

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL**

KARINE GRASSI

**O REGIME LEGAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA GESTÃO
DEMOCRÁTICA URBANA: ANÁLISE CRÍTICA DA LEGISLAÇÃO COM
APOORTE DO BANCO DE EXPERIÊNCIAS DOS PLANOS DIRETORES
PARTICIPATIVOS DO SUL DO BRASIL**

**CAXIAS DO SUL
2015**

KARINE GRASSI

**O REGIME LEGAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA GESTÃO
DEMOCRÁTICA URBANA: ANÁLISE CRÍTICA DA LEGISLAÇÃO COM
APOORTE DO BANCO DE EXPERIÊNCIAS DOS PLANOS DIRETORES
PARTICIPATIVOS DO SUL DO BRASIL**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito Stricto Sensu da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito na linha de pesquisa Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

CAXIAS DO SUL

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

G769r Grassi, Karine, 1987-

O regime legal das audiências públicas na gestão democrática urbana: análise crítica da legislação com aporte do banco de experiências dos planos diretores participativos do sul do Brasil / Karine Grassi Malinverni da Silveira. – 2015.

185 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2015.

Orientação: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech.

1. Administração municipal. 2. Democracia deliberativa. I. Título.

CDU 2.ed.: 352

Índice para o catálogo sistemático:

1. Administração municipal	352
2. Democracia deliberativa	342.34

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Paula Fernanda Fedatto Leal – CRB 10/2291



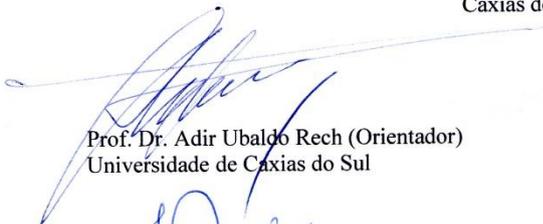
UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

“O papel da coletividade na gestão democrática urbana: Análise da legislação e do banco de experiências dos planos diretores participativos no sul do Brasil”.

Karine Grassi Malinverni da Silveira.

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental Trabalho e Desenvolvimento.

Caxias do Sul, 2 de Abril de 2015.



Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul



Prof. Dr. José Isaac Pilati
Universidade Federal de Santa Catarina



Prof. Dra. Mara de Oliveira
Universidade de Caxias do Sul



Prof. Dr. Sérgio Augustin
Universidade de Caxias do Sul



CIDADE UNIVERSITÁRIA
Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – B. Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Telefone / Telefax (54) 3218 2100 – www.ucs.br
Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761/0001-03 – CGCTE 029/0089530

Ao Clóvis Eduardo, como teu meu amor.
À minha família, sempre paciente em
momentos de ausência.
Ao Quino, sinônimo de lealdade e
companheirismo, com as mais lindas
lembranças...

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, ao meu orientador, Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech, pela orientação, disponibilidade e grande experiência compartilhada e, sobretudo, pela confiança.

Ao Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, meu esposo, amigo, companheiro e professor (quem diria?). Existe muito de ti nesta dissertação: debates, sugestões, ideias e suporte emocional. Admiro-te, querido, pela curiosidade sempre presente e pela vontade em fazer a diferença.

À minha família, agradeço pelos incentivos, pelo amor, carinho e cuidado que sempre recebi. Aos meus queridos pais, Vilson e Maria Salette Grassi, agradeço pelos ensinamentos de vida: honestidade, lealdade e perseverança. À minha irmã, Viviane Grassi, companheira desta jornada acadêmica. À Vanda Emília Malinverni e Telmo Ramos, minha profunda admiração. Agradeço, ainda, a todos os juristas e/ou professores da grande família, pelos exemplos de vida e profissão: Rita Rosa, Paulo Rosa, José Rosa, Felipe Fert, Juliano Malinverni da Silveira, Júlio César Malinverni, Vera Regina Malinverni Córdova e Sá, Tomaz de Aquino Córdova e Sá, Roque Roman da Silveira e Cirlei Furtado.

Aos amigos, agradeço pelos momentos de descontração tão importante nesses dois últimos anos, bem como pelo seu confiável apoio: Juliana Steil e Jonas Tenfen; Andreia Nunes Vieira e Marcio Marchi; Sibelly Karine Ribeiro; Gabriela Araldi; Lariany Burda; Ana Paula Begrow; Glauco Martorano Vieira Filho; Gladstony de Freitas; Gabriel Henrique da Silva; Davi Picinini.

Em especial, agradeço às minhas amigas e companheiras de graduação: Júlia Tormen, Larissa Carbonera dos Santos e Mariane Schaeffer Rosa. Gurias, a distância é só um dos elementos que me faz lembrar a saudade de tenho da nossa convivência diária.

À querida Jordana Tormen Branco: o amor e a lembrança serão eternos.

Agradeço aos profs. Christian Guy Caubet e Maria Lúcia Brzezinski pelos conselhos acadêmicos, pela companhia e amizade.

A todos os colegas de mestrado, pelos frutíferos debates em sala de aula, pelas parcerias acadêmicas, pelas trocas de material. Em especial, cito Caroline Stefani, Janaina Cignachi, Allana Ariel W. Dalla Santa, Renata Pirolí Mascarello, Rene José Keller, Laíse Graff, Armando Meraz e Cintia Tavares Pires da Silva.

Aos professores do Programa de Mestrado em Direito da UCS agradeço pelo conhecimento compartilhado em sala de aula. Agradeço aos professores integrantes da banca de avaliação deste trabalho, uma vez que é também pela crítica que se dá o crescimento. À profa. Mara de Oliveira, presente desde o início dessa trajetória, meu agradecimento é por tudo! De maneira especial, agradeço ao Prof. Dr. José Isaac Pilati, membro externo – que com sua teoria e observações sempre pertinentes –, muito contribuiu para a construção desse trabalho.

À nossa querida Francielly Pattis, sempre presente, uma menção especial! À Tatiana Assoni de Oliveira, por todas as ajudas.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que propiciou o apoio financeiro para a realização dessa pesquisa.

“O ponto de vista técnico não se opõe ao ponto de vista espiritual; um é matéria-prima, e o outro é mão-de-obra. O primeiro não vive sem o segundo [...] A técnica não é antagonista do espiritual. É uma das suas formas mais pronunciada: a que vem do lado absoluto do raciocínio, das deduções lógicas e das fatalidades matemáticas e geométricas. O espiritual ocupa uma posição mais desligada dos fatos, das experiências ou das matérias. Situa-se, por meio do julgamento, da apreciação, da medida ‘em relação a’ (em relação a nós, ao humano), mais perto da consciência. Entre esses dois polos, caminha, naturalmente, a vida, na continuidade, na contiguidade, na sequência, no contato e não na ruptura, na conformidade e não na oposição”.

Le Corbusier. Planejamento urbano, 1946.

RESUMO

O presente trabalho versa sobre as audiências públicas do plano diretor participativo (PDP), entendido como instrumento de efetividade da gestão democrática e de exercício do direito à cidade. O objetivo é compreender as potencialidades e as limitações dos dispositivos legais que regem o PDP no que concerne ao papel da *coletividade* nas audiências públicas, tendo em conta as distorções observadas na prática deste instrumento participativo. Para cumprir o objetivo proposto, foram adotados três procedimentos metodológicos. Primeiramente, interpretar o regime legal das audiências a partir dos conceitos operacionais fornecidos pelo marco teórico adotado, sobretudo: o direito à cidade, a democracia participativa e as propriedades especiais constitucionais. Em segundo lugar, a partir de um método de interpretação sistêmico, investigar as normas aplicáveis às audiências públicas do PDP no contexto das inovações trazidas pela Constituição de 1988, dos tratados internacionais e da legislação infraconstitucional que trata da participação popular para gestão do meio ambiente natural e urbano. Em terceiro lugar, a partir dos relatos obtidos nos bancos de experiências do Ministério das Cidades, avaliar como a norma foi compreendida e aplicada em concreto em 11 cidades da Região Sul do Brasil, de modo a visualizar quais as principais distorções e inconsistências na relação entre os partícipes do processo e a norma. Embora o caráter participativo das audiências públicas represente uma importante conquista histórica, é possível concluir que este instrumento ainda carece de densidade normativa. A falta de abrangência normativa sobre o propósito da audiência e de diretrizes para sua condução facilita distorções e tende a reduzir sua legitimidade política.

Palavras-chave: gestão democrática; espaço urbano; democracia participativa; direito à cidade; audiência pública; plano diretor.

RESUMEN

El presente trabajo se ocupa de las audiencias públicas del plan maestro participativo (PDP), entendida como un instrumento de gestión democrática y la eficacia del ejercicio del derecho a la ciudad. El objetivo es entender el potencial y las limitaciones de las disposiciones legales que rigen el PDP en relación con el papel de las audiencias públicas colectivas, teniendo en cuenta las distorsiones observadas en la práctica de este instrumento participativo. Para cumplir el objetivo propuesto, fueron adoptados tres procedimientos metodológicos. En primer lugar, interpretar el régimen jurídico de las audiencias públicas desde los conceptos operacionales proporcionados por el marco teórico adoptado, en particular: el derecho a la ciudad, democracia participativa y las constitucionales propiedades especiales. En segundo lugar, de un método de interpretación sistémica, las normas aplicables a las audiencias públicas del PDP en el contexto de las innovaciones traídas por la Constitución de 1988, los tratados internacionales y la legislación que se ocupa de investigar la participación popular para la gestión del medio ambiente natural y urbano. En tercer lugar, desde los informes obtenidos en los experimentos del Ministerio de las ciudades, evaluar cómo la ley ha sido entendida y aplicada en concreto en 11 ciudades del sur de Brasil, con el fin de mostrar cuáles son las principales distorsiones y contradicciones en la relación entre los participantes del proceso y la norma. Aunque el carácter participativo de las audiencias públicas represente un importante logro histórico, se puede observar una falta de densidad normativa. La falta de densidad normativa sobre el propósito de la audiencia y acerca de las directrices de conducción facilita las distorsiones y tiende a reducir su legitimidad política.

Palabras-clave: gestión democrática; espacio urbano; democracia participativa; derecho a la ciudad; audiencia pública; plan estratégico a largo plazo.

ABSTRACT

The present work deals with the public hearings of the participative long-term strategic plan (PDP), understood as an instrument of democratic management and of effectiveness on exercising the right to the city. The goal is to understand the potential and the limitations of the legal provisions governing the PDP, regarding the role of collective into public hearings, taking into account the distortions that were observed in the real practice of this participatory instrument. To fulfill the objective proposed, three methodological were adopted. First, interpret the legal regime of hearings from the operational concepts provided by the theoretical framework adopted, in particular: the right to the city, participatory democracy and the constitutional special properties. Secondly, from a systemic interpretation method, investigate the rules applicable to public hearings of the PDP in the context of the innovations brought by the Constitution of 1988, the international treaties and the legislation which deals with popular participation for management of the natural and urban environment. Thirdly, from the reports obtained in the experiments of the Ministry of Cities, assess how the standard has been understood and applied in 11 cities in southern Brazil, in order to show what are the main distortions and inconsistencies in the relationship between the participants of the process and the law. Although the participatory nature of public hearings represents an important historic achievement, it can be concluded that this instrument still lacks normative density. The lack of legal scope about the purpose of the hearing and of guidelines for their conduction facilitates distortions and tends to reduce its political legitimacy.

Keywords: democratic management; urban space; participatory democracy; right to the city; public hearing; long-term strategic plan.

LISTA DE ABREVIATURAS

- APP – Área de Preservação Permanente
- AUSUL - Aglomeração Urbana do Sul (RS)
- EIA – Estudo de Impacto Ambiental
- EPA – Environmental Protection Agency
- EPIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental
- EUA – Estados Unidos da América
- CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas
- CEAPAC – Centro de Apoio a Projetos Comunitários
- CEFTBAM – Centro de Estudos, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas
- CEPA – Centro de Estudos e Projetos do Ambiente
- CNBS – Conselho Nacional de Biossegurança
- CNPT – Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais
- CNUDS – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
- Comec – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (PR)
- Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente
- ConCidades – Conselho das Cidades
- CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
- CTNBio – Coordenação-Geral da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
- DOU – Diário Oficial da União
- EC – Estatuto da Cidade
- EMATER – Empresa Paranaense de Assistência e Extensão Rural
- FEESC/UFSC - Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina
- Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- IPPUL – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (PR)
- IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano

LI – Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

LP – Licença Prévia

METRONAR – Metrópole Linear Norte do Paraná

METROPLAN – Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento da Região de Maringá, Marialva, Sarandi e Paiçandu (PR)

MCMV - Minha casa, minha vida

MST – Movimento dos Trabalhadores sem Terra

NNPU – Núcleo de Pesquisa e Planejamento Urbano (Araucária/PR)

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OGMs – Organismos geneticamente modificados

ONGs – Organizações não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PD – Plano Diretor

PDDTC – Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (SC)

PDP – Plano Diretor Participativo

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPA – Plano Plurianual

PR – Paraná

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RMC – Região Metropolitana de Curitiba

SC – Santa Catarina

SCOPLAN – Secretaria de Coordenação e Planejamento (Bagé/RS)

Sisnama – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNPS – Sistema Nacional de Participação Social

SEURB – Secretaria Municipal de Planejamento Urbana (Pelotas/RS)

RS – Rio Grande do Sul

STF – Supremo Tribunal Federal

UC - Unidades de Conservação

UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa (PR)

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: ARCABOUÇO TEÓRICO E CONCEITUAL SOBRE OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL COMPARTILHADO	22
2.1 A crise das instituições da democracia representativa e as potencialidades da participação popular	24
2.2 Reforma e Política Urbana pós-Estatuto da Cidade: uma visão crítica do planejamento territorial	35
2.3 A cidade enquanto mercadoria e a cidade enquanto direito: o desafio da gestão do bem comum ambiental-urbano em face dos interesses privados	44
2.4 O resgate da dimensão coletiva na gestão democrática da cidade: as propriedades especiais constitucionais e a função social na “pós-modernidade”	53
3 O REGIME JURÍDICO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO EM SEU CONTEXTO HISTÓRICO-LEGISLATIVO	62
3.1 A participação popular para proteção do meio ambiente no contexto internacional aplicável ao Brasil	64
3.1.1 A temática da participação popular nas Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente	64
3.1.2 Participação popular na Convenção de Aarhus: legislação comparada	72
3.2 Mecanismos de participação popular para proteção do meio ambiente natural e urbano no contexto legislativo brasileiro	76
3.2.1 Participação popular no âmbito legislativo	77
3.2.2.1 Participação direta: iniciativa popular, referendo e plebiscito	77
3.2.2.2 Participação indireta em órgãos dotados de poderes normativos	79
3.2.2 Participações popular no âmbito administrativo	81
3.2.2.1 Audiência pública nos processos de licenciamento ambiental	81
3.2.2.2 Previsão legal de audiência pública na Comissão Técnica Nacional de Biossegurança	84
3.2.2.3 Política Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social	87
3.3 Os mecanismos de participação na gestão do espaço urbano e o problema das audiências públicas do Plano Diretor Participativo	89
3.3.1 Conselho das Cidades	89
3.3.2 Regime jurídico da audiência pública no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001	91
3.3.3 A audiência pública do Plano Diretor Participativo: exame de sua função e natureza jurídica	97

4 ANÁLISES DAS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR DAS CIDADES NA REGIÃO SUL DO PAÍS -----	115
4.1 O Banco de Experiências e a Audiência do Plano Diretor -----	116
4.1.2 Bancos de Experiências no Paraná -----	118
4.1.2.1 Araucária: organização e realização para revisão do Plano Diretor (2005) ----	119
4.1.2.2 Castro: estudo de diagnóstico sociopolítico para a participação popular e incorporação do contexto rural no Plano Diretor Participativo (2004-2005) -----	123
4.1.2.3 Londrina: capacitação pré-revisão do Plano Diretor (2005) -----	129
4.1.2.4 Maringá: elaboração de Plano Diretor em região metropolitana (2002-2004)	133
4.1.3 Bancos de Experiências em Santa Catarina -----	136
4.1.3.1 Chapecó: reuniões macrorregionais e leitura comunitária (2001-2003) -----	136
4.1.3.2 São José: macrozoneamento e participação popular (2001-2004) -----	141
4.1.4 Bancos de Experiências no Rio Grande do Sul -----	145
4.1.4.1 Bagé: macrozoneamento rural e preservação do patrimônio cultural (2001-2006) -----	145
4.1.4.2 Pelotas: 13 ideias para a elaboração do Plano Diretor (2001-2005) -----	148
4.1.4.3 Santa Maria: instâncias participativas e sua consolidação para o Plano Diretor (2001-2005) -----	152
4.1.4.4 São José do Norte: regularização latifundiária e Plano Diretor Participativo (2006) -----	152
4.1.4.5 Viamão: participação de comunidades tradicionais (2006)-----	158
4.2 Expectativas e balanço crítico dos Planos Diretores Participativos: pontos comuns entre as cidades analisadas-----	160
 CONCLUSÃO -----	 165
 REFERÊNCIAS -----	 172

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação investiga e problematiza os instrumentos e o funcionamento das instituições democráticas de planejamento da ocupação do solo urbano. Mais especificamente, o enfoque é na previsão da participação popular na tomada de decisões ambientais e urbanas, notadamente nas audiências públicas do Plano Diretor municipal, instrumento inserido na política urbanística brasileira que tem como intuito viabilizar a gestão democrática e participativa do espaço urbano.

Diversos pesquisadores já constataram o que se poderia chamar de *déficit* de qualificação no âmbito das instâncias participativas no Brasil. A este respeito, apenas a título de exemplo, afirma Oliveira Filho:

As inovações legislativas trazidas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade e outros dispositivos legislativos ainda são, na prática, muito limitadas em relação à efetividade da participação popular nos processos. As administrações municipais, embora incorporem, por força de lei, a ideia da participação popular na elaboração dos planos diretores e na formulação de ‘instâncias participativas’ como fóruns, conferências e conselhos, pouco avançam no sentido de ampliar e qualificar esta participação.¹

A temática da criação e da reformulação dos espaços de exercício da democracia participativa, entretanto, possui diversas facetas, uma vez que se trata de um tema nodal do Direito e, da Teoria Política, da Geografia, do Urbanismo e da Sociologia, dentre outras Ciências. O caráter participativo do Plano Diretor municipal, neste contexto, ocupa papel de destaque, seja em razão do perfil inovador do instituto, desde o texto constitucional de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001, seja porque é no espaço local que grande parte das mazelas civilizacionais se mostra de maneira mais flagrante e mais presente.

