

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como objetivo abordar a importância da participação popular na resolução dos conflitos urbanos, por meio da audiência pública, como instrumento eficaz na consecução do direito fundamental a uma cidade sustentável, a fim de promover às pessoas qualidade de vida e bem-estar num meio ambiente equilibrado, segundo os ditames constitucionais traçados pelo Estado Democrático Socioambiental de Direito.

Isso porque a presença da comunidade no processo de discussão das políticas públicas a serem implementadas na urbe, visa trazer transparência ao processo de tomada de decisões e à ação governamental, além de conferir ao cidadão meios de fiscalização da gestão pública. Trata-se de um vetor positivo de alteração da realidade social e ecológica.

Dividiu-se, então, o artigo em dois tópicos. No primeiro deles, falar-se-á sobre a democracia participativa e a audiência pública no estado democrático socioambiental de direito, apontando a participação cidadã como o grande marco paradigmático inaugurado, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, momento no qual, a soberania estatal passou a ser compartilhada com a sociedade. Traz-se ainda o conceito de audiência pública participativa, como um processo de construção coletiva das decisões envolvendo o meio urbano. Na segunda parte, a audiência pública será destacada como um instrumento eficaz de resolução dos conflitos ambientais no contexto das cidades, justamente porque prioriza o consenso entre a sociedade e o poder estatal para a implementação de políticas públicas que visam atender às necessidades, aos interesses e aos anseios da população local, melhorando a qualidade de vida urbana, no âmbito econômico, social, cultural político e ambiental.

## **2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A AUDIÊNCIA PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO**

Hodiernamente, fala-se em Estado Socioambiental de Direito, que visa à promoção da tutela ambiental não só pelo Estado, mas também em parceria com a sociedade, reforçando o ideal de solidariedade entre os atores sociais, por ser dever de todos e não apenas do poder público a proteção ao meio ambiente, conforme preconiza a Constituição Federal vigente no art. 225, tudo isso em busca da edificação de uma sociedade sustentável para a atual e as futuras gerações.

Fernsterseifer (2008, p. 95) assevera que para a projeção de um Estado Socioambiental de Direito, especialmente considerando a realidade brasileira, é essencial que se tenha em conta “a existência tanto de uma dimensão social quanto de uma dimensão

ecológica como integrantes do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana”. Isso porque, explica o autor “somente um projeto jurídico-político que contemple conjuntamente tais objetivos constitucionais atingirá um quadro compatível com a condição existencial humana tutelada na nossa Lei Fundamental.”

Nessa perspectiva, “a proteção ambiental projeta-se como um dos valores constitucionais mais importantes a serem incorporados como tarefa ou objetivo do Estado de Direito neste início século XXI”, uma vez que os desafios impostos pela sociedade contemporânea dizem respeito “diretamente à concretização de uma existência humana digna e saudável e marca paradigmaticamente a nova ordem dos direitos transindividuais que caracterizam as relações jurídicas cada vez mais massificadas do mundo contemporâneo” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 96).

Aliados a essa linha de pensamento de que o crescimento deve estar ligado ao aumento do bem-estar das pessoas e, conseqüentemente, observar o princípio da solidariedade, os princípios do desenvolvimento ambiental e socialmente sustentável devem, assim, orientar e direcionar as condutas públicas e privadas, não só nas atividades econômicas, mas, na mesma proporção, na seara social e ambiental.

É nessa perspectiva do Estado Socioambiental de Direito que se insere a consecução de uma cidade sustentável que traga a todos os seus habitantes uma sensação verdadeira de bem-estar, que compreenda o desenvolvimento humano pleno e o atendimento digno dos direitos e garantias constitucionais fundamentais, num ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, a democracia participativa revela-se como corolário dessa nova visão de Estado, voltado cada vez mais à atuação do cidadão na tomada de decisões, em especial, àquelas relacionadas direta ou indiretamente à proteção do meio ambiente.

Como se sabe, a democracia é considerada uma das melhores formas de exercício do poder governamental, legitimada por uma rede de direitos políticos, civis, sociais e de liberdade, os quais asseguram autonomia na tomada de decisões, ao mesmo tempo em que garantem ao cidadão mecanismos para controlar tal exercício, inclusive de participar deste processo de tomada de decisões.

