

O princípio da participação popular na elaboração do Plano Diretor: o resgate dos motivos pelos quais o homem busca viver em cidades

*Adir Ubaldo Rech**

Resumo

A cidade é uma construção antropológica que deve ser entendida como casa, lugar de convivência, de moradia, de segurança, de bem-estar e de qualidade de vida ao homem. Os motivos que levam o homem a viver em cidade são objeto de seu planejamento, preocupação atual, que clama por uma postura epistêmica. O princípio da participação popular resgata a origem das cidades, devolve o poder de decidir ao seu verdadeiro 'dono' – o povo – e faz do Plano Diretor um projeto de planejamento com espírito de cidadania. O projeto de cidade não pode ser, apenas, um projeto de governo; deve ter natureza cultural e popular e respeitar a diversidade, cujo governante precisa, tão somente, administrar sua construção, dar-lhe continuidade e manter a preservação. A gestão poderá modernizar e/ou construir cidades inteligentes, mas nunca deverá se afastar das bases, que deram origem às cidades, bem como do espírito de seus cidadãos.

Palavras-chave: Cidade. Direito Urbanístico. Instrumento de efetividade. Plano Diretor. Princípio da participação popular.

Recebido em: 10/12/2017 | Aprovado em: 07/01/2018

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v32i1.7865>

* Mestre e doutor em Direito. Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Caxias do Sul. Professor de Direito Urbanístico ambiental. Atuou na redação de dezenas de Planos Diretores. E-mail: aurech@ucs.br.

Introdução

A cidade é uma construção antropológica que transcende o próprio tempo, pois deve levar em consideração o passado, o presente e o futuro. Por isso, para se conhecer uma cidade e projetar seu futuro, é preciso se à necessidade de uma reflexão epistêmica acerca de sua origem.

A *cidade sustentável* é um conceito epistêmico, que, por meio das diversas ciências, busca contemplar os elementos com base nos quais o homem busca viver em cidade, criar espaços de convivência e relações sociais respeitadas e justas, disponibilizando diversidades econômicas de sobrevivência e agregando inteligência aos mecanismos de eficiência dos meios de produção, comunicação, mobilidade, educação, saúde e bem-estar.

A *cidade inteligente*, expressão muito utilizada atualmente, não é uma nova cidade; é a mesma cidade original, que racionaliza os objetivos pelos quais o homem procura viver em cidade. O uso de tecnologia para projetar o futuro das cidades é inevitável e bem-vindo, mas jamais poderá mudar a finalidade da própria cidade, que é ser casa, *habitat*, local de convivência, identidade, diversidade e bem-estar do homem.

A cidade, na sua origem, tem um caráter antropológico, pois, mesmo sendo construída sobre espaços em perfeita harmonia com a natureza, continua exercendo, como há cinco mil anos, o mesmo fascínio, a mesma influência mágica e sobrenatural e de controle sobre os homens.¹ Tanto isso é verdadeiro que a maior parte dos homens do Planeta vive em cidades.

Platão² afirmou:

A cidade nasce, em minha opinião, pela circunstância de que nenhum de nós basta-se por si mesmo e que necessita de muitas coisas. Assim, pois, cada um vai buscar determinado homem para satisfazer uma necessidade e outro para outra, deste modo, ao necessitar de muitas coisas comuns, reúnem-se numa única vivenda muitas pessoas, com qualidades de associados e auxiliares diferentes. [A este] lugar denominamos com o nome de cidade. Creio que essa é a razão pela qual se fundam as cidades.

Essa afirmativa remete a uma reflexão acerca dos motivos pelos quais se quer viver em cidades e a necessidade de equilibrar os enfoques meramente econômicos e mecanicistas dados atualmente, o que ocasiona o desvio do projeto de convivência e bem-estar para um projeto de exclusão socioambiental, que não leva em conta o homem, sua origem, suas necessidades, sua história, o meio ambiente, o bem estar e a qualidade de vida.

A cidade, ao longo da história e com o advento do imperialismo, teve sua autonomia usurpada, cuja consequência foi o afastamento do homem de sua origem e uma gestão não focada nos motivos que impulsionam os homens a buscarem esse local para viver. Infelizmente, esse afastamento persiste.

Mumford³ afirma que, devido à origem das cidades ainda permanecer obscura e de grande parte de seu passado estar enterrado ou irrecuperavelmente apagado, fica mais difícil pesar suas perspectivas futuras, mas, mesmo assim, se o desejo é lançar novos alicerces para a vida urbana, é necessário retomar suas origens, compreender a natureza histórica da cidade e distinguir, entre suas funções originais, aquelas que dela emergiram e aquelas que podem ser ainda invocadas.