O problema que orienta e instiga a presente pesquisa consiste em saber, sobretudo, se os dispositivos legais acerca da audiência pública, do Estatuto da Cidade, voltada à criação/modificação da legislação urbana local, fornecem parâmetros adequados para conciliar as exigências de uma gestão democrática. São conhecidos estudos que tangenciam, de diversos modos a questão. Não obstante, não se conhece nenhum estudo que tenha enfrentado o tema sob este enfoque específico, o qual implica, simultaneamente: (i) trabalhar como “ponto de chegada” as audiências do Plano Diretor Participativo; (ii) questionar sistematicamente o

¹ OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. 10 anos do estatuto da cidade e a (in)efetividade dos instrumentos de participação popular. In: MUSSI, A. Q.; GOMES, D.; FARIAS, V. O. (Orgs.). **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011, p. 292.

sentido jurídico da norma que rege estas audiências, testando suas qualidades e limitações; (iii) situar o problema na convergência do plano teórico do Direito e das Ciências Sociais, da contextualização legislativa e da análise documental das experiências dos municípios. Ainda, de maneira acessória, mas igualmente importante, a investigação levou a indagar qual o papel desempenhado pelo cidadão em face dos mecanismos democráticos, contrastando o plano ideal com as dificuldades concretas em termos de concepção do espaço público, do conhecimento das questões ambientais e urbanas e de uma gestão efetivamente participativa.

A hipótese a ser testada é a de que a previsão legal das audiências públicas do Plano Diretor representa uma importante conquista histórica, e guarda um grande potencial emancipatório no sentido da concretização do direito de todos à cidade e da consolidação da democracia participativa no Brasil; porém, e não obstante, faltam, nos dispositivos legais vigentes, parâmetros jurídicos densos no sentido de assegurar, na prática, a legitimidade política deste instrumento. Desse modo, as audiências públicas, no mais das vezes, ou assumirão o caráter de mera formalidade, ou se tornarão arenas de conflitos de interesses particulares, com pouca consideração para com o bem comum.

Por outras palavras, postula-se que o fato de que a norma federal não explicita *se e como* os debates públicos devem ser tomados em consideração na decisão final (somado ao fato de que tal regulação não costuma ocorrer, na prática, no plano municipal) facilita distorções, tais como a adoção de medidas social, ecológica e economicamente insustentáveis, com benefício exclusivo de atores privilegiados. Evidentemente, estes problemas possuem diversas causas sociológicas (e culturais, éticas, econômicas, etc.) que não podem ser examinadas de maneira exaustiva, tendo em conta os limites do trabalho. Entretanto, apesar do aporte interdisciplinar, o enfoque propriamente jurídico da pesquisa aponta para o questionamento da própria norma, do papel que ela representa neste contexto.

Neste sentido, sustenta-se que, para conciliar a democracia participativa e a cientificidade em processos decisórios, e para tornar viável (embora não necessariamente garantir) uma gestão eficaz e sustentável da cidade, faz-se necessário que os Planos Diretores sejam fundamentados em normas sólidas de zoneamento e, simultaneamente, que sua formulação/revisão seja pautada por diretrizes normativas mais densas, no que diz respeito ao balizamento dos papéis de cada ator – administradores, peritos e leigos –, bem como melhores definições legais acerca da condução das audiências públicas para um processo decisório mais democrático.

Não cabe, no contexto deste estudo, definir quais seriam, especificamente, tais balizamentos. Propõe-se, antes, verificar o *déficit* das normas atuais a este propósito, bem como das interpretações dos agentes públicos em geral, e sustentar a necessidade de enfrentamento do problema, no plano legislativo (com normas mais acuradas), administrativo/judicial (problematizando as interpretações correntes sobre a natureza da audiência pública) e doutrinário.

A fim de constatar as dificuldades concretas com respeito às experiências participativas no Plano dos municípios, propôs-se realizar, no presente trabalho, a análise e a interpretação de diversos casos de elaboração ou revisão de Planos Diretores municipais nos três Estados do Sul do Brasil: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Para tanto, será utilizada, na pesquisa, o banco de dados eletrônico do Ministério das Cidades chamado *Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos* das cidades de Araucária/PR, Castro/PR, Londrina/PR, Maringá/PR, Chapecó/SC, São José/SC, Bagé/RS, Pelotas/RS, Santa Maria/RS, São José do Norte/RS e Viamão/RS, pelos motivos descritos na justificativa metodológica do Capítulo 4, logo a seguir.

A partir dos documentos oficiais e dos dados de realidade, sustenta-se, é possível inferir de que forma a natureza do instituto é usualmente compreendida pela administração pública e, bem assim, justificar a existência de um *déficit* de regulamentação destes procedimentos – uma vez que cada município considerou a participação popular de maneira diferente, restando muita insegurança e inconsistências sobre o sentido e a forma de condução das audiências. Pode-se sustentar, assim, a suposição inicial de que o Direito, na atual conjuntura e neste particular, tende a desempenhar um papel frequentemente contrário àquele que dele se espera, legitimando relações de força que atuam antes e fora dos procedimentos decisórios, em lugar de viabilizar o direito de todos à cidade, conforme o programa constitucional.

Pretende-se investigar e integrar ao presente estudo o corpo teórico referido ao tema das audiências públicas e da participação em processos decisórios. Estas matrizes teóricas servirão de instrumento de análise das leis e dos documentos, bem como do pano-de-fundo de interesses e disputas sobre o meio ambiente urbano. Tal referencial é de dois tipos: (i) obras de perfil dogmático que discutem qual seria a correta interpretação dos textos legais e das decisões jurídicas a eles referidas; (ii) obras de base sociológica que realizam um diagnóstico social a respeito da realidade urbana brasileira e comparada, no que tange à participação

popular em processos decisórios e às forças políticas e econômicas que atuam sobre estes processos.

O método de pesquisa, portanto, será bibliográfico, legislativo, jurisprudencial e documental, valendo-se, sobretudo, do raciocínio indutivo, mediante estudo: (i) da bibliografia que integra a matriz teórica adotada, nas áreas do Direito, Ciências Sociais aplicadas em geral e Ciências Humanas; (ii) da legislação constitucional e infraconstitucional (legislações, resoluções, etc.) pertinente; (iii) dos documentos oficiais que contêm as experiências e relatos dos primeiros anos da aplicação do Estatuto da Cidade, especialmente da participação popular nos limites da amostragem disponível, dentro do recorte adotado. O trabalho desdobra-se em três capítulos, ordenados de maneira lógica e apresentados, nos próximos parágrafos, de maneira a descrever seus objetivos e a oferecer maiores esclarecimentos metodológicos.

Parte-se da construção do marco-teórico da dissertação, no **Capítulo 2**, mediante a recuperação de alguns conceitos-chave do Direito e das Ciências Sociais, fazendo estes conceitos dialogarem a partir do problema de pesquisa proposto. Os fundamentos da compreensão da autora sobre a legislação aplicável ao espaço urbano repousa na obra de Adir Ubaldo Rech², influência resultante não apenas da orientação deste trabalho, mas, muito especialmente, da leitura de suas obras, das aulas por ele ministradas no programa de mestrado da Universidade de Caxias do Sul (UCS), dos artigos escritos em coautoria e da convivência possibilitada pelo estágio de docência realizado na disciplina “Direito Ambiental e Urbanístico”, ministrada para o Curso de Arquitetura da UCS.

Seguindo este breve panorama do embasamento teórico, reputa-se importante a noção de *democracia participativa emancipatória*, conforme trabalhada por Boaventura de Sousa Santos. Ocupará lugar essencial a noção de *direito à cidade*, presente nos estudos de Henri Lefèbvre³ e David Harvey⁴ (bem como de outros autores favoráveis à uma visão crítica do

² Cf. principalmente: RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. 01. ed. Caxias do Sul: Educus, 2007; RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: EDUCUS, 2010; RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. 1 ed. EDUCUS: Caxias do Sul, 2013. RECH, Adir Ubaldo; GRASSI, Karine. O zoneamento do turismo como instrumento socioambientalmente sustentável. In: RECH, Adir Ubaldo. (Org.). **Instrumentos de Desenvolvimento e Sustentabilidade Urbana**. 1ed. Caxias do Sul: EDUCUS, 2014, v. 1.

³ LEFÈBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Revisão técnica Margarida Maria de Andrade. 2 reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004 [1970].

⁴ Cf. HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. 5 ed. São Paulo: Loyola, 2012; HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia. *et. al.* **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. HOLDER, Jane; LEE, Maria. **Environmental protection, law and policy**: text and materials. Cambridge: Cambridge University Press, 2007; HARVEY, David. **Cidades rebeldes**:

planejamento territorial, vinculados à participação e democratização do espaço urbano, sob a ótica do Estatuto da Cidade). A questão do direito à cidade conduz ao debate sobre a retomada do espaço público pelo cidadão em face da mercantilização da cidade, da equiparação da cidadania ao ato de consumir. Trabalha-se, deste modo, a oposição entre o *direito à cidade* e a *cidade como mercadoria*.

A problematização do significado da participação popular, no contexto da garantia do exercício participativo do direito à cidade, demanda um modelo que possa teorizar o resgate da dimensão *coletiva* do direito, que aparece como um *enigma* em face das inovações trazidas pela Constituição de 1988 e pelo EC/2001, e diante da urgência dos desafios contemporâneos. Esta necessidade foi suprida, no decorrer da pesquisa, pela obra *Propriedade e função social na Pós-modernidade*, de José Isaac Pilati⁵, que fornece os subsídios necessários para compreender a dimensão das *propriedades especiais constitucionais*. Esse arcabouço teórico, pautado no Direito Romano de contraponto, torna mais evidente a percepção do potencial contido no caráter *participativo* do Plano Diretor municipal, com o reequilíbrio das esferas público/privado/coletivo, tanto na dimensão da classificação da propriedade, como da tutela de direitos.

O **Capítulo 3** avança no mapeamento do instituto da participação popular, conforme este aparece nos tratados internacionais e na legislação interna voltada à proteção do meio ambiente e do planejamento e gestão sustentável das cidades. Esta abordagem inclui: (i) os documentos das Nações Unidas; (ii) a Convenção de Aarhus; (iii) a previsão legal em plebiscito, referendo e iniciativa popular; (iv) a audiência pública de licenciamento ambiental; (v) a audiência pública na Comissão Técnica Nacional de Biossegurança [CTNBio]; (vi) a Política Nacional de Participação Social [PNPS] e o Sistema Nacional de Participação Social [SNPS]; (vii) o Conselho das Cidades e as audiências públicas no Estatuto da Cidade.

Estes temas são trabalhados com intuito descritivo e reflexivo, uma vez que se verifica a tendência de ampliação dos espaços de participação popular. Ao final do Capítulo 3, feita a contextualização dos instrumentos participativos, será aprofundada a reflexão crítica sobre a natureza jurídica, a finalidade, o potencial e os limites das audiências públicas do Plano Diretor Participativo, tendo como objeto sua previsão legislativa. À luz do marco teórico proposto no capítulo anterior, será problematizado o instituto, tomando-se a normativa pertinente em sua

do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes-Selo Martins, 2014.

⁵ PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

vinculação com as inovações constitucionais e o arcabouço internacional, tendo em conta os desafios a serem enfrentados pelo planejamento urbano participativo.

Por fim, o **Capítulo 4** apresentará dificuldades concretas encontradas nas audiências de elaboração ou modificação dos Planos Diretores das onze cidades supracitadas, com análise dos relatos de experiências e bancos de dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades. Convém justificar que o estudo restringiu-se à Região Sul do Brasil em razão do tempo disponível para a pesquisa: uma amostragem de todo o Brasil seria inviável, senão com prejuízo na qualidade das leituras e das análises, de modo que optou-se pela região de nascimento e residência da autora. Por outro lado, *todas* as cidades da Região Sul que contribuíram com os bancos de dados, registrando informações oficiais, foram minuciosamente estudadas, trazendo-se, quando necessário, os julgados resultantes destas experiências. Verificar-se-á, em algumas cidades, que os procedimentos de elaboração do Plano Diretor foram questionados judicialmente por descumprimento da legislação vigente da Política Urbana, com constatação de inúmeras irregularidades nas audiências públicas.

Ademais, os onze casos analisados (cinco cidades do Estado do Rio Grande do Sul, duas de Santa Catarina e quatro do Paraná) consistem em amostragem bastante rica sobre diversos aspectos. Correspondem a cidades de portes bastante variados, com significativas peculiaridades sociais, demográficas, ambientais e culturais. Algumas são marcadas pelo interesse turístico; outras pelo interesse na implementação de empreendimentos industriais ou agrícolas de impacto ambiental regional ou nacional. Algumas integram regiões metropolitanas, outras são mais distantes de grandes aglomerações urbanas. Algumas são mais autônomas do ponto de vista da economia, do comércio e do trânsito de pessoas, enquanto outras são mais dependentes. Por fim, a gama de problemas, inconsistências, distorções, acertos e equívocos é bastante diversificada, possibilitando uma compreensão bastante ampla das dificuldades relacionadas ao Plano Diretor Participativo.

Assim, a reflexão crítica sobre o marco normativo que rege as audiências do Plano Diretor Participativo é viabilizada pelo instrumental teórico de análise desenvolvido no capítulo 2 e pela análise documental desenvolvida no capítulo 4, que constitui amostragem significativa dos problemas apresentados na aplicação concreta da legislação e das orientações e recomendações do Ministério das Cidades.

No contexto do quarto capítulo, culmina a sustentação da hipótese de que o atual perfil institucional das audiências públicas é extremamente inovador, e até mesmo emancipatório, mas carece de densidade normativa, uma vez que pode ser subvertido e/ou mal compreendido

pelos gestores e pela população. Deve-se ter em conta as divergências entre os próprios juristas em torno dos diversos aspectos e ângulos que o tema apresenta. Tais controvérsias serão mais bem apresentadas e problematizadas criticamente ao longo do texto; postula-se desde já, não obstante, que possam traduzir um impasse próprio do atual momento histórico, de crise das instituições representativas no seu figurino moderno, no sentido do “duelo de paradigmas” proposto por Pilati⁶. Por outras palavras, sustenta-se que, muito embora as análises representem as primeiras experiências de elaboração de PDs pós EC/2001, atualmente ainda existem distorções ou incompreensões quanto à participação popular nas audiências públicas. Essa afirmação será corroborada pela amostragem de julgados atuais de inconstitucionalidades ou irregularidades na elaboração de PDs nos três Estados do Sul do Brasil.

O objeto do presente estudo é naturalmente controverso, porque se insere em desconforto maior, resultante dos impasses do Direito frente à realidade tão complexa e dinâmica. Justificativa-se, por este motivo, discutir a natureza jurídica da participação e das normas que regulamentam a audiência do PDP, tendo em conta o estado da arte na matéria e os problemas observados nos municípios. Em síntese, portanto, pretende-se contribuir com a área de conhecimento: (i) ao averiguar se o corpo normativo que rege os procedimentos participativos na elaboração ou reformulação do PDP é adequado ao seu figurino constitucional; e (ii) ao avaliar quais as potencialidades e os limites do instituto das audiências públicas, diante do pano-de-fundo econômico e sociopolítico e, sobretudo, em face das dificuldades e distorções observadas, em concreto, na pesquisa documental proposta.

⁶ PILATI, op. cit., p. 44.

2 DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE: ARCABOUÇO TEÓRICO E CONCEITUAL SOBRE OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL COMPARTILHADO

A legislação que define a Política Urbana brasileira, fixa o direito à cidade sustentável⁷ e a obrigatoriedade da participação da população na construção/modificação do Plano Diretor Participativo – legislação de caráter municipal que estabelece os parâmetros para o ordenamento espacial e a política de desenvolvimento urbano a ser adotada no âmbito de cada cidade, em decorrência de suas peculiaridades. Tais previsões são inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade (EC) Lei 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

O direito à cidade sustentável, segundo o EC/2001, artigo 2º, inciso I, entende-se pelo conjunto dos seguintes fatores: (i) direito à terra urbana; (ii) direito à moradia; (iii) direito ao saneamento ambiental; (iv) direito à infraestrutura urbana; (v) direito ao transporte público; (vi) direito aos serviços públicos; (vii) direito ao trabalho; (viii) direito ao lazer. Todos estes direitos são fixados em benefício das presentes e futuras gerações. O marco teórico eleito por esta dissertação apresenta o direito à cidade para além do mero usufruto desses benefícios. O direito à cidade deve ser entendido também como o direito de modificar o espaço urbano⁸, isto é, o direito à participação da população nos processos de definição das condições pelas quais estes direitos serão exercidos, conforme a constituição e a legislação *infra* vigente.

A participação popular figura no EC/2001 como elemento da gestão democrática da sociedade e de associações representativas (dos diversos segmentos) para a formulação, execução e acompanhamento de programas, projetos e planos para o desenvolvimento local (artigo 2º, inciso II), tópicos que serão aprofundados no próximo capítulo.

Sabe-se que a democracia participativa faz parte dos pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro e, juntamente com a democracia representativa, encontra previsão no artigo 1º, parágrafo único da CRFB/88. Alguns autores⁹, ao tratarem da crise de representatividade

⁷A fim de conciliar os termos utilizados no âmbito legal e doutrinário, utilizar-se-á, em paralelo, as terminologias *direito à cidade sustentável* e *direito à cidade* como sinônimos.

⁸ HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia. *et. al. Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 28.

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003; OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. 2009. 332 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

da sociedade, apontam como possível solução a ampliação de previsão legal da esfera participativa. Entretanto, existem posicionamentos contrários¹⁰ a este respeito.

Na temática do planejamento urbano, há diversos autores¹¹ que teorizam e sustentam a superação do modelo tecnocrático exportado dos planos estadunidenses ou europeus, uma vez que a realidade das cidades brasileiras é diferente e não se enquadra nas soluções criadas para as cidades de países desenvolvidos. A Reforma Urbana, enquanto questionamento desse modelo e propulsora do EC, aponta para a “busca por cidades planejadas de forma mais participativa”¹², com objetivo de inclusão dos segregados da cidade-legal¹³.

