

As possibilidades emancipatórias do Direito à Cidade e os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano

Lucas Rêgo Silva Rodrigues¹

RESUMO: As dificuldades geralmente evidenciadas para a realização de programas jurídico-normativos com potencial emancipatório como o que caracteriza o Estatuto da Cidade trás à lume a discutida questão da efetividade das leis no Brasil. Diante deste contexto de inquietação quanto à instrumentalização do Direito tendo em vista a transformação social, buscou-se analisar a tensão entre a projeção de uma realidade urbana socialmente justa que emerge do discurso jurídico do Estatuto da Cidade, fundado, sobretudo, na disciplina legal que regula a criação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU, e a facticidade de uma disputa complexa pelo espaço urbano, caracterizada pelos diferentes modelos de cidade que se antagonizam nas arenas públicas de discussão formais e informais. Para tanto, refletiu-se sobre as condições de efetividade do Estatuto da Cidade a partir da análise comparada entre a forma jurídica prevista para o modelo de democracia participativa que a ordem jurídica brasileira contempla.

ABSTRACT: The difficulties generally evidenced for the realization of legal-normative programs with emancipatory potential such as the one that characterizes the Statute of the City brings to light the discussed question of the effectiveness of the laws in Brazil. Faced with this context of concern about the instrumentalization of law in view of social transformation, we sought to analyze the tension between the projection of a socially just urban reality that emerges from the legal discourse of the City Statute, based, above all, on the legal discipline that Regulates the creation of the Urban Development Master Plan - PDDU, and the facticity of a complex dispute over urban space, characterized by different models of city that antagonize the public arenas of formal and informal discussion. To do so, it was reflected on the effectiveness conditions of the City Statute from the comparative analysis of the legal form predicted for the model of participatory democracy that the Brazilian legal system contemplates.

Palavras Chaves: Direito; Cidade; PDDU; Emancipação social.

Key Words: Law; City; PDDU; Social emancipation.

1- INTRODUÇÃO

O presente trabalho insere-se no contexto das abordagens sobre os limites e possibilidades para a efetividade do potencial socialmente emancipatório do Direito à Cidade no contexto de realidades urbanas marcadas por uma distribuição excludente e elitista do espaço urbano, resultado do processo de urbanização das cidades brasileiras no século XX.

¹ Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Graduado em Direito pela Universidade Católica de Salvador.

O Estatuto da cidade, referencial normativo central do Direito à Cidade, criado pela Lei 10.257/01, contempla, por um lado, diretrizes que apontam para a conformação de cidades socialmente justas, fundadas na garantia do bem estar de seus habitantes e, por outro, sistematiza os instrumentos de política urbana necessários à viabilização de direitos fundamentais urbanísticos ali previstos, entre os quais se insere o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – denominado de PDDU -, principal instrumento de política urbana a ser criado mediante lei municipal com vista ao planejamento urbano das cidades brasileiras, conforme disposto no texto constitucional em vigor no Brasil.

A relação entre a Lei 10.257/2001 e a leis que instituem planos diretores revela um inquestionável potencial emancipatório do Direito à Cidade que se expressa como direito à inclusão sócio-política dos cidadãos no espaço urbano através da participação da população nas tomadas de decisões políticas do poder público e no acesso aos bens necessários a uma vida digna, como garantia do direito a cidades sustentáveis, direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, gerando assim a oportunidade de satisfação das diferentes necessidades da vida moderna.

O Estatuto da Cidade prevê, a um só tempo, um conteúdo mínimo para o PDDU, de modo que no seu conjunto normativo deve constar a previsão para a utilização de outros importantes instrumentos de política urbana, e, também, uma forma jurídica para sua elaboração que deve contemplar a participação popular, o que configura um importante estímulo e abertura à participação política nas decisões estatais em matéria urbanística.

Tudo isso acaba por ressaltar a centralidade do PDDU no que toca às expectativas de efetivação do discurso jurídico do Direito à Cidade frente a um contexto social marcado por uma densa concentração de poder político e de riqueza nas mãos de uma elite minoritária. Vale dizer, numa sociedade marcada pelas experiências de exclusão social e política das populações mais vulneráveis que habitam as periferias do Brasil, a abertura à participação política dos cidadãos na formulação do planejamento urbano das cidades se afigura como um valioso mecanismo de fomento à emancipação social no âmbito urbanístico, ampliando, assim, as possibilidades de uma maior efetivação do Direito à Cidade.