A verdade é que a forma de ocupação do homem, muito antes da intervenção do Estado, estabelecendo regras de ordenamento dos espaços ocupados pelo homem, a cidade nasceu de necessidades antropológicas, que não podem ser ignoradas pelo Direito Urbanístico, sob pena de serem criadas normas sem efetividade e sem eficácia, que acabam gerando graves problemas urbanos de sustentabilidade, convivência e bem-estar humano. O projeto de cidade, que no passado decorria da iniciativa particular de cada cidadão, hoje, é controlado pelo Estado mediante normas legais. Isso não significa que o Estado pode fazer o que bem entende, sem continuar buscando a participação popular.

Com base neste cenário, este trabalho, inicialmente, analisa o princípio da participação popular como instrumento para preservar os motivos pelos quais o homem vive em cidade e o espírito dos seus cidadãos, seguido pelo exame dos fundamentos e motivos da necessidade de haver participação popular na elaboração do Plano Diretor das cidades.

O princípio da participação popular como instrumento para preservar os motivos pelos quais o homem vive em cidade e o espírito dos seus cidadãos

No inciso II, do art. 2º, do Estatuto da Cidade,⁴ o legislador criou a necessidade de haver a participação da população na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. É o que, em Direito, denomina-se princípio da participação popular.

Isso significa que todas as normas urbanísticas que venham a ser definidas ou alteradas pelos Municípios, bem como seu acompanhamento, devem ser objeto de participação popular. Qualquer lei urbanística municipal, que crie ou modifique o Plano Diretor, e que não tenha passado pela gestão democrática,

envolvendo a participação popular, é ilegal e passível de nulidade. É o princípio uma norma objetiva pertencente ao mundo do *dever-ser*, isto é, o que pode prever ou exigir de que forma deve acontecer, obrigatoriamente, a construção do ordenamento jurídico de uma cidade ou o projeto de cidade, consolidado no Plano Diretor.⁵

Nesse sentido, a participação popular não é uma decisão política, mas legítima, já que o projeto de cidade não é propriedade dos políticos, mas de toda a coletividade. O prefeito não tem o poder de alterar o projeto da cidade, assim como o síndico não pode mudar o projeto de um prédio sem consultar os condôminos. O Plano Diretor tem, na vontade popular, seu princípio, fonte de norma superior de interpretação e inspiração nas leis urbanísticas. Isso não significa que o Parlamento municipal não possa legislar sobre Direito Urbanístico; significa que as normas positivadas devem contemplar o princípio da participação popular, isto é, não contrariar o que foi decidido pelo povo na elaboração do Plano Diretor.

O povo não precisa decidir sobre os detalhes técnicos, as normas específicas, mas essas não podem sobrepor-se ao próprio espírito dos cidadãos. Mesmo em temas importantes, que envolvam conhecimento técnico, e que a população ignora, impõe-se que a mesma seja esclarecida para poder aceitar (ou não) a decisão.

Não é só na definição do ordenamento urbanístico que se impõe o princípio da participação popular, mas também em simples processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, que possam vir a afetar o conforto ou a segurança das pessoas e moradias.⁶

Nesse viés, é necessário ouvir a população mediante instrumentos jurídicos que tornem efetiva a vontade popular. Não se está, aqui, falando em alteração da legislação, mas na simples implantação de empreendimentos ou atividades que exerçam efeitos negativos sobre o meio ambiente natural ou construído. É o caso da construção de um prédio que pode alterar uma paisagem notável ou a demolição de outro, de uma praça com significação afetiva e histórica à população.

O mesmo se pode dizer de alterações urbanistas ou projetos que, comprovadamente, tenham alterado o grau de conforto e segurança da população. Quando a população escolhe determinado local para morar, o faz por razões muitas vezes de conforto e segurança, não podendo o Poder Público vir a alterar, poste-

riormente, essa situação, sem ser ouvida a própria população interessada, sob pena de haver a possibilidade de nulidade do ato ou norma. É uma questão de segurança jurídica, de respeito ao processo histórico de construção de cidade e de vinculação ao princípio da participação popular, na elaboração ou alteração do Plano Diretor.

