XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

CARLOS ARAÚJO LEONETTI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA; Coordenadores: Carlos Araújo Leonetti, Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-328-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Urbanístico. 3. Cidade. 4. Alteridade. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A partir da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, o Direito Urbanístico experimentou profundas e sensíveis mudanças. A própria Carta, ao se referir especificamente a "Direito urbanístico" (art. 24, inciso, I), tratou da competência legislativa, dita concorrente. Para muitos, nesta previsão, o constituinte de 88 deixou claro seu reconhecimento de que o Direito Urbanístico adquiriu foros de autonomia. Mas o constituinte dedicou um capitulo à Política Urbana, no qual estabeleceu normas fundamentais de direito urbanístico, enfatizando o papel central exercido pelo Plano Diretor e estipulou as condições para que o princípio da função social da propriedade (art. 5º, inciso XXIII) seja considerado cumprido, no âmbito urbano. Dessa forma, verifica-se que o Direito urbanístico evolui e ganha dimensões de estatus constitucional, sendo relevante discuti-lo e aperfeiçoá-lo. Dessa forma se justifica a produção científica nessa área.

Assim, os trabalhos apresentados no GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, no XXV Congresso do CONPEDI, em Curitiba, que agora se encontram encartados nesta Coletânea que temos a satisfação de apresentar, demonstram os avanços e a seriedade com que o tema Urbanístico tem sido enfrentado e discutido pelos juristas e estudiosos do Direito. Docentes e discentes dos vários Programas de Pós-Graduação em Direito do país apresentaram suas pesquisas no GT que tivemos a honra de coordenar, demonstrando a diversidade das preocupações com a construção do espaço urbano e a sustentabilidade das cidades, conforme se verá.

Esta obra inicia-se com o artigo intitulado A CARTA DE ATENAS DE 1933 E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS IDOSOS E DEFICIENTES FÍSICOS: UM DIÁLOGO ENTRE DIREITO E ARQUITETURA, onde o autor defende a ideia de mobilidade no espaço urbano, por pessoas idosas e portadoras de deficiência e, nesse sentido, traça um paralelo entre a arquitetura e o Direito, para regular o usufruto dos espaços públicos nas cidades, concluindo que o progresso e novas tecnologias avançam com uma velocidade que a velhice e a deficiência não conseguem acompanhar; daí a necessidade de se criar espaços específicos para essas pessoas, dentro da cidade.

Já no artigo intitulado A DOUTRINA DO DIREITO SOCIAL E SUA INFLUENCIA SOBRE A PROPRIEDADE PRIVADA, trata-se do Princípio da Função Social da propriedade, trazendo uma análise histórica deste instituto, no âmbito da propriedade privada; e faz, também, um paralelo com a Doutrina do Direito Social.

No mesmo sentido, o artigo A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE trata das novas configurações das cidades, utilizando-se do Principio da Função Social da propriedade como norteador das construções urbanas e como solução dos conflitos, buscando sustentáculo no uso sustentável do espaço urbano como garantia de direitos aos menos favorecidos, evidenciando as diretrizes do Estatuto da Cidade e do dever do Estado em propiciar moradias dignas e espaço urbano de qualidade.

Já o artigo A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DO HOMEM NO PLANEJAMENTO URBANO DOS MUNICÍPIOS: O CONSELHO MUNICIPAL NA CIDADE DE LONDRINA faz uma análise dos direitos e garantias fundamentais trazidos pela Constituição Federal de 1988 e, em especial, a liberdade de agir. Dá ênfase à necessidade de participação popular na construção de Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável; conclui que ainda é tímida a participação popular mas é de vital importância que a população seja informada para ter participação efetiva. O artigo A INEFETIVADADE DO TOMBAMENTO NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL ARQUITETÔNICO NO MUNÌCIPIO DE SÃO PAULO evidencia que a existência de edificações urbanas desconectadas do conjunto cultural ou tombadas isoladamente, esvaziam o valor econômico do bem e que é necessário a preservação do patrimônio cultural arquitetônico sobre o prisma da PolÍtica de Desenvolvimento Urbano, primando pela participação popular nas decisões administrativas. Seguindo a mesma linha temática, o artigo A NATUREZA JURÍDICA DOS LOTEAMENTOS URBANOS PRIVATIVOS E SUA VIABILIDADE JURIDICA, retrata a necessidade de que a lei do parcelamento do solo urbano seja observada com rigor; pois os espaços públicos e urbanos não estão sendo, nestes, contemplados; principalmente no âmbito dos condomínios e loteamentos fechados, restringindo o acesso à população causando injustiça social. Já o artigo PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO E REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS discute a política urbana e o Estatuto da Cidade, evidenciando a necessidade da participação popular e que o município cumpra com o seu dever de fomentar politicas urbanas e, destaca os movimentos políticos sociais como atores importantes para a construção da sustentabilidade urbana. O artigo A UTILIZAÇÃO DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA EM PROL DA SUSTENTABILIDADE esclarece que pode o Estado utilizar-se do instituto da desapropriação para oportunizar melhorias ao meio ambiente urbano. Para isso, destaca que é

preciso planejar os espaços e desapropriar áreas particulares que devem servir à coletividade. Esclarece que, nesse sentido, a desapropriação estará em harmonia com a sustentabilidade. O artigo intitulado ASPECTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA faz uma análise da regularização fundiária como um direito fundamental que engloba um tríplice aspecto : arquitetura, urbanismo e engenharia e analisa o Programa "Minha Casa minha Vida" utilizando-se de princípios da regularização fundiária e faz breve análise das espécies de regularização fundiária. O artigo intitulado CIDADE, FAVELA E DIREITO : COMO PRODUZIMOS O SUBALTERNO, analisa o estigma conferido ao morador da favela e traça breve panorama das políticas remocionistas destinadas às favelas; evidencia as politicas publicas utilizadas e a violência reinante nas favelas, destacando a necessidade de se olhar com olhos de ver, evidenciando que essa população tem direito à cidade. Já o artigo CONFERÊNCIAS DAS CIDADES E GESTÃO DEMOCRÁTICA: INCLUSÃO, PARTICIPAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL, retrata que a conferência Nacional das Cidades já está na sua sexta edição, mas que muito pouco tem contribuído para a melhoria dos espaços urbanos e gestão sustentável das cidades. Na mesma linha de raciocínio, o artigo intitulado DIREITO À CIDADE, SEGURANÇA E OS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DE PORTO ALEGRE E CANOAS destaca que mais de 80% da população brasileira vive na área urbana; logo é preciso planejar essa ocupação do espaço urbano a fim de que o mesmo seja sustentável; analisa a importância do Plano Diretor estar em sintonia com a Política de Desenvolvimento e de Segurança Publica sem os quais, o espaço urbano estará ameaçado. Já o artigo intitulado DIREITO DE PROPRIEDADE E IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA destaca a necessidade de se olhar a propriedade de maneira solidária, sem egoísmo, pois a propriedade, publica ou privada, tem que atender às necessidades da coletividade e dá ênfase ao cumprimento da função social, pela propriedade, e conclui que os planos Diretores devem ser planejados pelo Estado pois as ocupações irregulares violam o conceito de função social da propriedade. O artigo "Gentrificacao: a tributacao como atenuante da segregação social e urbana" mostra como a tributação pode ser útil na redução dos efeitos da segregação urbana e rural pela assim chamada "gentrificacão:"a mudança das características de um bairro, ou região, decorrente das alterações da dinâmica local, geralmente, "modernizando-o. A gentrificacao promove o êxodo da população original, devendo ter seus efeitos mitigados por políticas publicas, principalmente na esfera tributaria.O artigo denominado " Invisiveis sociais: a negação do direito a cidade a populacao em situação de rua." analisa o processo que torna "invisíveis" as pessoas que vivem em situação de rua, no Brasil., retirando-se-lhes o gozo de seus direitos como moradores da cidade. Os autores procuram mostrar formas de permitir que os homeless usufruam, em alguma medida, daquilo que a cidade tem a lhes oferecer.No artigo intitulado "O avanço urbanístico e o desenvolvimento sustentável para a garantia do direito a moradia", os autores, tendo como pano de fundo a cidade de São Paulo,