Entende-se que a tendência de se transformar a cidade, assim como a maior parte dos bens comuns, em mercadoria, acessível apenas para a parcela da população com maior poder aquisitivo ou proeminência política e social, é uma das principais razões para a ineficácia do instituto da participação, atuando fortemente neste sentido. Os interesses de atores economicamente privilegiados não condizem com as necessidades da maior parte dos cidadãos e boa parte dos sociólogos constata a existência de tensão entre dois campos de interesses conflitantes – o do capital especulativo e o da garantia dos direitos da maior parte da população. Para citar Harvey, as cidades nunca foram lugares harmoniosos, sem conflitos ou violência, e sempre deram azo a desenvolvimentos geográficos desiguais; entretanto, “as diferenças agora proliferam e se intensificam de maneiras negativas, até mesmo patológicas, que inevitavelmente semeiam tensão civil”¹⁴.

O presente capítulo traz debates teóricos que permitem o questionamento crítico da democracia liberal e a sua crise de representatividade frente à gestão e ao planejamento da cidade, problematizando, simultaneamente, a mercantilização do espaço urbano e o papel da sociedade, enquanto coletivo organizado, na retomada de um espaço público de debates mais eficazes. Evidentemente, não se pretende esgotar estes assuntos, senão fornecer uma chave de compreensão para o problema proposto pelo presente trabalho, permitindo discutir as virtudes

¹⁰ BIM, Eduardo Fortunato. **Audiências públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

¹¹ PEREIRA, Elson. M. . Planejamento Urbano no Brasil: (in) definição do papel dos atores e condições para uma participação efetiva. In: RIBEIRA, Ana Clara Torres. VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Lais Pereira da. (Org.). **Leituras da cidade**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012, p. 118-134. SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. 10 anos do estatuto da cidade e a (in)efetividade dos instrumentos de participação popular. In: MUSSI, A. Q.; GOMES, D.; FARIAS, V. O. (Orgs.). **Estatuto da cidade**: os desafios da cidade justa. Passo Fundo: IMED, 2011, p. 284-296.

¹² PEREIRA, op. cit.

¹³ FERNANDES, Edésio. Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 03-14. ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbano no Brasil. **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, novembro de 2009, p. 31-50;

¹⁴ HARVEY, 2013, p. 29.

e debilidades do marco normativo das audiências públicas do Plano Diretor (PD), à luz dos problemas práticos enfrentados pelos municípios, com enfoque na amostragem selecionada para discussão no capítulo final deste trabalho (cidades da região Sul do Brasil que forneceram relatórios para composição do Banco de Experiências do Ministério das Cidades acerca dos Planos Diretores Participativos – [PDP]).

2.1 A crise das instituições da democracia representativa e as potencialidades da participação popular

A crise das instituições da democracia representativa, apontada por diversos autores, é resultado de um conjunto complexo de variáveis, e é difícil estabelecer com precisão o peso destas variáveis. Sejam causas ou consequências, alguns fatores são apontados com frequência: por exemplo, o descrédito dos políticos profissionais, por vezes acusados ou julgados por corrupção, ou pelo não-cumprimento de promessas feitas em campanhas, ou por não cumprirem com o papel esperado pelas forças políticas responsáveis pela sua votação. Há que se reconhecer que, num país de extensão continental como é o caso do Brasil, são inúmeros os anseios, as necessidades e as expectativas dos eleitores, caracterizando uma tarefa difícil para o modelo de representação.

A ideia de participação popular, enquanto aproximação do cidadão das decisões que envolvem o planejamento e a gestão de bens coletivos – a cidade, por exemplo mediante a gestão municipal democrática –, mostra potencialidades significativas: não se trata de modificar ou substituir o modelo de democracia representativa, mas sim associar, como prevê a CRFB/88 – artigo 1º, parágrafo único, à democracia participativa, com intuito de explicitar a riqueza de experiências diversas para o tratamento dos problemas ambientais e urbanos. Em outras palavras, a participação popular, reconhecida por um instrumento de controle e gestão da sociedade em parceira com o Poder Público, é um laboratório de novas possibilidades para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais, advindas de, entre inúmeros fatores, a priorização de procedimento ligados aos atores sociais com maior influência em decisões ou de maior poder aquisitivo. Oportunizar que outros atores sociais – principalmente os excluídos – façam parte do processo de criação do PD, como define o EC/2001, é fundamental para a ruptura da segregação que grande parte da população de países emergentes, como é o caso do Brasil, vive.

Antônio Carlos Wolkmer, em texto publicado em 2001, situa a temática nos “impasses do processo democrático clássico” para justificar a necessidade de “ampliação do espaço

público”, mediante articulação e reconhecimento de “novos atores coletivos e de uma nova lógica de participação social”. Entretanto,

admitir esse cenário em reconstrução incide numa ação conjunta que se contraponha radicalmente aos valores hegemônicos do final do século XX, como as crises de identidade, fragmentação e mal-estar social geradas por uma cultura consumista e pós-modernizante; a derrocada e descrença nas funções tradicionais do Estado-Nação; a insuficiência das tradicionais práticas políticas de representação; a suposta inevitabilidade do fenômeno da globalização e o “pensamento único” representado ideologicamente pelo neoliberalismo.¹⁵

Em outras palavras, a criação ou o reconhecimento de espaços de debate da administração pública (nos níveis municipal, estadual e nacional) com a população e a fixação de diversos atores sociais, mediante participação no gerenciamento da máquina pública, surge como resposta ao descontentamento do modelo democrático liberal e representativo. Ao falar no esgotamento do modelo clássico da representação, com suporte nas ideias de Daniel Delgado, Wolkmer esclarece que há, também, uma crise da própria política, com perda da confiabilidade e da eficácia de partidos políticos, a qual reflete no poder judiciário, no legislativo e na administração pública¹⁶ como um todo.

O sociólogo Colin Crouch, de maneira semelhante, apresenta uma tendência de desequilíbrio, denominada *entropia da democracia*, que consiste na conversão política em um âmbito que comporta, cada vez mais, somente “elites fechadas, tal qual como já ocorria nos tempos pré-democráticos”¹⁷. O momento democrático atual, desta forma, comporta ao mesmo tempo uma crise e aspectos “ambiciosos” de organização, tais como o crescente “entusiasmo pela participação política”, e a presença de grupos ligados à construção de uma agenda política para resolução de seus problemas em comum¹⁸.

Nos países latino-americanos, caracterizados por enormes desigualdades sociais, encontram-se as explicações de como “a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhesca”¹⁹, no sentido de legitimação de uma estrutura política fixada em negociações e benefícios aos interesses das elites. Desta forma, são importantes fatores explicativos da realidade brasileira

¹⁵ WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Revista Sequência**. v. 22, n. 42. 2001, p. 83.

¹⁶ *Ibid.*, p. 87. Minha tradução.

¹⁷ CROUCH, Colin. **Posdemocracia**. Tradución Francisco Beltrán. Madrid: Santilla Ediciones Generales, 2004, p. 24.

¹⁸ *Ibid.*, p. 13.

¹⁹ WOLKMER, op. cit., p. 87.

a cultura política excludente, autoritária e antidemocrática, bem como a formas de atuação das elites políticas²⁰.

Utilizando Delgado, Wolkmer aponta os principais fatores explicativos da crise do modelo político representativo: (i) o descumprimento sucessivo dos programas; (ii) a corrupção dos políticos; (iii) o “declínio de vastos setores sociais”; (iv) a “complexidade das demandas” e a “especialização técnica”; (v) a “crise dos grandes discursos de legitimação” e, por fim, (vi) a “influência dos meios de comunicação”²¹. Assim, nas palavras de Campilongo: a crise dos partidos diz respeito à “relação destes com a sociedade” e reflete sua “incapacidade de filtrar as demandas sociais e transformá-las em decisões políticas”²². Todos esses fatores, de maneira isolada ou em conjunto, colaboram para a insegurança do eleitorado frente à representação política.

Fernando Filgueiras e Leonardo Avritzer sustentam a importância do controle público do cidadão comum nas ações de agentes públicos, mediante participação popular, como uma das vias de impedimento da corrupção política²³. Não obstante a impossibilidade de garantia de efetividade do combate à corrupção política, mediante controle da população dos atos públicos, ressalta-se que é mais um instrumento para construção da transparência da administração pública. Explica Fernández que emergência de um modelo democrático mais participativo tem relação com a demanda por uma gestão mais aberta à prestação de contas e adversa à opacidade:

dentro do contexto da democracia representativa, os novos mecanismos de participação demonstram como os cidadãos podem envolver-se politicamente na gestão pública. A difusão e a extensão destes mecanismos podem ser articuladas com a necessidade dos governos de resolver problemas concretos de gestão cujos resultados são sempre incertos, porque isso significa a priorização de algumas alternativas sobre outras. Até agora, a gestão pública pôde desfrutar de uma opacidade sem consequências políticas relevantes. No entanto, atualmente a demanda de explicações sobre as decisões tomadas (*accountability*) coloca aos representantes políticos a necessidade de estabelecer procedimentos de decisão mais transparentes, que permitam realizar uma prestação de contas mais qualificada e periódica.²⁴

²⁰ WOLKMER, op. cit., p. 89.

²¹ Ibid, p. 87.

²² CAMPILONGO, Celso F. **Representação política e ordem jurídica**: os dilemas da democracia liberal. São Paulo: USP, 1987. p. 96-97. [Dissertação de Mestrado].

²³ FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CARDOSO JR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013, p. 221-222.

²⁴ FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. In: SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 32.

Entretanto, o reconhecimento destes problemas e a diversificação da gestão pública no sentido da participação social não implica na superação do modelo representativo. Entende-se que, apesar da crise da democracia representativa, não se pode buscar a solução desses problemas apenas pela via da participação ou da criação de uma democracia direta²⁵. A melhor solução certamente não seria tão simples, seja por motivos de ordem prática (viabilidade de implementação de um modelo de democracia direta); por motivos de ordem jurídica (a Constituição determina que a soberania será exercida por meio de representantes eleitos ou diretamente); ou por razões de ordem “teórica” (já que a representação possui inúmeras e inafastáveis vantagens, como ensina a teoria política).

Deste modo, o sistema deverá envolver mecanismos representativos e participativos. Para não incorrer em afirmações precipitadas, pode-se sustentar que a criação e o aprimoramento de mecanismos participativos, complementares à representação eletiva, afigura-se imprescindível, com o fito de aproximar a sociedade civil da sociedade política. Esse intuito guarda em si um grande potencial de aperfeiçoamento, correção e superação das mazelas do modelo representativo em seu formato tradicional, ainda que o modo, as condições e critérios para tanto sejam temas difíceis e polêmicos.

Eduardo F. Bim discorre sobre o papel da democracia participativa no aperfeiçoamento da legitimidade nas decisões estatais, com o aumento da “influência da vontade popular” e do seu controle frente à máquina estatal. No entendimento do autor,

a democracia participativa integra a semidireta, acoplando-se à democracia representativa, e não representa a queda da democracia representativa [...]. A democracia direta nunca existiu como exercício por ser impraticável, com exceção talvez de organizações extremamente primitivas de convivência social²⁶.

João Telmo de Oliveira Filho esclarece que o princípio da democracia participativa é elemento da CRFB/88; não obstante o sistema representativo “ser o elemento nuclear do conceito de democracia”, há compatibilidade entre os modelos, de maneira que não há exclusão, mas assim complementação²⁷. No mesmo sentido, Siddharta L. Ferreira ressalta que as possibilidades de participação popular (plebiscito, referendo etc.) são mecanismos de atuação conjunta entre governantes e governados, jamais uma atuação única do povo²⁸. Assim,

²⁵ Paulo Bonavides defende que a democracia participativa é um caminho para “uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular”. BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 34-35.

²⁶ BIM, op. cit., p. 31.

²⁷ OLIVEIRA FILHO, 2011, p. 288.

²⁸ FERREIRA, Siddharta Legale. Democracia direta vs. representativa: uma dicotomia inconciliável com algumas reinvenções. **Direito Público**. n. 18. p. 111-136, São Paulo: IOB Thomson, out-dez. 2007, p. 113.

a participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano da sua criação, que se pode entender a locução “Estado Democrático” (figurante no preâmbulo da Carta de Outubro) como sinônimo perfeito de “Estado Participativo”.²⁹

Wolkmer tem pensamento semelhante e afirma que, busca-se o reconhecimento da crise e a fixação de uma “nova cultura política, baseada na participação dos sujeitos coletivos emergentes, corporificadores de uma cidadania comunitária”, e não o descarte do modelo representativo.³⁰

Por sua vez, Boaventura de Sousa Santos também está no rol dos autores que desenvolvem e reconhecem as adversidades da representação. Entretanto, seu pensamento contempla um duplo viés e uma dupla crítica – a crise de representação e a crise de participação:

O modelo democrático tem duas pernas: a democracia representativa é, por um lado, autorização e, por outro, prestação de contas. Na teoria democrática original essas duas idéias [*sic*] são fundamentais: autorização, porque com o voto eu autorizo alguém a decidir por mim, mas por outro lado ele tem de me prestar contas. O que está acontecendo com esse modelo é que continua havendo a autorização, mas não há a prestação de contas: no jogo democrático atual, quanto mais se fala de transparência, menos transparência há. Então, dado que a prestação de contas não acontece, a autorização está em crise por meio de duas patologias muito fortes: a da representação – os representados não se sentem representados por seus representantes – e a da participação – abstencionismo muito frequente: “não vou participar porque meu voto não tem importância” ou porque ‘acontece a mesma coisa’.³¹

A prestação de contas de mandatos ou a apresentação de resultados muitas vezes é ausente. Muito embora a transparência seja a ordem do dia no discurso político, para o eleitor, na maior parte das vezes, não há retorno de seu representante – ao menos, não há retorno qualificado. A apatia política da população em participar, como a segunda manifestação da crise de representatividade, reflete o descaso com o bem público e com o bem comum. Por um lado, exige-se a criação de novos direitos e, por outro, foge-se dos deveres. Elida Séguin firma

²⁹ BRITO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do Poder e participação popular. **Revista de Direito Administrativo**, n. 189, 1992, p. 122.

³⁰ WOLKMER, op. cit., p. 90.

³¹ SANTOS *apud* OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2009, p. 84-85.

que a participação vai além de um direito, é “um dever de todo o cidadão”³². Esse dever se torna peça fundamental para a proteção do ambiente natural ou urbano, quando se faz alusão ao preceito constitucional.

Para colaborar, individual ou coletivamente, com a proteção do ambiente é preciso garantir aos cidadãos instrumentos adequados, uma vez tamanha importância da participação popular na tomada de decisões públicas³³. Alinhado a Gomez Orea, Lanchotti afirma que a informação e o conhecimento anterior do objeto de decisão são fundamentais, tendo em vista que somente o diagnóstico técnico não contempla todos os pontos importantes, principalmente da existência de conflitos sociais³⁴.

A participação efetiva tende a promover a ampliação da consciência ambiental, por parte da população, bem como dá credibilidade às instituições governamentais envolvidas na tomada de decisões³⁵. Lanchotti defende a garantia de participação popular em todas as fases procedimentais da decisão, com acesso ao conteúdo, definição de projetos e planejamento, e com linguagem de fácil compreensão pela população. No entendimento da autora, a ampliação do aparato jurídico brasileiro, no que tange a participação popular em tomadas de decisões ambientais, deve seguir o exemplo da Directiva 2003/35 da Comunidade Europeia, especificamente o artigo 2.2.c, que aponta a necessidade de os Estados-membros considerarem os resultados dos debates participativos na decisão final³⁶, semelhante aos dispositivos da Convenção de Aarhus, aprovada posteriormente.

Henri Lefèbvre é categórico quando explícita suas razões da ausência de participação no planejamento urbano:

Eis, enfim, algumas razões *sociológicas* do fenômeno considerado, a saber, a passividade (a ausência de ‘participação’) dos interessados. Passividade que a ideologia da participação certamente não chegará a abalar. De fato, eles não têm o longo hábito de delegar os seus interesses a seus representantes? Os representantes políticos nem sempre desempenharam seu papel, e esse papel se esfumou. Assim, a quem confiar a delegação de poderes e, mais ainda, a representação da existência da prática e social? Aos especialistas, aos competentes. Cabe a eles, pois, consultarem-se entre si e se pronunciarem sobre tudo o que concerne ao ‘habitat’ funcionalizado. O *habitar* e o *habitante* retiram-se desse jogo. Eles deixam aos ‘decisores’ o cuidado e a preocupação de decidir. A atividade refugia-se no cotidiano, no espaço petrificado, na ‘retificação’ inicialmente suportada, depois aceita³⁷.

³² SÉGUIN, Elida. **Direito ambiental: nossa casa plantária**. 2 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2002, p. 293.

³³ LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. **Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014, p. 221.

³⁴ *Ibid.*, p. 239

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, p. 240-241.

³⁷ LEFÈBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Revisão técnica Margarida Maria de Andrade. 2 reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004 [1970], p. 170.

A apatia política comum na vida contemporânea alimenta-se da ideia de que a participação não trará resultados efetivos nas decisões. Não por acaso, o termo “participação” é utilizado, na maioria das vezes, em procedimentos que são mais “consultivos e informativos do que propriamente participativos”, ou seja, procedimentos destinados a referendar decisões públicas quase concretizadas³⁸, ou já tomadas de fato. Desta forma, a participação popular é frequentemente considerada, no imaginário de governantes e governados, como acessória e limitada, ou ainda, um procedimento voltado a conferir legitimidade às decisões. Entretanto, o resultado poderá, sem qualquer justificativa ou motivação convincente, ser contrário aos debates desenvolvidos na audiência pública organizada pelo Poder Público, onde pretensamente teria havido espaço de diálogo entre os participantes (população, representantes de diversos setores da sociedade, interessados, etc.).

Afinado com o pensamento dominante, explica Bim que a democracia participativa deve ser considerada um “*instrumento auxiliar da democracia representativa* e, como tal, não [se] deve deformar os institutos de participação nas decisões estatais, [...] como se representassem a vontade geral e vinculassem os poderes públicos”³⁹ (grifos do original). Em outras palavras, o autor entende que não há vinculação⁴⁰ nas decisões do poder público, pois são espaços para consultas públicas. De maneira diametralmente oposta, Furriela reconhece a distinção entre *participação consultiva* (modelo que permite o compartilhamento do poder de decisão/gestão de políticas públicas) e *a participação deliberativa* (modelo que contempla atores sociais, com possibilidade de correções ou reorientações da gestão pública)⁴¹.

