos principais instrumentos trazidos no Estatuto da Cidade, em seu artigo 4º, é o plano diretor, documento através do qual se normatiza o planejamento urbano municipal. É o instrumento básico da política urbana e está sujeito à diretriz estatutária da gestão democrática, conforme expresso no artigo 39 do Estatuto da Cidade.

Todo o processo de elaboração de um plano diretor municipal está sujeito à participação popular, condição que permanece nas fases posteriores à sua entrada em vigor para a fiscalização de sua execução.

---

<sup>74</sup> BOBBIO, 1992, p. 56.

Essa participação deve ser garantida tanto pelo poder legislativo, como pelo poder executivo municipais, por meio da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e das associações representativas de vários segmentos da comunidade; por meio da publicidade aos documentos em questão e todas as demais informações produzidas durante o processo de planejamento; e por meio do acesso de qualquer interessado a essas informações e documentos.

Dessa forma, a gestão do planejamento com a participação da população é mais que um mero acompanhamento de um conjunto de fatos sucessivos. Consiste num espaço maior e mais complexo de oportunidades de explanação de opiniões, de exposição de demandas, enfim, de cooperação, para que o plano possa alcançar a legitimidade democrática.

O controle da gestão, a gestão democrática, a construção de planos e projetos urbanos com a contribuição obtida através da participação popular são exemplos do entendimento do princípio democrático “como princípio informador do Estado e da sociedade”<sup>75</sup>.

No processo de elaboração do anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor municipal de Paraty, visualizamos a importância das questões trazidas pelos cidadãos para o debate público, como fonte valiosa de informações sobre a complexa realidade social, em constante transformação.

A complexidade das relações sociais, o aprofundamento das contradições e a sedução da cidadania ampliou de muito o território da participação gestonária da sociedade civil nas instâncias públicas e provadas de interesse coletivo, provocando a assimilação constitucional e legal do modelo participativo, cuja premissa operativa escora-se no fluxo de informações entre as agências do Poder Público e a coletividade.<sup>76</sup>

Nesse sentido, vale destacar também o que escreveu Maria Paula Dallari Bucci,

Deve-se frisar o sentido da palavra “gestão”, que difere do mero “gerenciamento”, na medida em que a primeira compreende grande amplitude de responsabilidades de coordenação e planejamento, enquanto a segunda, mais usual na tradição das cidades brasileiras, diz respeito à simples execução cotidiana de tarefas e serviços de administração. Assim, a gestão democrática das cidades implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas. (grifos da autora)<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> CANOTILHO, 2000, p. 289.

<sup>76</sup> CASTRO, 2003, p. 468.

<sup>77</sup> BUCCI, 2003, p. 323.

A positivação da gestão democrática, a definição de processos e procedimentos que estejam vinculados à participação da sociedade, tanto na Constituição Federal como no Estatuto da Cidade, criou um ambiente propício à eficácia social do direito à cidade.

Numa diferenciação ao instituto da efetividade e ao da simples eficácia da norma, a eficácia social<sup>78</sup> abrange condicionantes além da mera vigência temporal e territorial para uma perspectiva complementar de quesitos que, articulados, formam o feixe de direitos que compõe o direito à cidade.

Essa articulação, que passa pela observação de como se realizam diretrizes legais e seus efeitos na sociedade, é melhor construída quando se agrega a prática da participação popular na construção de direitos e planos de ordenação urbana. A valorização, ampliação, incentivo e aproveitamento da participação popular resulta em objetos de tratamento social mais legítimos, dotados de uma eficácia social visivelmente intencionada.

A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade possibilitaram institucionalmente o cumprimento da eficácia social, através da participação popular na política urbana. Porém, importantes dispositivos foram retirados do Estatuto da Cidade através de veto, descaracterizando, em grande parte, a estrutura trazida para que a gestão democrática possa alcançar maior grau de eficácia social possível. Destaca-se abaixo os artigos vetados que se referem à participação popular, com as razões de sua fundamentação, publicadas no site oficial do Governo Federal.

O veto do parágrafo 5º do artigo 40, que estabelecia a nulidade da lei que instituisse plano diretor em desacordo com o disposto no parágrafo 4º, traz aos poderes executivo e legislativo a incumbência de garantir condições<sup>79</sup> para a

---

<sup>78</sup> De acordo com Rosângela Lunardelli Cavallazzi, deve-se “Transpor a análise que fica restrita ao plano da eficácia jurídica da norma, para alcançar um plano mais amplo: o da eficácia social da norma, que envolve a sua legitimidade, finalidade e incidência. (...)A eficácia social da norma responde pela necessária aplicabilidade da norma jurídica segundo os critérios da incidência, legitimidade e finalidade e pela sua capacidade de garantir os direitos da coletividade, portanto, em estreita articulação com a tutela do direito à cidade.”

<sup>79</sup> § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

participação do público no processo de elaboração do plano e na fiscalização de sua implementação.

**Razões do veto:**

Reza o § 5º do art. 40 que é "nula a lei que instituir o plano diretor em desacordo com o disposto no § 4º". Tal dispositivo viola a Constituição, pois fere o princípio federativo que assegura a autonomia legislativa municipal.

Com efeito, não cabe à União estabelecer regras sobre processo legislativo a ser obedecido pelo Poder Legislativo municipal, que se submete tão-somente, quanto à matéria, aos princípios inscritos na Constituição do Brasil e na do respectivo Estado-membro, consoante preceitua o caput do art. 29 da Carta Magna. O disposto no § 5º do art. 40 do projeto é, pois, inconstitucional e, por isso, merece ser vetado.<sup>80</sup>

Apesar disso, encontramos no texto de Nelson Saule Júnior a referência de um posicionamento favorável ao fortalecimento da obrigatoriedade da aplicação do parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade. Segundo o autor, a jurisprudência do estado do Rio Grande do Sul “vem se manifestando de forma a considerar que a não garantia dos processos democráticos na produção e implementação do plano diretor geram a caracterização de inconstitucionalidade da lei.”<sup>81</sup>

Essa tendência jurisprudencial reflete um avanço em relação ao cumprimento das diretrizes e objetivos aos quais se vincula o Estatuto da Cidade, independente do veto à “sanção” que seria aplicável ao plano que não cumprisse com a participação.

O veto ao artigo 43, em seu inciso V, previa o referendo popular e o plebiscito como instrumentos de garantia da gestão democrática da cidade, cuja aplicação seria obrigatória, conforme consta no caput do mesmo artigo: “deverão ser utilizados”.

**Razões do veto:**

Tais instrumentos de exercício da soberania popular estão disciplinados na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que, em seu art. 6º, admite a sua convocação por parte de Estados e Municípios, na forma determinada pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. Há, portanto, no ordenamento jurídico pátrio, permissivo legal para a utilização destes mecanismos por parte dos Municípios, desde que observados os ditames da Lei Orgânica Municipal, instrumento constitucionalmente habilitado a regular o processo político em âmbito local.

Instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei nº 9.709/98 já

<sup>80</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/Mensagem\_Veto/2001/Mv730-01.htm]

<sup>81</sup> SAULE JÚNIOR, 2007, p. 276

autoriza a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios.<sup>82</sup>

Segundo JJ. Gomes Canotilho, o referendo é uma “consulta feita aos eleitores sobre uma *questão* ou sobre um *texto* através de um procedimento formal regulado na lei: *procedimento referendário* (grifos do autor)”<sup>83</sup>.

Tomamos do mesmo autor o conceito de plebiscito, que “é, na sua expressão mais neutra, a pronúncia popular incidente sobre escolhas ou decisões políticas, como, por exemplo, a confiança em um chefe político, a opção por uma ou outra forma de governo” (grifos do autor)<sup>84</sup>.

Apesar da previsão desses mecanismos já estar em outra legislação, por se tratarem de formas de participação da população na política urbana como um todo, seria importante frisar sua possibilidade como instrumento de garantia da gestão democrática.

O veto ao artigo 52, em seu inciso primeiro - que previa como improbidade administrativa a conduta do prefeito que impedisse ou deixasse de garantir a participação popular no controle social das atividades do poder público na implementação dos instrumentos previstos no artigo 4º da mesma lei.

**Razões do veto:**

Sabe-se que o chamado controle social dos atos de governo tem natureza muito mais política do que jurídica, sendo certo que seu preciso significado e alcance sempre ensejam controvérsias, de modo a dificultar sobremaneira a sua real efetivação.

Resulta, então, que fixar como ato de improbidade a conduta de não garantir o controle social dos gastos públicos, de forma a sancionar os prefeitos com a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública e a indisponibilidade de bens em razão daquela conduta, significa incluir no ordenamento legal dispositivo de difícil interpretação e aplicação, em prejuízo da segurança jurídica. Mais uma vez o interesse público ficou contrariado, merecendo ser vetado o referido inciso I do art. 52 do projeto.<sup>85</sup>

“O *dever de probidade* está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos”<sup>86</sup>. Esses atos serão invalidados por vício de improbidade, característica de ilegitimidade de atuação na conduta do administrador público.

<sup>82</sup> Disponível em [[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/Mensagem\\_Veto/2001/Mv730-01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm)]

<sup>83</sup> CANOTILHO, 2000, p. 295.