Verifica-se que a Câmara Municipal de Vereadores tem o poder de positivar normas de Direito Urbanístico, mas não é o nascedouro desse direito, pois esse, na sua essência, deve originar-se das necessidades da população, podendo (ou não) ser positivado pelo Poder Legislativo. No entanto, o Poder Legislativo municipal não pode criar normas que contrariem decisões da população, as quais resultaram do processo de gestão democrática, na forma do art. 1º, inciso II, do Estatuto da Cidade. Isto é, o espírito dos cidadãos deve ser respeitado, conforme afirma Montesquieu: “As leis estão relacionadas com o povo, o governo, o físico do país, com o grau de liberdade [...]. Essas relações formam, juntas, o espírito das leis.”⁷

O Plano Diretor que define o projeto de cidade e de Município, não pode ser propriedade e obra de um prefeito ou de um grupo de vereadores; deve ser um projeto construído com a participação de todos e para todos. Os prefeitos são apenas administradores do projeto de cidade e de Município que o povo definiu. Cada prefeito poderá acrescentar alguns ‘tijolos’ nessa construção, mas jamais poderá derrubar o prédio ou simplesmente projetar um novo, pois o projeto não lhe pertence. Aqui está a certeza da continuidade administrativa, da segurança jurídica de um planejamento em longo prazo.

Por isso, toda vez que as decisões administrativas ou de adoção de normas urbanísticas violarem o princípio da participação popular, alterando substancialmente o Plano Diretor, estar-se-á diante da possibilidade de a população anular a decisão.

Não se trata de adotar o populismo, doutrina que torna cego e obcecado o homem público por aquilo que só agrada ao povo. Isto é, não significa que o Poder Legislativo municipal não possa contrariar normas urbanísticas que tenham nascido de decisões populares, quando essas se mostrarem não efetivas ou quando não significarem a história, a cultura e o espírito do povo.

A participação popular também é ilegal quando desvirtua ou viola os motivos pelos quais os homens vivem em cidade. A efetividade é o resultado da real conduta que deve ser praticada pela sociedade, em face da realidade cientifi-

camente constatada. Uma decisão popular pode ser uma decisão de interesses privados, contrariando os interesses públicos.

Nesse caso, o Parlamento municipal tem motivos para contrariar a decisão da população, em nome da supremacia do interesse público, visto que esse deve sempre estar em consonância com os interesses da coletividade. Por isso mesmo, a decisão popular deve ser efetiva, isto é, possível de ser realizada e que não venha prejudicar toda a sociedade, comprometer o futuro ou criar injustiças sociais.

Abbagnano⁸ afirma que “o efetivo é o mesmo que real, mas mais do que real, é aquilo que é possível imaginar, desejar e realizar diante da realidade”. No entanto, nem tudo o que é desejo, possível de realizar, assegura uma cidade sustentável às presentes e futuras gerações, na forma do art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade.⁹ A sustentabilidade é um dos princípios de Direito Urbanístico que pode apontar ao desvirtuamento da própria participação popular.

O planejamento efetivo diz respeito à garantia dos motivos pelos quais o homem busca viver em cidade. É um planejamento epistêmico, científico, de conhecimento, mas, na realidade, não tem ocorrido.

Nesse sentido, afirma Caramuru¹⁰:

Verdade é que o Município tem recebido a competência para fixar o planejamento urbanístico o que, até o presente, não tem passado de uma quimera tal planejamento, tendo havido [um] desordenado crescimento em quase todas as nossas cidades, sendo exceções que confirmam a regra os casos em que se tem um planejamento efetivo.

As razões que têm pautado o planejamento municipal são mais de ordem política do que de ordem científica ou em respeito à identidade e à cultura do povo e em prol da cidadania.

Os fundamentos e motivos da necessidade de haver participação popular

A participação popular faz com que o Plano Diretor não seja apenas uma cópia de projetos de outras cidades ou o um projeto de governo. Os modelos podem servir de orientação, mas cada cidade representa uma realidade diferente. O Estatuto da Cidade, no seu art. 40, traz algumas formas de participação popular¹¹. No entanto, a fala do povo nem sempre significa o espírito do povo. Uma das formas mais eficazes de perceber o espírito do povo é o diagnóstico da

realidade, um procedimento epistêmico, que busca pesquisar o *status* do meio ambiente natural e do criado.

As leis que devem definir o projeto de uma cidade estão relacionadas aos motivos pelos quais o homem vive em cidade, em respeito às suas necessidades antropológicas, sociais e econômicas, com sentimentos, identidades, culturas e história de seu povo.

Todas as cidades foram edificadas em lugares estratégicos. As antigas edificações eram construídas no alto das colinas, cercadas de muralhas. Segundo Aristóteles¹², eram necessárias para evitar a violência que vinha dos vales. A violência que vinha de fora dos muros, nas antigas cidades, fragilizava o homem do campo, que encontrava segurança nas cidades.

A convivência em cidades decorre da própria natureza social do homem. Mesmo antes de os homens viverem em aldeias, sonhavam com uma vida em comum, em local maravilhoso, organizado, misterioso, eterno e indestrutível. Os cemitérios e templos, encontrados antes das primeiras aldeias, demonstram “que a cidade dos mortos antecede à cidade dos vivos”,¹³ e que o desejo de convivência é imanente ao homem.