Para Bonavides (1996, p. 15-16) a democracia deve ser considerada mais como um direito do povo do que uma forma de governo, constituindo-se num direito de quarta geração, em que “converte-se em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder, subjetivado juridicamente na consciência social e efetivado de forma concreta pelo cidadão, em nome e em proveito da sociedade, e não do Estado” (DAL BOSCO, 2003, p. 730).

O povo vem, cada vez mais, segundo Dal Bosco (2003, p. 732), exigindo uma democracia participativa para somar propostas, compromissos e esforços na consecução de um país mais justo para todos (justiça social). Para tanto, não há dúvida de que o homem deve ser partícipe da gestão pública em seus distintos níveis institucionais.

A presença da comunidade na discussão das políticas públicas garante a transparência no processo de tomada de decisão, pois é um dos poucos meios provados que previnem a corrupção, além de conferir ao cidadão meios de fiscalização da gestão pública (DAL BOSCO, 2003, p. 733).

Ressalta-se que a participação popular diante de práticas atentórias ao equilíbrio ecológico e à vida sustentável não implica a invocação de um direito, mas de um dever constitucional de participação. Esta pode se dar de variadas formas: com o voto popular, com o direito de petição individual ou coletiva, com a participação de organizações não governamentais na formulação e execução de políticas ambientais, com o ajuizamento de ações judiciais e, claro, por meio da audiência pública (HERANI, 2014).

A audiência pública coloca-se, assim, no contexto de dois universos distintos e concorrentes de concepção e de formalização das práticas jurídicas no Brasil pós 1988: o sistema representativo de um lado e o sistema participativo que lhe contrapõe, de outro (PILATI, 2015, p. 17).

O grande marco da democracia participativa está expresso na Constituição Federal de 1988, no art. 1º, parágrafo único, quando dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”.

Decorre do aludido dispositivo legal, que as audiências públicas integram o perfil categórico dos Estados Democráticos de Direito influenciados precipuamente pelo constitucionalismo europeu do pós-guerra, “para o qual o poder político não apenas emana do povo e em seu nome é exercido (democracia representativa), mas comporta a participação direta do povo” (democracia participativa) (FIGUEIREDO, 2003, p. 26).

Salienta-se que a Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional n. 45/2004, buscou uma reconstrução do ordenamento jurídico, no Brasil (PILATI, 2015, p. 48). Trouxe uma nova noção de soberania, agora partilhada com a sociedade, direitos sociais, função social, política jurídica em novos rumos; enfim, um conjunto de conceitos, pressupostos e novas categorias que apontam para uma reconstrução do sistema jurídico para fazer frente a uma nova complexidade. Renovam-se, assim, as práticas jurídicas de mediação dos conflitos de massa, ou seja, aqueles conflitos que as velhas formas já não alcançam mais e não solucionam (PILATI, 2015, p. 50-52).

Nessa esteira, além dos bens públicos e privados, inaugura-se os chamados bens coletivos constitucionais: aqueles pertencentes à sociedade, e que se pautam e são exercidos no âmbito da soberania participativa. O melhor exemplo de bem coletivo constitucional, inegavelmente, é o meio ambiente equilibrado, compreendendo-se, no conceito, o meio ambiente artificial (cidades) (PILATI, 2015, p. 25).

Nasce, assim, um novo sujeito de direito, “que é a Sociedade, na condição de titular dos bens coletivos, um Sujeito Coletivo de Direitos” (PILATI, 2015, p. 26). Na discussão de um macro bem ambiental, estarão presentes três sujeitos: o indivíduo com os seus interesses de proprietário e cidadão; o Estado com seus deveres, prerrogativa e poder de *imperium*; e a coletividade soberana com seu viés extrapatrimonial, toda gama de interesses mediatos e imediatos que se conciliam na complexidade processual (PILATI, 2015, p. 26).

A nova ordem do Direito pós-moderno, portanto, é a participação constitucional soberana da sociedade nos conflitos coletivos.

