

INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras retratam, na passagem do século XX para o XXI, um ambiente de crescente exclusão, de desemprego, de pobreza, de violência, entre outros graves problemas sociais. Este cenário é fruto de um processo de urbanização marcadamente desigual característico dos países da América Latina, como o Brasil.

De fato, o regime jurídico que ainda prevalece nas cidades brasileiras, fruto da sociedade moderna, é incompatível com a idéia de uma cidade sustentável para toda a população, eis que este regime é marcado por uma racionalidade instrumental e funcional geradora de polarização, exclusão e conflitos sociais. Por isso, torna-se urgente e necessário concretizar na vida dos cidadãos o Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universaliza o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condição de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos. Um direito que foi conquistado pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana na Constituição Brasileira, no se capítulo urbano, e na sua regulamentação: Lei Federal 10.257/01 denominada “Estatuto da Cidade”.

Como esclarece Luiz C. Queiroz de Ribeiro¹:

“O Movimento Nacional pela Reforma Urbana se constituiu a partir da crítica ao fracassado modelo tecnocrático e autoritário de planejamento e consolidou o vasto conjunto de idéias e propostas que vêm sendo debatidas na sociedade brasileira desde início dos anos 60. O objetivo central é a instituição de um novo padrão de política urbana, fundado nas seguintes orientações: a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana; reformas nas relações intergovernamentais e nas relações governo-cidadania, a primeira com a municipalização da política urbana e a segunda pela adoção de mecanismos que institucionalizem a participação direta da população no governo da cidade.”.

A Constituição Federal de 1988, considerada como o marco da re-democratização brasileira instituiu as bases normativas de um regime político no qual a população é amplamente conclamada a ter um papel ativo na gestão

¹ RIBEIRO, Luiz C. Queiroz. **Desigualdade e Exclusão**. In: *Fundação Perseu Abramo, Revista Teoria e debate n. 20.*, 1993, p. 10.

pública, especialmente no plano local. De fato, requer-se a concretização do princípio democrático, para utilizar-se a categoria disseminada por Canotilho²:

”Se a norma jurídica só adquire verdadeira normatividade quando se transforma em norma de decisão aplicável a casos concretos, concluiu-se que cabe ao agente ou agentes do processo de concretização um papel fundamental, porque são eles que, no fim do processo, colocam a norma em contacto com a realidade. No específico plano da concretização normativo-constitucional, a mediação metódica da normatividade pelos sujeitos concretizadores assume uma das suas manifestações mais relevantes. Em face do carácter aberto, indeterminado e polissêmico das normas constitucionais, torna-se necessário que, a diferentes níveis de realização ou de concretização – legislativo, judicial, administrativo – se aproxime a norma constitucional da realidade.

A sustentabilidade urbana necessária implica, portanto, uma alteração do modelo de desenvolvimento, que fez do Brasil um país com um dos piores índices de desigualdade social e de concentração de renda, ou seja, uma evolução da cidade que não implique em crescente esgotamento dos recursos naturais e exclusão de parcelas sociais. Busca-se, para tanto, a construção de uma política com ética nas cidades capaz de construir uma esfera pública efetiva no processo de gestão urbana, a partir da institucionalização da participação direta da população no governo da cidade, isto é, uma política que envolva a população local de uma forma democrática e participativa.

De acordo com o professor Edésio Fernandes³:

“a formulação de um novo pacto social urbano necessita de um marco teórico que promova de uma vez por todas a reforma do liberalismo político ainda predominante na interpretação do fenômeno da urbanização (...) A sociedade civil está reclamando por sua inclusão em políticas públicas de planejamento mais democráticas, o que certamente implica na redefinição de planejamento, que tem que ser reconhecido como processo político fundamental para as lutas populares no sentido da construção de cidades sustentáveis e habitáveis, e não como uma mera atividade regulatória estatal. (...) um novo pacto social urbano requer que tais novas formas de participação popular sejam incorporadas no processo legislativo, na administração executiva e na resolução judicial, em suma, no processo de governança urbana”

Nesse sentido, o planejamento urbano deve ser transformado em instrumento de democratização, ao invés de um processo decisório tecnocrático e autoritário. Uma melhor distribuição de renda, a transformação dos modelos privatizantes da ocupação do território urbano e a reversão dos padrões

² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Ed. Almedina, 5ªed., 1991, p. 229-230.

³ FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil* / Edésio Fernandes, organizador. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 39-40.

hegemônicos de uso da terra como reserva de valor não vão se tornar mudanças institucionalizadas pela elaboração de planos melhores, mas por impulsos e movimentos a partir da própria sociedade. Isso vai exigir a construção de relacionamentos político-sociais dos cidadãos com suas cidades, nos quais a implementação e manutenção do espaço e equipamentos públicos se transformem em responsabilidade coletiva, diferente da noção convencional de espaço público como propriedade privada da população, o que se propõe talvez seja a retomada das possibilidades da *democracia urbana*, instigante categoria trabalhada por Henri Lefebvre⁴.

A presente dissertação intitulada *Gestão Democrática da Cidade e Plano Diretor: O Caso Referência da Cidade de Rio das Ostras* está estruturada em duas partes, visando estabelecer, em primeiro plano, o grande cenário do campo de estudos, situando, em seguida, o campo específico onde se estabelece a pesquisa e, na segunda parte, demonstrar a relevância da gestão democrática da cidade cristalizada no Plano Diretor⁵.

Na primeira parte, busca-se estabelecer a relação entre Direito Público e Direito Urbanístico. Serão discutidos as características e o campo de abrangência deste ramo do direito, ressaltando principalmente o seu caráter interdisciplinar⁶,

⁴ LEFEBVRE, Henri. *El Derecho a La Ciudad*. 4ª. Ed. Ediciones Península. Barcelona, 1978, p. 31. Veja-se especialmente o fragmento que identifica a origem de uma *democracia urbana*, contraponto de uma *democracia camponesa* e a lógica da sociedade de classes na edificação da cidade moderna, a partir da famosa experiência parisiense, no século XIX: “*A lo largo del siglo XIX, la democracia de origen campesinocuya ideología animó a los revolucionarios, hubiera podido transformarse en democracia urbana. Este fue, y continua siendo para la historia, uno de los sentidos de la Comuna. Como la democracia urbana amenazaba los privilegios de la nueva clase dominante, ésta impidió su nacimiento. ¿De qué manera? Expulsando del centrourbano y de la ciudad misma al proletariado, destruyendo la “urbanidad”*”.

⁶ Sobre a interdisciplinaridade no direito urbanístico brasileiro, veja-se, entre outros, Rogério Gesta Leal, Nelson Saule Junior, Regina Helena Costa e José Afonso da Silva. É da lavra deste eminente publicista a seguinte definição: “*Em verdade, o Direito Urbanístico, especialmente no Brasil, forma-se de um conjunto de normas que ainda pertencem a várias instituições jurídicas, parecendo mais adequado considerá-lo, em seu estágio atual, como uma disciplina de síntese, ou ramo multi-disciplinar do Direito que, aos poucos, vai configurando suas próprias instituições*” in *op. cit.*, p. 37. Na doutrina italiana, sistema de grande relevância em matéria urbanística, é interessante a lição de FEDERICO SPANTIGATTI, ratificando de certo modo as premissas de JOSÉ AFONSO DA SILVA: “*Il fatto che il diritto urbanistico costituisca un quadro così semplice nelle sue linee essenziali è tanto più notevole in quanto gli istituti e le singole norme di esso hanno avuto origine differente, sono storicamente originati in tempi e da radice diverse. Come sempre accade nel diritto, l’origine storica delle norme è scalata nel tempo, e la omogeneità degli istituti è una creazione della scienza, non un dato originario. Esporre sistematicamente il diritto urbanistico porta a raccogliere norme numerose e disparate, e di grande importanza pratica, in un quadro compatto e coerente, ed incide necessariamente nel profondo della teoria generale del diritto. Questa esposizione dovrebbe conservare la sua validità finché duri, come ossatura fondata nel nostro ordinamento giuridico, la nuova scuola di diritto*”.

no qual é indisputável um diálogo com o direito constitucional, o direito administrativo, o direito ambiental e o direito civil, além das perspectivas multidisciplinares resultantes da abordagem de temas concernentes à ciência do urbanismo, à sociologia, à política, à economia, à geografia e à história.

Serão analisados igualmente os princípios e diretrizes do direito urbanístico, a fim de revelar a sua autonomia didático-científica, destacando o estudo do princípio da função social da propriedade que é a definição nuclear de toda a dogmática urbanística, verdadeiro ponto de recorrência teórica para o qual convergem todos os institutos de direito urbanístico que, dialeticamente, dela provem.