<sup>84</sup> CANOTILHO, 2000, p. 296.

<sup>85</sup> Disponível em [[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/Mensagem\\_Veto/2001/Mv730-01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm)]

<sup>86</sup> MEIRELLES, 2010, p. 110

Conforme o art. 37 parágrafo 4º da CF, os atos de improbidade estarão sujeitos às penas de suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento do erário. Conforme a classificação trazida na lei 8429/92 (lei que dispõe sobre sanções ao administrador público que incorrer em enriquecimento ilícito), os casos de improbidade administrativa podem ser enquadrados em três espécies, dentre as quais as que atentam contra os princípios da administração pública. Um destes princípios, o da *supremacia do interesse público*, corresponde a fins de interesse geral, na medida em que a própria “existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral”<sup>87</sup>

Conforme Rogério Gesta Leal, o Estado passa a ser o principal responsável por promover a gestão democrática pela transformação dessa estrutura social segregacionista, para que o acesso à vida digna seja ampliado aos que não o possuem, cumprindo com as premissas do Estado Democrático de Direito.<sup>88</sup>

Podemos perceber que a Constituição Federal segue, na linha dos princípios basilares de tutela dos direitos do cidadão, a atribuição do dever de prestação pelo Estado, como responsável pela efetivação desses direitos.

Assim, o veto diminui o potencial assegurado para a eficácia social do princípio democrático quando afasta a possibilidade de sanção - instrumento que é fundamental em grande parte da legislação brasileira como forma de impor as determinações legais com maior força de obrigatoriedade.

Norberto Bobbio traça uma definição mínima para democracia: “por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.”<sup>89</sup>

Dessa forma, o veto, em especial o do inciso primeiro do artigo 52 do Estatuto da Cidade, realiza um processo contrário ao defendido por esse autor no sentido de diminuir o espaço de participação, no momento em que retira a sanção que, ao impor maior força de obrigatoriedade à realização da participação popular na política urbana, traria uma maior possibilidade de alcance de eficácia social ao princípio da gestão democrática da cidade.

---

<sup>87</sup> MEIRELLES, 2010, p. 105

<sup>88</sup> LEAL, 2003, p. 152.

<sup>89</sup> BOBBIO, 1992, p. 12.

A análise que realizamos do Estatuto da Cidade à luz dos vetos que foram efetivados explicita o quanto ficou prejudicado o capítulo sobre a gestão democrática da cidade, bem como a garantia da participação popular na elaboração, fiscalização e implementação do Plano Diretor.

Mecanismos extremamente importantes que foram adotados quando da elaboração do Estatuto deixarão de ser aplicados porque foram vetados, e os que não foram vetados perdem sua força de aplicabilidade pelo veto da sanção ao seu descumprimento.

A própria fundamentação dos vetos é inconsistente e não se mostra suficiente para suprimir tais dispositivos. O prejuízo à segurança jurídica alegado para vetar o inciso primeiro do artigo 52 (acerca da improbidade administrativa do prefeito que não garantisse ou impedisse a participação popular no controle social das atividades do poder público) não pode ser comparado à insegurança gerada pelo veto, mediante a perda desse mecanismo de imposição da obrigatoriedade do cumprimento da gestão participativa, base fundamental do Estatuto da Cidade, seguindo a linha de consagração de direitos sociais estabelecida na Constituição Federal.

Apesar disso, o Estatuto da Cidade continua com a sua dimensão da gestão democrática porque estabelece diretrizes para a eficácia social dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que por sua vez estabelece o princípio da gestão democrática.

Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci,

A plena realização da gestão democrática é, na verdade, a única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade (tais como o direito de preempção, direito de construir, as operações consorciadas etc.) não serão ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões.<sup>90</sup>

A concretização do Estatuto da cidade, a realização dos instrumentos nele constados, na perspectiva da eficácia social da norma, depende da mobilização e conscientização populares, para participação nas diferentes formas estabelecidas nesta lei.

O valor dessa participação é justificado diante da pluralidade e heterogeneidade de sujeitos (ainda que reunidos em grupos) e, portanto, da

---

<sup>90</sup> BUCCI, 2003, p. 324.

multiplicidade de possibilidades de interesses públicos. Deve ser assegurada então em todas as etapas dos processos de decisão e formulação de planos de ordenação urbana. Na lição de Nelson Saule Júnior,

“a participação popular no planejamento e na gestão da cidade apresenta várias finalidades: controle e fiscalização social; juridicização e racionalidade no processo decisório; **legitimidade**; imposição de limites à discricionariedade administrativa, ruptura das tradições de sigilo, da arbitrariedade, do tráfico de influência; aumento do grau de **correspondência entre as políticas públicas e as demandas sociais**.” (grifo nosso)<sup>91</sup>

Essa correspondência gera um espaço para que se obtenha legitimidade na tutela do direito a cidade, atingida através de meios democráticos adequados tanto aos preceitos constitucionais quanto aos de norma especificamente urbanística que visam o atendimento aos direitos dos cidadãos de forma compatível com as reais demandas encontradas nos espaços urbanos.

E isso se torna mais factível quando se atribui funções de atuação local, tais como são determinadas as competências municipais para planejamento e gestão das cidades.

“É nesse contexto e nesse cenário comunitário/municipal que existem as maiores possibilidades e energias para potencializar ao máximo as capacidades cidadãs para a reivindicação dos direitos e para o exercício das ações de interesse público.”<sup>92</sup>

Se a participação confere a aproximação da norma com a realidade, quando é exercida em nível local possui mais possibilidades de ser concretizada. Segundo Rogério Gesta Leal, o Plano Diretor é um dos instrumentos mais “factíveis, principalmente por se tratar de uma lei municipal e permitir uma maior aproximação com as necessidades e carências locais”.<sup>93</sup>

José Afonso da Silva, falando sobre os princípios básicos do processo de planejamento local para que seja adequado à realidade defende que

“... o fundamental é que os planos sejam exatamente adequados à realidade do Município, que correspondam aos problemas efetivamente sentidos pela população e àqueles que existem objetivamente, ainda que não estejam bem conscientes na comunidade. Deve-se evitar que os planos sejam feitos de forma acadêmica, isto é, segundo um modelo teórico rígido, que satisfaçam aos técnicos que o elaboram, mas não se coadunem exatamente à realidade do Município, ou aos anseios da população.” (2006. p. 137)

<sup>91</sup> SAULE JR., 2007, p. 275

<sup>92</sup> URREJOLA, 1999, p. 195

<sup>93</sup> LEAL, 2003, p. 144.

Assim, a participação deve ser entendida como condição de legitimidade do planejamento urbano, “afastando-se qualquer interpretação que considere a participação como requisito meramente formal”.<sup>94</sup>

A institucionalização da participação popular na política urbana, através da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, trouxe o instrumento adequado para a construção de uma esfera pública de legitimidade, baseada na abertura ao diálogo mediante transparência e publicidade. Essas são as premissas destacadas por Habermas como condições para que o diálogo na esfera pública seja realizado democraticamente.

A legitimidade se concretiza a partir da interação entre esses diálogos e os processos de elaboração e revisão normativa, bem como na execução de políticas públicas. Essa interação permite que o conteúdo construído, através da participação dos cidadãos nos diálogos sobre as políticas e legislações que se destinam à organização e regulação de suas vidas se transforme em instrumental para a atuação do poder público, inserindo-se nessas leis e políticas públicas.

Essa legitimidade é percebida quando se opera uma constante tradução entre a situação de fato explicitada pelos participantes, e o conteúdo técnico trazido pelos profissionais das diferentes disciplinas que se articulam para tutelar os direitos explicitados nos conflitos que vêm à tona nas cidades.

“Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo.”<sup>95</sup> Essa constante tradução se mostra necessária diante das frequentes transformações que ocorrem na realidade social, no cotidiano das cidades, fator que deve ser observado para buscar a garantia da legitimidade democrática das leis e políticas públicas.

Podemos entender, portanto, que um sistema, ainda que baseado em premissas democráticas, quanto mais fechado às atualizações decorrentes das transformações na realidade, mais se aproxima do despotismo, quando não oferece abertura para que o real penetre nos espaços de tutela jurídica e das

---

<sup>94</sup> GUIMARÃES, 2010, p. 13.

<sup>95</sup> BOBBIO, 1992, p. 9.

políticas públicas. Condiciona as novas situações ao tratamento não destinado a elas, não adequado.<sup>96</sup>

Essa abertura proporciona não apenas a capacidade para absorção de novas características do mundo fático, mas também a própria liberdade ao desenvolvimento dessas novas formações de expressões culturais, sociais, portanto, da forma de vida das populações, em interação com o meio público, com o ambiente. Ou seja, protege a “expansão ilimitada da personalidade humana”<sup>97</sup>

## 2.1

### Condições para o diálogo num processo participativo

Para que se possa realizar a necessária operação de atualização e adequação da norma e das políticas públicas aos novos contextos que surgem na sociedade, deve-se atentar a condições que fornecem um espaço à internalização de conjuntos de pleitos sociais que se desenvolvem, como informadores do que ocorre no mundo da vida<sup>98</sup> em constante transformação.

