

## 4

### Conclusão

No sentido das conclusões desse estudo, consideramos termos percorrido um caminho conceitual e empírico que enriqueceu de forma satisfatória o conhecimento sobre o tema da presente dissertação.

A análise pretendeu explorar a participação popular no planejamento urbano, nos planos diretores, a partir da gestão participativa, utilizando como caso-referência o processo de elaboração do anteprojeto de Lei Complementar (2010) para o novo plano diretor do município de Paraty.

Consideramos essencial em nossa conclusão as palavras de Boaventura de Souza Santos, quando escreve que, “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>200</sup>.

Nas cidades brasileiras, as novas oportunidades de participação popular foram integradas ao ordenamento jurídico, em especial à Constituição Federal e ao Estatuto da Cidade, representando um avanço na tutela do direito à cidade.

Existem obstáculos que reduzem a eficácia dessa participação, retratando, por um lado, a falta de informação de grande parte dos cidadãos, implicando de forma negativa nos debates públicos, e por outro, a inércia do poder público em implementar mecanismos no sentido de reverter esse quadro, para que haja uma maior e mais eficaz conscientização de direitos, criando-se um ambiente adequado ao exercício da participação popular.

Na aplicação do Direito Constitucional e urbanístico, os agentes públicos devem ter em mente a importância da presença dos destinatários dessas normas, que são os sujeitos que irão cumpri-las, que irão vivenciá-las. Essa presença não pode se resumir a um mero olhar, de forma passiva, que eventualmente exerce o direito ao voto.

A participação do sujeito na aplicação da norma contribui para a constituição de um ambiente democrático, assim como a participação popular se tornará mais atrativa nos ambientes de diálogo que forem estabelecidos de forma democrática.

---

<sup>200</sup> SANTOS, 2005. p. 69-70.

Nesse sentido, a exigência de uma paisagem com qualidade de vida é fundamental para a existência de um ambiente capaz de propiciar sujeitos democráticos, ambiente este que deve ser essencialmente democrático.

A participação popular na gestão da cidade é um elemento que contribui para a constituição de sujeitos mais democráticos. O sujeito se constitui a partir do ambiente, do espaço que ele vive. É nessa relação que ele se subjetiva e se socializa.

O ambiente gera interferência na construção do sujeito, na sua formação, na sua história. Um dos ambientes que constroem o sujeito é a cidade na qual ele habita, com todas as suas características, e as pessoas com as quais ele se relaciona.

A democracia envolve o reconhecimento do outro, o acolhimento intersubjetivo. Quando os sujeitos se concebem reciprocamente, sua interação se torna democrática. Para isso, o ambiente onde ocorre essa interação deve acolher democraticamente os sujeitos sociais.

O cidadão é fundamental no processo democrático para a criação e transformação das normas que servem para regular a vida em sociedade. Dessa forma, a regulamentação sobre a vida dos sujeitos nos espaços que eles ocupam, deve estabelecer uma estreita relação com as referências que caracterizam a realidade dessa vida a ser regulada, segundo sua história e natureza dinâmica.

Portanto, a atuação participativa deve ser cotidiana, contínua, deve ser ampla, permeando todos os espaços da atividade pública, de forma a legitimar, fiscalizar e contribuir, no sentido de estabelecer, entre o domínio de atuação pública e o ambiente popular, um espaço de interação com caráter comunitário.

O estudo do caso-referência do município de Paraty trouxe-nos a oportunidade de contemplarmos as hipóteses levantadas nesse trabalho. Explicitamos questões relativas ao direito à moradia, deixadas como herança pelo processo de desenvolvimento urbano desigual das cidades brasileiras, como as possibilidades e obstáculos que se vislumbram no arcabouço jurídico legal construído para assegurar a participação popular no planejamento urbano municipal.

A cidade de Paraty, não obstante possuir dimensões geográficas semelhantes às da cidade do Rio de Janeiro, pode ser considerada como uma das

idades de menor adensamento populacional, conforme demonstrado no primeiro capítulo.