Trata-se da possibilidade de resgate do velho discurso da modernidade, cuja concretização ocorreu em sua plenitude no contexto das sociedades centrais, ficando as sociedades periféricas a mercê de suas promessas, no limiar divisório da linha abissal que divide o mundo como consequência e herança do processo colonizatório².

² O pensamento abissal moderno salienta-se pela sua capacidade de produzir e radicalizar distinções. Contudo, por mais radicais que sejam estas distinções e por mais dramáticas que possam ser as consequências de estar de um ou do outro dos lados destas distinções, elas têm em comum o facto de pertencerem a este lado da linha e de se combinarem para

A premissa aqui adotada é a de que o legado do processo de urbanização excludente das cidades brasileiras pode ser superado ou enfrentado a partir da participação democrática da sociedade civil no âmbito do planejamento urbano municipal a ser conduzido pelo poder público, tal como prevê o Estatuto da Cidade³, em função do que o presente trabalho teve como objetivo central investigar as condições de concretização do discurso jurídico da Lei 10.257/01 com base na análise das possibilidades emancipatórias assentes na forma jurídica estabelecida para composição do PDDU, que o próprio Estatuto da Cidade determina seja feita mediante o aproveitamento da participação popular.

Ao final do trabalho, após uma pesquisa bibliográfica sobre a produção científica pertinente ao objeto da presente pesquisa, constatou-se que se existem motivos para se acreditar na força transformadora do programa normativo do Direito à Cidade, quando se considera que a forma democrático-participativa prevista a elaboração dos planos diretores pode servir como mecanismo assecuratório da democratização da cidade, seja no que se refere ao acesso ao espaço urbano e aos bens jurídicos de natureza urbanística, seja quanto às possibilidade de que os próprios cidadão possam participar da construção de sua cidade, submetendo ao crivo da razão pública o discurso de uma racionalidade técnica que, de forma precária, quando muito, consegue mascarar os reais interesses que o mobilizam no plano do planejamento urbano municipal.

2 O DIREITO À CIDADE. PERSPECETIVA HISTÓRICA E DESAFIOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

Em um plano idealizado, o Estado Democrático de Direito deve promover garantir o acesso de todos os cidadãos, em igualdade de condições e acesso, aos bens necessários a vida digna que os direitos fundamentais em suas diversas dimensões protegem. Apenas assim, a democracia e a cidadania formalizada nos textos legais poderão resultar na consolidação de uma sociedade efetivamente democrática.

Inserido neste cenário jurídico-normativo, o Estatuto da Cidade⁴ tem como diretriz central a preocupação em construir e reconstruir o ambiente urbano tendo em vista a promoção da inclusão sócio-política, o que pressupõe a participação da população no processo de tomada de decisão garantindo assim o exercício efetivo da cidadania em sua dimensão política.

tornar invisível a linha abissal na qual estão fundadas. As distinções intensamente visíveis que estruturam a realidade social deste lado da linha baseiam-se na invisibilidade das distinções entre este e o outro lado da linha. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n° 79, p. 4, 2007.

³ BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 3ª 3a. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

⁴ BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 3ª 3a. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

Importa destacar, pois, o vínculo entre o Estatuto da Cidade e a perspectiva emancipatória que lhe subjaz no contexto do Estado Democrático do Direito. Para tanto, é de igual modo relevante assinalar que os estudos desenvolvidos no âmbito de ciência urbanística, ao longo dos últimos tempos, ao se debruçarem sobre a complexa realidade urbana brasileira, têm apontado para a configuração de contextos sociais marcados por expressivos padrões de desigualdade social resultantes de um processo de urbanização excludente e elitista das cidades brasileiras.

Este processo de urbanização caracterizou-se pelo fenômeno segregação social da cidade a partir do deslocamento forçado das populações mais pobres para as periferias sem que lhes fosse assegurada infraestrutura e serviços públicos de todo ordem.

Em linhas mais gerais, pode se dizer que o espaço público foi sendo “privatizado” segundo a lógica sistêmica⁵ do poder econômico e burocrático que rege a economia capitalista, ao passo que a propriedade urbana passou a se concentrar cada vez mais nas mãos de uma parcela menor da população, acarretando o crescimento da especulação imobiliária urbana em detrimento do interesse público e da configuração de cidades fundadas, e no valor da troca em detrimento de cidades fundadas no valor de uso⁶.