Nesse sentido, na presente dissertação optou-se por analisar duas importantes contribuições teóricas de Jürgen Habermas, nas quais o autor estabelece pressupostos legitimadores para as interações sociais a partir das condições para a ação comunicativa e as relações discursivas na esfera pública, ambiente onde ocorre a troca de informações e onde elas penetram no âmbito político, capaz de institucionalizar debates.

Habermas procura transportar a idéia moderna de um ideal que atribui a todos os cidadãos os direitos formadores de sociedade, que determinam as estruturas de ordem às quais sua vida estará submetida, buscando traçar uma análise mais próxima à realidade, em sua dinâmica multicultural e heterogênea.

---

<sup>96</sup> Acrescenta-se o que escreve BOBBIO, deixando clara sua preocupação em “fazer descer a democracia do céu dos princípios para a terra onde se chocam corpos os interesses.” (1992, p. 14) É com a abertura do sistema às transformações da sociedade que se realiza essa aproximação, para que o princípio democrático se torne eficaz, não se limitando a uma atribuição principiológica não realizável em termos práticos.

<sup>97</sup> CASTRO, 2003, p. 20.

<sup>98</sup> Segundo Habermas, o “mundo da vida configura-se como uma rede ramificada de ações comunicativas que se difundem em espaços sociais e épocas históricas; e as ações comunicativas, não somente se alimentam das fontes das tradições culturais e das ordens legítimas, como também dependem das identidades de indivíduos socializados.” (2003, p. 111)

Em seu texto sobre a Teoria da Ação Comunicativa, Habermas descreve como se configurou a dinâmica colonizadora do mundo da vida, na qual os sistemas de ordem, seja institucional (o Estado) ou econômica, traçam as tendências, os comportamentos e práticas cotidianas ofuscando as reais liberdades de escolha ideológica, política, de modo de viver.

Seu caminho percorre as teorias liberais e comunitárias<sup>99</sup>, constatando a insuficiência de cada uma delas em, por um lado considerar a força exagerada que possui um indivíduo na sociedade perante o Estado (liberais), e por outro concentrar-se na defesa de uma concepção predominantemente coletiva, na qual o Estado se fortalece como condutor da vida social privada.

Para não deixar de lado nem a necessidade de se possuir um organismo de ordem institucionalizada para controlar de certa forma o exercício das liberdades, pois é infinita a produção de desigualdades e incoerências que resulta de um sistema excessivamente liberal, nem anular as autonomias privadas que constituem importante fator ao desenvolvimento humano, Habermas sugere uma concepção procedimental do direito, na qual haja mecanismos democráticos que assegurem o desenvolvimento dessas duas instâncias de referência.

Nesse sentido, a normatização de instrumentos que visam à tutela do direito à moradia e de garantias e mecanismos que asseguram a participação popular do cidadão na gestão e no planejamento de sua cidade ocupa a posição desse organismo institucional, que assegura ao conjunto social, à comunidade dos cidadãos - sob a tutela de um Plano Diretor Municipal -, a vinculação da atividade do poder público ao atendimento da função social do direito à cidade.

Por outro lado, essa mesma garantia de participação, em todas as etapas da política urbana municipal, fornece o espaço ao exercício das autonomias individuais, no contexto do discurso aberto à amplitude heterogênea de opiniões e demandas.

---

<sup>99</sup> “A relação interna, co-original, entre direitos humanos e soberania popular revela, por outro lado, o objetivo de Habermas de se posicionar, em face do debate entre liberais e comunitários, em uma espécie de posição intermediária que estabelece compromissos com ambos os grupos. A ideia fundamental de Habermas é que a conexão interna entre autonomia privada e autonomia pública não pode ser estabelecida caso os cidadãos não reconheçam a existência de um sistema de direitos quando pretendem legitimamente regular as suas relações através do direito positivo. Esse sistema de direitos é, segundo ele, integrado por cinco categorias distintas: os direitos a iguais liberdades subjetivas; os direitos que resultam do *status* de membro de uma associação voluntária; os direitos de igual proteção legal; os direitos políticos de participação; e os direitos de bem-estar e segurança sociais que tornam possível a utilização dos demais direitos.” (CITTADINO, 2004, p. 174)

E o processo de elaboração de planos diretores, como por exemplo, o anteprojeto de Lei Complementar para o plano diretor municipal de Paraty - objeto de estudo de caso-referência para essa dissertação, a ser apresentado no próximo capítulo -, é o espaço no qual podemos visualizar a representação dessas duas instâncias de referência, quando ocorre, por um lado, a atuação de uma equipe de técnicos, detentores do conhecimento especializado para a construção de um projeto que disponha sobre o tratamento das diferentes questões que devem ser regulamentadas, e do outro, o sistema que envolve os mecanismos de participação popular na construção de referenciais informadores para compor todo o conteúdo do anteprojeto.

No caso, cada cidadão vai poder enxergar a inserção de suas demandas individuais no conjunto sistêmico, dentro do qual interagem as outras demandas, junto à estrutura procedimental para organizar esse conjunto e transformá-lo em um documento com caráter normativo.

O indivíduo, portanto, passa a ser pensado não mais exclusivamente, de maneira egoísta, nem coletivamente, costurado num conjunto indistinto, mas sim na relação com o outro, numa intersubjetividade. Um sujeito que, ao mesmo tempo em que se individualiza, se socializa, construindo, em seus valores, ambos os aspectos dignos de proteção e atenção. Assim, para que se compreenda o direito que lhe é assegurado em cunho individual, é preciso que ele compreenda os direitos dos demais, concebendo-se reciprocamente<sup>100</sup> os direitos a todos os membros da sociedade. Portanto, é nessa perspectiva que deve ser tutelado o direito à cidade.

Emerge na pós-modernidade uma cidadania que articula então princípios que versam sobre os direitos fundamentais do indivíduo às necessidades de reconhecimento intersubjetivo entre os habitantes de uma coletividade, para que se obtenha uma convivência de cunho mais democrático, sem que se visualize

---

<sup>100</sup> Nesse sentido, Gisele Cittadino escreve que: “A subjetividade que caracteriza as identidades individuais e a intra-subjetividade que conforma as identidades sociais vão se constituindo através da internalização e da adoção de papéis e regras sociais que são transmitidas pela via de costumes, valores e tradições concretas. Nesse sentido, as identidades individuais e sociais se constituem a partir da sua inserção em uma forma de vida compartilhada, na medida em que aprendemos a nos relacionar com os outros e com nós mesmos através de uma rede de reconhecimento recíproco, que se estrutura através da linguagem. Há, desta forma, uma inter-relação entre sujeito e sociedade, que se processa através de estruturas lingüísticas, formando aquilo que Habermas designa por intersubjetividade.” (CITTADINO, 2004, p. 91)

esses habitantes de forma universal, ou seja, tutelar a todos observando suas particularidades.

Para que se consiga aproximar a realidade desse objetivo, deve-se então delinear um caminho aberto ao conhecimento e à compreensão dessas particularidades de indivíduos e grupos de indivíduos, bem como à sua participação na constituição dos ditames que organizam uma sociedade que a eles se refere.

Habermas destaca como referência para a validade de uma norma, segundo a sua legitimidade, a aceitação, garantida em nível médio, pelos cidadãos aos quais a norma se destina, bem como a: “idéia de autolegislação – ou da suposição da autonomia política dos cidadãos associados – que resgata a pretensão de legitimidade das próprias regras, ou seja, aquilo que as torna realmente aceitáveis.”<sup>101</sup>

A determinação de obrigatoriedade à participação popular que deve ser realizada nos processos de elaboração, revisão e fiscalização de planos diretores, como pode ser verificado no processo de revisão do plano diretor estudado no caso-referência do município de Paraty, destina-se à proteção e efetivação dessa autonomia, mediante utilização dos mecanismos estruturados para que ocorra diálogo em conjunto com a população, na perspectiva do alcance da eficácia social da norma. Assim, o grau de participação atingido durante esse processo vai ser fator determinante para mensurar a legitimidade das normas do plano diretor, a partir do momento em que for aprovado.

Essa autolegislação configura uma prática de autodeterminação, a partir da qual o direito extrai sua força integradora, calcado, então, em fontes da solidariedade social.

Habermas propõe que a ação comunicativa proporciona a efetivação dessa conexão democrática. A comunicação é a forma adequada de se estabelecer consensos, legitimar direitos e verificar os desenvolvimentos do mundo da vida. Se, por um lado, mostra-se necessário o direito para organizar e colonizar o mundo da vida, por outro, porém, o direito deve atentar para essa heterogeneidade intersubjetiva e abrir caminhos para o diálogo com o mundo da vida, buscando a legitimidade do ordenamento normativo.

---

<sup>101</sup> HABERMAS, 2003, p. 61.

Este autor descreve o que seria uma situação ideal de fato para que ocorra a ação comunicativa, pressupondo igualdade de condições, ausência de coerção (para o sentido da comunicação – jogo de interesses) e o igual comprometimento e seriedade dos participantes, contribuindo assim para a composição de um território de imparcialidade, onde os efeitos da comunicação são aceitos. Mas como esse é um modelo contra fático, eis que estas condições dificilmente ocorrem, Habermas considera que a legitimidade será tanto atingida quanto maior se aproximar desta situação.