O túmulo, segundo Fustel de Coulanges¹⁴, é a segunda morada, onde repousam várias gerações de antepassados que continuam agrupadas na cidade eterna. O fato comprova a visão natural e ontológica que os homens já tinham sobre a necessidade de terem uma vida em comum, limitada por um território e adequadamente organizada, projeto e desejo que se foram consolidando historicamente nas cidades. Essas passaram a existir a partir do dia em que várias tribos puderam associar-se entre si, com a condição de que o culto de cada uma delas fosse respeitado.¹⁵ As várias tribos reunidas passavam a adotar um santuário comum chamado *urbe*.¹⁶ Por isso, a cidade é uma ideia antropológica, epistêmica e não apenas de governo.

A cidade é também uma construção ontológica. Antigamente, ela era o lugar onde as pessoas podiam reunir-se para reverenciar o mesmo Deus. Um lugar sagrado, no qual a proteção ia muito além da convivência humana; um lugar onde o homem mantinha uma comunicação direta com o ente.

O universo é a origem natural de tudo, inclusive do homem. No universo tudo está em comum, tudo se move de forma harmoniosa em comunicação com o ente. Esse espírito consolida-se na cidade e no desejo de cidade eterna, em que, de uma forma ou de outra, todos acreditam.

Nodari¹⁷ entende que o ser humano, mesmo na sua relação com Deus, não quer mais se deixar limitar por instituições e dogmas, passando a ter consciência de sua própria consciência e de sua força criadora. Mesmo sendo necessário voltar ao ente para descobrir algumas verdades, o homem constrói sua própria cidade e seu bem-estar, porque é dotado de razão, que é seu maior poder e fundamento de sua liberdade. A cidade antecipa a crença da cidade eterna, a nova casa do homem, lugar de civilidade e meio de defesa do seu interesse comum.

A cidade foi e é um lugar para convivência idealizado pelo homem. O passado mostra que ideias e objetivos que nos unem devem ser preocupação das cidades. Munford¹⁸ afirma que “a principal função da cidade é converter o poder em forma, a energia em cultura, a matéria inanimada em símbolos vivos de arte, a reprodução biológica em criatividade social e bem-estar”. Para Aristóteles¹⁹ a cidade representa o fim da evolução da sociedade e da natureza humana. Uma cidade bem-organizada e que efetivamente assegure bem-estar a todos é o desejo máximo de civilidade

A cidade tem também um profundo sentido familiar. A família natural é antropológica e ontológica como a cidade. A cidade, nesse sentido, tem um profundo significado de *terra dos pais, terra-pátria, terra prometida, terra de bem-estar*. Portanto, a cidade não é o projeto de um governo, mas de um povo.

Fustel de Coulanges²⁰ explica:

A pequena pátria era o recanto fechado da família, com túmulo e fogo sagrado. A grande pátria era a cidade, com a prítanes e os heróis, com o recinto sagrado e com o território, assinalado pela religião. Tudo o que o homem podia ter de mais caro se confundia com a pátria. Nela ele encontrava o bem, a segurança, o direito, a fé e Deus. Ao perdê-la perdia tudo.

Exilar significa colocar alguém para fora de seu *habitat*, para além dos muros, tornando-o impuro e indigno.²¹ Esse espírito legado pela história continua impregnado nos sentimentos de homens e mulheres de nosso tempo. Todos querem estar dentro da cidade, querem se sentir dignos e dela poder participar, não do mesmo culto, como nas antigas cidades, mas do mesmo espírito, da convivência e do bem-estar. Não podem os Planos Diretores ser obras apenas de um governo.

Esse espírito que fez com que nascessem as cidades foi ignorado no decorrer da história pelos urbanistas, mas, fundamentalmente, pelo Direito, que não conseguiu preservar o que é naturalmente direito e passou a desrespeitar as diversidades ambientais, sociais e culturais, protegendo comportamentos pau-

tados por interesses econômicos e políticos, alheios ao verdadeiro espírito da cidade. O desrespeito à diversidade humana acarreta prejuízos sociais graves e ao meio ambiente, a não observância da biodiversidade provoca transtornos irreversíveis, sendo que muitos sistemas fenecem por essa razão.

Platão, no seu livro *A República*, cuja tradução exata do título seria *O regime de governo da cidade*, lembra que a cidade foi a unidade social última do antigo mundo grego. De outra parte, Aristóteles afirma que a cidade não se formou com vistas, apenas, ao necessário, senão também ao bom e honesto²² – o que remete à necessidade de definir, com base no indivíduo, com respeito às suas necessidades ontológicas e antropológicas, o que efetivamente é bom e honesto para o homem.