Este contexto ensejou, em meados dos anos sessenta, a organização de um conjunto amplo de setores da sociedade em torno do que se convencionou chamar de movimento social de luta pela reforma urbana, cujo objetivo central era a realização do que à época já se chamava de Direito à Cidade enquanto uma luta pelo *direito à vida urbana, transformada e renovada*⁷.

A Constituição Federal de 88 representou um significativo avanço institucional no que se refere às bandeiras deste movimento pela reforma urbana, uma vez que fora ali inserida, de forma inovadora, o título atinente à política urbana, no contexto da sessão referente à ordem econômica - cujas implicações, do ponto de vista hermenêutico, vinculam a dimensão material desta política urbana ao princípio da justiça social.

Mas foi em 2001, desde o prisma jurídico-institucional, que o movimento pela reforma urbana teve grande parte de suas aspirações contempladas com o advento do Estatuto da Cidade, enquanto um consistente programa normativo que alberga o direito uma vida digna nas cidades

⁵ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia - entre facticidade e validade**. Volume I, 2ª ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p.100

⁶ LEFEBVRE explica que as noções de valor de uso e valor de troca podem ser compreendidas como relações distintas que os indivíduos e os grupos sociais estabelecem com o território em que vivem: aqueles que o concebem exclusivamente como o local da reprodução da vida social, utilizando-o para moradia, lazer, trabalho, etc., estão lhe conferindo um valor de uso; enquanto aqueles que procuram extrair do território algum tipo de riqueza produzida socialmente, lhe conferem essencialmente um valor de troca. LEFEBVRE, Henry. **O Direito a Cidade**. 5ª ed., São Paulo: Centauro, 2008, p. 11.

⁷ LEFEBVRE, op. cit., 2008, p. 26.

ecologicamente equilibradas, fundadas no bem estar de seus habitantes. Em uma perspectiva mais ampla, o Direito à Cidade conforma a democratização do acesso efetivo ao espaço urbano, a oportunidade de satisfação das diferentes necessidades da vida moderna, de autoafirmação do cidadão e, essencialmente, o conjunto de diversos direitos fundamentais que asseguram a dignidade da pessoa humana.

Ocorre, entretanto, que, não obstante a sofisticada rede de normas e princípios garantidores deste direito à cidade, seu impacto sobre a realidade social de modo a modificá-la, transformá-la, não tem ocorrido a contento. A elaboração e concretização de políticas urbanas com estas finalidades não tem logrado distribuir mais democraticamente o espaço urbano e os recursos econômicos da cidade.

Verdade é que no contexto das cidades brasileiras, a despeito do programa normativo socialmente incluyente como o que caracteriza o Estatuto da Cidade, não se vê políticas urbanas efetivamente compromissadas com a mudança social do espaço urbano, de modo a desenvolver as funções sociais da cidade no contexto semiperiférico brasileiro, onde os déficits e desigualdades sócio-espaciais, bem como os processos de exclusão e segregação territorial seguem seu curso desembaraçadamente, com frágil intervenção do Estado, refletindo, assim, os traços históricos determinantes do processo elitista de urbanização.

Nesse espectro, o Estado do bem-estar social que Constituição Federal contempla não logrou, nem a isso tem se proposto da forma que lhe conviria ser, equacionar em patamares razoáveis os problemas da questão urbana. Diante deste quadro, a possibilidade de se construir uma nova realidade urbana, de mudar a cidade, passa primordialmente pela implementação de políticas públicas que contemplem os interesses coletivos da sociedade de um modo geral.

3. DIMENSÕES SOCIAL E URBANÍSTICA DOS PLANOS DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO URBANO.

A compreensão conceitual que a ciência jurídica, por intermédio do direito urbanístico⁸, empresta nos dias atuais ao plano diretor de desenvolvimento urbano, doravante denominado de PDDU ou plano diretor, não é a mesma que lhe fora destinada ao longo do tempo a ciência urbanística.

⁸ Seguindo o magistério de Sundfeld, “o direito urbanístico é o direito da política pública de desenvolvimento urbano, que por sua vez englobam três matrizes diferentes: as normas constitucionais que fixam os objetivos da política urbana, os textos normativos que significam a expressão concreta destes objetivos no qual se inserem os planos diretores e as normas que regulam e prevêm a forma de implementação da política urbana, donde se encontra situado o Estatuto da Cidade.” In: SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio. **ESTATUTO DA CIDADE – Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 46.