Pode-se considerar que, no processo de elaboração do anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor municipal de Paraty - a ser analisado no capítulo seguinte -, visualizamos, ainda que de forma insuficiente, como veremos na análise do anteprojeto em relação ao plano diretor anterior do município, quanto à dimensão da participação popular, que houve uma maior aproximação à situação ideal de comunicação, seja no momento do processo anterior à elaboração do anteprojeto, seja no conteúdo do seu texto, que prevê um sistema participativo para o acompanhamento da execução do plano.

A falta de conhecimento e o tratamento imposto pelo sistema capitalista à organização da sociedade promovem uma colonização do mundo da vida, condicionando tendências para a ação comunicativa que se afastam dos ideais de justiça democrática, participativa. Ocorre uma “racionalización unilateral o coisificación de la práctica cotidiana (...) esa dinámica incontenible”<sup>102</sup> que domina, e muitas vezes retira, a liberdade do povo.

No exemplo de Paraty, quanto à insuficiência acima apontada, um dos motivos para que ocorresse dessa forma foi a falta de conhecimento adequado, por parte dos cidadãos em geral, para que a sua participação fosse mais ampla, eficaz, de forma a propor intervenções mais concretas, ficando sujeitos ao consentimento relativamente passivo, baseando-se nas informações gerais que eram fornecidas pelo poder público nas reuniões destinadas à exposição do tema.

Na oposição à sistemática racional burocrática que ameaça as livres formações de opinião, impõem-se os movimentos sociais compostos de solidariedade, formados autonomamente (ou por instrumento de incentivo de política pública), numa arena denominada esfera pública.

---

<sup>102</sup> HABERMAS, 1987. p. 462-469

Habermas destaca com ênfase a importância desse ambiente de trocas entre os ordenadores institucionais e os atores sociais formadores de vontades coletivas. São espaços de exercício de cidadania, na forma como ela vem sendo concebida, intermediária entre o individualismo liberal e o universalismo comunitário, podendo ser exercida de forma livre, indeterminada.<sup>103</sup>

Consiste um espaço social comunicativo onde existem mecanismos informais que geram determinadas opiniões públicas discursivas, a serem assimiladas pelos representantes políticos dessas vontades aí formadas para que se materializem, se transformem em instrumento.

A participação simétrica de todos os membros exige que os discursos conduzidos representativamente sejam porosos e sensíveis aos estímulos, temas e contribuições, informações e argumentos fornecidos por uma esfera pública pluralista, próxima à base, estruturada discursivamente, portanto diluída pelo poder.<sup>104</sup>

Pressupõe que exista essa relação de porosidade<sup>105</sup> que permita que os produtos desse debate na esfera pública penetrem no sistema institucional, formal, tutelando-se as demandas desenvolvidas pela constante reciclagem de diálogos e exposição de inovações no mundo da vida.

A necessidade de observar as transformações na esfera pública, o que nela é produzido serve de: material para produção de instrumentos normativos; de políticas públicas; de análise de legitimidade do ordenamento jurídico. Os moradores da cidade têm que ser ouvidos no processo de construção, implantação e execução do Plano Diretor, pois são os verdadeiros detentores da potência que se visualiza nas esferas do mundo da vida.

No caso-referência de Paraty, ao final de uma série de reuniões comunitárias, a Prefeitura Municipal publicou em seu site oficial a afirmação de que todo o conjunto de informações adquirido e construído nesse processo foi aproveitado. Ainda que não se possa considerar que o processo participativo fora totalmente eficaz, para que esse conjunto de informações seja suficiente para

<sup>103</sup> As imposições da burocracia estatal e do sistema econômico representam uma ameaça à desenvoltura de concepções democráticas na esfera pública. Habermas privilegia, para que isso ocorra, a atenção ao princípio do discurso, nas condições a serem respeitadas para que se dê de forma livre, legítima, a princípio não contaminada; assim assegurando também uma participação plena no debate que ocorre nesse âmbito.

<sup>104</sup> HABERMAS, 2003, p. 227.

<sup>105</sup> Os mecanismos que permitem que exista essa relação de porosidade são os órgãos que atuam intermediando o debate, ou seja, os representantes políticos captadores de informações do diálogo recorrente na esfera pública.

conferir a plena legitimidade democrática ao Plano Diretor municipal, quando este for aprovado, as transformações que forem realizadas com base na inclusão dos frutos das reuniões públicas comunitárias representam a ocorrência, em alguma medida, dessa porosidade.

Habermas descreve que seriam assegurados constitucionalmente os direitos de atuação na esfera pública compondo um conjunto de atributos de liberdades negativas e positivas, em que se protege inviolabilidades de privacidade, bem como autonomia em relação às opiniões, às formações de associações e os mecanismos de participação política formais, nos quais o voto, e as arguições sobre atos administrativos ou políticas sociais têm lugar.

Habermas coloca como ponto essencial o princípio da publicidade, como possibilitador de um alcance dos atores sociais ao conteúdo estimulador e embasador de debates importantes. A essa publicidade referem-se elementos como a transparência nas atuações, a publicação em si desses atos, bem como a abertura das instituições a esse espaço de interação entre as vozes dos atores sociais e comunidades.

Na mesma sintonia, Carlos Roberto Siqueira Castro escreve que

O direito a informação, que compreende de modo amplo o direito a ser informado e ter acesso às informações necessárias ou desejadas para a formulação do conhecimento, constitui por certo, juntamente com o direito à vida, a mais fundamental das prerrogativas humanas, na medida em que o saber determina o entendimento e as opções da consciência, o que distingue os seres inteligentes de todas as demais espécies que exercitam o dom da vida. Trata-se, também, do pré-requisito mais essencial ao regime democrático, sabido que os indivíduos e sobretudo um povo desinformado e destituído da capacidade de crítica para avaliar o processo social e político acham-se proscritos das condições da cidadania que dão impulso aos destinos das nações.<sup>106</sup>

Os cidadãos não podem cumprir o papel de meros espectadores, devem concorrer para o funcionamento do sistema e, para isso, não bastam os direitos assegurados normativamente, deve haver um aprimoramento nas formas de divulgação e de atração das atenções para que eles se desloquem dessa situação de mero espectador e se tornem coatores.

O sistema capitalista e a administração pública que a ele está sujeita, estabelecem bloqueios às possibilidades de participação, rompendo com os

---

<sup>106</sup> CASTRO, 2003, p. 437

princípios constitucionais, com o “modelo de comunidade que se determina a si própria, passando pela prática dos cidadãos.”<sup>107</sup>

Habermas considera que as bases jurídicas para a defesa dos direitos políticos dos cidadãos, que pressupõe a autonomia social dos mesmos, está pautada nas liberdades subjetivas e nas garantias sociais institucionalizadas. Então, a proteção juridicamente estabelecida do direito a participação é essencial para que ocorra a ação comunicativa.<sup>108</sup>

Fundamental para o exercício da participação, a informação demonstra ser um dos principais elementos que concorrem para a eficácia do ideal democrático,

Democracia e informação são, assim, no plano das realidades virtuais da organização democrática, conceitos complementares entre si, pois é exatamente no sistema do pluralismo de opinião onde avulta a importância da informação como fator de formação de consciência coletiva, na qual assenta a fonte primacial do poder na comunidade política.<sup>109</sup>

Portanto, percebe-se uma relação de complementaridade que possuem as duas esferas, ou seja, a esfera burocrática e a esfera dos debates públicos, como no caso-referência de Paraty em que, para a elaboração do anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor, ocorreu a presença, em todo o processo, de dois ambientes: o grupo formado pelos técnicos e servidores dos órgãos públicos (como por exemplo os membros Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA, os profissionais contratados pela prefeitura para elaboração do anteprojeto de lei e representantes do Instituto do patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN) e o ambiente no qual se articulavam os setores de representação comunitária, que ora estavam realizando atividades específicas em seu âmbito de atuação, ora se juntavam em reuniões gerais que incluíam a presença da população como um todo, ou delegados representantes das diferentes localidades do município.

A esfera dos debates públicos refere-se tanto ao espaço de relação das demandas populares com os órgãos estatais, como às desenvolvuras que se formam autonomamente, de maneira independente e informal, mas com essência legítima democrática, dada sua raiz.

---

<sup>107</sup> HABERMAS, 2003, p. 109.

<sup>108</sup> Idem.

<sup>109</sup> CASTRO, 2003, p. 438.

Quando se dá extensa primazia aos institutos burocráticos, não se atende aos reais interesses e necessidades dos cidadãos. Ocorre uma racionalização da prática comunicativa de forma unilateral, impositiva (seja lá por que meios mais ou menos diretos), na qual “la burocratización se apodera de los procesos espontáneos de formación de la opinión y de la voluntad colectivas y los vacía de contenido”<sup>110</sup>.

No caso-referência de Paraty, ocorre uma situação onde a falta de conhecimento suficiente, por parte da maioria dos cidadãos, para participar dos diálogos junto à pré-determinação de formas e conteúdos que compõe o texto do anteprojeto de Lei Complementar analisado, ofusca a possibilidade dos indivíduos e grupos de indivíduos de exercerem seu potencial de gerador de opinião, expositor de demandas sociais.