O urbanismo de hoje tem como um de seus objetivos não apenas planejar a ocupação dos espaços, o parcelamento do solo e os índices construtivos, mas erguer cidades cada vez mais inteligentes, interativas e abastecedoras de informação, capazes de preservar a identidade de seu povo e motivar o cidadão para buscar objetivos comuns. Conforme Fustel de Coulanges²³, voltando à história e à origem das cidades, “a lei das cidades não existia para o escravo como não existia para o estrangeiro”. Cidadão era aquele que era admitido na cidade.²⁴ A plebe e os de fora da cidade de Roma possuíam terras sem caráter sagrado; era, portanto, profana e sem demarcação.²⁵

Nesse contexto, eram os legítimos fora-da-lei. A exclusão por conta das diferenças sociais só aumentou a proporção nos dias atuais. São as grandes diferenças sociais que nutrem o sentimento de injustiça e de exclusão, haja vista que contribuem para a existência de várias cidades no mesmo espaço geográfico. É necessário resgatar os motivos que unem os homens em cidades, criando um espírito comum de pertencimento. É necessário, pois, que o Plano Diretor contemple esse espírito.

O planejamento das cidades, nos dias atuais, é uma questão ontológica, antropológica, ambiental, social e econômica, mas, fundamentalmente, de educação para a inclusão social, através de um processo de consciência e participação social, onde a escola tem continuidade no tempo e em todos os espaços da cidade, porque ela é parte integrante do projeto de cidade, esse previsto no Plano Diretor, com base em instrumentos jurídicos de Direito Urbanístico que dão conta dessa importante tarefa.

Platão²⁶ fazia referência à necessidade de educar homens e mulheres, voltados ao encaminhamento dos problemas enfrentados pela cidade da época:

“Não existe coisa mais vantajosa para uma cidade do que ter suas mulheres e homens dotados de educação.” E continua o filósofo: “Nós diremos que é por ignorância, má educação ou má organização política que se dá ali essa classe de gente”,²⁷ referindo-se à pobreza de espírito e de bens. O mesmo é evidenciado por Aristóteles ao afirmar que “o homem sem virtude é o animal mais ímpio e mais selvagem que existe”.²⁸

Portanto, a família e a escola são lugares onde se constroem as virtudes, a ética, onde se reforçam a identidade e a capacidade de trabalho, para evitar a desagregação e a pobreza de espírito. A cidade é, portanto, o espaço onde essa formação se manifesta na forma de cidadania, convivência e espírito comum. O Plano Diretor é o instrumento adequado para estabelecer políticas públicas de cidade, o qual vai muito além de regras de ocupação dos espaços e parcelamento do solo.

Já, no princípio, Platão²⁹ afirmava que a cidade precisava organizar-se, com relação a tantos aspectos, como atividades e infraestrutura, de modo que fosse capaz de atender às necessidades pelas quais os homens se reuniam. Esta é, aliás, uma pergunta ainda atual que necessita ser respondida com políticas de planejamento, nos Planos Diretores: *Por que os homens buscam a cidade para viver?*

Essa resposta só é legítima quando o povo é ouvido na elaboração do projeto de cidade, contemplado no Plano Diretor. Nos dias atuais, precisam-se buscar respostas para os motivos que levam tanta gente a viver nas cidades, muitas vezes, em situação de miserabilidade. Só assim, poderão ser adotadas políticas públicas adequadas.

Nesse sentido, afirma Solano³⁰ que “se impõe com urgência a necessidade de iniciar uma investigação antropológica acerca dos fatores humanos, ecológicos, econômicos que têm contribuído e seguem contribuindo para o desenvolvimento das cidades da forma que vem ocorrendo”.

Na realidade, a ocupação humana já não é mais uma escolha como antigamente, mas uma decorrência de onde se nasceu. É muito pouco provável que, hoje, o homem possa, como no passado, fazer escolhas de ocupação em locais sustentáveis (com água, alimentos, segurança, belezas naturais, etc.), pois nasce em cidades com grande densidade demográfica, com inúmeros problemas ambientais e sociais, o que reforça a necessidade de elaboração de outras (novas) normas que definam a forma adequada, racional e científica à ocupação humana nas cidades.

Uma cidade não se constrói apenas com ruas, praças, prédios, fábricas, lojas, teatros, etc., mas também e, principalmente, com educação, virtudes, ética, valores universais de convivência, que unem os homens, que os tornam iguais nas relações sociais e criam um sentimento de inclusão e responsabilidade social. O pertencimento, o sentimento de se sentir parte da cidade, é um resgate necessário. A falta de compromisso e a preocupação social com sua cidade levam os homens a viver um ao lado do outro, sem sequer conhecer o vizinho. Por isso, impõe-se uma eterna discussão pública de participação popular sobre a cidade que temos e a cidade que queremos.