O plano diretor, antes de receber a disciplina jurídica que lhe conferiu a Constituição Federal de 88, sempre esteve no horizonte de estudos de diversos campos das ciências sociais, sobretudo o campo urbanístico, como instância de estudos e de expectativas normativas sobre as formas de se planejar o crescimento racional das cidades⁹. Neste compasso, não dispunha o plano diretor urbanístico de juridicidade vinculante, e sua utilização convinha aos interesses do poder público municipal que poderia se valer ou não de seus préstimos como forma de administrar a cidade diante de uma realidade urbana em processo de vertiginoso crescimento demográfico e também territorial.

Uma característica, porém, que singulariza o plano diretor desde os primórdios de sua concepção enquanto instrumento posto a serviço do urbanismo¹⁰ é a associação com a ideia de planejamento urbano. A dimensão urbanística que qualifica o plano diretor é, pois, congênita ao seu próprio escopo, na medida em que o objetivo de sua utilização é a intervenção no planejamento da cidade.

Não obstante a centralidade da dimensão urbanística no cerne conceitual do plano diretor, outro importante aspecto a ser destacado na concepção deste instrumento de planejamento urbanístico é a dimensão social que subjaz à expressão *desenvolvimento urbano* que completa sua atual denominação. Esta expressão aponta um caminho necessário de desenvolvimento social, que deve nortear a intervenção na cidade com base no plano diretor.

Desenvolvimento urbano pressupõe a melhoria das condições de vida na cidade, que por sua vez entrelaça-se com a ideia de desenvolvimento social e afina-se com os valores sociais que permeiam todo o plexo normativo da Constituição, no que se destacam o preâmbulo, o artigo 1º, inciso III e o artigo 170, entre outros.

Dessa forma, tanto o *planejamento* quanto a *gestão* podem servir ao poder público municipal na promoção do desenvolvimento urbano da cidade. Neste sentido, Marcelo Lopes de Souza afirma:

Como entender, então, alternativa e criticamente o desenvolvimento urbano? Para sistematizar, pode-se assumir que o desenvolvimento urbano, o qual é o *objetivo fundamental* do planejamento e da gestão urbana, deixa-se definir com a ajuda de dois *objetivos derivados*: a *melhoria da qualidade de vida* e o *aumento da justiça social*.¹¹

⁹ CÂMARA, Jacinto Arruda. Plano Diretor (art. 39 a 42). In: DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio. **ESTATUTO DA CIDADE – Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 1ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 319.

¹⁰ Acerca de conceito para Urbanismo ver: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª. ed. (rev., ampliada e atualizada), Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 3ª ed., 2000, p. 48.

¹¹ SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade – uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 5ª. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 75.

Esses breves traços sociais e urbanísticos devem ser vistos como correlatos necessários que conformam a perspectiva conceitual do próprio plano diretor, porquanto na concepção deste instrumento de política urbana sobreleva-se o escopo da transformação da realidade urbana a partir de propósitos pré-estabelecidos¹².

3.1 Plano diretor de desenvolvimento urbano e participação popular.

Inicialmente, convém destacar que a opção pela análise das condições de produção dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano levou em consideração as perspectivas emancipatórias do discurso jurídico do referido instrumento de política urbana fundadas na transformação social e urbanística do espaço urbano, bem como a forma jurídica estabelecida para sua composição, fundada na dimensão da democracia participativa.

A relevância social do PDDU acentua-se quando se considera as diversas possibilidades de instrumentalização de seu programa normativo em contextos urbanos marcados pela exclusão social e por inúmeros conflitos fundiários e culturais, além de serem atualmente caracterizados pela pluralidade de atores sociais que disputam o espaço urbano e seus respectivos modelos de cidade.

No plano teórico, o plano diretor tem suas linhas mestras conceituais definidas com a promulgação da Constituição Federal de 88 e mais adiante aprimoradas e complementadas com o advento do Estatuto da Cidade. Sua elaboração legislativa deve se pautar pelos fundamentos constitucionais da democracia participativa, tal como determinada em seu artigo 40 o referido Estatuto da Cidade, e seu conteúdo deve colimar a transformação social da realidade urbanística das cidades brasileiras.