Como resultado, a população pode acabar se sujeitando a um plano diretor que, quando aprovado, não seja totalmente condizente com a realidade municipal, acabando por, embora dotado de representações louváveis de uma ética democrática no conteúdo de seu texto, se traduzir em mais um modelo aplicado por uma equipe de profissionais que já está a algum tempo elaborando projetos para planos diretores em algumas cidades brasileiras.<sup>111</sup>

A razão universal funcionando na mente dos homens levou a uma significativa perda da singularidade dos conhecimentos humanos sociais, tentando-se aplicar-lhe o mesmo método, para que fosse necessário transcender essas particularidades, seus próprios valores e emoções - os quais também possuem sua razão, mas não são comensuráveis -, então em desvantagem face às pretensões de uma ordem fixa, previsível, tão contrária à realidade quanto o mais absurdo dos sonhos.

O que vigora é então essa imprevisibilidade<sup>112</sup>, o homem é um ser histórico, um produto da história, não aprisionável em um modelo.

---

<sup>110</sup> HABERMAS, 1987. p. 461.

<sup>111</sup> Informação sobre a equipe contratada para a elaboração do projeto de lei complementar para o novo plano diretor de Paraty já possuir um histórico de experiências em planos diretores anteriores de outras cidades, adquirida em entrevista com a Vice-Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil-OAB de Paraty.

<sup>112</sup> Sergio Costa coloca essa questão da imprevisibilidade inclusive como um impasse às garantias de demandas reconhecidas pelas ciências sociais, pois quando isso ocorre, muitas vezes já não se conforma com o novo contexto modificado rapidamente. Assim, ele diz que se deve ter em mente essa inconstância para trabalhar a questão com a noção de se “remover qualquer ilusão de que os cientistas sociais possam oferecer previsões confiáveis sobre os desafios que se colocarão para a democracia no século XXI.” (2001, p. 462).

Enfatiza-se então, nessa linha, contemporânea a compreensão das diferentes vertentes formadoras de realidade em constante transformação. Se o Estado toma papel importante na organização, na manutenção da paz, na proteção e promoção dos interesses e necessidades da coletividade, nada mais adequado então do que ouvir esses cidadãos e absorver as construções que se formam em seu debate. Isso sim significa promover inclusão política, e não apenas um direito ao voto.

Nesse sentido, as condições para que se obtenha racionalidade nos resultados de mediação na esfera pública, ou seja, as condições para a formação adequada do poder comunicativo pressupõem que se propicie uma ampla participação através de: espaço, informação; liberdade quanto aos temas postos em debate, bem como a ausência de coerção sobre a coerção de opinião dos participantes.

Outro aspecto elementar a se observar nesse debate é que as formas de interação em sociedades contemporâneas são complexas, sendo necessária uma atenção especial ao fato de que

No Estado de direito delineado pela teoria do discurso, a soberania do povo não se encarna mais numa reunião de cidadãos autônomos facilmente identificáveis. Ela se retira para os círculos de comunicação de foros e corporações, de certa maneira destituídos de sujeito. Somente nesta forma anônima o seu poder comunicativamente diluído pode ligar o poder administrativo do aparelho estatal à vontade dos cidadãos.<sup>113</sup>

Assim, o espaço necessário para a formação da adequada comunicação deve possuir abertura para proporcionar uma livre aceitação das diferentes referências de manifestações que possuem o condão de diálogos no qual se expressam as variadas formas através das quais se dissemina a coletividade. Essas manifestações possuem cunho social, humanitário e educador.

Em Paraty, podemos exemplificar essa situação. Existem no município comunidades originadas de diferentes raízes, como os quilombolas, os indígenas e os caiçaras. São pessoas cuja interação e adaptação com a cidade desenvolvida, urbanizada, se opera de forma mais paulatina. Eles possuem a preservação de seus meios de vida protegidos pela lei, o que gera um freio às transformações impostas pela cidade que cresce próxima ao seu lugar de moradia. Possuem associação de moradores, aprimorando sua inserção no meio político através de representantes

---

<sup>113</sup> HABERMAS, 2003, p. 173.

da comunidade, que geralmente são mais esclarecidos do que a maioria, mas também acabam limitados diante seu conhecimento simples característico dessas representações culturais.

Quando esses grupos encontram-se reunidos junto ao resto da população da cidade, que possui desde populações de baixa renda, proprietários de alto poder aquisitivo (que visitam suas propriedades periodicamente, para desfrutar de viagens a passeio), dentre outros, pode-se verificar um grupo altamente plural, com uma gama diversificada de referenciais culturais, de demandas e níveis de capacidade para participação no diálogo.

E é a partir desse diálogo, estruturado com as condições que garantam o livre exercício de opinião, a livre manifestação, que serão gerados produtos que transmitam ao poder público a reunião da vontade dos cidadãos. Essa soberania popular disseminada deve ser levada em consideração, para que possam ser captadas as informações que ela tem a oferecer, principalmente aquelas trazidas pela população de menor nível de esclarecimento sobre determinadas questões, como no caso do processo para a revisão do plano diretor, cujo conteúdo possui uma complexidade não compreensível, de imediato, por todos os cidadãos.

Se isso não for levado em consideração, o resultado absorvido no diálogo não será o devido retrato da realidade, penderá pela supressão de importantes referenciais que se encontram a partir do entendimento sobre a existência de um poder comunicativamente diluído.

Nesse sentido, os cidadãos ocuparão a posição, demonstrada anteriormente nesse item, de mero espectador, cujas considerações não adquirem o espaço de intervenções concretas.

Ressaltamos que o resultado sujeita os cidadãos à posição de mero espectador gera efeitos potencialmente negativos à população do município como um todo, prejudicando, em maiores proporções, as pessoas cujo interesse não foi devidamente absorvido pelo poder público.

Marinella Machado Araújo, ao comentar a Teoria discursiva de Habermas, considera que,

A democracia participativa, analisada sob o viés da teoria do discurso, assenta-se na garantia de acesso a qualquer indivíduo em pleno gozo de seus direitos políticos. Direito esse de exercer, em todos os graus, a liberdade de participação nas discussões e resoluções de problemas atinentes à **sociedade na qual esses indivíduos estão inseridos**. Com efeito, a democracia participativa demanda para

a sua efetiva concretude, **a ação da soberania popular pelo instrumento dialógico**. (grifo nosso)<sup>114</sup>

Assim, a autora afirma ainda que, para que o exercício desse direito possa ser concretizado, ou seja, para que ocorra o diálogo nas condições mínimas estabelecidas por Habermas para a legitimidade discursiva, a administração pública deve instituir mecanismos para fortalecer a participação.<sup>115</sup>

Em Paraty, como veremos no próximo capítulo, o processo participativo para a elaboração do anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor municipal não foi feito de forma suficientemente capaz para proporcionar essa ação da soberania exercida através do diálogo.

Cientes das dificuldades em reunir os cidadãos das diferentes origens culturais e de classes sociais, da dificuldade em obter o entendimento de todos sobre os temas que dizem respeito ao processo participativo, que é fundamento para a elaboração de Planos Diretores em conformidade com os princípios e garantias constitucionais, os responsáveis contratados pela prefeitura deveriam criar uma estrutura que articulasse melhor essas dificuldades.

No caso, eles tinham conhecimento dessa dificuldade, e do resultado que se podia esperar. Portanto, assumiram a responsabilidade pelo produto insuficiente da participação popular operada nesse processo.

Esse diálogo percorrido na esfera pública ocasiona não apenas entendimentos sobre os procedimentos racionais praticados pelo poder administrativo e político, não apenas ratificações da prática institucional para considerá-las legítimas, mas também se torna um “gerador de potenciais de poder”<sup>116</sup>, de força criadora. Não é uma potência que cria diretamente leis, eis que para isso existem requisitos formais específicos, mas uma voz de prática autônoma legítima que deve ser transformada em efetivo instrumento estatal. Até porque o “poder administrativo não deve reproduzir-se a si mesmo e sim, regenerar-se a partir da transformação do poder comunicativo”<sup>117</sup>.

Através dos instrumentos políticos representativos e da abertura e observação dos demais diálogos desenvolvidos na esfera pública é possível captar

---

<sup>114</sup> ARAÚJO, 2009, p. 122.

<sup>115</sup> Idem, p. 123.

<sup>116</sup> HABERMAS, 2003, p. 186.

<sup>117</sup> HABERMAS, 2003, p. 190.

esses potenciais de criação, e assim concretizar uma gestão participativa, de legitimidade democrática.

Ou seja, os direitos inerentes à cidadania protegida institucionalmente formam o “complemento necessário para a juridificação potencial de todas as relações sociais”<sup>118</sup>, para que o ordenamento jurídico possua seu conteúdo normativo em sintonia com as atualizações do mundo da vida.<sup>119</sup>

Por essa ótica, a participação popular deve ser assegurada para que ocorra a inclusão das atualizações que se operam sobre a realidade no ordenamento jurídico, de modo a torná-lo, constantemente, mais próximo à legitimidade democrática.