Não obstante, pode-se dizer que a partir da Constituição Federal de 1988 surgiu uma nova categoria de direitos relacionados ao Direito de Solidariedade (ou Fraternidade), de terceira geração, o qual, consoante ensina Miranda (2016, p. 55), “engloba todas as circunstâncias atinentes à democracia, ao pluralismo e à informação”, e, é possível afirmar existir uma relação íntima entre solidariedade e meio ambiente.

Nesse passo, a informação socioambiental é imprescindível, na medida em que é capaz de provocar o cidadão a uma mudança de comportamento atinente às questões que afetam o seu ambiente, dando a ele o poder de adotar uma nova posição tendente a combater as atitudes humanas nocivas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (MIRANDA, 2016, p. 60).

Veja-se, então, que a “participação popular presente para a tutela ambiental é conduta cidadã”, pautada no direito à informação, constituindo-se em um “mecanismo de atuação direta na proteção ambiental” (MIRANDA, 2016, p. 62), é, pois, “o instrumento hábil para transformar a vida da população e a preservação ambiental” (MIRANDA, 2016, p. 63).

O princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 (ONU, 2012, p. 2) assevera que o “melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis”. Toda pessoa deverá ter a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos (TOAZZA; SANTIN, 2003, p. 223).

No plano do Direito Internacional, a partir do princípio 10 da Declaração do Rio 92 originou-se a Convenção de Aarhus, de 25 de junho de 1998, realizada na Dinamarca, a qual

reconhece a importância do acesso e participação do público na governança ambiental. Sustenta-se a Convenção, em três pilares: acesso à informação, a participação no processo decisório e o acesso à justiça (MIRANDA, 2016, p. 68). Com isso, busca-se efetivar-se a participação ativa das pessoas na tutela dos direitos ambientais, inerentes que são estes ao direito à vida, por meio da audiência pública. Em que pese restringir-se a países europeus, essa Convenção “tornou-se um marco da Cidadania Ambiental, influenciando a produção legislativa nos demais países de forma a garantir tais direitos ambientais e sua plena realização” (CAVEDON; DOMINGOS, 2004, p. 3798).

A Agenda 21, documento originado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, para a resolução dos conflitos ambientais, destaca a importância dos princípios da participação e da informação na tomada de decisões. Veja-se:

Os países devem fortalecer os organismos consultivos existentes ou estabelecer outros novos de informação pública sobre meio ambiente e desenvolvimento e coordenar as atividades com as Nações Unidas, as organizações não governamentais e os meios de difusão mais importantes. Devem também estimular a participação do público nos debates sobre políticas e avaliações ambientais. Além disso, os Governos devem facilitar e apoiar a formação de redes nacionais e locais de informação por meio dos sistemas já existentes (ONU, 1992).

O meio ambiente, portanto, já não é mero caso de polícia entre infrator e Estado, possui um titular coletivo, que é a sociedade, dele só podendo dispor coletivamente, ou seja, com a participação da sociedade e das autoridades estatais, mediante o devido processo legal de exercício, como audiência pública, plebiscito, plano diretor participativo, consulta pública. Tudo isso ocorre na chamada dimensão de soberania partilhada, a qual transforma as funções tradicionais de Poderes e autoridades do sistema representativo, já que a participação é um ato de disposição em nível de condomínio extrapatrimonial. Se antes, contudo, o proprietário atuava *erga omnes* com as limitações da lei e sob a vigilância do direito público, agora ele convive com propriedades coletivas e seus marcos interativos de função social (PILATI, 2015, p. 38-39).

No que toca à tutela coletiva do meio ambiente artificial, mormente ao planejamento urbano e a outros tipos de conflitos inerentes à cidade, tem-se na audiência pública um instrumento de gestão participativa capaz de enfrentar e resolver, justamente, os conflitos coletivos ou de expressiva repercussão social.