Esta forma de composição dos planos diretores expressa a auto compreensão do legislador infraconstitucional quanto à necessidade de se garantir novos canais de escoamento da participação popular para além da via da representatividade político-legislativa, estimulando o processo legislativo a superar as barreiras existentes entre as instituições políticas e a população, além de fomentar uma aproximação mais real e constante entre povo e seus representantes.

O parágrafo único, artigo 1º da Constituição Federal institui um sistema que combina a representação e a participação direta, caracterizando o sistema da democracia semidireta, também chamada de democracia participativa.¹³ Sobre essa forma de democracia, Paulo Bonavides, em sua clássica obra sobre o tema, leciona:

¹² SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida – Da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu, DI SARNO, Daniela Campos Libório (coordenadores). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 149.

¹³ MENCIO, op. cit., 2007, p. 110.

Não há teoria Constitucional de democracia que não seja, ao mesmo passo, uma teoria material da Constituição. Uma teoria cuja materialidade tem os seus limites jurídicos de eficácia e aplicabilidade determinados grandemente por um controle que há de combinar, de uma parte, a autoridade e a judicatura dos tribunais constitucionais e doutra parte, a autoridade da cidadania popular e soberana exercitada em termos decisórios de derradeira instância. Nisso reside a essência desse figurino de constitucionalidade que há de ser o mais democrático, o mais aberto, o mais legítimo dos modelos de organização da democracia emancipatória do futuro nos países periféricos.¹⁴

Com isso, destaca-se que a participação popular, de que trata o artigo 40 do Estatuto da Cidade e seus incisos, confere ao planejamento e à gestão da cidade o caráter democrático-participativo já previsto logo no inciso II, do artigo 2º da Lei 10.257/2001, em consonância com o disposto no parágrafo único do art.1º, e nos artigos 29, XII e XIII, 216, § 1º e 225 da Constituição Federal.

Frise-se que essa participação deverá ocorrer em todas as suas fases, nos Poderes Executivo e Legislativo, por meio de debates, consultas e audiências públicas, que deverão ser consideradas na sua dimensão e impacto, não apenas em quantidade, sob pena de tornar-se mera formalidade sem qualquer conteúdo que possa vir a contribuir para a melhoria do Plano Diretor.

3.2 Participação popular na elaboração de políticas públicas e os desafios à concretização da democracia participativa

A participação política dos cidadãos, consubstanciada no princípio participativo da Constituição Federal, afigura-se em uma importante alternativa às fragilidades¹⁵ de que padece o modelo de democracia representativa no quadro político da realidade brasileira, tais como a entronização da cidadania política em torno do processo eleitoral e o isolamento comunicativo dos representantes legais perante a população que os elegeu. José Afonso da Silva detalha com precisão alguns desses aspectos, quando afirma:

Nestes termos, a democracia representativa acaba fundando-se numa idéia abstrata perante a lei, numa consideração de homogeneidade, e assenta-se no princípio individualista que considera a participação, no processo do poder, do eleitor individual no momento da votação, o qual não dispõe de mais influência sobre a vida política de seu país do que a

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa - Por um Direito Constitucional de luta e de resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma nova repolitização da legitimidade.** São Paulo: Malheiros, 2001, p. 25.

¹⁵ Rodolfo Viana em primoroso trabalho sobre o tema afirma: “A constatação de que a democracia representativa está na ‘penumbra’ deve-se assim, a eventos multifacetados cujo elemento conectivo pode ser resumido na fórmula de *quebra global de confiança*. A expressão, neste contexto, deve ser tomada em seu sentido lato, para significar um estado genérico de descrédito quanto à capacidade das instituições e dos agentes políticos tradicionais de agir de modo funcionalmente adequado”. In: PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático. Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade.** 1ª ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 131.

momentânea de que goza no dia da eleição, por certo relativizada por disciplina ou autoritarismo partidário e pela pressão dos meios de informação e da desinformação da propaganda; que uma vez produzida a eleição, os investidos pela representação ficam desligados de seus eleitores, pois não os representam a eles em particular, mas todo o povo, à nação inteira.¹⁶

Diante deste cenário, a necessidade de se construir canais para o escoamento das demandas sociais de certo modo estagnadas em um modelo de democracia que não favorece a circulação do poder político no interior da sociedade resulta premente, sob de se prejudicar a efetividade do próprio princípio democrático encarnado no artigo 1º da Constituição Federal.