Essa temática será abordada com mais profundidade no capítulo seguinte, que trata do arcabouço institucional e legislativo das possibilidades de participação popular na defesa do ambiente natural e artificial. Contudo, cabe observar que, a existência de pontos de vista radicalmente opostos como estes citados, denota quão imprecisa é a natureza das audiências, e como prevalece a indefinição prática e teórica sobre seu real sentido, alcance e finalidade. Em segundo lugar, observa-se que a existência de uma dicotomia entre o que se poderia

³⁸ GUGEL, Cláudia. A participação social como mecanismo à (re)construção da democracia: juntos, Portugal e Brasil. **Cidades, Comunidades e Territórios**. n. 26 Jun/2013, p. 70.

³⁹ BIM, op. cit., p. 35.

⁴⁰ O autor esclarece, ainda: “O reflexo dessa abordagem nos instrumentos de participação administrativa não orgânicos, como são as audiências públicas, é que eles não podem assumir funções vinculantes, mesmo que existisse lei nesse sentido. Ainda mais se for reconhecido [...] que nem os instrumentos de participação política, que também encontram previsão expressa na Constituição, têm tal eficácia vinculante pacificamente reconhecida. BIM, op. cit., p. 35.

⁴¹ FURRIELA; Rachel Biderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002, p. 35.

designar *mera figuração* e uma atuação *deliberativa*, diretamente associada ao procedimento da votação e ao sufrágio universal. Independentemente do “lado” escolhido, talvez a divergência esconda a própria caducidade deste binômio, fruto do pensamento liberal-burguês, associado ao direito das codificações, fundamentalmente patrimonialista e privatista. O mais difícil e, provavelmente, mais útil, é pensar na natureza da participação popular nas audiências públicas para além do papel informativo (na prática, figurativo) e de um papel deliberativo, no sentido geralmente empregado. Entende-se que este é um desafio fundamental, associado ao debate teórico sobre o papel das audiências e, de maneira geral, da democracia participativa.

A constatação de que o cidadão, motivado pelo comprometimento com mudanças sociais e pela emancipação dos sujeitos, “é responsável pela construção de um espaço local onde seja possível a sua participação nos processos decisórios e na efetivação das políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais”⁴², deve ser completada com a ideia de que o espaço – físico e previsto na legislação – deve ser transformado pelo Poder Público. É certo que a indiferença com os bens comuns/coletivos se reflete na má utilização do instrumento de participação popular. Porém, antes de discutir se há ou não participação efetiva, é preciso verificar a existência de previsão legal e, ainda, se os instrumentos postos pela lei são viáveis e se os conteúdos são implementados de maneira correta pelos responsáveis.

Na gestão democrática das cidades, mediante instrumento da audiência pública, também não há que se falar democracia direta, uma vez que não é obrigatória a participação dos moradores e não há previsão legal de manifestação do povo mediante voto. O objetivo das audiências públicas para elaboração ou modificação do Plano Diretor é a ampliação do diálogo entre população, técnicos, profissionais e governo municipal, no sentido de construir o projeto ideal para cada cidade, respeitando suas peculiaridades, sua vocação, o ambiente urbano, suas características históricas, culturais e turísticas mas, principalmente, agregar à definição deste projeto de cidade a manifestação dos diversos atores sociais envolvidos.

Há que se buscar alternativas para solucionar as falhas dos modelos representativo e participativo. Entretanto, Boaventura de Sousa Santos é categórico quando afirma que partimos, desde já, de uma *cidadania bloqueada*, por não haver garantias de participação efetiva e condições materiais. Podem ser apontadas três condições fundamentais para o advento de uma participação relevante: “temos de ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos de ter um mínimo de liberdade

⁴² COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010, p. 104.

para que não haja ameaça quando vamos votar [leia-se: opinar, questionar, tomar posição]; e finalmente temos que ter acesso à informação”⁴³. Nesta perspectiva, portanto, existem prioridades deverão ser levadas em consideração e, na medida do possível, solucionadas, antes de se partir para a crítica fácil de que falta interesse da população em participar das tomadas de decisões coletivas.

Os novos direitos e sujeitos coletivos, em decorrência das previsões constitucionais de 1988, dependem de todo um arcabouço jurídico de leis ordinárias que possibilitem sua efetividade. Por um lado, há que se considerar a adequação da teoria e da própria legislação aos novos desafios oferecidos pelo cenário atual, em que o individualismo ideológico e a segregação territorial se retroalimentam. Neste particular, Zygmunt Bauman faz uma leitura sociológica muito verossímil da contradição entre o local e o global: ao mesmo tempo em que a globalização permite a superação das fronteiras espaciais e temporais, para os menos favorecidos ela aparece como o processo quase oposto de prisão ao local, com todas as dificuldades e mazelas:

As atuais elites urbanas são *despreocupadas* em relação aos assuntos de ‘sua’ cidade, que vem a ser apenas uma localidade entre outras, todas elas sendo pequenas e insignificantes do ponto de vista do ciberespaço [...]. O mundo em que vive a outra camada de moradores da cidade, a camada ‘inferior’, é o exato oposto da primeira. [...] os cidadãos urbanos da camada inferior são ‘condenados a permanecer locais’ – e portanto se pode e deve esperar que suas atenções e preocupações, juntamente com seus descontentamentos, sonhos e esperanças, se concentrem nos ‘assuntos locais’. Para eles, é *dentro* da cidade que habitam que a batalha pela sobrevivência, e por um lugar decente no mundo, é lançada, travada e por vezes vencida, mas na maioria das vezes perdida”⁴⁴.

Wolkmer entende que uma mudança paradigmática, incluindo os aspectos político e social, encontra partida na retomada do conceito de comunidade, aquela que “é a instância de subjetividades individuais e coletivas que envolve um conjunto de valores vinculados às necessidades humanas essenciais”⁴⁵. O autor atribui um papel central à ampliação no modo de “se fazer políticas”, no sentido da agregação dos diversos atores sociais, sem romper com a democracia representativa. A convergência dos processos democráticos, pra Wolkmer, tem de levar em conta, antes de tudo, “a participação comunitária, o controle dos cidadãos e a representação vinculante dos interesses em um novo espaço público, cujo palco privilegiado é o poder local”⁴⁶.

⁴³ SANTOS *apud* OLIVEIRA FILHO, op. cit., p. 86-87.

⁴⁴ BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Edior, 2007, p. 81.

⁴⁵ WOLKMER, op. cit., p. 90-91.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 93.

O descrédito no modelo político-eleitoral e da democracia representativa como um todo são sintomáticos na América Latina. A este respeito, Lagos e Barbeira apresentaram índices, do ano de 2011, das opiniões da população latino-americana acerca das instituições democráticas. Em comparação com o ano de 2010, todos os indicadores decaíram: 22% da população vislumbra confiança nos partidos políticos, 38% no Estado, 32% no Congresso e 29% no Poder Judiciário⁴⁷. Assim, a “debilidade institucional da política gera uma crise de representação na maior parte dos países latino-americanos”⁴⁸, diagnóstico este que pode ser estendido de modo plausível às democracias ocidentais como um todo, acompanhando, por exemplo, a percepção dos sociólogos e cientistas políticos europeus.

Lagos e Barbeira afirmam que tal debilidade institucional latinoamericana é resultado do descaso estatal com respeito às reformas políticas, a fim de salvaguardar a institucionalização de partidos políticos, o pluralismo e a concorrência partidária, bem como à profissionalização da política⁴⁹. Em outras palavras, as autoras acreditam que investimentos estatais poderiam ter solucionado problemas estruturais da política, enquanto plataforma de escolha de representantes. Embora entenda-se que as causas da crise de legitimidade das instituições são bem mais profundas, tais pontos não deixam de ser valiosos para a elucidação do problema.

Em resposta à desatenção ou aos descasos para aprimorar estruturas da política, os movimentos sociais desempenham um papel fundamental na busca por melhorias coletivas, através de mobilizações e exposições de suas exigências. Estas manifestações, quando não puramente destrutivas, abrem espaço para o debate e o questionamento, não apenas sobre aquele tema particular, objeto da reivindicação, mas sobre o modo como são tomadas as decisões. Para Bava, não se pode esperar muito de um sistema político que exerce ações sistematicamente tendentes ao fortalecimento das empresas em detrimento de interesses mais amplos da coletividade. Quaisquer que sejam as necessidades a serem consideradas (reforma urbana, política ou tributária, por exemplo), pode-se afirmar, de maneira geral, que as reformas estruturais “estão fora das agendas da classe capitalista e de nossas elites”, desempenhando clara ameaça aos seus interesses⁵⁰. A negação do enfrentamento da questão das chamadas

⁴⁷ LAGOS, Marta; BARBEIRA, Fabiana Lucia. “É a política, estúpido”. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Ano 5. N. 54. Janeiro 2012, p. 08.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid., p. 09

⁵⁰ BAVA, op. cit.

reformas estruturais é mais um elemento claramente desagregador da relação entre governantes e governados, que pode gerar um enfraquecimento das instituições.

Segundo estudo já citado, existem duas demandas básicas da população latino-americana, claramente visíveis em qualquer contexto de análise: (i) melhoria na distribuição dos recursos estatais e (ii) maior equilíbrio entre o poder político e econômico⁵¹. Essas demandas, como outras tantas, requerem a ampliação do modelo democrático de participação efetiva da sociedade, muito além da ação, quase que automática, de eleger representantes. Pressupõem, ainda, um questionamento a respeito do que seria um modelo mais democrático.

Crouch, ao tratar das democracias ocidentais em geral e pautado em observações empíricas, pontua que o universo político atual recorre à manipulação, inclusive da opinião pública, tornando a política jogos de interesses e rivalidade partidarista⁵², em descompasso com as necessidades reais da população. Os dados comprovam a veracidade destas assertivas, de maneira muito particular para o contexto latino-americano: 35% dos latino-americanos acreditam que o Estado de fato fez “algo” de significativo; no Uruguai, encontra-se o maior índice de contentação com o Estado (51% da população); enquanto na Guatemala, apenas 21% consideram forte a presença do Estado na melhoria de sua qualidade de vida através de serviços públicos⁵³.

Castells e Borja esclarecem que o âmbito local proporciona justamente a possibilidade de testar e desenvolver novos modelos de participação na gestão de políticas públicas, sobretudo porque o *princípio da proximidade* renova a democracia⁵⁴. Cabe questionar em que consistiria essa proximidade, no caso da audiência do Plano Diretor, tendo em conta que a participação não pode ser meramente figurativa, sob pena de esvaziar seu caráter democrático, e também não pode ser meramente informativa, sob pena de diluir o princípio da participação no princípio da informação, como se argumentará na sequência deste trabalho.

O ordenamento constitucional brasileiro, prevê que o desenvolvimento urbano será planejado pelos Municípios com a participação dos munícipes, em prol do bem-estar⁵⁵ dos habitantes e cumprindo com as funções sociais da cidade (artigo 182), mediante o instrumento do Plano Diretor. Este, por sua vez, pressupõe audiências públicas, as quais demandam

⁵¹ LAGOS; BARBEIRA, op. cit., p. 08.

⁵² CROUCH, Colin. **Posdemocracia**. Traducción de Francisco Beltrán. Madrid: Taurus, 2004, p. 37.

⁵³ LAGOS; BARBEIRA. op. cit., p. 08.

⁵⁴ CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. Tradução Omar Riberio Thomaz. **Novos Estudos CEBRAP**. n. 45, julho de 1996, p. 160.

⁵⁵ Para as concepções liberal, keynesiana e marxista acerca do que é considerado *bem-estar*, cf.: OLIVEIRA, Mara; KELLER, René José; RODRIGUES, Isabel Nader. In: OLIVEIRA, Mara; BERGUE, Sandro T. **Políticas públicas**: definições, interlocuções e experiências. Caxias do Sul: Educs, 2012, p. 41-80.

participação efetiva da população, muito embora a natureza e o alcance desta participação não restem definidos em lei. As audiências do Plano Diretor, portanto, consistem em um laboratório único, nos âmbitos prático e do desenvolvimento teórico, para a articulação de formas mais legítimas e mais eficazes de tomada de decisão na esfera da gestão municipal. De maneira mais geral, as audiências do Plano Diretor trazem em si um potencial, ainda a ser realizado, de redefinição do significado do princípio democrático no século XXI, sob os auspícios da Constituição de 1988 e de seu inovador conteúdo normativo.

2.2 Reforma e Política Urbana pós-Estatuto da Cidade: uma visão crítica do planejamento territorial

Historicamente, as práticas do planejamento das cidades brasileira, “fundadas no modelo intervencionista, tecnocrático e autoritário”, estavam em descompasso com as modificações culturais e políticas advindas da redemocratização⁵⁶. Assim, ao final de 1980, essas práticas entraram em declínio “pela crise fiscal e as dificuldades econômicas do país e dos municípios brasileiros, bem como pelo próprio desinteresse político no planejamento”⁵⁷.

A crítica ao planejamento urbano, sobretudo àquele baseado na importação de modelos europeus ou estadunidenses, constantemente utilizados no século XX, e em desconexo com a realidade urbana brasileira, tem início nos anos 1970⁵⁸. Assim, Elson Manoel Pereira, com base nas ideias de Gracia, afirma que a reflexão crítica ao planejamento urbano está ligada ao Movimento Nacional de Reforma Urbana, que auxiliou na construção da CRFB/1988, no que diz respeito à Política Urbana⁵⁹.

Desta forma, a Política Urbana no Brasil tem suas diretrizes gerais inscritas nos artigos 182 e 183 da Constituição, tendo sido regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Neste capítulo da Constituição, o Plano Diretor figura como instrumento principal para o desenvolvimento e expansão do solo urbano. Por sua vez, o Estatuto da Cidade prevê as diretrizes gerais para o ordenamento territorial, salvaguardando o *interesse coletivo* e o bem-estar da população. Fixa, ainda, a *participação popular* como elemento essencial e obrigatório na elaboração do planejamento da cidade, mediante Plano Diretor Participativo.

⁵⁶ OLIVEIRA FILHO, 2011, p. 287.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ PEREIRA, Elson Manoel. Planejamento urbano no Brasil: (in) definição do papel dos atores e condições para uma participação efetiva. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Lais Pereira da. (Org.). **Leituras da cidade**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012, p. 118-134.

⁵⁹ PEREIRA, op. cit.

O retorno da ordem democrática, após o período da Ditadura Militar, motivou diversos movimentos sociais, no início da década de 1980, inclusive o Movimento Nacional de Reforma Urbana⁶⁰ – principal propulsor para que, no processo constituinte, a Política Nacional Urbana fosse contemplada pelo texto constitucional. Dos vinte e dois artigos apresentados ao Congresso Nacional, mediante emenda popular, somente dois entraram no texto do Capítulo *Da Política Urbana*: os arts. 182 e 183. Curiosamente, a Constituição brasileira de 1988 é a primeira a contemplar um capítulo para a temática da política e desenvolvimento do espaço urbano⁶¹. Explica Cymbalista que

o período que tem sido apontado como o de transformação qualitativa na luta política é a década de 1980, momento da redemocratização e das intensas mobilizações sociais. Em meados daquela década articulou-se o ‘movimento nacional pela reforma urbana’, desenhado na década de 1960 no contexto das reformas de base promovidas pelo governo João Goulart. Do ponto de vista técnico, o movimento pela reforma urbana empunhava bandeiras que em parte já haviam sido levantadas em momentos anteriores, como a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos, a função social da propriedade urbana⁶².

Entretanto, os movimentos sociais da década de 1980 agiram de modo diferente: diferentes forças políticas estavam envolvidas, tais como, advogados, Universidade, arquitetos, urbanistas, técnicos de prefeituras e população⁶³. Salienta Pereira, nesse sentido, que:

[a] abertura necessária do planejamento urbano brasileiro à participação encontra fortes justificativas na necessidade de uma maior abertura democrática, o que propiciaria a que grupos sociais tradicionalmente alijados dos processos de planejamento da cidade pudessem ser considerados; seria um aprimoramento do processo democrático representativo liberal⁶⁴.

Cymbalista afirma tratar-se de uma redefinição da política urbanística brasileira trazida pela CF/88, uma vez que os Planos Diretores definidos nas décadas de 1970 e 1980 eram prolixos⁶⁵ e sem previsão participativa, como apresentado no capítulo anterior. De Grazia, por sua vez, esclarece que a gestão democrática do espaço urbano engendra “desafios

⁶⁰ ALFONSIN. Betânia de Moraes. Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira. **Estatuto da cidade**: os desafios da cidade justa. Passo Fundo: IMED, 2011, p. 34-35.

⁶¹ Ibid., p. 35-36.

⁶² CYMBALISTA, op. cit., p. 25-26.

⁶³ Ibid., p. 26.

⁶⁴ PEREIRA, op. cit., p. 120.

⁶⁵ CYMBALISTA, op. cit., p. 28.

fundamentais para a sociedade”, uma vez que os municípios deverão debater suas questões importantes com a coletividade, a fim de reduzir a segregação socioespacial⁶⁶.

Nas palavras de Oliveira Filho as disposições legais “forçam a implementação de processos democráticos e participativos com objetivo de efetivar práticas democráticas”, no intuito de romper com a ideologia autoritária que permeia o planejamento urbano⁶⁷. Continua o autor:

Dentre as razões da participação há de se destacar que promove a reflexão crítica sobre a realidade, o compartilhamento e maior responsabilização sobre o público e os interesses coletivos, a priorização dos aspectos a partir do olhar do cidadão e dos seus interesses, o aprendizado e o crescimento da cidadania, do mesmo modo que evita privilégios a grupos restritos da sociedade e a corrupção⁶⁸.

O *direito à cidade*, por seu turno, não está expresso na Constituição de 1988, como explica Betânia Alfonsin, e aparece “apenas no Estatuto da Cidade, treze anos depois de promulgada a Constituição Federal”. Contudo, “a hermenêutica do texto constitucional nos autoriza a chegar à conclusão de que este direito coletivo à cidade sustentável tem seu nascedouro no Art. 182 da Constituição”⁶⁹. A partir do texto constitucional, rompe-se com o ideário do chamado “urbanismo lote a lote”, como elucida Alfonsin, e passa-se a fomentar um projeto de cidade como um todo, com um *bem coletivo*⁷⁰.