mostram como o direito a moradia se relaciona com a urbanização das cidades. No artigo “ O conflito entre o direito a moradia e meio ambiente na cidade das luzes” o autor revisita o tema do uso do solo urbano , sob a ótica do conflito entre o direito a moradia e a proteção ao meio ambiente. Estudando o caso especifico do Município de Manaus – AM, o autor demonstra que o Poder Publico muitas vezes combate os movimentos sociais por moradia acusando-os de cometer crimes contra o meio ambiente. Já o artigo “O direito a cidade e o desenvolvimento sustentável urbano: dilemas do planejamento urbano moderno”, os autores se debruçam sobre os danos ao meio ambiente decorrentes do crescimento desordenado das cidades, fortemente estimulado pelo liberalismo econômico, permitindo-se a mercantilizarão dos espaços urbanos , em detrimento de seu usufruto pela coletividade. O artigo intitulado “ O direito do hipossuficiente a assistência gratuita, em projetos de construção urbanística, como instrumento de política urbana” aborda o direito do hipossuficiente de receber assistência gratuita, por parte do Poder Publico, em projetos de construção urbanística, ilustrando com exemplos da cidade de Manaus. Os articulistas mostram que, na verdade, esta assistência técnica gratuita atende não apenas os interesses do cidadão mas também da comunidade como um todo. No artigo “O impacto do plano diretor do Município de Volta Redonda na busca de uma sociedade cidadã” , a autora analisa o Plano Diretor do Município de Volta Redonda – RJ, com vistas a se determinar se o mesmo efetivamente garante uma “sociedade cidadã.”Infelizmente, a conclusão e no sentido de que muitas das ações publicas precisam ser revistas. O artigo denominado “ O meio ambiente cultural e as políticas publicas para sua preservação” trata da necessidade e importância da preservação do meio ambiente histórico e cultural , como integrante do patrimônio cultural imaterial , de uma cidade ou região. Por seu turno, o artigo “O principio da proibição do retrocesso alcança o direito urbanístico?” procura esclarecer se, em que medida, o o principio da vedação do retrocesso ambiental afeta o direito urbanístico. Já o artigo intitulado “Regularização fundiária, urbanização e a necessidade de implementação de políticas publicas no espaço brasileiro” busca analisar as políticas publicas de regularização fundiária urbana, no Brasil. Os autores demonstram que o Estado brasileiro não se preparou, adequadamente, para enfrentar os efeitos do êxodo rural verificado nas ultimas décadas, que “inchou” as cidades gerando problemas sociais, ambientais , dentre outros. No artigo “Telhado verde: uma alternativa para cidades sustentáveis”, os autores mostram as comprovadas vantagens a proteção do meio ambiente decorrentes do uso de “ telhados verdes” nos prédios, ao invés da cobertura tradicional Finalmente o artigo “Zoneamento ambiental e urbanístico como instrumento legal na consolidação da função social da propriedade e da cidade: estudo de caso na microbacia hidrográfica do Barracão, Município de Bento Gonçalves” analisa como o zoneamento ambiental e urbanístico pode ser um instrumento eficaz de planejamento urbano. A autora se louvou no estudo de caso da microbacia hidrográfica do Barracão, área urbana do Município de Bento Gonçalves – RS.

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - UEA

Prof. Dr. Carlos Araújo Leonetti - UFSC

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO E REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS

SOCIAL PARTICIPATION IN THE ELABORATION AND REVISION OF CITY PLAN

Maíra Bogo Bruno

Resumo

A presente pesquisa tem por objeto o desenvolvimento da democracia deliberativa no Brasil e sua consolidação pela participação social nos processos decisórios da política urbana e a elaboração e revisão dos planos diretores. A luz da Constituição Federal de 1988. Esta nos artigos 182 e 183, traz, de modo geral, a questão da política urbana que, posteriormente, é regulamentado pela Lei nº 10.257/2001 que traça as diretrizes gerais de Política Urbana e define seus instrumentos. Isto tudo, para alcançar as metas estabelecidas por meio de políticas públicas voltadas a garantir a qualidade de vida nos municípios.

Palavras-chave: Democracia deliberativa, Participação social, Política urbana, Plano diretor

Abstract/Resumen/Résumé

This search's purpose is analysis the deliberative democracy's development in Brazil and how it consolidates social participation in urban policy and municipal's master plan development and review. The ideal of social participation is born with Federal Constitution's in 1988. In its articles 182 and 183, generally brings issue of urban policy and, later, is regulated by Cities' Bylaw (Lei nº 10.257/2001), in addition to weave the general guidelines, sets its Urban Policies' instruments. All this should achieve the goals by public policies focused in assure quality of life in counties.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Deliberative democracy, Social participartion, Urban policy, Master plan's city

INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito e a proteção dos direitos e liberdades individuais no Brasil ganha impulso com o processo de democratização dos anos 80 que culminou com o fim do regime ditatorial e a promulgação da Constituição Federal de 1988. O presente artigo trata especificamente da democracia deliberativa e da participação social na tomada de decisões sobre os interesses da sociedade. O cerne da questão é a participação social na elaboração e revisão dos planos diretores dos municípios.