Nestes termos, a participação política direta dos cidadãos nos processos decisórios da administração pública ou nos processos políticos de criação de leis no âmbito do poder legislativo significa dotar estes entes públicos de maior legitimidade, porquanto passam a ter a necessidade de justificar os seus poderes diretamente perante o povo, seu real titular, nos termos do parágrafo único da Constituição Federal.

Seguindo essa linha de raciocínio lógico, toda vez que se exercer o direito de participação política, no interior dos mecanismos jurídicos de participação popular consagrados na constituição, se estará viabilizando a adequação do interesse público à vontade popular, gerando assim legitimidade para todo sistema jurídico-político que a Carta política regula em bases normativas concretas.

Moreira Neto traça um elucidativo paralelo entre participação e legitimidade no âmbito do processo legislativo participativo:

A participação política na normatividade conciliaria um tratamento diferenciado desses múltiplos interesses coletivos não-públicos com a ordem jurídica estabelecida, sem excepcioná-la e sem pô-la em risco, mas tampouco violentá-la nem ignorá-la. A participação, em suma, ampliando a legitimidade, na medida em que a norma legitimada pelo consenso recubra a decisão de supremacia, com o consentimento estimulante da cidadania interessada. É intuitivo que é mais fácil obter-se o cumprimento de uma norma previamente [...] ¹⁷

No caso em particular do plano diretor de desenvolvimento urbano, ao conformar a proposta de criação desta importante política urbana de planejamento municipal à dimensão participativa da democracia brasileira, o legislador pátrio aumentou o índice de legitimidade necessário para construção desta espécie de lei municipal.

Na hipótese em tela, quer-se afirmar que a legitimidade da lei que cria o plano diretor depende diretamente do aproveitamento da participação popular em seu processo construtivo, cujos

¹⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 140.

¹⁷ MOREIRA NETO, Direito da participação política legislativa, administrativa e judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de democracia, p. 50 APUD MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p.61

alicerces jurídicos e urbanísticos devem ser fundamentados democraticamente, mediante o envolvimento de todos os destinatários de suas normas, tal como previsto no artigo 40 da Lei 10.257/01.

Tendo em vista a importância das condições jurídicas prescritas a elaboração da lei instituidora dos planos diretores, faz-se necessário levantar os obstáculos, sabidamente existentes, ao aproveitamento da participação popular no itinerário de processos democrático-participativos de sua construção, sobretudo no que toca à necessidade de abertura ao engajamento político dos cidadãos interessados nos seus efeitos sociais e fundamentos jurídicos.

4 OS DESAFIOS PARA O APROVEITAMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO ELABORAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRÁTICA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A participação popular oriunda da sociedade civil no processo de construção de política públicas¹⁸, dentre as quais se inserem os planos diretores, enfrenta alguns obstáculos que, não raro, sustentam teses que se opõem aos argumentos favoráveis ao aprofundamento da dimensão participativa da democracia¹⁹.

Os obstáculos ao aproveitamento da participação são aferíveis, com mais consistência e objetividade, no interior dos espaços institucionais legalmente previstos para o desenvolvimento desta participação – que, no caso do PDDU, são basicamente conferências e audiências públicas.

Os obstáculos são das mais variáveis ordens e modificam-se de acordo com o ângulo que se mire este fenômeno social da participação popular nos espaços públicos convencionais de discussão.

Rodolfo Viana enfatiza sobre o tema a questão da ausência de procedimentos de regulação das discussões públicas e de falhas dos mecanismos institucionais postos a serviço desse desiderato como principais obstáculos ao aproveitamento da participação popular nas arenas de discussões públicas. Esclarece o autor:

A falta de esclarecimento quanto aos procedimentos que regulam estas discussões públicas ocasionam a dispersão dos participantes e a insegurança quanto às consequências de seus posicionamentos comunicativos.

¹⁸ O levantamento deste obstáculo foi feito com base em participação política na formação das discussões de políticas públicas. Por conta de uma escassa produção empírica sobre planos diretores especificamente.

¹⁹ O debate sobre a viabilidade de um modelo de democracia que se estruture sobre a participação direta da população nos processos decisórios relevantes sociedade, especialmente onde o interesse público reclame especial proteção, deu causa a inúmeros argumentos de ambos os lados. PEREIRA, op. cit., 2008.