Paraty teve seu crescimento vinculado à mesma lógica de exclusão e segregação da maior parte das cidades brasileiras, segundo a concepção individualista da propriedade privada, tornando-se uma cidade onde pode ser observada a existência de conflitos urbanos que demandaram o sistema de tutela do direito à cidade, exigindo o poder público comprometido com a incumbência de integrar as ocupações informais à cidade formal, realizando medidas de regularização, bem como a conformação da infraestrutura necessária para viabilizar a vida digna dos cidadãos que se encontram nessa situação.

O anteprojeto de Lei Complementar analisado apresenta um cenário de amplas possibilidades para que muitos dos conflitos historicamente constituídos em Paraty sejam minimizados, de maneira a promover em sintonia com a população residente o alcance do feixe de direitos que compõe o direito à cidade.

O processo ocorrido em Paraty demonstrou os obstáculos que se colocam para a realização da participação no planejamento urbano, mesmo quando foi observada a existência de associações e cooperativas atuantes.

A participação é reduzida quando estão presentes determinadas circunstâncias que, conforme demonstrado no terceiro capítulo, refletem a problemática em se obter participação efetiva por parte da população.

A publicidade reivindicada por Habermas, destacando a transparência e a informação como pontos essenciais para possibilitar o alcance dos cidadãos ao conteúdo dos temas objeto de discussão na esfera pública, tem que acompanhar uma estratégia para contornar as deficiências, os impasses que impedem a efetiva participação.

As formas para divulgação escolhidas pelo poder público, a convocação para as reuniões, o sistema de divulgação utilizado, não foram suficientes para promover uma mobilização eficaz. A população não foi sensibilizada de forma a garantir que, não só a presença ocorresse, mas a real participação também ocorresse, com intervenções concretas.

Destaca-se, como obstáculo no processo de participação popular, a complexidade dos temas concernentes ao planejamento urbano, bem como toda a gama de diferentes disciplinas que se intercalam, devido à presença de áreas de tutela ambiental, de tutela do patrimônio histórico, cultural e paisagístico nos

espaços pertencentes ao município de Paraty, que são elementos constantes do anteprojeto de lei infelizmente incompreensíveis para o leigo, por falta de uma tradução.

A exposição nas reuniões conduzidas pela Prefeitura de Paraty buscou clarificar conceitos, explanar a estrutura do anteprojeto de lei e do zoneamento, de forma a aproximar os presentes e buscar o entendimento dos temas que lhes eram expostos. Entretanto, era necessário que essa tradução fosse feita em momento anterior ao evento no qual é aberto a oportunidade de diálogo de exposição de opiniões e considerações.

Os cidadãos deveriam chegar nesses encontros já esclarecidos para dialogar, em condições de sugerir, no sentido de aprimorar o anteprojeto, amadurecer seu conteúdo, aproximando-o da realidade social local, para que o fruto de todo esse trabalho, fosse realmente um plano diretor participativo.

Cientes dos obstáculos apresentados para que a participação pudesse ocorrer, o poder público deveria ter adotado medidas que proporcionassem uma divulgação com caráter educativo, incentivando o espírito da participação, proporcionando também um ambiente adequado à participação, investindo no aprimoramento dos conhecimentos da população chamada a participar das decisões públicas, e assim buscando verdadeiramente o estabelecimento de um ambiente democrático.

Um dos atributos da democracia participativa é a escolha consciente, proporcionada pela amplitude de oportunidades de participação, e a instrução dos indivíduos que ocuparão os espaços dialógicos onde ocorrem interações de percepções e sentidos, afastando-se da opinião puramente representada por escolhas restritivas e/ou representativas. Um aprimoramento da simples opção pelo sim ou não.