Nesse desiderato, a audiência pública almeja cumprir o objetivo constitucional de realização da democracia participativa, por meio da efetiva participação popular, e também de transparência da Administração Pública (FIGUEIREDO, 2003, p. 24). A máxima finalidade

da audiência pública é buscar o consenso, por meio do esclarecimento dos destinatários das ações públicas, que é o povo (SILVA et al., 2003, p. 250).

A audiência pública participativa, nesse viés, é um “instrumento de mediação e autocomposição de conflitos coletivos” (PILATI, 2015, p. 47). É, pois, “um processo de deliberação, que se conclui com uma decisão coletivamente construída pelos condôminos do objeto” (PILATI, 2015, p. 49). Nas palavras de Lucia Valle Figueiredo (2003, p. 21), a audiência pública é “autêntico direito difuso”.

O objeto (cidades), como pode se ver, constitui-se em um bem coletivo, entendido este como sendo “de natureza constitucional e fundamental, do qual não se pode dispor individualmente, só coletivamente”, razão pela qual a audiência pública é uma das formas relevantes “de decidir sobre o exercício e tutela de tais bens”, como, por exemplo, “o direito coletivo ao meio ambiente equilibrado” (PILATI, 2015, p. 65).

Nessa perspectiva, a audiência pública deve ser vista como um instrumento de empoderamento da sociedade, “já que lhe dá a prerrogativa de influir diretamente na decisão pública ambiental” (CAVEDON; DOMINGOS, 2004, p. 3806).

Toazza e Santin (2003, p. 226) conceituam audiência pública como um

[...] instrumento legítimo e transparente, capaz de levar a uma abertura da decisão jurídico-política, oportunizando a todos palpitar e construir a decisão que será adotada no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, fazendo com que a democracia não seja apenas um artifício eleitoral, mas um modelo de participação ativa dos cidadãos na Administração Pública e que seja capaz de aplinar controvérsias e tomar decisões consensualmente aceitas, por compreender a responsabilidade política, isto é, a legitimidade.

Além disso, as audiências públicas não só têm servido como resposta aos reclamos dos cidadãos como também permitem que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública, pois a pressão exercida aos administradores impulsiona-lhes a decidir mais próximo dos interesses do indivíduos (TOAZZA; SANTIN, 2003, p. 223).

A audiência pública deve ser pautada, pois, por uma nova teoria jurídica: capaz de alcançar e mediar essa dimensão coletiva dos conflitos, caso a caso, e no plano macro, mediante a autocomposição sob a égide dos direitos sociais fundamentais. Essa teoria deve oferecer para a audiência pública participativa uma noção ampliada dos conceitos tradicionais de parte, de conflito, de acesso à justiça e de processo (PILATI, 2015, p. 9-10).

A participação não é estanque e dissociada do poder estatal; ao revés, ela se realiza em convívio e articulação com as instituições e autoridades do Estado, depende essencialmente da participação e do poder de império das mesmas, uma vez que sem elas não há audiência pública. As instituições e autoridades, na participação, agem de maneira diferenciada.

Na opinião de Pilati, o desafio do jurista brasileiro hoje, juiz, advogado, servidor, agente público em geral, é desenvolver essa cultura de audiência pública, não como mera consulta pública, em que a autoridade ouve e decide autocraticamente a seu talante; mas como processo coletivo deliberativo, em que a coletividade constrói e a autoridade convoca, conduz e homologa a decisão. Para ele, verifica-se que a audiência pública é vinculativa (PILATI, 2015, p. 44).

Contudo, não se pode negar que, na prática, a implementação da audiência pública esbarra em algumas dificuldades, porquanto muitas vezes elas são marcadas por um embate de opiniões polarizadas; os participantes têm dificuldade de empreender uma análise técnico-científica do tema em discussão; as comunidades envolvidas, não raras vezes, utilizam o espaço para reivindicar atendimento das necessidades básicas, esquecendo-se de discutir eventual projeto ambiental; o espaço aberto a políticos pode ser utilizado para a realização de discursos eleitoreiros; muitas vezes as audiências são realizadas após a tomada de decisão, apenas para cumprir uma etapa do processo burocrático; os tomadores de decisão nem sempre estão presentes às audiências públicas que deveriam servir de esclarecimento para a tomada de decisão justa; é bastante frequente a manipulação política das populações envolvidas por parte dos empresários, políticos e interessados num apoio ao empreendimento ou questão sob discussão (FURRIELA, 2002, p. 102-103).

