

CONCLUSÃO: direito à cidade e à cidadania

Garantir o direito à cidade significa ampliar a cidadania para que todos possam usufruir da cidade, desfrutar de seus equipamentos e serviços, dos espaços de convivência social, das atividades e das instituições que promovem o desenvolvimento comunitário, dos laços multiculturais, da sustentabilidade ambiental, da participação cidadã nos espaços públicos e na gestão da cidade, da formação de uma cultura solidária, da transparência nas relações do governo com a sociedade.

Esta dissertação tem como grande desafio teórico a definição da participação popular como requisito de validade dos planos diretores, mercê da interpretação que faz concretizar os princípios fundamentais da república, da democracia e da federação em todo o processo de elaboração do conceito jurídico, político e urbanístico que é a *função social da cidade*, o que é instrumentalizado pela *gestão democrática da cidade*.

Com efeito, a exigência de participação popular perpassa todo o ciclo de existência da norma efetivadora da função social da propriedade urbana pública e privada, desde sua pré-existência, na discussão do Projeto de Lei do Plano Diretor, o que está traduzido no caso concreto do município de Rio das Ostras, até o processo de votação, apreciação de eventuais vetos, regulamentação, aplicação durante o prazo legal, até a redefinição do plano. O estudo inclui a reflexão sobre quais as perspectivas para o regramento da participação através de instrumentos que se adaptem às diferentes fases em que se cogita da *gestão democrática*. O impasse ora verificado no processo de votação da mensagem enviada pelo Executivo em fins de 2004, completando-se mais de um ano de tramitação legislativa, demonstrou a dificuldade de compreensão da instituição tradicional – a Câmara de Vereadores – quanto à imperatividade da participação popular e assim a reverência que deveria ter o representante quando da assunção direta da soberania pelos seus titulares originais, o que é tanto mais perceptível nas comunidades locais.

Por isso é que indisputável propor que a participação popular referida como um princípio aplicável particularmente aos planos diretores resulta - sem

embargo das premissas axiológicas já mencionadas, quando da explícita menção aos princípios da república, da democracia e da federação – demais disso de interpretação sistemática das disposições constitucionais definidoras dos instrumentos de democracia direta, com destaque para o art.14, da Constituição Federal, onde se trata do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular, dispositivos por sua vez regulamentados pela Lei 9.709/98, em seu art.6º, no que concerne aos municípios, ou seja, são mecanismos que se somam aqueles previstos no elenco do art. 43, do Estatuto da Cidade, e que, evidentemente, fazem parte do mesmo *sistema normativo*.¹

Outros instrumentos de participação foram identificados no processo de elaboração, como nas variadas manifestações perceptíveis nas discussões em Rio das Ostras, em diversas fases. As proposições das Conferências de Cidades e as experiências específicas em assuntos correlacionados com a questão urbana, como é o caso dos conselhos de orçamento participativo, tiveram importância destacada na experiência riostrense, do mesmo modo que a situação de impasse político quanto ao Projeto demonstra a compulsoriedade de um tratamento regimental diferenciado nas Casas Legislativas, admitindo emendas populares e novas rodadas de audiências públicas e seminários, seguindo um paradigma conhecido desde o processo de elaboração das Leis Orgânicas Municipais.

Esta pesquisa buscou revelar, portanto, que na elaboração do projeto Lei do Plano Diretor do município de Rio das Ostras houve um efetivo diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil. Foi um processo democrático de elaboração legislativa que contou com a participação popular, respeitando as Diretrizes do Estatuto da Cidade, permitindo a produção de sentido no processo de interpretação, cuja tramitação, como foi possível demonstrar, se acha interrompida no momento em que passa a instituição tradicional do poder constituído, no caso o Legislativo, a rejeitar de alguma forma o produto do processo participativo. Dito “impasse” não deslegitima todavia a experiência participativa; ao revés indica sua absoluta necessidade e a demanda de radicalização do método.

¹ Para corroborar a tese, veja-se o teor das razões de veto do Presidente da República ao inciso V do art. 43, do Estatuto da Cidade, dando conta do teor redundante da menção aos mecanismos constitucionais de democracia direta: “...*Instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei 9709/98 já autoriza a realização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios*” in SOARES FILHO, José Guilherme. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro:DP&A, 2002, p. 31.

O Poder Executivo de Rio das Ostras ao reconhecer a importância da participação popular na elaboração do Plano Diretor deu um passo significativo no modo de planejar as cidades, contrapondo-se a visão convencional tecnocrática, excludente e formalista. De fato, ninguém melhor que o cidadão, que vivencia a cada dia as carências e os dilemas da cidade, para diagnosticar seus problemas e sugerir mudanças e melhorias. O paradoxo aparente que existe na recusa à regular tramitação do plano justamente pelos representantes do povo leva à consideração dos critérios político-jurídicos para a formação dos consensos e a existência de um notável déficit de legitimidade no processo legislativo tradicional.