É objetivo da política urbana, deste modo, que as cidades tenham sua função social atendidas, diante do planejamento do território urbano. A função social, vale destacar, contempla também aspectos ambientais e de bem-estar social em geral, de modo que a cidade deve ser considerada também um bem coletivo. A política urbana brasileira confere destaque à função social da propriedade, com previsão constitucional de restrições ao direito de propriedade em razão do novo direito coletivo que, por força da expressão consagrada na legislação e nos meios acadêmicos, pode ser designado *direito à cidade*.

Por seu turno, Orlando Santos Júnior afirma que:

a questão é reconhecer que nesse processo que combinou lutas sociais e reflexões conceituais desenvolveu um novo paradigma, ou, mais exatamente, desenvolveram-se as bases de um novo paradigma, identificado ao campo da reforma urbana, que podemos denominar da cidade-direito, caracterizado pela construção de diagnósticos

⁶⁶DE GRAZIA, Grazia. **Estatuto da cidade**: uma longa história de vitórias e derrotas. OSORIO, Letícia Marques (Org.). Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 35.

⁶⁷ OLIVEIRA FILHO, 2001, p. 291-292.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ ALFONSIN, op. cit., p. 36.

⁷⁰ Ibid.

críticos da questão urbana brasileira e pela proposição de estratégias pra um projeto alternativo de cidades⁷¹.

Alfonsin⁷² entende que é possível retirar do texto constitucional algumas conclusões essenciais: (i) o direito à cidade sustentável é coletivo e compreende um feixe de direitos de todos os que vivem em cidades, feixe este que tem como núcleo o direito à terra urbana, o direito à moradia, o direito ao saneamento ambiental, o direito à infraestrutura urbana, o direito ao transporte e aos serviços públicos, o direito ao trabalho e ao lazer; (ii) as funções sociais da cidade são justamente o acesso à terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, serviços públicos e transporte; (iii) o direito à cidade pode ser compreendido como “o direito de todos/as a desfrutarem da cidade e de seu território”, o que se pode traduzir no combate à segregação urbana, ou desigualdade de acesso aos bens oferecidos pela cidade; (iv) quando a Constituição atribui o direito à cidade sustentável às presentes e futuras gerações associa o direito urbanístico ao direito ambiental; (v) o objeto do Direito Urbanístico Brasileiro brasileiro é completamente transformado pela centralidade do direito à cidade sustentável.

Desta forma, o *direito à cidade sustentável* busca a redução das desigualdades no acesso aos serviços públicos municipais (moradia, saneamento ambiental, transporte público, dentre outros). Ademais, empreende-se uma redefinição da própria coluna vertebral no Direito Urbanístico no país, uma vez que o direito cidade, que é coletivo, configura limitação constitucional ao direito de propriedade privada, o que resulta na necessidade de modificações estruturais na forma de utilização da terra urbana. Sabe-se que a evolução no plano jurídico deve corresponder uma verdadeira reforma urbana. Alfonsin, como resultado de estudo comparado entre Brasil, Espanha e Colômbia, aponta alguns problemas de eficácia dos instrumentos do EC/2001. O estudo expõe uma série de obstáculos institucionais à efetivação do direito à cidade, que invariavelmente, tocam no problema do diálogo com os defensores do “direito individual da propriedade”⁷³:

Parece-nos que a aprovação da lei e a emergência dos novos direitos difusos e coletivos não foram capazes de afastar interpretações jurídicas e políticas ainda marcadas pela ótica do liberalismo jurídico clássico. Poder Judiciário, Ministério Público, Administrações Públicas e mesmo entidades da sociedade civil e movimentos sociais precisam, urgentemente, compreender que a efetividade dos novos direitos previstos no Estatuto da Cidade depende de uma radical mudança de postura e de olhar para a cidade enquanto fenômeno central da contemporaneidade

⁷¹ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cidade, cidadania e planejamento urbano**: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.). O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 301. pp. 293-314.

⁷² *Ibid.*, p. 37-38.

⁷³ SANTOS JUNIOR, *op. cit.*, p. 39.

e elevada, agora, à categoria de direito coletivo do qual são titulares todas as pessoas que vivem em cidades⁷⁴.

Nelson Saule Júnior esclarece que o direito à cidade é fundamental para vincular o bem-estar da população de determinada cidade, sem critérios com condição econômica, sexo e origem social. Trata-se, afinal, de um direito de todos na condição de cidadãos: os interesses de uma cidade mais igualitária e humana deverão ser os interesses de toda a população⁷⁵, figurando cada cidadão como sujeito de um bem coletivo.

Entretanto, Lefèbvre esclarece que não se trata de tarefa fácil conciliar inúmeros interesses ligados à cidade:

o urbano como forma e realidade nada tem de harmonioso. Ele também reúne os conflitos. Sem excluir oposição à *segregação* que tenta acabar com os conflitos separando os elementos do terreno. *Segregação* que produz uma *desagregação* da vida mental e social. Para evitar as contradições, para alcançar a harmonia pretendida, um certo urbanismo prefere a desagregação do laço social. O urbano se apresenta, ao contrário, como lugar dos enfrentamentos e confrontações, unidade das contradições. É nesse sentido que seu conceito retoma o pensamento dialético (modificado profundamente, é verdade, porque mais vinculado à *forma mental e social* que aos *conteúdos históricos*)⁷⁶. (grifos no original)

Para Ana F. A. Carlos, o direito à cidade deve ser compreendido no “espaço-tempo diferencial da realização possível da vida humana”; isto é, trata-se de um direito que tem como finalidade viabilizar a transformação da sociedade⁷⁷. E se tratando de um contexto democrático e democratizante, a produção do espaço urbano deve contemplar os diversos conhecimentos e percepções dos cidadãos, inclusive dos leigos. De maneira crítica, a autora entende que o planejamento urbano, no contexto do modo de produção capitalista, vem tornando a cidade um elemento estranho para a sociedade, considerada no todo: assim, o desenvolvimento socioespacial, distante da realidade e dos problemas enfrentados pela população, é favorável à segregação⁷⁸.

A ação de *habitar*, no espaço urbano, pressupõe a relação da sociedade entre a esfera pública e a privada, de modo que seja possível a constituição de um sujeito coletivo, como enfatiza Carlos:

O habitar implica [...] um conjunto de ações que articula planos e escalas espaciais, como o público e o privado; o local e o global, os quais envolvem a vida que se realiza pela mediação do outro, imersos em uma teia de relações que constrói uma

⁷⁴ Ibid., p. 40.

⁷⁵ SAULE JR., Nelson. O direito à cidade e a revisão da lei de parcelamento do solo urbano. In: SAULE JR., Nelson (Org.) [et.al.]. **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008, p. 15-16.

⁷⁶ LEFÈBVRE, op. cit., p. 160.

⁷⁷ CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Labur Edições, 2007a, p. 109.

⁷⁸ CARLOS, 2007a, p. 110.

história particular, e ao mesmo tempo coletiva. É nesta história coletiva que a história particular de cada um se insere e ganha significado. A relação entre a esfera pública e a privada se coloca como condição necessária para a constituição tanto do sujeito coletivo quanto da vida. Na condição de acumulação privada de tempo, o espaço é também, possibilidade futura, virtualidade, por isso a realidade urbana traz em seu bojo um projeto de realização.⁷⁹

O sujeito coletivo, então, deve estar inserido nas duas esferas: pública e privada. Porém, em se tratando de assuntos de âmbito local, há que se considerar, principalmente, a realidade urbana de cada município e as possibilidades futuras para um projeto urbanístico menos desigual. A tensão está em conciliar os diversos interesses ligados à cidade. Pode-se tomar como exemplo, por um lado, interesses de cunho econômico (valorização da terra para obtenção de lucro); e, por outro, a busca por moradias que, em tese, contemplem os preceitos do direito à cidade sustentável: acesso à terra urbana, ao transporte público, ao saneamento básico, direitos distantes da maioria da população de baixa renda, residente em favelas.

A falta de estrutura dos municípios é fator que contribui para essa segregação urbana e reflete problemas sociais ainda não resolvidos, como falta de emprego, habitação adequada e segurança alimentar. Contudo, entende-se que a abertura de espaços para debate entre população (especialmente a parcela mais carente, no sentido social, econômico e político) e governo pode ser um mecanismo de combate às desigualdades históricas. No mesmo sentido, Renato Cymbalista afirma que, no momento atual, “é fundamental que nossa capacidade crítica seja utilizada para realizar um balanço sistêmico a respeito das experiências recentes de criação de instrumentos de planejamento e gestão urbanos”, de maneira a questionar e viabilizar uma possível formas de superação das tradicionais relações de favorecimento e clientelismo⁸⁰.

Ermínia Maricato, por sua vez, aponta o paradoxo existente no processo de urbanização do Brasil. Por um lado, há evoluções positivas no que se refere, principalmente, à diminuição do crescimento demográfico, ao aumento expectativa de vida e à redução da mortalidade infantil. Porém, “novos e antigos males” – tais como a pobreza, a criminalidade, a poluição de ar e água, a predação urbana e a crise ambiental – continuam sendo reproduzidos em todo o território nacional⁸¹. A autora sinaliza dois aspectos fundamentais para a compreensão desse paradoxo. Em primeiro lugar, o desenvolvimento urbano brasileiro possui raízes coloniais, o

⁷⁹ Ibid., p. 111.

⁸⁰ CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 25-32. p. 30.

⁸¹ MARICATO, Ermínia. **Na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. In: MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001, p. 40.

que traz consigo relações de dominação externa, bem como vínculos de dominação pelos privilégios e herança do patrimonialismo; em segundo lugar, a natureza do que se pode chamar “mercado imobiliário privado legal” que, por sua própria lógica interna, acaba por excluir a maioria da população, que não possui recursos suficientes para adquirir terras no montante fixado⁸².

Maricato encontra um conjunto complexo de explicações para o descolamento entre a realidade das instituições e as garantias previstas em lei – explicação que passa, sem prejuízo de outros, por fatores econômicos, culturais (“jeitinho brasileiro”) e propriamente jurídicos (importação artificial de modelos incompatíveis com as condições brasileiras).

Nesse contexto, no qual os direitos não são universais e a cidadania é restrita a poucos, deveria soar estranho o quadro jurídico, em geral bastante avançado. Entre a lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade. É por demais conhecido, inclusive popularmente, no Brasil, o fato de que a aplicação da lei depende de a quem ela (a aplicação) se refere. Essa ‘flexibilidade’ que inspirou também o ‘jeitinho brasileiro’ ajudar a adaptar uma legislação positivista, moldada sempre a partir de modelos estrangeiros, a uma sociedade onde o exercício do poder se adapta às circunstâncias. O que antes justificava um estado forte, pode, em seguida justificar seu contrário. É profundo o distanciamento entre a retórica e o real.⁸³

Embora o direito não seja a solução para todos os males (não se pretende superestimar o papel da disciplina jurídica em face de todas as demais disciplinas pertinentes), é quase um consenso, entre os intelectuais que manejam a questão urbana, que a existência de melhores estruturas jurídico-políticas é pressuposto necessário, senão suficiente, para a gestão sustentável das cidades. Aos olhos de Silvio Caccia Bava, por exemplo, a criação de novos modelos de planejamento urbano percorre o caminho de descentralização do governo municipal e a criação ou recriação de “mecanismos inovadores” para a participação popular⁸⁴. O aprimoramento institucional no sentido da descentralização, da transparência e do envolvimento cidadão combina com “um projeto político de socialização do poder, de inclusão social e de aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos”, capaz de superar uma tradição de “controle político das elites locais”, bem como as formas “burocráticas, corruptas e clientelistas” de governar, no sentido da mudança social e do atendimento das “múltiplas dinâmicas da sociedade”⁸⁵.

⁸² Ibid., p. 40-44.

⁸³ Ibid., p. 42.

⁸⁴ BAVA, Silvio Caccia. A reapropriação da cidade. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/editorial.php?edicao=64>>. Acesso em 10 set. 2014.

⁸⁵ Ibid.

Por um lado, a abertura de diálogo entre população e governo, mediante o instrumento da participação popular, possibilita a descentralização e a proximidade na gestão de bens comuns. Porém, não se pode deixar de mencionar a distorção que pode decorrer desse instrumento: a possibilidade de que a ideia de “participação” limite-se a legitimar decisões negociadas em momentos anteriores (“decisões de gabinete”), em benefícios de interesses individuais ilegítimos, em detrimentos dos bens coletivos. Dentre outros autores, Cymbalista alerta para o fato de que muitos Planos Diretores são construídos em gabinete, excluindo a população do processo participativo, como no caso da cidade Fortaleza (caso emblemático, com mobilização social intensa). O autor enfatiza, ainda, a função do Ministério Público, a quem cabe denunciar, quando munido de informações suficientes, os procedimentos feitos sem participação popular⁸⁶. Nestes momentos de diálogo, portanto, e espaços públicos/coletivos de debate e decisão, que a coletividade, em parceria com o Ministério Público, devem utilizar da participação enquanto meio de controle das gestões públicas e de definição dos rumos da cidade.

Fator de extrema importância é a observação empírica das experiências da construção dos PDPs que é um dos objetivos da presente dissertação. É mediante análises concretas (seja por referência a fontes primárias documentais, seja pela referência a estudos de caso realizadas por pesquisadores gabaritados nas universidades brasileiras e estrangeiras) que se pode explicitar a deficiência de instrumentos jurídico-políticos no sentido de dar efetividade à participação popular no planejamento do futuro das cidades brasileiras. Cymbalista esclarece que, mesmo ao reconhecer todos os empecilhos enfrentados pelos municípios, a fim de que se crie, de fato, um procedimento democrático no planejamento e na gestão do espaço urbano, trata-se de “intensa experimentação em busca da efetivação das novas potencialidades permitidas pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade”⁸⁷. Essa afirmação faz acreditar que, muito embora tratem-se de instrumentos novos (ainda em “fase de teste”), o aprimoramento ou a ampliação das diretrizes do Estatuto da Cidade são primordiais para elevar a qualidade da participação nesses procedimentos.

Santos é categórico ao afirmar que existe um discurso ideológico em torno do Plano Diretor: não se pode remover do planejamento urbano o conflito inerente ao “modo de

⁸⁶ CYMBALISTA, op. cit., p. 28.

⁸⁷ CYMBALISTA, op. cit., p. 30.

viver em cidades”⁸⁸. São inúmeros os desafios a fim de conciliar diversos interesses e necessidades decorrente da vida em coletividade:

Como compreender, no entanto, que mesmo incapazes de alcançar seus objetivos, os planos diretores se mantiveram como principal instrumento de intervenção de que dispões o poder público para planejar e ferir as cidades? A resposta a esse questionamento nos leva a considerar que mais do que regular o desenvolvimento da cidade, os planos diretores serviram como instrumento de manipulação [...].⁸⁹

A prática do planejamento urbano, após o Estatuto da Cidade, deverá contemplar novos conceitos, novas práticas, bem como englobar os novos atores sociais que, agora, fazem parte de todo um processo de debates associado ao PD. Geddes corrobora com essa ideia quando afirmar que “os urbanistas estão acostumados a pensar o urbanismo em termos de régua e compasso, como uma matéria que deve ser elaborada só pelos engenheiros e arquitetos, para os conselhos municipais”⁹⁰. Segundo o autor, o Plano verdadeiro é o que resulta uma construção em comunidade e adequado à época⁹¹ – uma vez que não apenas o conhecimento especializado, senão também a visão do cidadão comum, suas necessidades, carências, interesses, anseios e questionamentos, devem integrar, de maneira indissociável, uma visão de cidade sustentável e democrática.

2.3 A cidade enquanto mercadoria e a cidade enquanto direito: o desafio da gestão do bem comum ambiental-urbano em face dos interesses privados

Para além da aglomeração urbana, a cidade é, nas palavras de Coelho, uma espécie de “centro da vida social e política”⁹². É por este motivo que, em uma sociedade que se pretende democrática, a cidade deve comportar instrumentos de participação popular em processos de modificação/alteração do espaço urbano e demais decisões tendentes a interferir na qualidade de vida de todos. O problema da concepção de mecanismos efetivos de participação popular

⁸⁸ SANTOS Samuel Steiner dos. **Plano Diretor de Itajaí: do desenho da participação à participação sem desenho**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós graduação em Geografia, 2008, p. 11.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ GEDDES *apud* CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1979, p. 39.

⁹¹ Ibid.

⁹² COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos ambientais em áreas urbanas: teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista. (Orgs.) **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 34.

deve ser inscrito, entretanto, no contexto da garantia do direito à cidade, em face das pressões sociais, políticas e econômicas que, aos olhos das ciências sociais, representam seu óbice.

Alguns pontos preliminares da legislação brasileira serão doravante apresentados, sob a perspectiva das possibilidades da participação popular na defesa do ambiente natural e urbano, a fim de situar o problema. O capítulo imediatamente seguinte terá como objetivo, de maneira mais específica, traçar um panorama daquilo que prevê a ordem jurídica brasileira e comparada, discutindo o sentido da audiência do PDP. O objetivo, neste momento, é tornar evidente que, em conformidade com o pensamento de parcela significativa dos estudiosos das cidades, o desafio da gestão urbanística pode ser lido a partir da tensão entre o *direito à cidade* e a lógica da *cidade-mercadoria*. Em outras palavras, trata-se, fundamentalmente, da busca por formas de gestão que possam equalizar os interesses em jogo, de maneira politicamente justa e juridicamente viável, colocando o direito (coletivo) à cidade em relevo, por oposição à tendente apropriação da cidade, em todos os seus aspectos, por um poder privado ilegítimo.

Vale destacar que a adoção de tal perspectiva não implica na crítica da iniciativa privada em si. Os obstáculos à realização de um direito à cidade têm a ver com os excessos de um poder, por assim dizer, que atua: (i) de forma unidimensional, calcada apenas no benefício econômico, em detrimento de outros; (ii) de maneira que os benefícios não sejam compartilhados, e sim restritos a um conjunto cada vez menor de pessoas; (iii) em detrimento do mérito, por meio da especulação, do “rentismo” e de variadas formas de privilégios, usualmente intermediadas ou favorecidas por agentes públicos; (iv) para além e acima dos princípios constitucionais e da legislação pertinente. É deste “poder privado” que se trata, na investigação das dificuldades de realização do direito à cidade.