Posteriormente, pretendeu-se situar o direito à cidade no plano dos chamados *direitos humanos*. De acordo com as diversas fontes de direito internacional, tendo como marco inicial, a Declaração Universal, quando já se constata a origem da idéia que capitula os direitos relativos à vida urbana, já se admitindo que os direitos humanos podem ter natureza econômica e social, e, enquanto marcos contemporâneos, documentos mais recentes, de cunho urbano-ambiental, como a Agenda XXI e a proposição denominada *Carta das Cidades*. Nas referidas fontes documentais observa-se que os conceitos ambientais e urbanísticos vêm, gradativamente se ampliando e que findam por traduzir verdadeiras especificações da função social da propriedade pública e privada para amparar o homem-cidadão, habitante da *urbe*, a demandar juridicamente comida, casa, água, segurança, saneamento..., num crescente de direitos que são cada vez mais inerentes à vida, configuradores da dignidade humana e insuscetíveis assim de omissão estatal no dever de prestá-los.

Sendo assim, apresenta-se a idéia central de um novo humanismo, ou seja,

pubblico, cha ha iniziato il suo corso da appena uno o due decenni” in Manuale de Diritto Urbanistico. Milano:Ed. Giuffré. Milano, 1969, p. 45. Ainda entre os italianos, observe-se a agudeza da concepção de PIERANDREA MAZZONI: “Infatti, attorno ai problemi di carattere urbanistico, si accende una dura battaglia di ordine político, che caratterizza specialmente gli anni '60 e che acquista um preminente rilievo: il quadro si complica e toni diventano maggiormente marcati(e non solo per quanto attiene all'urbanistica)intorno al 1968,allorché i grandi movimenti d'opinione si affacciano più direttamente all'esame dei cosiddetti problemi delle riforme. La vicenda va attentamente considerata, soprattutto per le importanti conseguenze che ha avuto sul il piano più strettamente giuridico. L'incomprensione delle motivazioni che le caratterizzano, ponendosi a monte della complessa normativa che forma l'oggetto immediato del rpesente lavoro, determina spesso un non accurato approfondimento di problemi propri del diritto urbanistico” in La Proprietá Procedimento. Milano: Giuffré Editore, 1975, p. 13.

de um novo paradigma para a humanidade⁷ que está correlacionado intrinsecamente com a concepção atual de direitos fundamentais e muito especialmente dos direitos humanos, dada sua historicidade. No caso vertente, cujo entendimento decorre do conceito de função social da propriedade, é de se constatar um novo vetor jurídico-político do desenvolvimento econômico e social que propõe a existência de uma cidade sustentável e democrática, que está fundamentado na Constituição Brasileira – art. 182 e 183 (Política Urbana) e art. 225 (Meio Ambiente).

A segunda parte da Dissertação é o ponto central da pesquisa em que se dará destaque à questão da Gestão Democrática da Cidade e a Democracia Participativa como condição de validade dos Planos Diretores Municipais. Será utilizado como metodologia do trabalho o estudo de um caso-referência: Rio das Ostras - a elaboração e a institucionalização do projeto de Lei do Plano Diretor do município.

A partir desta análise, verifica-se que a norma urbanística no plano da gestão participativa está na razão direta da harmonização/identidade, coerência, lógica democrática entre todas as partes que são identificadas nas instituições contemporâneas do direito urbanístico, notadamente nos planos diretores, marcos de um direito ordinário constitucionalizado⁸. Tais segmentos dos planos diretores - as diretrizes, os instrumentos jurídico-urbanísticos, e os institutos de gestão democrática - representam justamente as etapas necessárias para observação da eficácia social da norma urbanística, porque são típicos institutos jurídicos da cidade, todavia constitucionalizados, por conta da competência para integrar no plano municipal o direito fundamental à função social da propriedade.

A teoria do discurso de Habermas será o marco teórico do trabalho. Tal teoria, baseada na Ética Discursiva, parte de um processo de interação linguisticamente mediado, voltado para os interesses emancipatórios da humanidade, capaz de promover a participação dos cidadãos nos processos de

⁷ A concepção de um “novo humanismo” foi proposta desde o final da década de 1960, como se verifica na obra clássica de Henri Lefebvre, *El Derecho a la Ciudad.*, op. cit., p. 159. É particularmente importante “*La razón es que el porvenir de “el hombre” no si descubre ni em el cosmos, ni em el pueblo, ni em la producción, sino en la sociedad urbana. La filosofía al, igual que el arte, puede y debe ser reconsiderada en función de esta perspectiva*”

⁸ Para a compreensão da teoria da *constitucionalização do direito ordinário* e a relação entre constituição e direito ordinário, como se vê na carga valorativa que extraem os planos diretores da Constituição Federal, no exemplo brasileiro, veja-se, dentre muitos, GARCIA, Enrique Alonso, *Interpretacion de la Constitucion*. Macrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 477.

decidibilidade jurídica. Desta maneira, será utilizado o modelo habermaseano de reconstrução discursiva da democracia e do direito para justificar a relação entre poder público municipal e a sociedade civil nos processos de elaboração de Planos Diretores Municipais.