A discussão gira em torno do tratamento constitucional dado à construção da Política Urbana e da regulamentação de seus arts. 182 e 183 pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Este diploma legal se estabelece as diretrizes gerais de Política Urbana, nas quais, a atuação do município deve se fundamentar. Estabelece também, os instrumentos da Política Urbana que são: os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e, finalmente, planejamento municipal. Por fim, estabelece que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

A relevância do presente artigo se justifica na contribuição para o entendimento de como se dá a participação social na revisão dos planos diretores dos municípios e como se contorna os obstáculos impostos à partilha da gestão municipal com a sociedade civil, a dificuldade material e conceitual da grande parcela de munícipes em participar das deliberações e o problema da resistência dos agentes públicos à implementação das políticas públicas pelos gestores.

O presente artigo foi elaborado, com enfoque preponderante de caráter qualitativo, pelo estudo de obras sobre o tema, com o objetivo de levantar posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais para fundamentar as conclusões alcançadas.

A princípio, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, pela leitura de livros, artigos publicados em revistas eletrônicas, legislação brasileira, jurisprudências, para a coleta de dados que contribuam para o alcance do objetivo da pesquisa. Posteriormente, foi realizada a análise e interpretação dos dados, por meio de uma leitura analítica das obras, elaboração de resumos e fichamentos. Por fim, foi feita discussão dos resultados a partir do referencial teórico, que foi construído com base nas etapas anteriores.

O método de abordagem teórica foi o dedutivo, pois partiu de teorias e concepções gerais sobre o desenvolvimento da democracia deliberativa no Brasil para se chegar à conclusão

de que a participação social é imprescindível para a elaboração e revisão do plano diretor dos municípios, no sentido de estabelecer diretrizes para a política urbana e de garantir a adoção de políticas públicas para a qualidade de vida dos munícipes.

1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Estado Democrático moderno é resultado dos movimentos político-sociais deflagrados contra o absolutismo, em defesa dos direitos naturais da pessoa humana, ao longo dos séculos XVII e XVIII. Em especial, as revoluções Inglesa, Americana e Francesa. Os ideais revolucionários determinaram as diretrizes na organização do Estado desde então e consolidou "a ideia de Estado Democrático como ideal supremo, chegando-se ao ponto em que nenhum sistema e nenhum governante, mesmo quando patentemente totalitários, admitem que não sejam democráticos" (DALLARI, 2012, p. 150). Mais adiante, ele sintetiza os princípios norteadores das democracias modernas em três: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos[1]. O Estado Democrático moderno inaugurou a participação popular livre e igualitária no governo para a tomada de decisões relativas aos assuntos públicos "por se considerar implícito que o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade" (DALLARI, 2012, p. 150). Mas, o Estado Democrático moderno encontrou dificuldades para estabelecer meios de participação direta do cidadão, o que levou ao desenvolvimento de um sistema representativo de participação.

Já no século XX as democracias passaram a ser influenciadas pelas ideias do liberalismo e, graças à repercussão do movimento liberal, se popularizou. Segundo Guiddens (2001), a democracia tornou-se tão popular e universalmente aceita porque é o melhor sistema político que a humanidade pode propor. Mas, o desenvolvimento das democracias liberais ao redor do mundo gerou, de certa forma, uma alienação com relação às instituições políticas. A situação das democracias liberais enseja que se "democratize a democracia", isto é, que a democracia não se ampare apenas no sistema representativo, mas crie condições para a

[1] Dallari (2012, p. 150) esclarece que uma síntese dos princípios que passaram a nortear os Estados, como exigências da democracia, permite-nos indicar três pontos fundamentais:
A supremacia da vontade popular, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante a representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários.
A preservação da liberdade, entendida sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado.
A igualdade de direitos, entendida como a proibição de distinções no gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais.

sociedade de se inserir no meio político para que o sistema não se aproxime de uma autocracia (GUIDDENS, 2001).

O modelo de democracia representativa traz em seu bojo eleições regulares, sufrágio universal, liberdade de consciência, liberdade de expressão e direito de participação política através da possibilidade de candidatar-se a um cargo ou formar associações políticas. Este modelo acaba por distanciar o cidadão das instâncias de tomada de decisão. Para solucionar este problema, Guiddens (2001) propõe a "democracia dialogante", ou seja, que sejam oportunizados nos espaços públicos o diálogo, a fim de que o cidadão influencie os espaços políticos, porque não há hipótese mais favorável a democratização do que o diálogo. A democracia deixou de ser meramente um regime para ser sistema político e é, provavelmente, o mais aceito universalmente porque é o melhor sistema político que a humanidade pode ter.

No Brasil, após um longo período sob o julgo da ditadura militar, em que todos os direitos e liberdades individuais eram suprimidos sob a justificativa da "segurança nacional",[2] iniciou-se o processo de redemocratização que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988[3], que já no art. 1º, institui como princípio fundamental o Estado Democrático de Direito, do qual emanam outros princípios como: o pluralismo político, a soberania popular e a separação de poderes [4]. Ainda como corolário da preocupação do legislador constituinte em garantir a consolidação da democracia no Brasil tem-se os direitos fundamentais à liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV) e à liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (5º, IX), bem como às liberdades de reunião (5º, XVI) e associação (5º, XVI).

As liberdades de manifestação de pensamento e de expressão proporcionam ao cidadão a formação plena da personalidade, já que são meios de para conhecer a realidade e as suas interpretações e servem de pressupostos para se participar de debates e tomar decisões relevantes (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010). Ao assegurar a livre circulação de informações e ideias e favorecer o debate entre os cidadãos e a tomada de decisão as estas liberdades consistem em mecanismo fundamental para a consolidação da democracia. A

[2] Chauí e Nogueira (2007, p. 178) no artigo **O pensamento político e a redemocratização do Brasil** explicam que no vocabulário político daquela época, distinguia-se o "sistema" e o "regime": este era o governo; aquele, a estrutura do poder do Estado montada pela ditadura, cujo fundamento era a ideologia da segurança nacional (ou seja, o combate ao "inimigo interno", portanto, a repressão ou o terror de Estado).

[3] Para a os objetivos deste artigo, tomamos por base como processo de redemocratização aquele que, conforme fixado por Chauí e Nogueira (2007, p. 206), embora tenha começado logo nos meses que se seguiram ao golpe militar de 1964, conheceu um ponto de inflexão específico, a partir do qual encorpou e começou a se espraiar, comendo progressivamente o campo do adversário. Vamos circunscrevê-lo ao período que vai de 1975 – ano dramatizado pela morte de Vladimir Herzog – a 1988, quando se tem a nova Constituição.