Ademais, o antagonismo a que se refere a literatura especializada (sociólogos, antropólogos, urbanistas, geógrafos, cientistas sociais em geral), e que se pode sintetizar na fórmula “direito à cidade *versus* cidade mercadoria”, não se dá propriamente (ao menos não necessariamente) entre atores sociais. Trata-se, antes, de um conflito entre duas lógicas, entre duas visões acerca da cidade, com seus respectivos princípios, parâmetros de análise e grupos “beneficiados”. Afinal, cada ator social representa, em cada uma destas lógicas, seja de maneira consciente ou inconsciente, o papel que lhe é atribuído. A lógica da “cidade-mercadoria” claramente tem seus “vencedores”; mas esta lógica é reproduzida por corporações de todos os tamanhos, e por indivíduos de todas as classes sociais. É neste sentido que as ciências sociais observam a redução do *cidadão*, no sentido clássico, ao *cidadão-consumidor*, aquele que já não possui expressão política:

Os lugares da cidade se dispõem desigualmente, dos centros de decisão aos centros comerciais. Há também aqueles que apontam para a constituição de uma *identidade cultural abstrata*, determinada pela sociedade de consumo, que marca a relação entre pessoas mediadas pela mercadoria, como é o caso dos *shopping centers* que se transformam em imensas áreas privadas e normatizadas de lazer para a população de alto poder aquisitivo, seguras e assépticas, mas que determinam comportamentos, relacionamentos e a fama do lugar criando uma identidade espacial. Isto porque a reprodução das relações sociais se realiza cada vez mais fora da fábrica, na cidade cuja vigilância camufla e onde a normatização ocorre da forma difusa, determinando gestos, gostos, comportamentos, valores, modos de morar, de consumir, onde se gastam as horas de lazer, etc., e onde a mídia vai assumindo papel cada vez mais determinante no processo, fornecendo uma “ideologia do consumo”. Assim o cidadão enquanto representação do “eu” consumidor se realiza no ato da compra, ou mesmo no lugar onde a mercadoria parece reinar de forma absoluta como é o caso do *shopping centers* – lugar precípuo da exposição da mercadoria, do consumo imaginário, cujo sucesso, no Brasil, se baseia na existência imaginária das coisas, posto que o consumidor se nutre de símbolos e dos desejos coisificados⁹³.

As críticas à cidade-mercadoria e ao cidadão-consumidor não são de fundo “ideológico”, ao menos no sentido pejorativo usual. Além de possuírem lastro em investigações empíricas, elas traduzem os próprios objetivos e princípios norteadores da Constituição nesta matéria. Não se pode, a partir do texto constitucional, defender a apropriação dos bens comuns/coletivos, e seu sacrifício no altar da liberdade econômica. De fato a ordem econômica, consoante o artigo 170, é fundada na livre iniciativa, mas também na valorização do trabalho, e tem por fim maior assegurar a todos a vida digna, conforme os ditames da justiça social. Dentre os princípios da ordem econômica, podem ser citados, dentre outros, a soberania nacional, a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais.

A Política Urbana, fixada pela CRFB/88, prioriza as funções sociais da cidade e qualidade dos habitantes (Art. 182, caput) e prevê o PD como instrumento fundamental para gestão do território urbano (Art. 182, §1º). O EC/2001, ao regulamentar tais dispositivos constitucionais, apresenta diversos instrumentos e objetivos para o uso e o planejamento no solo urbano de maneira adequada: preocupação com o bem ambiental e com a qualidade e o bem-estar da população (Art. 1º, parágrafo único), como será melhor abordado no próximo capítulo deste trabalho.

Entretanto, sabe-se que a realidade urbana brasileira demonstra baixos níveis de satisfação (entendida como eficácia social, e não meramente normativa) do direito à cidade.

⁹³ CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Labur Edições, 2007b, p. 47.

O transporte público é caro e insuficiente. A precariedade das vias públicas é flagrante. O acesso à moradia é parcial e deficitário (não obstante os avanços recentes). Há poucos espaços públicos para lazer, convivência e manifestação cultural e política. As políticas urbanas frequentemente oportunistam a defesa de interesses de grupos específicos – note-se, por exemplo, o altíssimo investimento em infraestrutura voltados à realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil. A cidade torna-se, assim, uma mercadoria⁹⁴: um produto disponível para turistas ou para particulares com boas condições financeiras; em uma palavra, para o “consumidor”.

No ato de habitar, revelador de segregação e fragmentação socioespacial, conforme já mencionado anteriormente, o cidadão é transformado em usuário:

O sentido de utilidade invade a vida, redefinindo-a com imensas perdas, pois os homens tornam-se instrumentos no processo de reprodução espacial, e suas casas transformam-se em mercadorias passíveis de serem trocadas ou derrubadas (em função das necessidades do crescimento econômico, que tem na reprodução do espaço urbano condição essencial da acumulação hoje). Trata-se de um momento em que a apropriação passa a ser definida no âmbito do mundo da mercadoria e é nesta medida que a atividade humana do habitar se reduz a uma finalidade utilitária⁹⁵.

Essa crítica ao modo de entender o espaço urbano enquanto uma mercadoria esgota o conteúdo da palavra cidadão: o usuário do solo urbano, o morador é reconhecido na “condição de proprietário de uma casa”⁹⁶. Em sentido semelhante, é o pensamento de Bava:

A vida nas cidades se transformou numa mercadoria. O espaço público se fragmentou, se privatizou, a segregação se impôs. Bairro rico de um lado, com todos os tipos de serviços públicos disponíveis, shoppings, espaços de lazer, polícia privada garantindo a segurança. Bairros pobres e favelas de outro, ocupações com habitações precárias autoconstruídas, sem esgoto e muitas vezes sem água potável, com a eletricidade vinda de ligações clandestinas, em áreas de risco sujeitas a deslizamentos e inundações, sem equipamentos de educação e saúde, sem transporte público adequado, acossados por uma polícia que criminaliza a pobreza⁹⁷.

A falta de iniciativas governamentais, bem como a inaptidão do Estado (que não é casual, mas responde a imperativos bem determinados) em ofertar de serviços públicos de boa

⁹⁴ Cf. dentre outros: COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério. (Orgs.) **O direito ambiental das cidades**. 2 ed. rev. atual. amp. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009; VAINER, Carlos. Quando a cidade via às ruas. In: MARICATO, Ermínia. [et al.] **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013; BAVA, Silvio Caccia. **A cidade como mercadoria**. Disponível em: <<https://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1464>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

⁹⁵ CARLOS, 2007b, p. 111.

⁹⁶ CARLOS, 2007b, p.111.

⁹⁷ BAVA, op. cit.

qualidade, impulsiona uma gestão urbana para os “interesses de acumulação do capital”⁹⁸, em detrimento da qualidade de vida da população. Tal modelo, o qual se pode designar *cidade-negócio*⁹⁹, vigora com auxílio de parcerias público-privadas, mas em sentido contrário às funções básicas da cidade, definidas no *Estatuto da Cidade*, pois tem a vantagem econômica como único critério. A cidade deixa de ser o espaço de convívio comunitário e passa a responder às demandas privadas, inclusive com a violação dos direitos à moradia e à cidade. Vainer exemplifica essa afirmação com os acontecimentos recentes de cidades-sedes da Copa do Mundo 2014. Considerando apenas casos documentados, de 200 a 250 mil pessoas pobres foram removidas de maneira forçada de suas moradias para dar espaço aos investimentos e aos projetos de mobilidade para o evento¹⁰⁰.

Visualiza-se, na maioria das cidades brasileiras, a continuidade da lógica de modernização conservadora, que Ribeiro e Santos Júnior denominam *governança empreendedorista*, ou seja, parcerias público-privadas de transformação de cidades por meio da especulação imobiliária, baixo índice de articulação de sujeitos coletivos, privatização de setores comuns da gestão estatal e, por fim, a acumulação urbana de serviços de concessionárias privadas¹⁰¹. Em síntese, a governança empreendedorista objetiva o lucro fácil e concentrado, com a transformação das cidades, em detrimento de toda sua complexidade, num mero produto.

A lógica da apropriação, por uma necessidade intrínseca, denega o direito ao ambiente, o direito à cultura, o direito ao ambiente, o direito ao lazer, e todos os demais direitos que podem ser compreendidos sob o ponto de vista dos *bens comuns*:

[...] a cidade [...] não é apenas reprodução da força de trabalho. Ela é um produto ou, em outras palavras, também um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e rendas. Há uma disputa básica, como um pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aquele que visam apenas extrair ganhos¹⁰².

Num primeiro momento, a ideia que se passa é a de que, com a privatização de serviços (por exemplo, do transporte público), sua melhoria estaria garantida, independentemente de

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ VAINER, Carlos. Quando a cidade via às ruas. In: MARICATO, Ermínia. [et al.] **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 38.

¹⁰⁰ Ibid., p. 39.

¹⁰¹ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. Desafios da questão urbana. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Ano 4. N. 45. Abril 2011, p. 05.

¹⁰² MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Ermínia. [et al.] **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 20.

quaisquer outras variáveis; ou ainda, que a privatização da água, ou de qualquer outro bem público ou coletivo, poderia traduzir sua real importância. Ainda hoje continua forte, em vários meios intelectuais e empresariais, a ideia de que a privatização dos recursos naturais geraria a sua valorização, enquanto bens finitos, e que sua utilização seria sustentável, fato que não se apoia em nenhuma evidência concreta¹⁰³. Nesse sentido, Harribey explica que confundir riqueza e valor é operação ideológica característica do pensamento (neo)liberal, que reduz todos os bens a mercadorias. O autor explica que

o valor do estoque de recursos naturais é inestimável em termos econômicos [...], uma vez que tais recursos condicionam a vida da espécie humana. Isso significa que ele não pode ser reduzido a uma categoria econômica. [...] Sem a natureza, o homem não pode produzir nada, nem em termos físicos nem em termos de valor econômico. A atividade econômica insere-se necessariamente em relações sociais e numa biosfera. Não se pode dispensar a natureza para produzir coletivamente valor de uso e não se pode substituí-la indefinidamente por artefatos.¹⁰⁴

Para Coutinho, é impossível acreditar em desenvolvimento sustentável, nos termos definidos pelo *Relatório Brundtland*, especificamente com relação ao espaço urbano, o que pressupõe harmonia da qualidade de vida, preservação ambiental e crescimento econômico, enquanto a cidade é apenas uma mercadoria a ser consumida¹⁰⁵. Coutinho enfatiza que os desastres ocasionados por ocupações irregulares, como aquelas em topos de morros, encostas e matas ciliares, possuem dois aspectos: primeiro, as vítimas sempre são moradores de baixa renda; segundo, não há responsabilização de nenhuma natureza, por parte de governos ou empresas envolvidas no licenciamento urbanístico ou na fiscalização de locais de risco¹⁰⁶. Em outras palavras, pobres, indigentes e miseráveis não têm seu espaço garantido nas cidades: recebem “o mesmo e brutal tratamento nas metrópoles do capitalismo avançado e do capitalismo periférico¹⁰⁷”.

O termo *espoliação urbana*, criado pelo sociólogo Lúcio Kowarick, reflete justamente essa condição das comunidades de baixa renda, que são destituídas do acesso aos serviços básicos para seu desenvolvimento. Trata-se, em suas exatas palavras, da

¹⁰³ Cf. tema já discutido alhures, em artigo. Atualmente, há uma tendência de justificar a privatizar de bens comuns com o propósito de efetivar a sua própria proteção. GRASSI, Karine. FERRI, C. A proteção da água potável enquanto bem comum da humanidade: uma leitura a partir de Vandana Shiva. **Revista do Direito Público**, Londrina, v.9, n.3, p.9-24, set./dez.2014.

¹⁰⁴ HARRIBEY. Jean-Marie. Criar riqueza, não valor. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Ano 7, n. 79. Fev. 2014, p. 21.

¹⁰⁵ COUTINHO, Op. Cit., p. 28.

¹⁰⁶ Ibid., p. 27.

¹⁰⁷ Ibid., p. 28.

somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que conjuntamente ao acesso à terra e a moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação recorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta deste¹⁰⁸.

O acesso à terra urbana e à moradia são dois dos inúmeros problemas que integram a realidade complexa da espoliação urbana, os quais têm sido objeto de acirrado debate nos últimos anos. Muito embora o país tenha evoluído em políticas públicas de habitação¹⁰⁹, o cenário urbano brasileiro ainda é fortemente marcado por favelas e ocupações irregulares. Trata-se de um problema paradoxal. O EC/2001 determina expressamente que o direito à cidade pressupõe, dentre outros, o direito à moradia e ao acesso à terra urbana. Tornar praticável esse direito, porém, exige o enfrentamento de problemas crônicos. Não obstante, a atuação do município nas questões territoriais é endereçada, com maior frequência e de maneira preferencial, às áreas regularizadas.

Coelho explica que, enquanto a classe alta da população dispõe de técnicas sofisticadas para a preservação do solo, além de grandes áreas para construção, a classe pobre, ao contrário, por não lhe ser garantida a terra, acaba por se aglomerar em áreas pequenas e sensíveis, ocasionando erosões no solo¹¹⁰. Em síntese, as cidades brasileiras refletem a *ética neoliberal* que pressupõe o consumismo e o individualismo e fixa o padrão de que seu usufruto demanda dinheiro – quem não o tem levará uma vida deplorável¹¹¹.

É como se a gestão das cidades e, bem assim, a própria legislação, tivessem como pressuposto um estado de normalidade no qual o direito é geralmente observado. Tal situação, comum a algumas regiões do globo, não é a realidade da grande parte das cidades latino-americanas em geral. Pautado em dados do UN-Habitat (citados em 2004 e relativos ao ano

¹⁰⁸ KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000, p. 22.

¹⁰⁹ Atualmente, o país possui o programa *Minha casa, minha vida* (MCMV) controlado pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, viabiliza a aquisição de casa própria à população de renda de até R\$ 1.600 reais e facilita as condições de compra para famílias de renda de até R\$ 5.000,00 reais. Tal programa é um desdobramento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, implementado pela Lei nº **11.124/2005**, cujo principal objetivo é: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. O programa é considerado um grande avanço social dos últimos governos federais. Não obstante, a solução do problema do acesso à terra urbana e moradia digna requer a superação de problemas crônicos, que vão além da questão do financiamento pelos bancos públicos. Cf. BRASIL. **Palácio do Planalto**. Saiba como funciona e como participar do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/excluir-historico-nao-sera-migrado/saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em 12 jan. 2015.

¹¹⁰ COELHO, op. cit., p. 28

¹¹¹ BAVA, op. cit.

de 2003) Davis¹¹² explica que os países considerados desenvolvidos possuem 6% da população urbana vivendo em favelas. Já nos países menos desenvolvidos, 78,2% dos habitantes urbanos moram em favelas. O Brasil, neste mesmo ano, apresentava 51,7 milhões de favelados, correspondente a cerca de 36% da sua população urbana. A taxa brasileira é menor do que a média dentre os países não desenvolvidos; por outro lado, em razão do contingente populacional, coloca o Brasil na terceira colocação em número absoluto de favelados, atrás apenas da China e da Índia. Muito embora esse diagnóstico, pautado na compilação de dezenas de fontes e múltiplos critérios, trate do mundo de 11 anos atrás, estimativas mais recentes dão a conhecer uma situação tão ou mais grave.

A este respeito, e corroborando o argumento proposto, Maricato sustenta que o controle urbanístico na ocupação do solo, que é de competência municipal, tende a contemplar, sobretudo, a *cidade legalizada*. Embora possam ser aventadas outras explicações, este fenômeno resulta claramente da proeminência dos imperativos do mercado imobiliário. Como atesta a observação empírica, a fiscalização da observância da legislação urbanística tende a ser precária ou inexistente naquelas áreas que não interessam aos especuladores do setor. As áreas valorizadas pelo mercado recebem da fiscalização (e mesmo da legislação municipal) atenção maior do que as próprias áreas de proteção ambiental, definidas pela legislação federal, estadual e municipal¹¹³.

O paradoxo da menor presença do Estado onde mais se precisa dele não apenas potencializa o caos urbano; também explica as dificuldades encontradas na solução do problema da moradia, apesar dos avanços das últimas décadas:

Não se trata apenas de remeter para a ilegalidade parte da população que não tem acesso ao mercado formal. Há uma correlação entre lei (urbanística) e o mercado imobiliário capitalista. O financiamento se aplica somente aos imóveis legais. A dificuldade no financiamento de imóveis populares, em todo o Brasil (caso da Carta de Créditos da Caixa Econômica Federal, em meados dos anos 90), se deve à ilegalidade generalizada desses imóveis, cuja documentação não corresponde às exigências do banco. Há portanto uma correlação entre financiamento e imóvel legal que termina por excluir grandes partes da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção de moradia¹¹⁴.

Para a autora, grande parte dos governos municipais e estaduais agem como se tivessem “desistido” de responder pelo poder de polícia, no que diz respeito ao uso e ocupação

¹¹² DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, 172 p.

¹¹³ MARICATO, Ermínia. Na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. In: MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001, p. 43.

¹¹⁴ Ibid.

do solo. Essa falta de controle resulta em uma “ocupação predatória e irracional”, que pode ser apontada como “a principal causa de uma lista grande de males, inaceitáveis em pleno início do século XXI: enchentes, desmoronamentos, poluição hídrica, epidemias etc.”¹¹⁵.

A proteção do ambiente na cidade, atualmente, enfrenta entraves quando se constata uma tendência de “flexibilização” na legislação ambiental, observável, por exemplo, na aprovação do Novo Código Florestal, em 2012¹¹⁶. Esta legislação foi aprovada de maneira polêmica, com baixa legitimidade política e científica, o que motivou sua contestação jurídica¹¹⁷.

Evidentemente, o PDP possui um papel fundamental na gestão do solo urbano e, conseqüentemente, do acesso à terra urbana e à moradia. Basta lembrar, por exemplo, que o EC/2001 determina aos municípios a demarcação de áreas para habitação de interesse local. As zonas especiais de interesse social, de fato, consistem em importante instrumento da política urbana. Neste contexto, cabe evidenciar outro instrumento do planejamento urbano municipal: o zoneamento ambiental (art. 4º, inciso III, alínea c). Entende-se por zoneamento, segundo Adir Ubaldo Rech e Adivandro Rech, “a limitação do direito de propriedade, com vistas ao interesse público, à garantia dos direitos socioambientais, à qualidade de vida e dignidade da pessoa humana”, ou seja, é definir “a função social da terra e da propriedade”¹¹⁸.