Há ainda um longo caminho a ser traçado até que seja incorporada, na prática administrativa, executiva e jurídica, de forma efetiva a audiência pública e seja vista como um instrumento eficaz para a transformação da realidade de acordo com os anseios da população, tomados em um consenso entre a sociedade e as autoridades envolvidas.

### **3 A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO CONTEXTO DAS CIDADES**

A partir da Constituição Federal de 1988, com a instituição da Política de Desenvolvimento Urbano, por meio dos arts. 182 e 183<sup>1</sup>, que, mais tarde, vieram a ser

---

<sup>1</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016) § 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. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III -

regulamentados pela Lei n. 10.257<sup>2</sup>, de 10/07/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, é que o conceito de cidade sustentável começou a se fortalecer no ordenamento jurídico pátrio.

Hoje é possível falar-se em um “programa constitucional urbanístico” (REISDORFER, 2015, p. 179), o qual está consagrado em três vetores: planejamento urbano, gestão democrática e solidarismo. De acordo com os dois primeiros vetores, atribui-se ao Poder Público o dever de desenvolver e conceber política urbana concatenada e processada em instâncias democráticas, tendo o objetivo de promover o bem-estar da população urbana. Conforme o terceiro vetor, prevê-se que a realização do bem-estar passa pela disciplina da atuação dos próprios habitantes e usuários do meio urbano, sobre as quais incidem deveres destinados a assegurar a compatibilidade das iniciativas privadas com as diretrizes de desenvolvimento urbano que venham a ser consagradas (REISDORFER, 2015, p. 179).

O direito a uma cidade sustentável, por outro lado, deve “surgir de uma gestão do meio ambiente urbano, onde as decisões são amplamente descentralizadas, levando em consideração que os aspectos econômicos das cidades devem visar ao bem-estar social de seus habitantes” (DIAS, 2005, p. 2616).

No entanto, as cidades são constantemente negligenciadas pela própria Administração Pública que pouco empreende esforços na solução de problemas de cunho ambiental, estrutural, social, patrimonial e econômico, protelando para um futuro incerto o enfrentamento de questões primordiais à realização da cidade sustentável. A participação cidadã, nesse aspecto, inegavelmente trará mais transparência às ações públicas originadas do consensualismo entre os atores sociais, aumentando-se, ainda, a pressão sobre os gestores públicos para que tomem decisões tendentes à consecução da sustentabilidade urbana.

O instrumento básico para a resolução dos conflitos urbanos, como visto até aqui, é a participação comunitária, a qual tem o intuito de atender às necessidades, aos interesses e aos anseios dos cidadãos locais, melhorando a qualidade de vida da urbe, no âmbito econômico, social, cultural e político (TOAZZA; SANTIN, 2003, p. 216).

---

desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento). § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>2</sup> A Lei n. 10.257/2001 regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências



Nesse desiderato, a sociedade civil, por meio da participação no processo de formação das tutelas jurídico-políticas, exerce um controle social do Estado, o que contribui para os cidadãos e o Poder Público definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública, com o desígnio de resolver os problemas e as necessidades sociais com maior eficiência (TOAZZA; SANTIN, 2003, p. 218).

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), contemporâneo às questões da democracia participativa, inaugurou um capítulo dirigido à “gestão democrática da cidade” (CUNHA FILHO; 2005, p. 48), como se pode ver no art. 43 que prevê como instrumentos de participação popular: a criação de órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Cunha Filho (2005, p. 53) registra que:

O ouvir a população antes da escolha dirigida à superação de dificuldades existentes ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, *caput*) é diretriz geral a guiar os planos de ação pública em tal domínio (incisos II e III do art. 2º).

A Lei n. 10.257/2001 prevê a participação popular na tutela de um meio ambiente urbano sustentável, nas questões envolvendo o plano diretor (art. 40, §4º, I) e orçamento participativo (art. 44)<sup>3</sup> (CUNHA FILHO, 2005, p. 53).