Nessa perspectiva, a forma como foi realizada a divulgação no processo de discussão do anteprojeto poderia ter sido suficiente para outra cidade, com características distintas, onde fosse possível considerar uma boa parcela da população apta a exercer diálogo nas esferas de participação política. À contrário senso, o anteprojeto foi denominado como participativo.

Habermas destaca como fundamental para que ocorra a interação na ação comunicativa, a existência de uma relação de porosidade, de modo a abrir espaço

para a entrada dos produtos dos diálogos, para que as intervenções no processo de participação possam ser absorvidas e exercer papel transformador sobre a norma.

A estratégia eleita para mobilização se demonstrou falha e insuficiente. Caso houvesse sido observada a necessária porosidade proposta por Habermas, o resultado poderia ter sido diverso.

Apesar de não ter ocorrido a necessária participação popular no processo de discussão do anteprojeto, é importante destacar que o seu texto traz um importante avanço em relação aos planos diretores anteriores, ao definir um sistema estruturado por diretrizes, funções públicas e a composição de uma coleção de informações, capaz de proporcionar essa abertura, essa porosidade que entendemos ampliar e garantir a eficácia da tutela do direito à cidade.

Uma maior e mais minuciosa regulamentação das formas e oportunidades de participação é um meio possível de aproximar-se do ideal democrático. Essas regulamentações criam estruturas, procedimentos que servem para proteção dos espaços nos quais ocorrerão os diálogos, garante essa arena de argumentação e interação de informações e interesses. Elas determinam a garantia de existência de um espaço de diálogo onde se incentive a participação popular, de um ambiente democrático.

Outra questão que mereceu atenção é o fato desse anteprojeto de lei estabelecer apenas uma concepção geral dos instrumentos a serem trabalhados no município, deixando a cargo das legislações especiais posteriores (com prazos estabelecidos a partir da publicação do plano que for aprovado) a regulamentação que permite maior proximidade entre o direito e sua aplicação mais imediata.

Está sendo construído em Paraty um plano diretor que não garante o futuro, não garante sua própria aplicação, deixando os cidadãos a mercê de um projeto que, embora possa incluir os instrumentos jurídico-urbanísticos para a realização das funções sociais da cidade, a sua concretização fica prejudicada.

A estrutura de plano diretor adotada pela administração pública, seguindo a equipe contratada para a revisão dessas legislações, deixando o conteúdo dos instrumentos a cargo das leis que serão aprovadas em momento posterior à entrada em vigor do novo Plano Diretor, afasta, ou no mínimo reduz, a possibilidade do plano diretor - aprovado nessas circunstâncias -, vir a alcançar a sua eficácia social.

Por mais que sejam previstas etapas participativas para algumas das leis que serão elaboradas após a entrada em vigor do plano diretor, a estrutura participativa construída para o anteprojeto de Lei Complementar em análise não irá se repetir, perdendo-se o momento, a oportunidade.

A oportunidade para lidar com os temas e direitos de forma interdisciplinar. A própria presença desses diferentes temas no âmbito da tutela do direito à cidade revela a necessidade de tratá-los, sistematizá-los de forma que se relacionem, pois ambos concorrem para a construção da concepção da qualidade de vida humana.

Vale considerar que, em relação aos planos anteriores (2002 e 2007), ainda que repleto de lacunas, conforme as críticas acima elaboradas, o texto do anteprojeto em discussão possui um potencial maior de eficácia social, podendo-se afirmar que representa um significativo avanço para a cidade de Paraty.

Demonstramos, pela presente dissertação, através da análise teórica e empírica realizada e apresentada nos capítulos, que a gestão participativa no Estatuto da Cidade, em especial para o plano diretor municipal, constitui a base fundamental para consagrar o direito à cidade na categoria dos direitos humanos.

Assim, observamos, por todo o presente estudo, a importância da participação popular, no sentido da atuação conjunta de agentes do poder público e a população para definir e fiscalizar normas que versam sobre a vida dos próprios cidadãos. A participação é um signo da democracia, cuja marca mais representativa é a soberania popular.