Ao delimitar o espaço a ser ou não ocupado mediante o zoneamento, que poderá ter diversas espécies (zoneamento de áreas para habitação, indústrias, proteção de áreas verdes, etc.), o respaldo necessário para que se tenha consideração ao ambiente, é o científico. Defende-se que, em se tratando de planejamento territorial a multiplicidades de áreas do conhecimento é fundamental. Na mesma linha de raciocínio, Rech e Rech afirmam:

não há a possibilidade de construção de normas de sustentabilidade da vida e da dignidade humana sob a ótica de justificativas e fundamentações teóricas e práticas de determinados conhecimentos isolados como de juristas, economistas,

¹¹⁵ MARICATO, 2001, p. 44-45.

¹¹⁶ Para uma análise crítica à legislação nova consultar, entre outros: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). **Novo código florestal**: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 543 p; SOARES FILHO, B.; RAJAO, R.; MACEDO, M.; CARNEIRO, A.; COSTA, W.; COE, M.; Rodrigues, H.; Alencar, A. Cracking Brazil's Forest Code. **Science (New York, N.Y.)**, v. 344, p. 363-364, 2014; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

¹¹⁷ Tema já discutido, pela autora, em capítulo de livro e artigo de periódico, em coautoria. Cf. GRASSI, Karine. Considerações sobre o projeto de lei que institui o novo código florestal face às Propostas para a Rio+20. In: José Rubens Morato Leite; Carlos E. Peralta; Melissa Ely Melo. (Org.). **Temas da Rio+20**: desafios e perspectivas. 1ed. Florianópolis: FUNJAB - Fundação José Arthur Boiteux, 2012, p. 316-340; GRASSI, Karine; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; SIRTOLI, D. F. A proposta de Novo Código Florestal no Brasil: Avanço ou Retrocesso? **Jornada Luso-Brasileira de Direito do Ambiente**, v. 2011, p. 197-219. ISSN: 2179-1279.

¹¹⁸ RECH; RECH, 2010, p. 100.

ambientalistas, biólogos, urbanistas, etc. Deve ser uma construção epistêmica, científica, capaz de produzir normas inteligentes¹¹⁹.

Henri Lefèbvre, na obra *A revolução urbana*, de 1970, já defendia uma mudança paradigmática do fenômeno urbano, ao afirmar que o conhecimento nesta área “só pode se constituir como ciência e na formação consciente de uma *práxis urbana*” e mediante a democracia urbana, que questionaria as diversas ideologias que regem a elaboração de projetos de cidade¹²⁰. Em outras palavras, a ideia central está fixada na afirmação de que existe um conhecimento específico urbano e para concebê-lo é preciso unir diversos tipos de conhecimentos, em prol do interesse coletivo.

O zoneamento, enquanto ferramenta para planejar o espaço urbano e rural, deve ser utilizado desde que mediante amparo científico e, nas palavras de Rech e Rech, “ser a consequência do planejamento de espaços geográficos ocupáveis e não ocupáveis” a fim de buscar “uma gestão do espaço geográfico e utilização do solo, estabelecendo regras de ocupação ou de restrição total ou parcial do território de forma científica e sustentável”¹²¹.

Não obstante, defende-se que a ideia de planejamento com base em conhecimento científico não pode abster-se de englobar a participação de leigos (sociedade civil, em geral) como atores que definem, em conjunto com o Poder Público local e especialista, a construção do projeto de cidade para todos. Marcelo Lopes de Souza relembra que, ao falar em liberdade e legitimidade de escolhas, e o que poderia ser melhor para cada espaço a ser planejado, “é preciso sublinhar que essa não é uma questão *técnica*, mas sim *política*, conquanto ela envolva, na prática e concretamente, a necessidade de recorrer-se a conhecimentos e ponderações de ordem ‘técnica’”, isto é, a técnica está ligada “ao modo mais adequado” para atingir certos fins¹²².

No mesmo sentido, Rech e Rech salientam que detalhes de ordem técnica não precisam ser tema de decisão popular, muito embora, devam ser levados ao conhecimento da população, com os necessários esclarecimentos, para que possa decidir sobre determinado assunto urbanístico. Assim, as normas específicas poderão ser estabelecidas por técnicos, “mas essas não podem se sobrepor ao que foi decidido pelo povo”¹²³, em termos de PDP. Em síntese, a proteção do ambiente urbano e rural dependem, sobretudo, do aval da participação popular na

¹¹⁹ Idem, 2013, p. 48.

¹²⁰ LEFÈBVRE, Op. Cit, p. 126-128.

¹²¹ RECH; RECH, 2013, p. 34-36.

¹²² SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópolis brasileiras**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2005, p. 338-339.

¹²³ RECH; RECH, 2010, p. 76.

tomada de decisões de ordem coletiva e, não obstante, da contribuição técnica e científica de múltiplas especialidades.

2.4 O resgate da dimensão coletiva na gestão democrática da cidade: as propriedades especiais constitucionais e a função social na “pós-modernidade”

A ideia de que o caráter *participativo* do Plano Diretor possa restringir-se a um procedimento meramente informativo e opinativo parece demasiada tímida, tanto do ponto de vista conceitual quanto do ponto de vista da dimensão dos desafios a serem enfrentados pela gestão municipal. Para compreender o sentido da participação popular nas audiências do PDP, faz-se necessário recorrer a um modelo teórico capaz de elucidar o sentido mais profundo de transformação que reside no arcabouço legal e constitucional que, a partir de 1988, aponta para uma renovação das instituições jurídicas, renovação esta sobre a qual ainda repousam controvérsias e inquietações. A obra de José Isaac Pilati, *Propriedade e função social na Pós-modernidade*, propõe o resgate da dimensão coletiva do Direito, nos planos políticos e jurídico, a partir do direito romano de contraponto¹²⁴. Entende-se que esta matriz teórica complementa aquelas anteriormente trabalhadas, ao oferecer um instrumental *sui generis* para o enfrentamento das dificuldades que o tema reúne.

Pilati entende como *paradigma da pós-modernidade jurídica* a transformação que começa a tomar forma em razão da bipartição do exercício da soberania, que, consoante o artigo 1º. da Constituição de 1988 (em uma interpretação sistêmica do texto constitucional) seria, simultaneamente, participativa e representativa. Essa valorização constitucional da democracia participativa responderia a uma demanda pela reconstrução dos valores e das instituições¹²⁵ a fim enfrentar problemas bem mais complexos do que aqueles que prevaleciam quando da configuração das instituições modernas.

Não há como saber que fim levará esse processo de reconstrução, até mesmo porque se trata de uma construção coletiva, que depende de inúmeras variáveis. Entretanto, é possível afirmar que a Constituição Federal, e parte da legislação infraconstitucional, afinada com estes princípios, traz consigo um potencial de superar as barreiras erguidas pela modernidade, de encarar os novos problemas com um aparato renovado, sem abrir mão daquilo que é importante e valioso nas conquistas do direito das codificações. Neste contexto é que cabe avaliar o objeto da presente pesquisa – ou seja, o significado jurídico, o alcance e as limitações

¹²⁴ PILATI, op. cit., p. 03.

¹²⁵ PILATI, op. cit., p. vii.

das audiências públicas no contexto do PDP – à luz da proposta de Pilati. Sustenta-se que tal construção teórica lança preciosas luzes sobre o tema, permitindo solver aparentes contradições do regime jurídico das audiências, assegurando uma compreensão mais precisa do potencial do PDP enquanto instrumento inovador da política urbana.

O método de abordagem de Pilati é pautado na releitura contextualizada “do Direito Romano da época republicana e início do período clássico como contraponto à linearidade histórica da Modernidade”. Além de romper com diversos equívocos contemporâneos sobre o Direito Romano (resultantes, talvez, das leituras apressadas de fontes de segunda e terceira mãos, bem como à simples repetição), tal abordagem permite, com a devida contextualização, retomar “as instituições de democracia direta dos romanos como referencial para a definição e o funcionamento de ágora das instituições participativas da CRFB/1988”.¹²⁶

Evidentemente não se trata, convém dizer desde já, de um retorno ao passado, e sim de um contraponto crítico, que permite absorver da antiguidade clássica determinadas lições que tocam diretamente nas dificuldades atuais do Direito. Roma representa para a modernidade, sobretudo, um exemplo de “equilíbrio das instituições”, com ensinamentos importantes sobre “o papel dos cargos representativos na democracia direta” e “quanto ao tratamento institucional do coletivo”. Para o autor, o coletivo pertence aos romanos e não a Roma, e “é em torno desse eixo fundamental que se erigem a democracia direta, a disciplina dos bens em regime de corporação e o respectivo exercício dos direitos”.¹²⁷

Para o resgate do *coletivo* que a modernidade rejeitou, o Direito deve passar a operar em “trilogias-pós-modernas”, entende Pilati, e não em dicotomias, como geralmente fazem o ensino e a prática do Direito há muitas décadas. Não que essas dicotomias devam ser abolidas, mas devem ser transcendidas, “retomando o terceiro elemento historicamente sonogado” pela modernidade¹²⁸. Assim não cabe falar apenas no *indivíduo* abstrato e, por outro lado, em um *Estado* erigido enquanto pessoa; deve-se incluir também a figura do *coletivo* com voz jurídica, como ator em processos decisórios de todas as naturezas (sempre que a Constituição abra espaço para tanto, pois a soberania é exercida de maneira representativa e direta/participativa).

Como o interesse privado frequentemente choca com o interesse da coletividade, a satisfação dos direitos de ordem coletiva e, da mesma forma, a proteção das propriedades especiais constitucionais de ordem coletiva, ficam dependentes do chamado “voluntarismo estatal”, o que, na prática, quase sempre é um óbice, seja de vontade política, seja de limitação

¹²⁶ Ibid., p. 03.

¹²⁷ PILATI, op. cit., p. 04.

¹²⁸ Ibid., p. vii.

orçamentária, etc. Em poucas palavras, é como se a função social fosse apenas “caso de polícia”. Esta reconfiguração possibilita que todas as vezes que a Constituição fala em direitos de todos, direitos comuns, direitos da coletividade ou da sociedade, tal “sociedade” não figure mais apenas como uma soma de indivíduos, e sim como um “sujeito de direito de bens coletivos patrimoniais e extrapatrimoniais”¹²⁹. Para conter os abusos da esfera privada, reequilibrando as instituições, estes direitos devem ser exercidos processualmente, na forma determinada pela legislação constitucional e infraconstitucional. Correspondendo a esta trilogia, a divisão disciplinar dos Cursos de Direito tende (segundo muitos autores, e como decorrência lógica deste modelo) à tripartição entre direito público, direito privado e direito coletivo.

Completando o quadro, a dicotomia formada pelos *bens público-estatais* e pelos *bens privados* deve ser suplementada pelos *bens coletivos*, com seu estatuto e forma de exercício próprios, legalmente previstos. Daí, conseqüentemente, a percepção de que, além da propriedade privada e da propriedade estatal tradicionais, deve-se abraçar toda a dignidade que a Constituição conferiu às *propriedades especiais constitucionais*, e garantir que as instituições correspondam a esta grandeza. Neste contexto é que a presente dissertação pretende contribuir, promovendo uma discussão sobre as qualidades e as limitações da legislação que rege as audiências do Plano Diretor Participativo, à luz do marco teórico adotado e da investigação documental proposta.

A propriedade, na perspectiva de Pilati, possui importância crucial a fim de se repensar as instituições jurídicas para encarar os novos desafios trazidos pelo mundo contemporâneo. Trata-se de uma “instituição central da civilização”, capaz de “determinar e materializar a estrutura com que historicamente se regem e reproduzem as relações de Estados e de indivíduos e de Sociedades”. Assim, pensar uma transição paradigmática significa, antes de tudo, pensar na confrontação entre o estatuto moderno da “*propriété* napoleônica”, por um lado, e o estatuto das “propriedades especiais constitucionais de 1988, que despontam sob a égide jurídica do coletivo e a aura política da participação”.¹³⁰

Explica o autor que o direito das codificações “ostenta uma face de completude, de totalidade técnica sistematizada, legalista e perfeita”; entretanto, esse aparato formalmente perfeito consagra determinados vazios jurídicos¹³¹, o que, na prática, significa a submissão dos direitos da coletividade ao império do poder privado. Uma vez que o titular econômico

¹²⁹ Ibid., p. 04.

¹³⁰ PILATI, op. cit., p. 15.

¹³¹ Ibid., p. 20.

dos bens atua em plena liberdade, atendendo apenas às limitações expressas pela legislação, a esfera do interesse social, no plano das dicotomias modernas, é, em um primeiro momento, destituída de significado jurídico. O advento do Estado social e, nesse contexto, da própria noção de função social da propriedade, não altera essa configuração (ao menos não de maneira estrutural). A função social aparece apenas “no campo estrito da solidariedade do proprietário e da boa vontade do Estado”¹³².

Em face da dicotomia público *versus* privado, típica da modernidade, os bens/direitos/interesses de ordem coletiva ou social não possuem consistência jurídica própria, ficando à mercê da atuação do Estado ou dos indivíduos, causando um desequilíbrio no plano das instituições. Para Pilati, “a dicotomia público/privado realiza [no paradigma moderno] a apropriação do coletivo, que sai da esfera da Sociedade e desloca-se para as políticas públicas e o poder de polícia da esfera estatal”:

Nessa versão (do paradigma moderno), o ambiente fica meramente na esfera do dever, assunto de polícia, à mercê do voluntarismo estatal. O sistema é centrado no indivíduo; outorga-lhe prerrogativa de atuar em tempo real, ao passo que a reação (por violação da lei ou do direito público-estatal) atua em descompasso, *a posteriori*; privilegia na essência a violação, e não o bem *protegido*. O Estado Social (prestacional) nunca alterou esse quadro”.¹³³

Portanto, a modernidade jurídica define-se pela “drástica redução” da complexidade do direito romano clássico, em um cenário “*onde atores são unicamente sujeitos individuais: de um lado, o macro-sujeito político, de outro, o micro-sujeito privado*”. A sociedade permanece apenas como “*um pano de fundo inerte do qual se tirou toda possibilidade de manifestar-se e de exprimir-se juridicamente*”.¹³⁴ Assim, juridicamente falando, e sob esta ótica, o problema não é tanto a existência de direitos e poderes privados, e sim o desequilíbrio resultante da supressão do Coletivo que, uma vez “despersonalizado”, perde sua dignidade e voz jurídica.

A própria “inoperância dos instrumentos de controle”, neste sentido, resulta do supercrescimento desse poder privado, sobretudo em sua máxima expressão, o capital financeiro, que “correu por fora desse âmbito [das coisas corpóreas], num buraco-negro jurídico que o punha a salvo de qualquer enquadramento ou compromisso de função social”.¹³⁵ Diante das dificuldades do Estado em cumprir com todas as funções que lhe são atribuídas,

¹³² Ibid., p. 20-21.

¹³³ PILATI, op. cit., p. 20.

¹³⁴ Ibid., p. 24.

¹³⁵ Ibid., p. 15.

em face deste poder privado que atua com a força de quem tem a lei integralmente a seu favor (ou ainda, se necessário, acima e para além da lei), resta à sociedade apenas “as censuras éticas e os apelos morais, convenientemente colocados do lado de fora do Direito, assim como a censura ao eleitor, culpado de más escolhas nos pleitos da democracia representativa”.¹³⁶

Diante de um desenho institucional que, em detrimento das necessidades e interesses sociais, é desproporcionalmente favorável ao individualismo proprietário, assentado “na democracia indireta, no governo representativo e na crença na infalibilidade do Estado como instrumento de proteção do chamado bem comum”, a tendência é que seja vista com desconfiança qualquer tentativa de participação efetiva da Sociedade na definição dos rumos da sociedade. Deste modo, “o modelo da velha *propriété* [...] consegue absorver a função social sem trauma – sem mudança significativa na forma jurídica do século XIX”.¹³⁷

Para combater a apropriação do coletivo em favor do particular e absorção da função social, entende Pilati, não se pode cometer o erro oposto de anular o particular no Estado: “tal tese chega, por linha transversa e ironicamente, ao mesmo resultado que combate, porque deságua num *coletivo autocrático*”. A solução para o reequilíbrio das instituições jurídicas, portanto, seria restituir o equilíbrio da tríplice dimensão “Coletivo x Privado x Estatal”.¹³⁸ No plano político, este equilíbrio se dá também entre a democracia representativa e a democracia participativa.

O desafio urbano contém justamente esta dificuldade, que é a de conferir à função social um significado jurídico concreto, o que só é possível por meio da participação social efetiva na confecção e na revisão do Plano Diretor, que é “o meio de controlar coletivamente os rumos do desenvolvimento no plano local”, outorgando ao coletivo extrapatrimonial “o mesmo peso e a mesma garantia de exercício e tutela que se confere ao interesse econômico”, de modo que a sociedade possa, pelos instrumentos jurídicos adequados (sem prejuízo das atribuições do gestor público e do conhecimento técnico-científico), ter a possibilidade de frear os abusos do poder econômico sem depender exclusivamente do voluntarismo estatal.¹³⁹

Nesta esteira, Pilati identifica, na interpretação sistemática do texto constitucional, dois sistemas distintos de tratamento da propriedade:

O constitucionalismo brasileiro contemporâneo, pois, consagra dois sistemas, que se fundem na Pós-Modernidade; o da propriedade comum, que possui princípios e regras próprias e representa a grande conquista moderna da liberdade individual

¹³⁶ Ibid., p. 28.

¹³⁷ Ibid., p. 30-31.

¹³⁸ PILATI, op. cit., p. 19.

¹³⁹ Ibid., p. 28-29.

perante o Estado, o público, e os demais indivíduos; e o outro, materializado nas propriedades especiais, que se pautam por outras normas de exercício e tutela, orientadas pelo coletivo e pela função social. As propriedades de uma e de outra categoria possuem titular, objeto, exercício e tutela diferenciados, mas convivem em harmonia, num sistema, assim, muito mais complexo do que o romano.¹⁴⁰

Apesar da falta de uma “tradição em dominialidade cívica” no Brasil, o advento das *propriedades especiais constitucionais*, entende Pilati, rompe com “a autorreferencialidade da propriedade moderna codificada e seu sistema político institucional”¹⁴¹, que se relativiza sob vários pontos de vista. Não apenas o indivíduo e o Estado, mas também a coletividade como um todo, ou coletividades específicas podem ser titulares de direitos de propriedade. O objeto da propriedade pode abranger “verdadeiras entidades ou complexos de situações jurídicas partilhadas coletivamente, inclusive com órgãos públicos ou interesses privados concorrentes, como se observa na reserva extrativista”. De um lado, no caso das propriedades comuns, trata-se do uso, gozo e disposição sobre o bem, “à mercê do voluntarismo individualista”. De outro lado, as propriedades especiais fundam-se na “dependência de procedimentos e de decisões compartilhadas”¹⁴², como é o caso, justamente, do processo de aprovação do PDP.