Consoante aos conflitos urbanos e à cidade como bens coletivos pertencentes a todos, o Plano Diretor Participativo é assunto atinente à soberania direta da sociedade. Sua elaboração dá-se no plano local, reunindo a população e as autoridades em processo próprio, da seguinte maneira: prefeito que convoca para o processo, povo que elabora plano de forma participativa com autoridades e técnicos e Câmara de Vereadores que aprova a versão popular. A ideia da participação, aqui, é construir e alcançar um consenso. Um processo em que as prerrogativas, competências e funções devem estar bem claras, preestabelecidas e respeitadas (PILATI, 2015, p. 62-63).

Nesse contexto, Pilati (2015, p. 65) informa que:

o primeiro caso de processo coletivo é o processo de aprovação de uma lei participativa, como a Lei do Plano Diretor do Município. Regulamentando os arts. 182-183 da CRFB/88, o Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001), e na sua esteira Resolução n. 25/2005 (art. 3º), do Conselho das Cidades – estabelece o Plano

---

<sup>3</sup> 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 implementação, 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.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Diretor participativo como grande aparato coletivo de controle e direção do desenvolvimento econômico local, de forma planejada e sustentável. O Estatuto da Cidade relaciona este (Plano Diretor) e outros instrumentos de política urbana (art. 4º), com objetivo de viabilizar a participação mediante uma justa distribuição dos ônus e bônus do desenvolvimento, num grande pacto social. Não se trata, pois, de um processo de aprovação de lei representativa, mas participativa.

Além do Plano Diretor Participativo, o Estatuto da Cidade prevê a realização da audiência pública, visando a satisfação dos mais diversos projetos urbanos e a resolução de conflitos afetos à cidade. Porém, a prática ainda está longe do ideal democrático participativo. Isso porque, a “definição das políticas públicas no País transformou-se num exercício de ineficiência”. As leis orçamentárias, de diretrizes orçamentárias e os planos plurianuais de investimento, “não têm sido capazes de ajustar-se aos recursos financeiros e nem de atender às necessidades básicas da população”. A escolha, pelos governantes, não raras vezes, “deixa de fora questões cruciais que afligem a sociedade, como a saúde precária, a violência, o transporte público”, a educação, o sistema de infraestrutura das cidades (DAL BOSCO, 2003, p. 729-730).

Importante destaque quanto ao tema merece também a Lei 12.587/2012<sup>4</sup>, voltada à mobilidade urbana, a qual, igualmente, “assegura a participação da sociedade no planejamento, fiscalização e avaliação das ações desenvolvidas com o propósito de melhoria dos deslocamentos nos espaços da cidade”, prevendo, para tanto, a realização de audiências e consultas públicas<sup>5</sup> (CUNHA FILHO, 2005, p. 510).

Na mesma senda, a Lei de Licitações Públicas (Lei n. 8.666/1993)<sup>6</sup>, no seu art. 39<sup>7</sup>, estabelece a necessidade de audiência pública como etapa inicial de licitações cujo valor seja superior a R\$150.000.000,00 (CUNHA FILHO, 2005, p. 50).

---

<sup>4</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n<sup>os</sup> 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n<sup>o</sup> 5.452, de 1<sup>o</sup> de maio de 1943, e das Leis n<sup>os</sup> 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm)> Acesso em: 04/03/2018.

<sup>5</sup> Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos: I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços [...]; III - audiências e consultas públicas [...].

<sup>6</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 04/03/2018.

<sup>7</sup> Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade

No plano infralegal, há normas que preveem ou regulamentam a realização de audiência pública. São elas: as Resoluções do CONAMA n. 01/86<sup>8</sup> (art. 11, § 2º)<sup>9</sup> e n. 09/87<sup>10</sup> e a Resolução n. 25/05<sup>11</sup> do Conselho das Cidades (CUNHA FILHO, 2005, p. 51).

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, especialmente a partir da Emenda Constitucional n. 19/1998, que a participação do cidadão tornou-se um princípio informador da ação administrativa, sendo prevista em diversos diplomas legais, no entanto, ainda é utilizada de forma incipiente.