Conforme afirma Ávila³¹, “não é possível avaliar que comportamento humano é adequado à realização de um estado ideal de coisas sem considerar comportamentos passados e sua relação com um estado de coisas já conquistado”. As cidades nasceram da necessidade de convivência, da percepção e consciência de dependência e responsabilidade social, de valores que uniram e tornaram iguais em espírito, formando as cidades, não apenas com muros, casas, celeiros, praças, etc., mas com cidadania e civilização, isto é, numa forma elevada de vida, onde todos se sintam parte, incluídos, como colaboradores e participantes.³²

Como se verifica, os problemas enfrentados pelas cidades são históricos, mas nem sempre as lições da história são trazidas cientificamente para os dias atuais, para servir de embasamento a ser incluído no planejamento de nossas cidades, não apenas o parcelamento do solo, os zoneamentos urbanísticos, a estrutura de mobilidade urbana, a preocupação com as atividades econômicas, mas, fundamentalmente, cultivar o espírito de civilidade, que é o motivo que une os cidadãos em cidades.

Os patrícios³³ e plebeus das antigas cidades romanas estão presentes ainda nos dias atuais, não por simples diferenças econômicas, mas pelo distanciamento social, pela inexistência de um espírito comum, de não pertencimento à mesma cidade, apesar de haver um mesmo espaço. A pouca discussão sobre a cidade, nas escolas, nos meios de comunicação e na gestão pública gera individualismo, falta de espírito de pertencimento e de compromisso com objetivos comuns.

Finalmente, o princípio da participação popular é um instrumento de efetividade do Direito Urbanístico. O estabelecimento de normas de Direito Urbanístico de ocupação, convivência, segurança, sustentabilidade e resgate dos objetivos que levaram o homem a viver em cidade é, sem dúvida, o “remédio” para

os problemas enfrentados pela cidade contemporânea. Os administradores públicos não racionalizam o crescimento com vistas ao bem-estar e à cidadania, e nossas universidades, na sua dogmática, apontam a matrizes ambientais, sociais e econômicas, sem se sentirem responsáveis pela pragmática e produção de conhecimentos referentes a instrumentos jurídicos de como fazer, de como efetivamente construir uma cidade para o cidadão. Os fundamentos desses instrumentos jurídicos de Direito Urbanístico são epistêmicos.

Porém, a cidadania é um estado de consciência e de identidade, que necessita resgatar os motivos pelos quais os homens buscam viver em cidade, no sentido de ser capaz de assegurar o verdadeiro espírito que deve existir nas relações sociais de cidadania, de inclusão e de pertencimento, superando o paradigma das cidades modernas, que é o de serem apenas espaços de negócios e de poder político.

O planejamento das atividades econômicas, sociais e de infraestrutura é apenas um modo de fazer-acontecer a cidadania, mas a certeza de melhores perspectivas nasce da responsabilidade social coletiva. O espírito das leis defendido por Montesquieu começa no Município,³⁴ quando esse contempla, na elaboração de suas leis, princípios como *efetividade*, *legitimidade* e *eficácia*. A efetividade consiste em que a conduta daqueles a quem se direciona a norma coincida com o conteúdo delas.

Conclui-se que a maior parte das normas é efetiva quando são obedecidas, observadas e respeitadas. A norma deve possibilitar que o sujeito direcione sua conduta conforme o Direito, resultado da aceitação da própria norma, por ser ela efetiva e representar o que é preciso ser feito e não aquilo que alguns querem fazer.³⁵

A efetividade é ‘o óbvio’, ‘o lógico’, o resultado da real conduta que deve ser praticada pela sociedade, em face das realidades social, cultural, religiosa, geográfica, etc., cientificamente constada. Efetivo, conforme afirmado, “é o mesmo que real, aquilo que é possível imaginar, desejar e realizar diante da realidade”.³⁶ Leis sem efetividade carecem de imaginação, de desejo do povo, porque, sabe-se, ficam “mofando” nas gavetas, pois o que é proposto nunca se realiza, porque essas vão na contramão da realidade e do possível.

Assim, é possível dar um caráter científico à construção do ordenamento jurídico-urbanístico, porque nasce do princípio da participação popular, e não na forma de audiências públicas que servem apenas de palco a manifestações ideológicas, corporativas e individualistas; deve contemplar o verdadeiro desejo, as necessidades, os ideais e o espírito do povo, cientificamente, constatados.