Um exemplo de momento em que deve ocorrer essa inclusão é a revisão do plano diretor municipal, tal como ocorre no município de Paraty, no qual, através dos debates públicos realizados em algumas reuniões, coletaram-se informações para integrar a elaboração do texto do anteprojeto de Lei Complementar a ser enviado à Câmara Municipal para aprovação, de modo a se realizar, assim, a juridificação das transformações na dinâmica das relações sociais.

Como bem realça Boaventura de Souza Santos, “o efeito essencial da expansão do princípio democrático é a criação de possibilidades de transformação qualitativa da democracia na direção de uma democracia participativa.”<sup>120</sup>. Assim, deve o Estado criar formas positivas de interação com a esfera pública, a fim de assegurar condições mínimas para que se exerça a potência de transformação e intervenção popular. Tendo como referência a natureza imprevisível, inacabável dessa alterabilidade social, esse caminho deve ser aberto para novas maneiras de se realizar essa comunicação.

No contexto de desenvolvimento de uma sociedade cada vez mais participativa, seja pelas oportunidades à participação garantidas na legislação, seja pela construção de movimentos sociais para demandar a tutela de direitos,

---

<sup>118</sup> HABERMAS, 2003, p. 105.

<sup>119</sup> Ainda citando Habermas, “O núcleo dessa cidadania é formado pelos direitos de participação política, que são defendidos nas novas formas de intercâmbio da sociedade civil, na rede de associações espontâneas protegidas por direitos fundamentais, bem como nas formas de comunicação de uma esfera pública política produzida através da mídia.” (HABERMAS, 2003, p. 105)

<sup>120</sup> SANTOS, 2005. p. 69-70.

podemos verificar a existência de sujeitos sociais ativos, ansiosos por definir quais são seus direitos e aqueles que se adéquam às suas realidades.

Conceitos como autonomia, participação, formas alternativas e autogestão entram em relação com a sociedade de forma necessária. Desenvolve-se uma esfera pública não estatal, formada por movimentos sociais e formas de união de pessoas para fins diversos.

Nesse ponto, destacam-se as associações de cidadãos para concretização de interesses cuja prestação estatal não atinge efeito ou, em se tratando do surgimento de novas questões, para uma mobilização em função da entrada do tema em pauta nas comunicações da esfera pública.

Podem surgir grupos que pretendem reclamar, demandar atuações por parte de órgãos públicos, que pretendam uma proteção diferenciada a determinados contextos culturais, que pretendam promover aprimoramentos em determinada classe trabalhista, que pretendam servir de porta-voz de anseios populares, bem como consultores de camadas populares, dentre outras inúmeras possibilidades.

Podemos perceber, no trajeto apresentado no capítulo anterior, acerca da luta dos movimentos sociais para concretização do direito à cidade, um exemplo significativo do potencial de reivindicação representado na união de cidadãos motivados por causas legítimas.

Essa batalha culminou na positivação do direito à cidade como um dos direitos sociais constitucionais e na publicação do Estatuto da Cidade, garantindo a participação popular como diretriz basilar da política urbana.

Por outro lado, há movimentos comunitários que não resultam necessariamente em tamanha mobilização social (tal como ocorreu na luta pela regulamentação da reforma urbana), mas que representam a atuação popular autônoma, demonstrando a capacidade de reunião para a realização de um interesse comum, a capacidade de solidariedade.

As formas não institucionais de produção de ações por associação de cidadãos, a partir deles e não por uma prestação estatal, vêm sendo desenvolvidas a partir dos contextos locais.

Dessa forma, pode-se abranger de forma mais próxima as particularidades que tomam lugar na vida em sociedade, em contraposição aos sistemas estatal e econômico que caracteristicamente impõem tratamentos concentrados e

totalitaristas, acabando por declarar uma suposta igualdade entre os sujeitos, porém resultando em permanente desigualdade e injustiça social.

É necessário que o poder público ofereça a devida atenção a essas novas formações de opiniões e projetos que chegam ao debate na esfera pública, pois a “existência de canais permanentes de negociação junto aos diversos órgãos do Estado permitirá a institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais.”<sup>121</sup>

Essa abertura à absorção, tanto das discussões realizadas através de políticas públicas, quanto das produções de opinião e conhecimento através de iniciativas populares autônomas não necessariamente em formas pré-definidas em lei, é fator determinante para o atendimento aos preceitos constitucionais de gestão democrática e da funcionalização de institutos que ocorreu na Constituição de 1988. Foram condicionados ao cumprimento de uma função social temas como a ordem econômica, o regime da propriedade e o Direito Urbanístico como um todo.<sup>122</sup>

Nelson Saule Júnior escreve que

A incorporação da função social das cidades como preceito que deve balizar a política urbana à luz do desenvolvimento sustentável aponta para a construção de uma nova ética urbana, em que os valores da paz, da justiça social, da solidariedade, da cidadania, dos direitos humanos predominem no desempenho das atividades e funções da cidade, de modo que estas sejam destinadas à construção de uma cidade mais justa e humana.<sup>123</sup>

Na verdade, o que ocorre não é uma absorção indiscriminada das práticas emergentes, mas um processo que inclui a juridicização de tendências que atravessam, de modo a justificar a eliminação das exceções em benefício da regularização e o reconhecimento de práticas sociais.<sup>124</sup>

Ao elaborar projetos de planejamento urbanístico, e também quaisquer outros projetos e normas que versem sobre temas de direito à cidade, é importante

<sup>121</sup> BREDARIOL e LISZT, 1998. p. 33

<sup>122</sup> Quanto à função social disposta na constituição, vale ressaltar um aspecto que José Afonso da Silva faz questão de pontuar no trecho: “O princípio da função social da propriedade tem sido mal definido na doutrina brasileira, obscurecido, não raro, pela confusão que dele se faz com os sistemas de limitação da propriedade. Não se confundem, porém. Limitações dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário; enquanto a função social interfere com a estrutura do direito mesmo.” (SILVA, 2006. p. 75) Ou seja, a função social, ainda que se fale especificamente da atribuída ao direito de propriedade, vem a ser muito além de uma imposição restritiva deste direito, envolvendo outros elementos do exercício como um todo, no sentido de imprimir ao proprietário atitudes de cunho positivo, promovendo a função social.

<sup>123</sup> SAULE JR., 2007. p. 55

<sup>124</sup> CAVALLAZZI, 2007. p. 60

fazer uma prévia análise acerca da viabilidade, das possibilidades de um determinado plano obter eficácia em termos de viabilidade estrutural e econômica para ser realizado o que for planejado, e eficácia, a partir de uma sensibilidade quanto às necessidades da população, às aspirações populares, ao bem-estar do povo, que deve ser o objetivo primordial de qualquer plano.

Essa sensibilidade deve ser “captada por via democrática, e não idealizada autoritariamente, como é comum nos tecnocratas e nos salvadores do ‘bem comum’ subjetivamente projetado.”<sup>125</sup>

Essa captação se dará através da interação entre os sujeitos públicos e as camadas populares, sujeitos civis, grupos de interesses, categorias sociais, categorias econômicas, destinatários das normas e projetos a serem produzidos acerca da ordem urbanística.

Nesse sentido, a legitimidade para atuar nas esferas administrativas e judiciais, seja através de voto, proposição de projetos, acompanhamento de funções desempenhadas por agente públicos, arguições judiciais nos moldes da lei ou outras formas de participação popular, é importante para “assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais como um interesse difuso de todos os habitantes da cidade.”<sup>126</sup>

A partir dessa abertura, é possível compreender melhor fatores que, no contexto metódico, não aparecem como possibilidade de sentido, não são sequer considerados como possibilidades no julgamento e filtro subjetivo científico moderno, que macula o conhecimento e a cultura até os dias atuais.

A captação das demandas sociais tem que se dar também no processo de produção jurídica (ambiente que trata de todas as áreas da vida humana), proporcionando-se um espaço às movimentações autônomas e espontâneas provindas de camadas populares (destinatários do material jurídico), para que se aproxime os ordenamentos jurídicos de legitimidade democrática e os atualize perante as condições que a realidade cria.

O que é ou que sentido tem uma República baseada na dignidade da pessoa humana? A resposta deve tomar em consideração o princípio material subjacente à idéia de dignidade da pessoa humana. Trata-se do *princípio antrópico* que acolhe a idéia pré-moderna da *dignitas-hominis* (Pico della Mirandola) ou seja,

---

<sup>125</sup> SILVA, 2006. p.110

<sup>126</sup> SAULE JR., 2007, p. 54

do indivíduo conformador de si próprio e da sua vida segundo o seu próprio projecto espiritual “<sup>127</sup>

O projeto baseado em um modelo, por si só, não é capaz de compreender a realidade. Dessa forma, os planos diretores, os demais projetos de lei e políticas públicas que incidem sobre o planejamento urbano não podem seguir uma orientação exclusivamente vertical, sem compartilhar com a sociedade a oportunidade de estabelecer normas e procedimentos adequados às especificidades de cada local, de cada formação social.

Essa incapacidade de um projeto estritamente baseado em um modelo para compreender a realidade se deve ao fato de que esta é dinâmica. Conforme colocado no capítulo anterior, a cidade não é a mesma um minuto depois: ela está em constante transformação.