[...] No entanto, a predisposição política pela adoção de instrumentos participativos é, por assim dizer, insuficiente se não for assentada em uma metodologia ampla, coerente e que inclua vetores institucionais hábeis ao *empowerment* dos cidadãos e grupos sociais, bem como preveja técnicas procedimentais adequadas à canalização e gestão das diversas opiniões, à produção de decisões legitimadas e à redução dos efeitos antiparticipativos internos à própria lógica de ação dos agentes oficiais.

[...] Não obstante, a maioria dos problemas afetos ao desempenho insuficiente da participação popular é atribuída a equívocos na avaliação e no desenho dos vetores institucionais diretamente implicados nos procedimentos.²⁰

Por sua vez, Álvaro de Vita cita Ian Shapiro para afirmar que o maior obstáculo para haver mais deliberação nestes espaços públicos “*resulta da combinação de dois recursos políticos cruciais: preferências intensas e dinheiro.*”²¹

Marcelo Lopes de Souza, por seu turno, com base numa análise comparada de diferentes modelos teóricos de planejamento urbano, estabelece critérios dentre os quais ele situa o grau de abertura para com a participação popular. Fundado em bases empíricas de planejamento urbano, esse critério é utilizado com o auxílio de uma escala, onde estão classificados diversos tipos de categorias de participação, elencados da seguinte forma: 1. Coerção, 2. Manipulação, 3. Informação, 4. Consulta, 5. Cooptação, 6. Parceira, 7. Delegação de poder e 8. Autogestão. Convém transcrever as breves considerações que o autor tece sobre as referidas categorias:

Somente as categorias superiores (6, 7 e, obviamente 8) correspondem a marcos político institucionais em que se pode, efetivamente, ter esperança de que as soluções de planejamento e gestão possam ser encontradas de modo fortemente democrático e obre os alicerces do emprego da racionalidade e do agir comunicativos; já as duas categorias mais inferiores (1 e 2) representam a arrogância do “discurso competente” em sua forma pura. As situações representadas pelas categorias intermediárias diferem daquelas representadas pelas inferiores muito mais na forma pura, pois a ilusão de participação e as concessões limitadas expressas pelas simples cooptação, consulta e informação são manifestações evidentes de uma sociedade heterônoma.²²

O breve panorama acima destacado revela que efetividade da participação popular no processo de formação de planos diretores não se afigura tarefa fácil no quadro atual da interlocução entre poder público e sociedade, porquanto, os obstáculos mencionados trazem à cena uma

²⁰ Ibidem, p. 173/175.

²¹ VITA, Álvaro de. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas?. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.s). **Participação e Deliberação – Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1ª. ed., São Paulo: editora 34, 2004, p. 119.

²² SOUZA, op. cit., 2001, p. 205.

multifacetada realidade em que questões de ordem sociológica, entaves de cunho jurídico e político interpenetram-se, reciprocamente, formando complexas estruturas sociais.

5 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AS POSSIBILIDADES EMANCIPATÓRIAS DO DIREITO À CIDADE.

Feitas estas considerações, verifica-se que a previsão da Lei 10.257/01 sobre a construção de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano tem a capacidade aproximar as múltiplas esferas públicas da sociedade quando induz o fomento a uma soberania popular em processo, em movimento, que se revigora e se reinventa na medida em que busca influenciar as esferas públicas formais que caracterizam a dimensão institucional da política.

Isto reforça o potencial emancipatório que reside na forma jurídica de composição do PDDU, e via de consequência de todo o projeto de cidade que emerge do discurso jurídico transformador do Direito à Cidade, uma vez que leis, como a que institui o PDDU, que se apoiam na participação popular, devem ter possibilitar justificação de suas normas perante um público plural e diverso, onde os interesses são múltiplos e apontam para diversas direções.

A ideia que se deve ter mente quando se fala de um aproveitamento da participação popular no PDDU é a de uma formação conjunta entre poder público municipal e população de uma lei que implique em seu processo de formação aqueles que poderão sentir e vivenciar seus efeitos concretos.

Neste contexto, a participação popular na elaboração da referida lei municipal, *ex vi* do artigo 40 da Lei 10.257/01, poderá funcionar como uma instância de descolonização²³ do espaço público, ao tempo que terá condições de questionar o papel central do Estado com indutor de políticas sociais. A participação passa a ser concebida pelo ângulo dos grupos interessados e não apenas pela perspectiva dos interesses globais definidos exclusivamente pelo Estado (JACOBI, 2004).