Não é, portanto, uma cientificidade cósmica, mas nascida da terra e do povo. Diz respeito à eficácia social da lei e à real distribuição de direitos de forma justa e em nível local. Almeida, quando se refere às competências materiais privativas dos Municípios, aceita o critério *interesse local* e que as leis municipais, especialmente as do Plano Diretor – ao serem adotadas pelos Municípios – devem considerar, de forma apropriada, o interesse local,³⁷ reforçando a necessidade de que seja dada efetividade às leis.

Nesse cenário, o simples formalismo da lei, na maior parte das vezes, contempla uma construção individualista, resultado de uma visão ideológica do parlamentar ou de meros interesses de alguns eleitores, todavia, isso não significa efetividade, pois os interesses coletivos e a forma de ser do povo não foram integralmente contemplados, o que torna o Plano Diretor ilegal, por não ter sido construído via processo de participação popular, mas, fundamentalmente, por não significar a vontade da população. A validade do Direito Urbanístico não está na mera reprodução do sistema de construção do Direito, mas por ser o resultado concreto da realidade fática.

A efetividade não se confunde com simples participação popular, pois, nem sempre, a participação popular é entendida como garantia de normas realmente efetivas. A efetividade é, em nível local, uma norma objetiva pertencente ao mundo do *dever-ser*, isto é que pode prever ou exigir que aconteça, e cuja validade se reconhece como dotada de vigência, validade e obrigatoriedade,³⁸ mas que também pertence ao mundo do ser, isto é, relativo à existência do mundo e do homem como eles efetivamente são.³⁹

O Direito Urbanístico não pode ser uma mera expectativa frustrada, relativamente ao que deve ser a realidade, em comparação com o que ela é, mas assegurar uma existência efetivada, que, ao mesmo tempo, preserve algo que deve estar em constante evolução, sem pretender mudar esse processo natural e histórico.

Esse direito não existe como tempo presente, porque ele é passado, presente e futuro. A efetividade não tem tempo, mas compreende o que foi, o que é, e o que será seguramente. Assim, deve ser a efetividade do Direito Urbanístico, pois, quando as normas não são efetivas, quando nada acontece ou quando algo acontece, vai, com o tempo, gerando graves problemas ambientais, sociais, econômicos ou distorções da realidade e dos motivos que levam o homem a viver em cidade. As normas efetivas geram sustentabilidade, qualidade de vida e dignidade às presentes e futuras gerações.

Considerações finais

Cidades sustentáveis é um tema atual. A sustentabilidade tem como objetivo o bem-estar do homem. No entanto, a modernidade e a tecnologia ignoram os principais motivos pelos quais o homem busca viver em cidade. O cidadão, dono da cidade, não é ouvido nas decisões. É o mesmo que o síndico de um prédio decidir sem ouvir os condôminos. As questões antropológicas, ontológicas, sociais, ambientais, etc. são ignoradas em face de os interesses econômicos serem ainda a plataforma de planejamento das cidades em que se mora. A participação do povo nas decisões é uma postura epistêmica, de diagnóstico, tendo o Direito Urbanístico como principal instrumento de segurança jurídica, indispensável à construção de um projeto de cidade para o cidadão, em longo prazo e com sustentabilidade.

A sustentabilidade de uma cidade pressupõe garantia de cidadania, o que implica o resgate do espírito pelo qual todos buscam viver nela. Não é mais apenas uma discussão dogmática desses motivos, mas real, com vistas a criar instrumentos jurídicos capazes de planejar e construir cidades harmoniosas, em que seja sua diversidade preservada, um lugar onde o homem se sinta verdadeiramente cidadão, incluído, como em sua casa.

Popular participation principle in the Managing Plan: the rescue of the motives why the man seeks to live in cities

Abstract

The city is an anthropological construction which should be understood as a house, acquaintanceship place, dwelling, security, and welfare and life quality for the man. Motives that lead men and women to live in a city are object of their planning, present concern, which cries out for an epistemic posture. Popular involvement principle rescues the cities rise, it gives back the power of deciding his true 'owner' – the people – and it makes the Managing Plan a planning project with citizenship spirit. The city project should not be just a government project; it must have a cultural and popular nature and respecting diversity whose ruler must only manage its construction, continuity and preservation. Management can modernize and/or build smart cities, but it should never stand back from the foundations that they gave rise at the spirit of their cities, as well as the citizens.

Keywords: *City*. Effectiveness instrument. Managing Plan. Popular involvement principle. Urbanistic Law.