Assim, os planos, quando elaborados, e posteriormente quando implementados, devem possuir um espaço às atualizações que ocorrem a partir desta dinâmica. Citando Rogério Gesta Leal,

A dinâmica da cidade não permite um modelo pronto e acabado de planejamento, o que torna indispensável a participação da sociedade civil e confere novos paradigmas ao exercício do poder, mesmo através de estruturas informais de mobilidade política e social, construídas para defender os interesses da comunidade e promover a negociação política com o Estado e os setores detentores do poder econômico. Tudo isso contribui para o rompimento de estruturas formais já falidas e abre espaço para uma democracia um pouco mais real e efetiva.<sup>128</sup>

Retomando o que Bobbio diz - citado no início deste capítulo -, acerca da dinâmica da democracia, consideramos o processo de planejamento, o plano diretor em si, como exemplos dos espaços nos quais deve ser assegurada essa possibilidade de transformação, segundo as informações trazidas pela população no processo de planejamento no qual é assegurada, em todas as fases, a sua participação.

No caso-referência do Município de Paraty podemos visualizar essa abertura através das diversas reuniões realizadas para a construção de uma visão técnica diagnóstica e de uma visão comunitária, que serviram como uma das importantes bases para a elaboração do anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor. Ainda que tenha sido realizada a participação popular de

---

<sup>127</sup> CANOTILHO, 2000. p. 225.

<sup>128</sup> LEAL, 2003, p. 170.

forma insuficiente para sanar as dificuldades encontradas e previstas para o processo participativo, pode-se considerar que houve uma relativa abertura verificada através do conteúdo dessas reuniões, publicado no site da prefeitura municipal de Paraty, sobre o qual falaremos no capítulo seguinte.

Encontramos na obra de Canotilho a concepção do povo como “grandeza pluralística”, ou seja,

“como uma pluralidade de forças culturais, sociais e políticas tais como partidos, grupos, igrejas, associações, personalidades, decisivamente influenciadoras na formação de opiniões, vontades, correntes ou sensibilidades políticas (...)”<sup>129</sup>

Essa pluralidade pode ser percebida pela quantidade de diferentes sujeitos, diferentes grupos culturais, sociais, econômicos, pela variedade de possíveis expressões subjetivas encontradas nesses grupos, determinadas tanto pela origem quando pelos desenvolvimentos de interações em diferentes ambientes por onde passam os sujeitos - individuais e coletivos.

Dessa forma, a deliberação entre os sujeitos plurais, ainda quando se atinge acordos racionais sobre questões coletivas, não “se traduz em um consenso abstrato inteiramente situado à margem dos processos históricos concretos”, das particularidades disseminadas nessa pluralidade que se expressa no mundo da vida.<sup>130</sup>

Para Habermas, o pluralismo é o cerne principal da democracia contemporânea. O autor “toma o pluralismo – tanto o da diversidade das concepções individuais sobre o bem, como o da multiplicidade das identidades sociais – como uma das marcas definitórias da democracia contemporânea.”<sup>131</sup>

Torna-se importante destacar nesse momento, um referencial buscado nas bases na psicologia para auxiliar na construção de nossos entendimentos sobre a participação popular.

A seara da política é área de pensadores que dialogam sobre a vida humana, dotados de subjetividade e psique - fonte infinita de diferentes formas de comportamento. Assim, aproveita-se aqui as considerações de Winnicott acerca das variáveis tendências de comportamento humano que podem ser resultado da

---

<sup>129</sup> CANOTILHO, 2000. p. 75.

<sup>130</sup> CITTADINO, 2004, p. 113.

<sup>131</sup> CITTADINO, 2004, p. 170.

experiência dos indivíduos e/ou grupos de indivíduos com diferentes “ambientes” ao longo da vida.<sup>132</sup>

O fato de ser o homem um sujeito histórico demonstra que nenhum ordenamento pode manter-se fechado às novas demandas que surgem no caminhar da história. Não podem ser previstos todos os possíveis comportamentos humanos, mas sim traçar tendências de como se darão as ações em sociedade.

Essas tendências também têm uma variabilidade imensa, de acordo com o ambiente, ou seja, o contexto que fizer parte da vida de um sujeito - desde a família até a classe social em que se encaixa, a forma de governo do Estado do qual é nacional, dentre outras variáveis que podem incidir sobre um indivíduo.

No contexto social, nos campos de interação entre o poder público e a população, podem ser verificadas pluralidades de sujeitos, de grupos, que se diferenciam segundo características próprias, determinando uma necessidade de tratamento (tutela) específico, não generalizado - ao contrário da forma como foi aplicada a igualdade conquistada como princípio na idade moderna.

Compreendendo e aceitando as alteridades, deve-se abrir espaço para as particularidades que cada tutela estatal deve observar. E este espaço vai permitir uma participação mútua de sujeitos, públicos e particulares, como informadores das transformações pelas quais passa a realidade humana.

Deve ser dado o devido valor ao potencial popular como fonte de atualização dessas informações, eis que, destinatários do que se institucionaliza como norma de comportamento, legítimo é o procedimento que valorize este grupo.

Para Donald Winnicott, os prováveis destinos de um homem em sociedade não atingem, necessariamente, conforme determinou Freud, o mesmo resultado. Assim, o desenvolvimento individual dos sujeitos, de sua personalidade, será traçado conforme as condições às quais se exponha.

A essas condições Winnicott nomeia como o Ambiente, o espaço, conjunto de circunstâncias naturais, materiais, psicológicas, que compõem a

---

<sup>132</sup> Sobre esse autor, as idéias aproveitadas para o tema da presente dissertação foram elaboradas no campo da teoria política, onde utilizamos o conhecimento adquirido na disciplina de Tópico Especial em Teoria Política, cursada durante o Mestrado na PUC-Rio, no segundo semestre de 2009, ministrada pelo professor Carlos Alberto Plastino.

sequência da vida do indivíduo desde sua concepção até as demais fases da idade adulta.

Dessa forma, o que se pode traçar são tendências, e não determinantes exaustivas. As tendências são, portanto, linhas de força que só vingarão se houver interferência de um ou outro contexto.

Quanto mais possibilidades se visualiza e se descreve, tantas outras diferentes e inéditas se desenvolvem ao mesmo tempo. Isso faz parte da aceitação, por Winnicott, da infinitude a que se sujeita o modelo de comportamento humano, de um ser histórico, com variabilidade complexa.

Nas palavras de Bobbio, a “realidade não conhece tipos ideais mas apenas diversas aproximações de um a outro tipo.”<sup>133</sup>

O movimento de desenvolvimento de cada um se inicia no ambiente familiar, determinado pelo comportamento da mãe, figura que até certo ponto é considerada como sendo parte do bebê (processo de reconhecimento de que são separados); fonte de alimentação e proteção (processo de adaptação a formas autônomas de se alimentar, adaptação ao momento de ficar só, ao momento de não receber imediatamente o que quer). Com o passar do tempo o indivíduo entra em contato com novas etapas da formação de seu ser, inserido num grupo social coletivo, e vão surgindo novas experiências ambientais para compor esse ser.

O ambiente familiar, escolar, e os demais que atuam no início da vida da criança são determinantes para a postura que irá assumir futuramente perante a sociedade, em contato com outros seres<sup>134</sup>.

Neste contexto, o amor, carinho, liberdade, devem ser equilibrados à firmeza, ordem, negação, para que não se desenvolva nenhum dos extremos. Não se trata do favorecimento aos tratamentos repressores, de conter absolutamente a autonomia da criança, mas da necessidade de se estabelecer limites que formem um quadro de referência para que ela se mantenha em contato com a realidade, não se frustrando em futuros ambientes que não serão tão acolhedores de uma pessoa sem limites.

“Ao constatar que o quadro de referência de sua vida se desfez, ela deixa de se sentir livre. Torna-se angustiada e, se tem alguma esperança, trata de procurar um outro quadro de referência fora do lar. A criança cujo lar não lhe ofereceu um sentimento de segurança

<sup>133</sup> BOBBIO, 1992, p. 63.

<sup>134</sup> É tarefa de pais e professores cuidar para que as crianças nunca se vejam diante de uma autoridade tão fraca a ponto de ficarem livres de qualquer controle, ou, por medo, assumirem elas próprias a autoridade. (WINNICOTT, 2005, p. 101)

busca fora de casa as quatro paredes; ainda tem esperança e recorre aos avós, tios e tias, amigos da família, escola. Procura uma estabilidade externa sem a qual poderá enlouquecer.” (Winnicott, 2005. P. 130)

Dessa forma, não se pode permitir a gestão de um governo autoritário em excesso, que suprima completamente a autonomia e espontaneidade de seus cidadãos. Assim como no ambiente familiar, no ambiente político e social deve haver esse estado de equilíbrio entre as liberdades e os limites no quadro de referências. Habermas reconhece isso para traçar seus ideais de interação coletiva na esfera pública.

O “Estado brasileiro, assim como a política e a democracia, não podem ter funções, sentidos unívocos ou intrínsecos, porque encontram seu sentido na própria dinâmica conflitiva de seu espaço público.”<sup>135</sup> Deve ser concebido como um espaço para enfrentamento, através das relações dialógicas e interações nos espaços públicos de comunicação.