[4] Vide art. 1º, V e parágrafo único, bem como art. 2º, *caput* da Constituição Federal de 1988.

liberdade de reunião está intimamente ligada às liberdades de manifestação do pensamento e de expressão e, consequentemente, ao princípio fundamental do Estado Democrático. Para Branco (2010, p.487) estas liberdades associadas "a liberdade de expressão e o direito de voto, forma o conjunto das bases estruturantes da democracia". Além do mais, a liberdade de expressão

> permite que haja uma melhor distribuição do poder entre os grupos de pressão, possibilitando uma competição política e social, na qual todos podem participar sem discriminação e privilégio, além de impedir que uma parcela da sociedade fique desprotegida. (PARENTE, 2006, p. 06)

Ainda como base do sistema democrático está à liberdade de associação, que garante que as pessoas se unam na busca da satisfação de suas necessidades e está vinculada "ao preceito da proteção da dignidade da pessoa, aos princípios da livre iniciativa, da autonomia da vontade e da garantia da liberdade de expressão" (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p. 494). Assim, a democracia “não é definida pelo fato de todos participarem ou não dela, mas sim pela deliberação pública acima das questões de política” (GUIDENS, 2001, p. 131).

Outros direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 que são instrumentos importantes de garantia da democracia são os direitos políticos e os direitos dos partidos políticos. O art. 14 garante que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto e o art. 17 garante a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana. Estes dois dispositivos, permitem a participação do cidadão nas questões relativas ao interesse público, votando e sendo votado. Mas, “mais que a participação primária da democracia representativa simples por voto direto, torna-se necessário o fortalecimento das diversas formas de participação cidadã” (PARENTE, 2006, p. 08).

O ideal de participação cidadã, participação social ou participação popular, nasce como instrumento para consolidação da democracia deliberativa com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã, em virtude da pressão dos movimentos sociais para que o "Estado propiciasse direitos concretos aos indivíduos, levando em conta o contexto social e econômico existente, de forma a aumentar os direitos e as liberdades anteriormente conquistados." (PARENTE, 2006, p. 10). Assim, a participação social é um importante instrumento de consolidação do princípio fundamental do Estado Democrático, até mesmo porque, "as práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma." (POGREBINSCHI1; SANTOS, 2011, p. 261).

A participação social tem como principal fundamento a garantia para o cidadão de participar de debates públicos e de tomada de decisão sobre questões de relevante interesse da coletividade, ou seja, garante o compartilhamento do poder político sociedade e Estado em todas as esferas do poder: Federal, estadual e municipal. Para Jucá (2007, p. 48), a participação popular "traduz-se na intervenção do povo nas instâncias de poder, seja por meio da ação conjunta nos processos decisórios, seja por intermédio do planejamento e da atividade fiscalizadora." Existem diversas formas de participação social, tais como, a criação de ouvidorias e de conselhos, a formação de associações e de Organizações não Governamentais, a realização de conferências e de audiências públicas.

A esfera municipal do poder público é a que melhor favorece a consolidação da democracia deliberativa e, consequentemente, da participação do cidadão na gestão das questões de interesse público, isto se dá, pelo fato de que

> O município possibilita o contato direto do povo com seus representantes, a fiscalização dos atos do governo, a denúncia de irregularidades e a participação nos processos decisórios, sendo certo que o aumento do índice de participação política está diretamente relacionado ao fato de o município proporcionar a aproximação entre as pessoas. (Jucá, 2011, p. 77)

Aliada a proximidade das pessoas para o favorecimento da consolidação da democracia deliberativa, está à questão da reduzida extensão especial do município, que favorece a identificação dos reais interesses e necessidades dos munícipes, e, consequentemente, estimula "à busca por um entendimento comum e às práticas dialógicas, facilitando a mobilização e a organização popular". (Jucá, 2011, p. 80). Além disso, essa participação popular proporciona o desenvolvimento de uma política urbana voltada para a solução de diversos problemas dos municípios, tanto em questões realtivas à infraestrutura, a indústria, ao comércio, quanto à educação, à saúde, à moradia. Em suma, questões referentes à garantia dos direitos fundamentais civis, sociais, econômicos, culturais e políticos previstos na Constituição Federal de 1988[5].

No Brasil, graças à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), existem diversas formas de participação popular na construção da Política Urbana. A Constituição Federal no artigo art. 182 - trata da política de desenvolvimento urbano - e no art. 183 - cuida da função social da propriedade. Já o Estatuto da Cidade regulamenta estes artigos da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes fundamentais para a construção da Política Urbana.

[5] Os direitos civis, sociais, econômicos, culturais e políticos estão previstos na constituição Federal de 1988, sob a égide de Direitos Fundamentais, dos arts. 5º ao 17.

2 POLÍTICA URBANA E PLANO DIRETOR

A Política Urbana teve uma nova[6] e especial atenção na Constituição Federal de 1988, através de um capítulo específico, tratando do tema na parte especial sobre Ordem Econômica e Ordem Financeira. O art. 182 deste capítulo determina que a Política Urbana deve ser executada pelo governo municipal[7]. *In verbis:*

> Art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da sociedade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
> §1º: O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> §2º: A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Antes de analisar o sentido de Política Urbana é importante compreender a importância do Urbanismo para o estudo da cidade. Para José Afonso da Silva, trata-se de técnica e ciência interdisciplinar que se relaciona com a cidade industrial e que tem como intuito corrigir desequilíbrios provocados pela urbanização. Contudo, a cidade se insere no território em que se situa, relacionando com o setor urbano como o rural. Assim, o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana[8] (2008, p. 28).

---

[6] Anota Inocêncio Mártires Coelho que as Constituições brasileiras anteriores não dispunham de normas econômicas, isto é, em virtude de um Estado tipicamente Liberal, a regulação constitucional da atividade econômica é um acontecimento histórico recente. Na Constituição Federal de 1934, foi inserido um título autônomo – "Da Ordem Econômica e Social", que "veiculava um discurso intervencionista e inovador em todos os sentidos". A diferença para a Constituição Federal de 1988, portanto, ocorreu com a retração do campo de ação do poder econômico público ante o fortalecimento do poder econômico privado (MENDES, COELHO, BRANCO, 2010, p. 1533-1535).

[7] Para José dos Santos Carvalho Filho, o município recebeu as seguintes competências, de acordo com a Constituição: I) suplementar a legislação federal e estadual urbanística, quando couber (art. 30, II); II) promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII); III) estabelecimento da política de desenvolvimento urbano, observadas as regras da lei federal (art. 182, *caput);* IV) elaboração do plano diretor, obrigatório para as cidades de mais de vinte ml habitantes (art. 182, parágrafo 1º.); V) exigibilidade, em face de proprietários do solo urbano, de adequação de sua propriedade imobiliária ao plano diretor da cidade (art. 182, parágrafo 4º); VI) aplicação das medidas punitivas de parcelamento e edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e desapropriação urbanística sancionatória (art. 182, parágrafo 4º, I a III) (2008, p. 17).