Nesse diapasão já se configura a relevância do marco teórico habermasiano, porquanto os procedimentos adotados e a prática democrática tendem à consecução de um *consenso fundado*, em oposição ao *consenso forjado*, do processo legislativo ordinário, incompatível com os níveis de participação atingidos na elaboração do plano diretor de Rio das Ostras. O produto da *comunicação* e do *interesse* foi rejeitado pelos representantes da sociedade, presos a uma perspectiva formalista e patrimonialista de seu papel político-institucional.

Frise-se que a legitimação no modelo habermasiano, marco teórico desta pesquisa, provém da formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas, baseada em condições favoráveis de comunicação e em procedimentos claros e transparentes. Conforme Habermas, é inerente ao processo comunicativo um grande potencial gerador de solidariedade. Espera-se um papel fundamental da sociedade civil que deve estar em condições de gerar formas associativas autônomas que se desenvolvem em interação com as instituições estatais, mantendo porém a sua independência.

Este modelo deliberativo procedimental, em que a justificação decorre de um discurso público legitima a norma urbanística, viabilizando sua eficácia social, além de possuir a virtude de deixar aberto o canal para os conteúdos que resultam das experiências práticas que são trazidos pelos participantes da argumentação. Neste modelo de política deliberativa é reservado ao direito o papel destacado de viabilizar a idéia de uma autonomia cidadã.

A experiência da política municipal, contudo, particularmente no contexto brasileiro, mostra uma grande dificuldade de aproximação ao modelo discursivo e comunicativo de democracia, que busca a possibilidade de uma comunicação

pública orientada para o entendimento, na racionalidade, na razoabilidade e no bom argumento. Esta dificuldade, contudo, não desacredita o modelo habermasiano, mas alerta para a indispensável atenção que deve ser dada às pressuposições deste modelo: uma sociedade civil politicamente ativa e uma distribuição de poder razoavelmente igual, na perspectiva do princípio da equidade no sentido de equilíbrio.

No entanto, um modelo político de participação democrática que parte da necessidade de mudanças substanciais para se chegar a um desenvolvimento justo e sustentável não pode dispensar da luta política e a educação política, pressupostos indispensáveis para a promoção de novos valores e uma distribuição mais justa de poder. Somente desta maneira abrem-se possíveis caminhos para superar a grande inércia e apatia política tanto da massa da população, especialmente das camadas mais pobres nos países em desenvolvimento, como também do sistema político e das organizações estatais em geral. É muito sensato pressupor que o modelo habermasiano de uma socialização pura nunca se realize, mas por outro lado, pode continuar desempenhando uma função norteadora para abordagens compromissadas com a participação popular, a democratização e a justiça social.

Uma sociedade democrática, no plano da gestão urbana, é aquela, então, que conta e mesmo define, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, elegidas pela própria sociedade, através de suas formas de participação/representação.

Pode-se dizer, enfim, que o debate sobre de Estado Democrático de Direito, como o próprio tema da Democracia, passa pela avaliação da eficácia e legitimidade dos procedimentos utilizados no exercício de gestão dos interesses públicos e sua própria demarcação, a partir de novos espaços ideológicos e novos instrumentos políticos de participação, que expandem, como prática histórica, a dimensão democrática da construção social de uma cidadania contemporânea, representativa da intervenção consciente de novos sujeitos sociais neste processo.

Na perspectiva, então, da ampliação da cidadania o que está em causa é a redefinição das fronteiras entre o público e o privado e com ele a estruturação da esfera pública e da qualidade democrática desta, sobretudo no que diz respeito às

classes médias e aos excluídos e marginalizados.

De fato, a verdade é que ainda estamos, no Brasil, longe de poder nos orgulhar de algum avanço significativo nas políticas urbanas que promovam uma real democratização das cidades e o fim da extrema exclusão sócio-espacial. Os problemas são grandes e complexos, pois a cidade é um espaço de somatização de todos os conflitos sociais. Entretanto, é inegável que talvez estejamos vivendo hoje um dos mais promissores momentos para que mudanças mais significativas venham a ocorrer. O Ministério das Cidades é um exemplo, assim como a legião de técnicos envolvidos pela causa do direito à cidade justa e democrática. Temos, sem dúvida, todos os envolvidos nessa temática, a obrigação de nos implicar, cada um à sua maneira, neste esforço por um planejamento urbano socialmente mais justo e democrático.