Aqui se configura um exemplo de ambiente propício à participação, cuja abertura gera a tendência para que esse espaço seja aproveitado conforme asseguradas garantias legais que determinem e definam-no como lugar protegido e reservado para o exercício da participação, como é o caso da posituação da gestão democrática da política urbana.

Assim, podemos analisar as diversas variáveis ambientais junto à idéia, anteriormente demonstrada, de que a soberania popular está diluída numa coletividade na qual não são facilmente identificáveis os sujeitos sociais, suas origens e características específicas culturais, provenientes dos diferentes ambientes pelos quais passaram para construir suas personalidades.

Nessa coletividade misturada há diferentes níveis de conhecimento, de capacidade de compreensão e articulação em diálogos na esfera pública. Para captar as demandas sociais nesse contexto, deve haver uma estrutura dialógica que vise a minimizar essa dificuldade.

Dessa forma, entendemos que uma importante referência ambiental a ser proporcionada é o incentivo à participação, por meio de um conjunto de medidas que não só estimule, por exemplo, a presença da população em reuniões públicas, mas que procure aprimorar o conhecimento das pessoas sobre as questões, as temáticas aonde sua participação é assegurada.

---

<sup>135</sup> LEAL, 2003, p. 166.

Esse é um fator que clama por atenção e alternativas no sentido de educar a população para a participação, como pode ser percebido na análise do processo participativo implementado para a elaboração do anteprojeto de Lei Complementar para o plano diretor do município de Paraty, estudado como caso-referência.

O poder público deve atuar no sentido de proporcionar um ambiente adequado à compreensão das questões nas quais é exercida a participação, para que o diálogo seja fruto da manifestação de opiniões e considerações legítimas, além de uma simples decisão “entre o sim e o não”.

A participação popular deve ser compreendida “como um processo, um exercício pedagógico permanente em que os sujeitos vão aprimorando meios, métodos, estratégias, na medida em que caminham como experiências”<sup>136</sup> que constituem a história de um local. Assim, entendemos que essa história participativa, construída de forma ampla e educativa, pode representar um ambiente propício para que, nesse lugar, a participação se dê de forma evolutiva, na perspectiva de uma eficácia social cada vez mais ampla.

Outra questão que toma importância para o aprimoramento das condições do diálogo em um processo participativo é a abordagem interdisciplinar. No ambiente de discussões há, assim como pluralidades de sujeitos, uma variedade de campos de conhecimento que interagem, formando um verdadeiro complexo de diferentes referenciais.

Tomamos como exemplo o fato de que a questão ambiental está necessariamente mesclada com a urbana. Essa ligação entre as duas áreas decorre das “interseções entre as questões ambientais, os problemas diretamente derivados da profunda desigualdade social prevalecente nas sociedades latino-americanas e os problemas irresolvidos da esfera urbanística no âmbito dos municípios.”<sup>137</sup>

Nessa perspectiva urbano-ambiental, o direito à cidade ganha maior tutela jurídica. O Direito Ambiental presenciou e incorporou a luta dos movimentos sociais pelo direito à moradia que se intensificou na década de 1980, em especial

---

<sup>136</sup> CORREIA, 2003, p. 161.

<sup>137</sup> LIRA, 2004, p. 9.

na Constituinte de 1988, culminando na inclusão de importantes direitos na ordem jurídica constitucional, para a tutela de interesses coletivos.<sup>138</sup>

O Direito Urbanístico e o Direito Ambiental, ambos direitos difusos, representam esses interesses coletivos, protegidos constitucionalmente, e se intercalam na perspectiva do direito à cidade sustentável, conforme artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade. O conceito de direito à cidade sustentável, segundo Nelson Saule Júnior, “avança na integração e harmonização dos direitos fundamentais que devem ser garantidos nas cidades, bem como para superar o aparente conflito entre meio ambiente e moradia.”<sup>139</sup>

Na linha do autor, essa integração e harmonização entre diferentes áreas do saber configuram premissa fundamental para enfrentar os conflitos inerentes à questão urbana brasileira, cujo cenário é marcado por uma complexidade de diferentes dimensões que se misturam e se articulam.

É importante registrar que a análise integrada entre os campos do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental se torna mais evidente na medida em que grande parte das ocupações geradas no contexto do padrão excludente das cidades brasileiras está localizada em áreas de risco ou de algum nível de proteção ambiental.

O cumprimento dos princípios constitucionais de justiça social, junto ao olhar articulado dos dois referidos campos de conhecimento poderá viabilizar a eficácia social na execução das normas de proteção, tanto ao meio ambiente quanto à tutela do direito à moradia, numa perspectiva ampla, mais abrangente, na qual entram outras searas de conhecimento, no que diz respeito ao feixe de direitos que compõe o direito à cidade.

Conforme tivemos a oportunidade de observar, a perspectiva interdisciplinar insere-se no contexto atual de superação ao modelo “cartesiano”

---

<sup>138</sup> COUTINHO e ROCCO, 2004, p. 12. Vale complementar também com o trecho, na mesma página desta obra, especialmente dedicada ao tema de Direito Ambiental das cidades, no qual um importante marco histórico para o Direito Ambiental que envolve também a questão sócia é apontado: “O assassinato do líder Chico Mendes, em 1988, chamou a atenção do mundo inteiro para o que vinha ocorrendo na Amazônia – onde elites nacionais e estrangeiras promoviam acelerados processos de desmatamento para a ampliação das fronteiras agrícolas e para o tráfico internacional de madeira. **As comunidades, que vivem do extrativismo e de culturas locais, eram as primeiras vítimas** desse processo, que não respeitava qualquer tipo de limites, mesmo que precisasse eliminar vidas humanas e toda a diversidade biológica que não lhes assegurasse lucros imediatos.” (grifo nosso)

<sup>139</sup> SAULE JÚNIOR, 2007, p. 289.

<sup>140</sup> moderno, que emprega soluções fechadas e previamente generalizadas para contextos que surgem em momento posterior à sua formulação.

A conjugação entre diferentes disciplinas é um sintoma que reflete o pensamento contemporâneo, que defende a abertura dos modelos jurídicos para o olhar sistêmico, no qual a interação entre diferentes áreas do saber e a participação da população como importante agente informador são pontos essenciais.

Não obstante, os problemas ambientais estão presentes nos processos de urbanização das cidades. Assim, qualquer processo de planejamento urbano deve disciplinar a tutela urbana em conformidade com a ambiental, e vice-versa, na perspectiva urbano-ambiental, seja para definir a forma de uso de um espaço ainda não ocupado, seja para efetuar as correções e a regularização de locais onde a urbanização se deu no âmbito da informalidade.

No sentido da construção da cidadania, a partir da tutela eficaz do direito à cidade em todas as vertentes que compreende seu conceito, as populações poderão melhor compreender e cooperar com a questão ambiental.

Podemos enxergar essa necessária conexão entre o urbano e o ambiental, também, através da perspectiva da paisagem urbana.

A dinâmica de transformação do ambiente não se dá apenas por prestação estatal. Ela se inicia, historicamente, antes de existir Estado. É uma dinâmica do cotidiano, da cultura, das diferentes formas de vivência que variam mesmo dentro de um só espaço.

A paisagem urbana se submete a essa dinâmica transformadora devido aos mesmos atores que intervêm sobre o ambiente natural, acrescentando-se os de origem política, econômica, cultural.

Grande parte das cidades brasileiras apresenta em seu perímetro urbano espaços livres, contíguos ou não, e que não cumprem função social.

O desenvolvimento sustentável das cidades que deve incluir a perspectiva de reversão desse quadro econômico-social, a redução das desigualdades, priorizando políticas que incidam sobre os segmentos pobres da sociedade.<sup>141</sup>

A tutela jurídica do direito à cidade reflete a luta social para a consolidação de instrumentos que contribuem para a minimização dos conflitos

---

<sup>140</sup> COUTINHO, 2004, p. 39.

<sup>141</sup> LEAL, 2003, p. 164.

urbanos. Nesse sentido, a participação popular para a efetivação da gestão democrática da cidade é fundamental.

A intensificação da participação concorre para a democratização do ambiente, o que demonstra a existência de uma dinâmica constante, de um ciclo, onde o sujeito participativo amplia o ambiente democrático e vice-versa.

Assim, o respeito às condições para o exercício do diálogo, a abertura e atenção a fatores como a pluralidade de sujeitos e ambientes, a perspectiva interdisciplinar, são fatores que contribuem para a tutela do direito à cidade, na perspectiva de sua eficácia social, da legitimidade democrática.

A cidade representa uma das ambiências que constitui o sujeito. Portanto, a forma como a participação popular na tutela do direito à cidade, na execução da política urbana conforme os preceitos constitucionais e estatutários, contribui para o aumento ou diminuição da intensidade dos sujeitos democráticos que dialogam no espaço público da cidade.

Para obter um referencial empírico para a análise da participação popular no planejamento urbano, passamos a analisar, no próximo capítulo, o processo para a elaboração do anteprojeto para o novo plano diretor do Município de Paraty