Disto resulta a conformação do espaço democrático garantido pelo Direito à Cidade, no âmbito do qual se destacam as audiências públicas previstas na composição dos Plano Diretores, que por sua vez se constituem em espaços adequado e legalmente definidos para o aproveitamento da participação popular no processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano.

Elas possuem um potencial para funcionar como um procedimento democrático de formação política e racional da vontade, onde os cidadãos podem participar discursivamente dos processos deliberativos de decisões importantes para a legislação, como explica Habermas²⁴, confrontando, assim, a preponderância de interesses supostamente técnicos na sua formulação em

²³ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático. Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008, p. 163.

²⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia - entre facticidade e validade**. Volume I, 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, pág. 185

favor da necessidade de se problematizar os seus objetivos e conteúdos sobre a dimensão dos interesses de uma sociedade complexa e desigual tal qual a que habita Salvador.

6 CONCLUSÃO.

A pesquisa sobre as possibilidades de concretização do potencial emancipatório do Direito à Cidade a partir da análise da instrumentalização da dimensão I democrático-participativa assente na forma jurídica para a criação de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano indicou pontos positivos que merecem serem explorados na perspectiva do enfrentamento dos desafios postos pelas possibilidades transformadoras do Direito nas sociedades contemporâneas, sobretudo no plano da realidade urbana dos municípios brasileiros, marcada pela primazia e hegemonia social e política de um conjunto de interesses que se articulam em torno do que se convencionou chamar de capital imobiliário,²⁵ que engloba atores e organizações empresariais diversas, como incorporadoras, imobiliárias e empreiteiras

Foi possível, pois, encontrar razões para se acreditar nas condições de concretização do potencial emancipatório do Direito à Cidade. Observou-se que modelo de democracia participativa sobre o qual se assenta o processo de formação do PDDU pode contribuir com a democratização do processo político de tomada de decisões em matéria de planejamento urbano.

Como lei-plano, o PDDU é o instrumento necessário à viabilização do programa normativo do Direito à Cidade, de modo que neste instrumento de política urbana reside as possibilidades de afirmação de uma cidadania que supere a dimensão formalmente inclusiva do texto constitucional em vigor para uma cidadania que se materializa nas condições de participação política na tomada de decisões no âmbito da reconstrução da complexa e desigual realidade urbana brasileira, o que seguramente pode contribuir para uma distribuição mais igualitária dos direitos de natureza social e urbanística como aqueles relativos ao saneamento básico, mobilidade urbana, à cultura, à moradia, e ao meio ambiente, são estas características do PDDU que justificam a importância crescente que lhe tem sido dada nas múltiplas esferas públicas por onde são mobilizados discursos variados e, muitas vezes conflitantes, sobre qual o horizonte de cidade o planejamento e gestão urbana devem contemplar.

Em tempos de justificável descrença na racionalidade transformadora e emancipatória das leis e do Direito, torna-se necessário chamar a atenção da sociedade civil para a construção destes Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, cujas bases institucionais previstas para sua formação devem permitir a democratização do acesso ao espaço urbano e das instâncias de

²⁵ CARVALHO, Inaiá de; CORSO-PEREIRA, Gilberto. A cidade como negócio. *Revista de Estudios Urbano Regionales - EURE*, Santiago-Chile, v. 39, n. 118, septiembre 2013, p. 5-26.

produção das políticas públicas voltadas ao meio ambiente urbano como condição de viabilidade fática do Direito à Cidade.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo, LIMA, Francisco Gérson Marques de, e BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e Democracia – Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Canotilho**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa - Por um Direito Constitucional de luta e de resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma nova repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 3ª 14a. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª. ed. (rev., ampliada e atualizada), Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.s). **Participação e Deliberação – Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1ª. ed. São Paulo: editora 34, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coordenadores). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. FERRAZ, Sérgio (coordenadores). **Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **ESTATUTO DA CIDADE – Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Câmara Brasileira do livro, 1987

FREITAS, José Carlos de (coordenação). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado – Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia - entre facticidade e validade**. Volume I, 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Direito e Democracia - entre facticidade e validade**. Volume II, 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito a Cidade**. 4ª ed. São Paulo: Centauro, 2006.

MELEIRO, Maricelma Rita. Princípio da democracia e o plano diretor. In: FREITAS, José Carlos de (coordenador). **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Imprensa oficial do Estado - MP de São Paulo, 1999

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Mutações do direito administrativo. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 26. Apud: MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático. Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

SILVA, José Afonso da. _____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.