Notas

- ¹ O termo *cidade* refere-se a um núcleo urbano independentemente de sua organização política.
- ² PLATÃO. **La República**. Trad. de José Manuel Pabón. Madrid: Alianza, 2000, p. 139.
- ³ MUMFORD, L. **A cidade na história**. Trad. de Neil da Silva. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998, p. 9.
- ⁴ Art. 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade: “Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.” (BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DOU de 11.7.2001, e DOU 17.7.2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 10 set. 2017).
- ⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 249.
- ⁶ Art. 2º, inciso XIII, do Estatuto da Cidade: “Audiências do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.” (BRASIL, 2001).
- ⁷ MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 2. ed. Trad. de Alberto da Rocha Barros. Petrópolis: Vozes, 1991. p. 11-13.
- ⁸ ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Trad. de Alfredo Bossi. São Paulo: Mestre Jou, 1960, p. 289.
- ⁹ Art. 2º, inciso I: “Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 2001).
- ¹⁰ CARAMURU, Afonso F. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: J. de Oliveira, 2001, p. 67.
- ¹¹ BRASIL, 2001.
- ¹² ARISTÓTELES. **Política**. Trad. de Carlos Garcia Gual e Aurelio Pérez Miménez. Madrid: Alianza, 2000, p. 287.
- ¹³ ARISTÓTELES, 2000, p. 13.
- ¹⁴ FUSTEL DE COULANGES, N. D. **A cidade antiga**. Trad. de J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 115.
- ¹⁵ FUSTEL DE COULANGES, 2003, p. 117.
- ¹⁶ FUSTEL DE COULANGES, 2003, p. 123.
- ¹⁷ NODARI, Paulo Cesar. **Ética, direito e política**. São Paulo: Paulus, 2014, p. 28-29.
- ¹⁸ MUMFORD, 1998., p. 616.
- ¹⁹ ARISTÓTELES, 2000, p. 10.
- ²⁰ FUSTEL DE COULANGES, 2003, p. 182.
- ²¹ FUSTEL DE COULANGES, 2003, p. 183.
- ²² ARISTÓTELES, 2000, p. 676.
- ²³ FUSTEL DE COULANGES, 2003, p. 175.
- ²⁴ FUSTEL DE COULANGES, 2003, p. 174-175.

- ²⁵ FUSTEL DE COULANGES, 2003, p. 221.
- ²⁶ PLATÃO, 2000, p. 300.
- ²⁷ PLATÃO, 2000, p. 476.
- ²⁸ ARISTÓTELES, 2000, p. 49.
- ²⁹ PLATÃO, 2000.
- ³⁰ SOLANO, F. **Estudios sobre la ciudad iberoamericana**. 2. ed. Madrid: CSTC, 1983, p. 76.
- ³¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 68.
- ³² ABBAGNANO, 1970, p. 245.
- ³³ Abbagnano (1970, p. 129-223) define patricio como sendo aquele que mora na pátria, na cidade, e plebeu aquele que mora fora da cidade, que não tem pátria, que não é cidadão.
- ³⁴ Começa no Município, exatamente porque, conforme Montesquieu (1991, p. 13): “As leis devem estar relacionadas com o povo, o governo, o físico do país, com o grau de liberdade”, enfim com a realidade local onde mora o povo. O povo mora nas cidades. As leis locais devem ter, portanto, muito mais preocupação com o espírito do povo, pois este não mora na União, nos Estados-membros, mas no Município.
- ³⁵ ANDRADE, Lédio Rosa de. **Comentários da obra introdução à sociologia de Oscar Correia**. São Paulo: Unisul, 1999. Polígrafo da Disciplina de Sociologia e Política.
- ³⁶ ABBAGNANO, 1970, p. 289.
- ³⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 117.
- ³⁸ ALMEIDA, 2000, p. 249.
- ³⁹ ABBAGNANO, 1970, p. 847.

Referências

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Trad. de Alfredo Bosi. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ANDRADE, Lédio Rosa de. **Comentários da obra Introdução à sociologia de Oscar Correia**. São Paulo: Unisul, 1999. Polígrafo da disciplina de Sociologia e Política.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. de Carlos García Gal e Aurelio Pérez Jiménez. Madrid: Alianza, 2000.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paul. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DOU de 11.7.2001, e DOU 17.7.2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 10 set. 2017.

CARAMURU, Afonso F. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: J. de Oliveira, 2001.

FUSTEL DE COULANGES, N. D. **A cidade antiga**. Trad. de J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 2. ed. Trad. de Alberto da Rocha Barros. Petrópolis: Vozes, 1991.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. 4. ed. Trad. de Neil R. da Silva. São Paulo: M. Fontes, 1998.

NODARI, Paulo Cesar. **Ética, direito e política**. São Paulo: Paulus, 2014.

PLATÃO. **La República**. Trad. de José Manuel Pabón. Madrid: Alianza, 2000.

SOLANO, Francisco. **Estudios sobre la ciudad iberoamericana**. 2. ed. Madrid: CSIC, 1983.