Não raro, as audiências públicas são realizadas apenas para cumprir uma etapa do procedimento de tomada de decisões, sem o devido comprometimento dos atores sociais envolvidos. Dada ainda a contínua malversação dos recursos públicos, que culmina com a ineficácia na implementação das políticas públicas e na omissão do Estado, não é difícil de entender porque, muitas vezes, o objetivo das audiências públicas são desvirtuadas pela reclamação da comunidade atinente à falta de atendimento às suas necessidades básicas.

Contudo, as audiências públicas têm “o potencial de preencher o vácuo hoje existente entre os detentores do poder e as aspirações do cidadão comum que, nas cidades, vê-se às voltas com mais diversos problemas, muitos simplesmente ignorados pelas autoridades” (CUNHA FILHO, 2005, p. 59).

Considerando-se que no contexto urbano existem inúmeras questões que refletem diretamente na qualidade de vida das pessoas, tais como as relativas à “segurança, mobilidade, poluição sonora e degradação de espaços de convivência”, que “precisam ser efetivamente conhecidas e levadas em conta na construção de políticas públicas”, é que a audiência participativa destaca-se “como instrumento de informação de mão dupla, servindo

---

da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

<sup>8</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução do CONAMA n. 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>> Acesso em: 04/03/2018.

<sup>9</sup> Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive durante o período de análise técnica [...] § 2º. Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente ou a SEMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.

<sup>10</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução do CONAMA n. 09, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Disponível em: < [http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA\\_RES\\_CONS\\_1987\\_009.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1987_009.pdf)>. Acesso em: 04/03/2018.

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução n. 25, de 18 de março de 2005. Disponível em: < <http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146672.pdf>. > Acesso em: 04/03/2018.

tanto ao esclarecimento da população quanto a projetos governamentais, como da própria Administração quanto às circunstâncias de fato em que este se insere” (CUNHA FILHO, 2015, p. 59).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Revelou-se, no presente estudo, a democracia participativa como o grande marco paradigmático inaugurado, no Brasil, a partir da Constituição da República Federativa de Brasil de 1988, momento no qual, a soberania estatal passou a ser compartilhada com a sociedade.

Nesse viés, constatou-se que a audiência pública participativa é instrumento eficaz, disponível à população, que almeja transformar, por intermédio do diálogo, o meio em que vive, participando do processo de tomada de decisões atinentes à implementação de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida da urbe e à consecução da sustentabilidade das cidades, alcançadas pelo consenso entre Estado e sociedade.

Observou-se, ainda, que a presença da comunidade no processo de discussão das políticas públicas a serem implementadas na urbe, traz transparência a esse processo de tomada de decisões e à ação governamental, além de conferir ao cidadão meios de fiscalização da gestão pública. Trata-se de um vetor positivo de alteração da realidade social e ecológica.

A concretização do direito fundamental à cidade sustentável é premente, visto que, atualmente, os centros urbanos enfrentam inúmeros problemas graves. Sem planejamento, a população é vítima das poluições sonora, visual, atmosférica; das contaminações hídricas e do solo; de catástrofes ambientais; da falta de infraestrutura urbana condizente com uma vida minimamente digna, como, por exemplo, saneamento básico, água potável, luz, esgoto, rede de transporte público eficiente, saúde de qualidade, educação, geração de empregos e renda, áreas verdes, parques, zoneamento urbano, regularização fundiária, moradia digna, dentre outros.

Em virtude disso, é que a participação popular é imprescindível para a resolução dos conflitos urbanos relacionados ao meio ambiente e a audiência pública pode ser utilizada como uma ferramenta apta para buscar solucioná-los, pois permite uma discussão ampla com os mais diversos setores sociais e as entidades estatais, priorizando o consenso, se encarada com seriedade e não como um mero joguete eleitoral ou apenas como uma simples etapa a ser cumprida pelas autoridades públicas no processo de tomada de decisões, o que se mostra, muitas vezes, ser lamentável.