[8] José Afonso da Silva cita a concepção de urbanismo ditada por Hely Lopes Meireles, para quem urbanismo é "o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade" (2008, p. 31).

Como ciência interdisciplinar, técnica e arte, o urbanismo ultrapassa o embelezamento da cidade[9] e tem o fim de propiciar o desenvolvimento de funções sociais e garantir o bem-estar dos cidadãos, e tornar possível a convivência sem perdas da integridade física, espiritual e mental do ser humano (BERÇAIT apud CARVALHO FILHO, 2011, p. 12). O Estado tem o papel fundamental na consecução destes objetivos: é o agente de mudança na produção e organização do espaço.

Neste contexto, o urbanismo guia a Política Urbana através dos princípios ora citados: desenvolvimento da função social da cidade e desenvolvimento do bem-estar dos cidadãos. Carvalho Filho (2008, p. 12) define Política Urbana como o conjunto de ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades. O bem-estar da comunidade na cidade afigura-se, nesta ordem, como direito transindividual[10], isto é, titularizado por grupos de pessoas, destacando-se que em relação a eles a ideia de grupo prepondera sobre a dos indivíduos que a compõem (CARVALHO FILHO, 2011, p. 21). São objetivos da Política Urbana tanto o desenvolvimento das funções sociais da cidade como também da propriedade urbana. Deve-se consignar a análise do autor que entende a importância da inserção da coletividade nesta Política:

> As estratégias se compõem de planos, projetos e programas especais ligados à ordem urbanística. As ações indicam a efetiva atuação concreta do Poder Público. Este, por sua vez, pode atuar sozinho, investido em seu *ius imperii*, como ocorre frequentemente, mas nada impede e, ao revés, tudo aconselha a que os propósitos urbanísticos tenham a participação das coletividades, inclusive porque são elas também titulares de interesses ligados ao fenômeno urbanístico. O Estatuto da Cidade, aliás, faz expressa referência à tal possibilidade. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 12)

A Constituição Federal de 1988 deixou a cargo da União a instituição das diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, inciso XX)[11]. Nos parâmetros da Política Urbana, foi

---

[9] Para Jane Ferreira Porto, "o fim da fase do planejamento urbano fundado no embelezamento trouxe novas formas de conceber, organizar e intervir na cidade, influenciando também na forma e tipo de população que ocupa a cidade. O novo paradigma procura agora dar eficiência à cidade bonita. Este pensamento decorrente do crescimento econômico vivido pelo país em quase meados do século XX associado à concentração crescente do capital traz a necessidade de obras cada vez mais gigantescas, porém remanesce do momento precursor o interesse imobiliário sempre forte e presente, mantendo o solo urbano um bem de difícil aquisição" (2012, p. 135).

[10] Denomina-se direito transindividual aquele direito individual compartilhado por várias pessoas, mas que não chega a ser direito coletivo. Para Hugo Nigro Mazzili, "embora não sejam propriamente estatais, são mais que meramente individuais, porque são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas" (2008, p. 48).

[11] A Constituição Federal fixou também outras competências para a União relativas ao assunto: elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (artigo 21, IX); legislar sobre normas gerais de Direito Urbanístico (artigo 24, I e parágrafo 1º); estabelecer as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano, como já mencionado (artigo 182, *caput)* e, ainda, edição de lei reguladora sobre a atuação municipal em que adeque o solo urbano ao plano diretor (artigo 182, parágrafo 4º).

editada a Lei no. 10.257, de 10.07.2001, que pretendeu regulamentar tanto o art. 182 como o art. 183 da Constituição – denominado então Estatuto da Cidade. É no art. 1º que se estabelecem as diretrizes gerais de Política Urbana. As diretrizes governamentais da Política Urbana encontram-se no art. 2º do Estatuto da Cidade e são nelas que a atuação do município deve se fundamentar, possuindo competência própria, de acordo com o art. 30 da Constituição Federal de 1988.

Como dito, o art. 2º do Estatuto da Cidade estabelece diretrizes governamentais, ou seja, aquelas que dependem da atuação ou iniciativa do Poder Público e da população interessada. Entre elas, merecem destaque algumas que estão permeadas pela participação popular, quais sejam: audiência 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 (art. 2º, inciso XIII); simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais (art. 2º, inciso XV); isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (art. 2º, inciso XVI).

No inciso IV do art. 2º, define-se como uma das diretrizes o planejamento do desenvolvimento das cidades e das atividades econômicas do município. Carvalho Filho define como planejamento:

> O processo prévio de análise urbanística pelo qual o Poder Público formula os projetos para implementar uma política de transformação das cidades com a finalidade de alcançar o desenvolvimento urbano e a melhoria das condições de qualquer tipo de ocupação dos espaços urbanos. Não se trata do planejamento tomado como processo de natureza meramente técnica, mas sim do planejamento jurídico, aquele que já consta do direito positivo e espelha uma obrigação de fazer para as autoridades públicas, e não apenas uma ação dependente de sua boa vontade. (2008, p. 25)

É certo que as experiências de planejamento urbanístico no Brasil ainda não surtiram os efeitos pretendidos, já que não conseguiu suprir as consequências da acelerada urbanização no Brasil, principalmente após a década de 1940, com a grande migração do meio rural para o meio urbano.

Desta feita é que, por força constitucional, a Política Urbana deve orientar o planejamento urbano dos municípios. Este planejamento não é só um instrumento técnico, mas também jurídico, pois não se trata apenas da vontade ou discricionariedade do administrador. Trata-se de uma imposição trazida pelo Estatuto da Cidade, uma lei federal. É o planejamento (não só urbano) um dos vetores da atuação administrativa do gestor.

Quando o administrador realiza o planejamento através de atos jurídicos, denomina-se plano, que é o meio pelo qual se instrumentaliza um processo de planejamento (SILVA, 2008, p. 89). O Planejamento Urbano é o meio através do qual o gestor pode construir uma visão de futuro para a cidade, escolher objetivos e utilizar melhor os recursos para atender as necessidades da sociedade da melhor forma, dentro dos princípios da administração pública consagrados no art. 37 da Constituição Federal.

Sendo assim, o Plano Diretor é imperativo e indicativo, pois orienta a atividade administrativa municipal. Entende José Afonso da Silva que o processo de planejamento se reveste de outra natureza quando assume o formato de plano, pois passa do formato técnico para o formato jurídico:

> Enquanto não traduzido em planos aprovados por lei (entre nós), o processo de planejamento não passa de propostas técnicas e, às vezes, simplesmente administrativas, mas não tem ainda dimensão jurídica. Por isso, enquanto simples processo, o planejamento não opera transformação da realidade existente, não surte efeitos inovadores da realidade urbana. Estes só se manifestam quando o processo de planejamento elabora o plano ou planos correspondentes, com o quê, então, ingressa no ordenamento jurídico pelo seu caráter conformador ou inovativo. (SILVA, 2010, p. 92)

Assim é que se situa o Plano Diretor no Estatuto da Cidade, sendo elemento central e decisivo da Política Urbana, mandamento constitucional. É através dele que o gestor e, principalmente, a sociedade, definem o que é essencial para a cidade, quais são as prioridades e objetivos que se pretende alcançar como metas de políticas públicas.