A audiência pública, inserida no ordenamento jurídico brasileiro há mais de trinta anos, ainda não se destacou de forma satisfatória, mas é chegado o momento da comunidade saber que compartilha da soberania estatal e dispõe de um instrumento eficiente, que lhe confere empoderamento, tornando-a parte ativa na transformação do local em que vive, melhorando a qualidade de vida urbana, no âmbito econômico, social, cultural político e ambiental.

Conclui-se, assim, que a consecução de uma cidade sustentável é interesse de todos e deve permear as ações governamentais de implementação de políticas públicas, com a participação efetiva da população. É preciso um engajamento de três setores fundamentais, formando-se um tripé rumo à sustentabilidade entre a sociedade civil, a iniciativa privada e o Estado.

## **REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS**

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 6ª ed. São Paulo: Forense, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso: 04 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Agenda 21** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso: 07 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm)> Acesso: 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução do CONAMA n. 01, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>> Acesso: 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução do CONAMA n. 09, de 3 de dezembro de 1987**. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA\\_RES\\_CONS\\_1987\\_009.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1987_009.pdf)>. Acesso 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 25, de 18 de março de 2005**. Disponível em: <<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146672.pdf>> Acesso: 04 mar. 2018.

CAVEDON, Fernanda de Salles; DOMINGOS, Silvia. A audiência pública como instrumento de participação pública e acesso à informação nos processos decisórios de licenciamento

ambiental. **Revista de Direitos Difusos**. São Paulo, vol. 27, setembro/outubro 2004. p. 3797-3811.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Audiência pública e urbanismo: a audiência pública como instrumento de participação popular na formação e controle de políticas voltadas à ordenação da cidade. **Revista Brasileira de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum., ano 5, n. 15, janeiro/março 2005. p. 39-62.

DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 92, vol. 809, março/2003. p. 727-739.

DIAS, Maurício Leal. Fundamentos do direito urbanístico: o direito à cidade sustentável. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)**. Belo Horizonte, n. 22, ano 4, julho/agosto de 2005.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Instrumentos da administração consensual – a audiência pública e sua finalidade. **Interesse Público**. Porto Alegre: Nota dez, ano 5, n. 18, março-abril de 2003, p. 21-33.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FURRIELA, Raquel Biderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

HERANI, Renato Gugliano. A participação cidadã na avaliação ambiental: o caso das audiências públicas no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 19, vol. 74, abril/junho 2014. p. 43-73.

PILATI, José Isaac. **Audiência pública na justiça do trabalho**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MIRANDA, Davidson Alessandro de. Participação popular por meio de audiências públicas: efetividade da democracia participativa no licenciamento ambiental. **Revista Internacional de Direito Ambiental**. Caxias do Sul: Plenum, ano V, n. 13, janeiro/abril 2016. p. 49-74.

MOURA, Soadre Caroline Rolim de; SOLOCOSKI, Agnécia Corrêa. A Democracia em crise: uma análise acerca das consequências da corrupção ao Estado Democrático de Direito. In: 4º Seminário Internacional Democracia e Constitucionalismo: novos desafios na era da globalização, 2017, Itajaí. **Anais de constitucionalismo, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2017. v. 4. p. 565-590.

ONU. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso: 07 mar. 2018.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; FREITAS, Ana Carla Pinheiro. **Políticas públicas municipais de proteção ao meio ambiente diante do federalismo brasileiro.** In SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; REZENDE, Élcio Nacur. Sustentabilidade e meio ambiente: efetividades e desafios. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. Definição e concretização do direito à cidade: entre direitos e deveres fundamentais. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo.** São Paulo, v. 19, ano 3, julho/agosto de 2015.

SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo, n. 43, ano 11, julho/setembro de 2006.

SILVA, Laís Sales do Prado; SANTOS, Murillo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. **A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional.** Belo Horizonte: Fórum, 2003, ano 3, nº 11, janeiro/março 2003. p. 237-257.

TOAZZA, Vinícius Francisco; SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da participação, consensualismo e audiências públicas. **A&C – Revista de direito administrativo e constitucional.** Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 11, janeiro/março 2003. p. 223.