O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, fazendo parte integrante do processo de planejamento municipal (DORNELAS, 2011, p. 10). Por imposição do art. 39 e do art. 40 do Estatuto da Cidade, devem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA FORMAÇÃO DO PLANO DIRETOR

O Plano Diretor é elemento fundamental no processo de formulação e implementação da Política Urbana e é por meio dele que se institucionaliza a política de desenvolvimento urbano e concretiza-se, dentre outros, principalmente o direito à cidade.

Plano Diretor é, portanto, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Como plano, estabelece objetivos, prazos e diretrizes a serem seguidas pelo Poder Executivo municipal. Como objetivo geral, visa promover a ordenação dos espaços

habitáveis do Município, ou instrumentalizar a estratégia de mudança no sentido de melhorar a qualidade de vida dos habitantes (SILVA, 2010, p. 138). Os objetivos específicos são descobertos no procedimento participativo de estabelecimento ou revisão do Plano Diretor, através da inclusão da sociedade no diálogo.

O Estatuto da Cidade dispõe que o Plano Diretor deve destinar ações para toda a territorialidade, isto é, tanto a zona urbana como a zona rural (art. 40, §2º). Ele deve ser promovido pelo município, pois é o ente federativo, como já dito alhures, responsável por legislar em interesse local, em atendimento ao art. 30 da Constituição Federal e reafirmado pelo Estatuto da Cidade. Para Jane Ferreira Porto, o Plano Diretor deve fundamentar-se em alguns princípios jurídicos estruturais, que destaca:

> O princípio da legalidade, pois os planos estão vinculados à lei, assumindo vários graus de intensidade, que levam a desdobramento deste princípio em outros, tais como: homogeneidade de planificação (áreas urbanas e rurais estão sujeitas ao mesmo Plano), tipicidade dos planos urbanísticos (a administração só pode elaborar planos globais e setoriais indicados em lei), entre outros; princípio da hierarquia, que se caracteriza em que as disposições de um plano devem respeitar as determinações dos planos hierarquicamente superiores; princípio da proibição do excesso compreende o limite interno à discricionariedade do conteúdo dos planos urbanísticos. Sua aplicação especial está relacionada ao domínio da aplicação das medidas expropriativas presentes no Plano. E, por último, o princípio da igualdade, vinculado ao princípio constitucional da igualdade (em seu aspecto formal) que aqui se expressa através da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, em que um particular não deve suportar em diferença aos demais membros da coletividade o ônus da atividade administrativa sem a correspectiva indenização. (PORTO, 2012, p. 143)

O Plano Diretor é elaborado preferencialmente pelo Executivo municipal[12] com a participação da sociedade civil. O Conselho Nacional das Cidades recomenda que a proposta de Plano seja aprovada em uma Conferência ou evento similar com participação ampliada

[12] Jane Ferreira Porto entende que na Constituição Federal não está previsto que cabe ao Chefe do Executivo a reserva de lei de iniciativa no que se refere à instauração de norma de matéria urbanística (art. 61, §1º), portanto entende que a iniciativa de lei não é exclusiva do prefeito, podendo advir de algum parlamentar ou comissão da Câmara Municipal, ou até mesmo iniciativa popular. O assunto é controverso. Para o Ministério Público do Rio Grande do Sul, o prefeito que não adotar as providências para garantir a revisão do Plano Diretor a cada dez anos ou não providenciar a elaboração do mesmo, nas hipóteses previstas no artigo 41, incisos I e II, do Estatuto da Cidade, incorre em improbidade administrativa (GENS, 2015). A autora, entretanto, não esclarece se, em tais providências, enquadra-se a iniciativa de Lei ou apenas o início do processo de discussão basta para configurar que o chefe do poder executivo municipal adotou as providências suficientes. Por fim, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142-426-0, decidiu que "quem elabora o Plano Diretor e detém iniciativa de em lei transformá-lo, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana é o Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dito plano, nos expressos termos do §1º do artigo 40 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade_ é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. À Câmara Municipal, por conseguinte, cave aprova-lo, como expressa literalmente o §1º da Constituição Federal, sem poder via emendas modifica-lo, ainda mais se desse processo alijou o povo e o direito que este tem de influencia-lo". No caso citado, a iniciativa de Lei para o Plano Diretor foi da Câmara Municipal de Lençóis Paulista e o Acórdão reconheceu a precariedade da participação popular, julgando procedente a demanda (SÃO PAULO, 2007).

(BRASIL, 2005, p. 102). Concluída a fase de discussão, o Executivo deve encaminhar projeto de lei para a Câmara Municipal de Vereadores para votação, acompanhado de estudos, projetos, pareceres, e tudo mais que puder subsidiar o entendimento do que foi discutido. Após tramitação na Câmara Municipal, e aprovação, segue para sanção do Chefe do Poder Executivo Municipal e promulgação até, por fim, a publicação da Lei.

Ele vincula o município a observar o disposto no Plano, no que se refere a contratos ou programas que vier a firmar, estabelecendo direitos e obrigações, estabelecendo a circunscrição do direito do particular no uso e ocupação do solo, concedendo, assim, segurança jurídica. Como possui natureza jurídica de ato normativo, lei municipal, não pode deixar de se atribuir a ele a qualidade de instrumento legal básico de Política Urbana (PORTO, 2012, p. 144).

Para que o Plano Diretor tenha eficácia jurídica, é necessário que cumpra alguns pressupostos, dentre eles e provavelmente, o mais importante, o planejamento, democrático e participativo, com base no princípio da participação popular, como meio de garantia à apropriação e ao reconhecimento institucional da realidade social e cultural local (JÚNIOR apud DORNELAS, 2011, p. 12). Neste sentido, o Estatuto da Cidade dispõe claramente:

> Art. 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> (...)
> II- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
> III- cooperação entre os governos, a iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.
> (...)
> XIII – audiência do Poder Público Municipal e da população interessada no processo de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente rural ou construído, o conforto ou a segurança da população.
> (...)
> Art. 4º: Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
> (...)
> V- institutos jurídicos e políticos;
> (...)
> s) referendo popular e plebiscito;
> (...)

De outro lado, a Constituição Federal consagra o Estado Democrático de Direito, calcado na cidadania, no pluralismo jurídico e na soberania popular, do que decorre o direito à participação popular neste processo de construção do Plano.

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do

povo, e de ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas e organização e interesses diferentes na sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício (SILVA, 2005, p. 119-120).

Por seu turno, José Afonso da Silva destaca que o Plano Urbanístico extrapola relatórios, mapas e plantas técnicas: como tem o objetivo de operar a realidade a ser transformada, sob pena de mera abstração sem sentido, o plano urbanístico adquire a contaminação necessariamente dialética, as características de um *procedimento jurídico dinâmico* (2010, p. 93). A participação é tão importante que Arruda Câmara define como auto condição para que as obrigações urbanísticas sejam legítimas de auto-executoriedade (CÂMARA apud CARVALHO FILHO, 2011, p. 265).

É fundamental compreender o que significa a democracia no processo de participação de revisão dos Planos Diretores dos municípios. Consagra Regis Fernandes que o administrador deve ter competência para tomar decisões em sintonia com a vontade popular:

> O gestor da coisa pública deve ter sensibilidade para ouvir a comunidade a que serve. Demais disso, deve possuir mecanismos de ouvir a sociedade, para saber dela o que ela pretende, não só na tomada de decisões, mas na forma de administração. A democracia, hoje, não é só vista como o governo da maioria. Caso fosse assim, bastaria a eleição. É muito mais que isso. É a participação na tomada de decisões. É uma interação perfeita entre o eleito e os eleitores. É o intersubjetivismo de ações e reações como forma de sentir o pulsar da coletividade, e a tomada de decisões passa a ser um processo complexo. Não apenas o movimento anímico de dizer sim ou não, mas a busca dos efetivos sentimentos que pulsam no interior da sociedade (OLIVEIRA, 2002, p. 109).

A própria Constituição Federal que consagrou a função social da propriedade foi fruto de uma conquista coletiva de diversos movimentos e atores sociais que, até então, atuaram no Movimento Nacional de Reforma Urbana, levaram suas reivindicações para a Constituinte, sendo então fruto dos anseios populares.

Foi na Constituição Federal de 1988 que as práticas democráticas expandiram, assim os indivíduos não restringem sua participação política apenas na representação[13], ampliando as

[13] "Os cidadãos devem assumir sua própria maturidade, assumir sua co-responsabilidade com o exercício de suas próprias liberdades e não ficar esperando um dia o Estado ou quem quer que seja capaz de proporcionar-lhe

possibilidades de participação dos cidadãos para além do direito de sufrágio em espaços como conselhos nacionais de políticas públicas, conselhos gestores locais, comitês, audiências públicas, entre inúmeros outros.

Assim, o Plano Diretor deve ser submetido ao controle social, pois afeta toda uma coletividade, ora em seus direitos individuais, ora em direitos transindividuais. Isto é, os impactos do Plano são enormes, pois atinge as atividades e bens dos particulares: o direito de propriedade deve se adequar à função social da propriedade. No momento em que o indivíduo acompanha o processo de formulação do Plano Diretor, ele tem o potencial de contribuir para a definição e estruturação do conteúdo do mesmo, expressando limite ao poder do administrador público e ao Poder Legislativo (PORTO, 2012, p. 144), característicos do Estado Democrático de Direito.

A gestão democrática da cidade caracteriza-se por controle efetivo de política urbana, em sua fase de participação do cidadão nas funções de planejamento, controle e avaliação, na medida em que o termo gestão relaciona-se a dimensão do planejamento e coordenação destes atos administrativos. (PORTO, 2012, p. 152).

O art. 43 do Estatuto da Cidade dispõe alguns instrumentos de gestão democrática da cidade: I- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; isto é, criação de conselhos deliberativos e/ou consultivos. Para Jane Ferreira Porto (2012, p. 154), os conselhos das cidades, nas três esferas de poder, assumem a atribuição de fomentar a participação popular, por meio de ações de sensibilização, mobilização e capacitação, que de acordo com a Resolução 25 do Conselho das Cidades, deve acontecer preferencialmente para lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores coletivos são para nós, os atores empíricos.

Atores empíricos são indivíduos, pessoas jurídicas ou grupos sociais que atuam direta ou indiretamente no contexto das políticas públicas para defender seus interesses ou direitos. São todas as pessoas, coletiva ou individualmente, que são afetadas pelo problema que a política pública se dispõe a resolver (BOUDON Y BORICAUD apud SUBIRATS, 2012, 301-309).

No inciso II, debates, audiências e consultas públicas. Assevera Regis Fernandes que tudo aquilo que seja importante para a sociedade e que não se constitua apenas em mera deliberação formal ou tramitação normal de procedimentos deve ser ouvida. Assim, é importante a participação de técnicos, juristas, órgãos especializados, todos que devem ter afinidade com o tema. “Às vezes, o conhecimento técnico não é o melhor. Seria interessante

---

democracia. Democracia não se proporciona. Democracia se exerce, se aprende. Cabe ao cidadão resolver o que vai fazer com isso, ou seja, o que nós vamos fazer com nós mesmos” (ALVES, 2009, p. 6503).

ouvir o dono do conhecimento empírico" (OLIVEIRA, 2002, p. 110). Já no inciso III, conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e IV- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Assim é que deve-se preocupar em estabelecer uma metodologia que busque a democracia direta[14], a participação popular através de debates, isto é, atuação autônoma dos cidadãos, que vem a somar no debate em seu conteúdo.

Essa perspectiva de gestão da cidade que se orienta pela democracia e participação social encontra-se em construção, pois como já visto, o Brasil vem construído este compromisso com a sociedade. Trata-se da formação de uma nova cultura que vem ressignificar o papel do cidadão na construção das decisões e ser a coletividade o centro formulador de políticas públicas. Neste sentido, é importante observar os desafios apontados por Jane Ferreira Porto, citando Marcelo Souza, na construção desta nova cultura democrática na revisão do plano diretor:

> - A problemática que um administrador progressista encontra na implementação de suas políticas,
> - A problemática da cooptação, com o fim de eliminar oposições a uma cultura arraigada na administração, e restringir a partilha da gestão com a sociedade civil, como por exemplo de práticas clientelistas ou ações paternalistas,
> - E a problemática da igualdade, que se revela na dificuldade material e conceitual de parte da população mais qualitativa destas pessoas. (PORTO, 2012, p. 156)

Mesmo com tais desafios, é importante apontar a fundamentalidade da participação social no processo de revisão e de elaboração dos Planos Diretores das Cidades. É conclusão lógica do disposto no art. 40, §4º, dentre os já aqui elencados, *in verbs:*

> Art. 40: o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
> (...)
> §4º: No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implantação, os Poderes Legislativo e Executivo Municipais garantirão:
> I- a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
> II- a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
> III- o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Miguel Etinger de Araújo Júnior (2006, p. 51-52) orienta que o Chefe do Poder Executivo Municipal deve adotar algumas condutas para obedecer ao dispositivo acima, como

[14] A democracia direta tem sua origem mais remota na *polis* grega e tem uma ideia de que todos os cidadãos são participativos no processo de tomada de decisões. O cidadão era soberano perante as esferas legislativa, executiva e judicial. Entretanto, como modelo de Estado, assinala Bielschowsky, que encontra-se superado pelo modelo representativo, pela complexidade da constituição política na atualidade (2011, p. 9325). Entretanto, nada obsta que o modelo seja aproveitado em alguns espaços públicos decisórios, tais como audiências, conferencias públicas, principalmente no que concerne à revisão do plano diretor.

por exemplo: 1) divulgar da forma mais ampla possível o processo de discussão; 2) esclarecer à população o tema abordado; 3) proporcionar meios físicos para o debate; 4) divulgar comentários e sugestões; 5) apresentar respostas a estes comentários e sugestões. Assim é que o objetivo da participação social neste processo é, nas palavras de Guiddens (2001), "democratizar a democracia", ou seja, tornar o Plano Diretor uma possibilidade de atender as necessidades sociais e promover o bem-estar da população, através do engajamento dos cidadãos no processo de formulação de políticas públicas.

Parte considerável da doutrina entende que, pela conclusão lógica dos dispositivos acima citados, a ausência da participação popular anularia o processo de revisão ou elaboração do Plano Diretor. Nas palavras de Miguel Eringer de Araújo Júnior:

> Não há como obrigar a participação da sociedade. O que há é um dever do Poder Público em incentivar e potencializar essa participação, inclusive é o que prevê o art. 52, VI do Estatuto da Cidade que define como improbidade administrativa do Prefeito "deixar de garantir" a participação popular conforme previsto nos incisos I, II e III do art. 40 da referida Lei. (ARAÚJO JUNIOR, 2006, p 51-52)

Mukai *apud* Araújo Junior (2006, p 51-54) alerta para a necessidade de um disciplinamento no *modus operandi* da participação popular de forma a evitar tumultos e discussões "etéreas, eternizantes, inócuas". Segundo o autor não há necessidade de lei formal disciplinando o procedimento, bastando um ato administrativo em cumprimento aos comandos constitucionais e legais.

Como se observa, o Plano Diretor é um instrumento jurídico de grande importância para a população do município, pois é a partir dele que o Poder Executivo Municipal pode ouvir a população, através de uma interação e um debate racional de ideias e obrigar-se a atender suas necessidades. Deve o procedimento de revisão e elaboração do Plano Diretor ser um processo de solidificação da cidadania e realização da democracia participativa.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou comprovar que a participação social é imprescindível para a elaboração e revisão do plano diretor dos municípios, no sentido de estabelecer diretrizes para a política urbana e de garantir a adoção de políticas públicas para a qualidade de vida dos munícipes.

Os dados levantados com a análise da doutrina e da legislação demonstraram a princípio que o Brasil, como Estado democrático de Direito, adotou dispositivos legais que visam assegurar a consolidação da democracia deliberativa, bem como, a prática participativa fortalece a democracia deliberativa no país. Aliando a análise das jurisprudência verifica-se que a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e associações representativas de vários segmentos da comunidade; bem como, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e também o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos, devem ser garantidos, pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais, para que o Plano Diretor atenda as necessidades sociais e promover o bem-estar da população, através do engajamento dos cidadãos no processo de formulação de políticas públicas.

Assim, tanto a doutrina como a jurisprudência, corroboram a interpretação dos dispositivos constitucionais, do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) e da legislação referente a participação social, levam a conclusão de que o Plano Diretor é um instrumento jurídico de grande importância para a população do município, pois é a partir dele que o Poder Executivo Municipal pode ouvir a população, através de uma interação e um debate racional de ideias e obrigar-se a atender suas necessidades. Deve o procedimento de revisão e elaboração do Plano Diretor ser um processo de solidificação da cidadania e realização da democracia participativa.

REFERÊNCIAS

ALVES, Adamo Dias. *A crise da democracia representativa. In:* XVIII Congresso Nacional do Conpedi, Belo Horizonte, 2009. *Anais....* Belo Horizonte: Conpedi, p. 6485-6504.

ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de. Algumas Considerações sobre o Plano Diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia. *Revista de Direito Público,* v. 1, n. 1, p. 45-62, jan-dez./2006.

BIELSCHOWSKY, Raoni Macedo. *Democracia procedimental e democracia substantiva:* entre um relativismo axiológico absoluto e um relativismo axiológico relativo. In: Congresso Nacional do Conpedi, XX, 2011, Belo Horizonte. Anais do XX Encontro Nacional do Conpedi. Belo Horizonte: 2011, p. 9333.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____.Legislação. 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 providencias.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm, acesso em 14 ago. 2016.

_____. Conselho Nacional das Cidades. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, 30.mar.2005, seção 1, nº 60, p. 102.

_____. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. Recurso Especial nº 607940-MG. Relator Ministro Teori Zavascki. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3823627>, aceso em 14 set. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade.* 4ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CHAUÍ Marilena; Nogueira Marco Aurélio. *O pensamento político e a redemocratização do Brasil.* São Paulo: Lua Nova: Revista de Culta e Política, 71: 173-228, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/05.pdf.> Acesso em 14 ago. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DORNELAS, Henrique Lopes. Direito urbanístico e a importância do plano diretor municipal. *Revista do Curso de Direito da Uniabeu*, v. 1, n.1, 2011.

GENS, Karin Sohne. *O Plano Diretor como instrumento de Política Urbana.* Disponível em < https://www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id492.htm>, acesso em 02 set. 2016.

GUIDDENS, Anthony. *Más allá de la izquierda y la derecha:* el futuro de las políticas radicales. Madrid Cátedra, 2001. Trad. María Luisa Rodríguez Tapia.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. O direito fundamental a participação popular e consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp041636.pdf.> Acesso em: 17 set. 2016.

MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo:* meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo Gustavo G. *Curso de Direito Constitucional.* 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. *Participação social como instrumento para a construção da democracia: a intervenção social na administração pública brasileira.* Disponível em: < file:///C:/Users/maira.bb/Downloads/2054994.PDF.> Acesso em: 17 set. 2016.

PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. *Revista de Direito da Cidade*, v. 4, nº 2, p. 129-165, 2012.

POGREBINSCHI, Thamy e SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf.> Acesso em: 17 set. 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142-426-0 – Lei Complementar nº 35, de 10.10.2006 do município de Lençóis Paulista, Relator Paulo Bisson, 06.06.2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional.* São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro.* 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro.* 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; VARONE, Fréderic; LARRUE, Corinne. *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona: Ariel, 2012.