A pluralidade das formas proprietárias sugere novas classificações das propriedades especiais constitucionais. Pilati detecta no texto constitucional, bem como na legislação infraconstitucional, correlata, as *propriedades especiais particulares*; as *propriedades público-privadas*; as *propriedades coletivas étnicas*; e o grande grupo das *propriedades coletivas extrapatrimoniais*.¹⁴³ Assim, em procedimentos pautados pela democracia participativa (não em substituição, mas como complemento à democracia representativa), várias propriedades especiais constitucionais estão em questão e, bem assim, vários direitos sobre estas propriedades.

A propriedade urbana é uma *propriedade especial particular*, uma vez que possui uma dimensão própria de função social que a diferencia das propriedades comuns. O meio ambiente e a cultura, por exemplo, constituem *propriedades coletivas extrapatrimoniais*, uma vez que seu titular é coletivo.

Explica Pilati que a propriedade urbana é destinada à moradia, ao comércio e à indústria, pode ser classificada como “bem corpóreo imóvel”, em regime de direito real, adquirida consoante normas do Código Civil e limitada pelos regulamentos administrativos,

¹⁴⁰ Ibid., p. 46.

¹⁴¹ Ibid., p. 48.

¹⁴² PILATI, op. cit., p. 48.

¹⁴³ Ibid., p. 49.

direito de vizinhança, etc. Entretanto, só atende à função social, consoante o artigo 182, § 2º., quando estiver de acordo com as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor¹⁴⁴.

Portanto, o perfil da propriedade urbana somente se completa com a “lei municipal participativa que é o Plano Diretor, na alçada do povo constitucional”. Somente por meio das audiências públicas e, eventualmente, por meio das consultas públicas ou dos institutos jurídico-políticos do plebiscito e do referendo, o PD poderá ser discutido e aprovado, uma vez que se exige a participação da coletividade em procedimento participativo.

Por conseguinte, o conteúdo da propriedade urbana, enquanto *propriedade especial constitucional* de caráter privado,

já não é definido exclusivamente pelo regime jurídico do direito comum codificado, como reza o paradigma da propriedade moderna; é a comunidade municipal, mediante lei e instrumentos participativos e democráticos, ou seja, pelo pluralismo jurídico, quem define o conteúdo específico de uso e gozo do solo na dimensão social e também particular, por consequência. Pluralismo que expressa conciliação de todos os interesses comunitários: particulares, públicos, ambientais, coletivos – e que positivados no plano diretor vão definir o exato conteúdo de direito de cada unidade e o modelo de cidade¹⁴⁵

A concepção tipicamente moderna da propriedade (tanto rural como urbana), do direito das codificações, pautou-se pelo individualismo e pelo voluntarismo estatal. A dignidade conferida pela Constituição à dimensão coletiva (ao menos no plano formal dos direitos declarados, muito embora a prática destes direitos esteja aquém), redefine as propriedades rural e urbana como *propriedades especiais privadas* em face dos “desafios da sustentabilidade e da solidariedade social”.¹⁴⁶

Por sua vez, o ambiente, a cultura, o patrimônio histórico, dentre outros bens que estão em jogo na confecção do plano diretor municipal, constituem, para Pilati, propriedades especiais constitucionais extrapatrimoniais e coletivas. Não devem ser protegidas apenas por proclamação de direitos, mas como propriedades tituladas em favor de todos¹⁴⁷. Uma vez que são bens coletivos, previstos na constituição federal em benefício de todos, são imprescritíveis e “insuscetíveis de apropriação ou disposição, pública ou privada – que não seja pelas formas participativas”.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Ibid., p. 49-50.

¹⁴⁵ PILATI, op. cit., p. 50.

¹⁴⁶ Ibid., p. 52.

¹⁴⁷ Ibid., p. 62.

¹⁴⁸ Ibid., p. 97-98.

Não basta serem objetos de proteção do poder público, por intermédio do poder de política; ou tão somente na forma de direitos difusos (portanto, em processos de concepção privatista). Enquanto bens autônomos (nem individuais, nem público-estatais), tais *propriedades coletivas extrapatrimoniais* constituem também *direito subjetivo coletivo*. Isso significa, por um lado, a possibilidade de conferir maior efetividade ao instituto da função social. Por outro lado, significa que sua tutela deve se dar de forma coletiva – inclusiva e participativa¹⁴⁹

Extraí-se da obra de Pilati que a função social só será efetiva “se inserida numa estrutura política e jurídica que resgate o coletivo”¹⁵⁰. Esta perspectiva possui lastro constitucional, mas ainda não se encontra consolidada na prática por inúmeros motivos, cuja análise não cabe aqui. Apenas como exemplo, pode-se lançar as hipóteses da resistência consciente a mudanças, inerente às próprias forças sociais dominantes, sobretudo no plano econômico; a origem histórica da leitura equivocada do direito romano, conveniente para os propósitos de configuração do mundo liberal-burguês; e, enfim, o problema da cultura jurídica, ela própria presa a um modo de ver obsoleto que se apoia no hábito¹⁵¹. Entretanto, a legislação recente e a prática de alguns operadores do Direito apontam para o sentido de uma transição paradigmática, entende Pilati, e é importante reconhecer e exaltar as pequenas conquistas neste sentido, além de debater a reformulação das instituições e a revisão das práticas no sentido do resgate do coletivo.

Assim, levando em consideração o tema da presente dissertação, parece bastante acertado tomar esta matriz teórica como um dos eixos fundamentais sobre as quais será possível problematizar a função da participação popular do plano diretor participativo, e avaliar as qualidades e limitações da legislação em face de alguns dos problemas observados na realidade. Tal construção teórica lança luzes sobre as controvérsias (em certos casos, confusões) que cercam o problema da qualidade participativa do plano diretor. Permite elucidar, assim, qual a natureza e o potencial deste instrumento; se ele tem caráter consultivo ou deliberativo; qual o papel da sociedade e qual o papel das autoridades públicas em geral. Estes temas serão objeto os próximos capítulos.

¹⁴⁹ Ibid., p. 63.

¹⁵⁰ Ibid., p. 66.

¹⁵¹ “[...] a audição dos hipopótamos alerta-os para o que ocorre ao mesmo tempo dentro e fora da água; previne-os contra os perigos maiores, que são justamente aqueles que vêm de além das margens; sabem por instinto que é de lá de fora que podem provir os riscos capitais. O jurista não. A tragédia da civilização bate-lhe à porta, mas seu ouvido jurídico já não escuta”. PILATI, op. cit., p. 02.

No caso do direito urbanístico, o potencial de renovação do Direito encontra-se não apenas na própria Constituição, que, como será analisado adiante, prevê o plano diretor; coloca os fundamentos e abre espaço para diversos mecanismos de participação popular; e confere destaque à função social da propriedade urbana e rural, não como mero resíduo do direito de propriedade (como uma possibilidade remota de censura jurídica, para o caso de extremo mau uso da propriedade) e sim como uma verdadeira manifestação de uma *propriedade coletiva extrapatrimonial*, a ser efetivamente exercida pelo seu titular coletivo.

No próximo capítulo, será apresentado o marco legislativo que rege o plano diretor participativo; em especial, a regulamentação do objeto privilegiado neste trabalho, que são as audiências públicas. Para problematizar a natureza e a finalidade das audiências, consoante o marco teórico proposto, bem como levar ao cabo os diagnósticos e prognósticos necessários em torno das normativas pertinentes, convém situar o referido instrumento no contexto da legislação brasileira e internacional voltada à participação popular na proteção do meio ambiente e no planejamento urbano.

3 O REGIME JURÍDICO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO EM SEU CONTEXTO HISTÓRICO-LEGISLATIVO

A natureza do instituto da participação popular na proteção e preservação do ambiente não é compreendida de maneira unívoca dentre os especialistas das diversas disciplinas que o têm como objeto. É certo que a participação consiste em um instrumento de controle e gestão de políticas públicas, que objetiva maior interação e conhecimento dos cidadãos em relação ao bem comum ecológico. Seria mais do que uma forma de controle, entretanto, para aqueles que postulam, em caráter diagnóstico ou propositivo, uma participação direta do cidadão nas decisões públicas – afinal se sou ator do processo, não exerço sobre ele apenas um controle externo e passivo.

Paradoxo semelhante pode ser observado quando ao direito de informação: se a participação requer justamente a informação *prévia* de qualidade, a justificação das audiências públicas não pode estar assentada apenas em um caráter informativo. Ademais, a dicotomia democracia direta *versus* representativa deve ser enfrentada teoricamente, porém sempre com o intuito de transcendê-la, de fazer notar não apenas os progressos conceituais, como também as limitações desse binômio, tal qual vem sendo tradicionalmente abordado.

A fim de melhor compreender e problematizar a natureza da audiência pública do plano diretor, enfrentando as referidas contradições, o presente capítulo terá como objeto a realização de um mapeamento legislativo dos mecanismos de participação popular para a proteção do meio ambiente, com enfoque no Brasil, porém com aporte das normativas e recomendações internacionais pertinentes.

As primeiras Convenções das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente recomendam, em seus documentos, a implementação da participação popular nos processos decisórios de modificação do ambiente, de modo geral. Elas serviram de base para a inclusão do direito ao ambiente em diversas constituições¹⁵². A Constituição Federal de 1988 assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras. Indica, ainda, a responsabilidade da coletividade e do poder público para proteção e preservação do ambiente, natural ou urbano¹⁵³. Para cumprimento dessa responsabilidade por parte da

¹⁵² O fenômeno de *constitucionalização do ambiente* teve forte influência dessas conferências. Cita-se, por exemplo, as Constituições de Portugal (1976); Bulgária (1971); Suíça (1971); Panamá (1972); Hungria (1972); Grécia (1975); Brasil (1988), etc. que, ao modificarem seus textos constitucionais, passaram a considerar o direito ao ambiente como um direito fundamental. Cf. GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 22-23.

¹⁵³ Art. 225. BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

população, pressupõe-se a disponibilidade de informações claras e espaços que comportem diálogo entre autoridades, comunidade científica e cidadãos.

Entende-se que o Estado brasileiro possui um regime de governo pautado, simultaneamente, na democracia direta e representativa¹⁵⁴. A Constituição prevê o exercício da soberania direta por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular¹⁵⁵ e, uma vez que tal rol não é exaustivo, os mecanismos que permitem que a própria sociedade civil participe diretamente da tomada de decisões. Na proteção do ambiente urbano, a participação popular assume grande dimensão como instrumento fundamental do planejamento urbano a partir do Estatuto da Cidade, em vigor desde 2001, com amparo constitucional¹⁵⁶.

Inicialmente, o presente estudo fará um mapeamento no que tange:

- (i) ao reconhecimento internacional de vínculo intrínseco entre a defesa do ambiente, a participação popular e a informação, especialmente nos documentos oficiais da Organização das Nações Unidas;
- (ii) à Convenção de Aarhus, criada no âmbito na União Europeia, porém com abertura para assinatura e implementação por quais países membros das Nações Unidas, dentre eles, naturalmente, o Brasil;
- (iii) às legislações nacionais que, de maneira principal ou secundária, fazem menção a participação da população na tomada de decisões, elaboração de planos e debates como instrumento de tutela do ambiente e informação;
- (iv) à Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS);
- (v) à audiência pública como instrumento da Política Urbana brasileira – previsão do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001; e, por fim,
- (vi) ao Conselho das Cidades.

Portanto, a abordagem parte de um plano mais amplo para um plano mais restrito, porém sempre com a finalidade de promover a contextualização e a inserção normativa e conceitual do objeto do estudo, que são as audiências do plano diretor municipal. Vale dizer

¹⁵⁴ Art. 1º, parágrafo único. BRASIL, 1988.

¹⁵⁵ Art. 14, incisos I, II e III. Ibid.

¹⁵⁵ Art. 1º, parágrafo único. Ibid.

¹⁵⁶ Art. 182 e 183. Ibid.

¹⁵⁶ Art. 1º, parágrafo único. Ibid.

que não será trabalhado o princípio da informação em todas as suas dimensões¹⁵⁷, e sim apenas na medida em que constitui pressuposto para processos decisórios e participativos, de caráter urbanístico-ambiental.

Por fim, a ênfase recairá sobre a conceituação do instituto da participação, em conformidade com a legislação nacional e com os documentos oficiais da ONU. Foram apresentadas, no capítulo precedente, as teorias de base que auxiliarão, como instrumental de análise, na compreensão do objeto delimitado e na reflexão sobre o problema de pesquisa proposto. Após a análise do marco legislativo no presente capítulo, será possível, no capítulo conclusivo, debruçar-se sobre o tema da efetividade dos instrumentos participativos do Estatuto da Cidade. Diante dos exemplos concretos a serem debatidos, o questionamento sobre a efetividade das audiências permitirá conferir um novo sentido ao problema de sua natureza jurídica.

3.1 A participação popular para proteção do meio ambiente no contexto internacional aplicável ao Brasil

Esta seção partirá das orientações e legislações construídas internacionalmente, na temática da participação popular em procedimentos de proteção/gestão do patrimônio ecológico e urbano, porém com aplicação nacional. São exemplos, as Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiental – que desempenha papel orientador na criação e modificação das legislações nacionais – e também a Convenção de Aarhus, criada no âmbito das Nações Unidas, mas com o abertura para ratificação dos países membros das Nações Unidas.

3.1.1 A temática da participação popular nas Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente

O movimento mundial de conscientização da crise ambiental ocorreu, principalmente, nas décadas de 1960 e 1970, nas palavras de Odum e Barrett¹⁵⁸, quando preocupações com o crescimento da população, a exploração dos recursos ambientais, o consumo e a poluição repercutiram intensamente na imprensa e na opinião pública internacional, e quando a própria noção de *ecologia* sofreu uma mudança de perspectiva radical¹⁵⁹. Na época, a questão

¹⁵⁷ Para acesso à todas as dimensões do princípio da informação em matéria ambiental, Cf. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

¹⁵⁸ ODUM, Eugene P; BARRETT, Gary W. **Fundamentos de Ecologia**. Tradução: Pégasus Sistemas e soluções. São Paulo: Thomson Learning, 2007. p. 02-04.

¹⁵⁹ DELÉAGE, Jean-Paul. **Une histoire de l'écologie**. Paris: La Découverte, 1991. 330 p.

ambiental tornou-se assunto na agenda política mundial e a Organização das Nações Unidas decidiu convocar a primeira conferência mundial para o debater a temática¹⁶⁰, a *Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano*, conhecida por Estocolmo/72.

O direito à participação, ensina Prieur, tem origem em discursos políticos e em documentos internacionais e está intrinsecamente ligado à reivindicações dos cidadãos para a resolução de problemas ambientais, tais como “duração, universalidade, interdependência e irreversibilidade”¹⁶¹. Nesse sentido, da *Declaração de Estocolmo* retira-se que:

Les principes 4 et 19 de déclaration de Stockholm de 1972 évoquent les moyens pour le public d'exercer en pleine connaissance de cause sa responsabilité à l'égard de l'environnement¹⁶².

Por sua vez, Mirra explica que, muito embora a *Declaração de Estocolmo* não faça menção expressa à participação popular em seus princípios, o documento ressalta “a responsabilidade de todos pela preservação da qualidade ambiental”¹⁶³. O autor esclarece que, dez anos depois, em Assembleia Geral da ONU, foi proclamada a *Carta Mundial da Natureza*, documento que traz, dentre outros princípios, termos gerais de participação, mediante cooperação entre os diversos setores da sociedade e ampla participação popular em processos decisórios relativos à natureza (Princípio 20)¹⁶⁴.

No início dos anos 1980, por decisão da ONU, criou-se a *Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente*, liderada pela primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, com objetivo de apresentar elementos essenciais de combate à crise ambiental. Após três anos de estudos, incluindo audiências públicas nos cinco continentes¹⁶⁵, a Comissão apresentou em 1987 o relatório chamado *O Nosso Futuro Comum*¹⁶⁶, estudo que reúne não apenas elementos ambientais, mas também econômicos, sociais, políticos e científicos e dá diretrizes para o desenvolvimento sustentável.

¹⁶⁰ Tal decisão é resultado de Assembleia Geral da ONU, de 3 de dezembro de 1968, Resolução 2398. KISS, Alexandre; BEURIER, Jean-Pierre. **Droit international de l'environnement**. 3 ed. Paris: Editions A. Pedone, 2004, p. 31.

¹⁶¹ PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. 5 ed. Paris: Dalloz, 2004, p. 112. Tradução minha.

¹⁶² Ibid., Tradução minha: ‘Os Princípios 4 e 19 da Declaração de Estocolmo de 1972 sugerem as formas de participação, para que o público, em pleno conhecimento de sua responsabilidade, proteja o meio ambiente’.

¹⁶³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**. 2010. 346 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Departamento de Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 44

¹⁶⁴ Ibid., p. 45.

¹⁶⁵ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991, p. XV e 30.

¹⁶⁶ Conhecido também por *Relatório Brundtland*.

Estritamente com relação à participação popular, o chamado *Relatório Bundtland* afirma que a busca pelo desenvolvimento das nações pobres e o acesso aos recursos necessários pela comunidade de classe baixa pode ser “facilitada por sistemas políticos que assegurassem a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões e por processos mais democráticos na tomada de decisões em âmbito internacional”¹⁶⁷.

Tal recomendação pode ser encontrada em diversas passagens do documento, tais como na menção à promoção de audiências públicas na tomada de decisões de impacto relevante ao ambiente¹⁶⁸, às decisões locais comuns¹⁶⁹ e ao acesso à informação¹⁷⁰. Ressalta-se o objetivo do aprimoramento das instituições nacionais e internacionais, criadas para solucionar “preocupações restritas e compartimentadas”, mediante procedimentos decisórios fechados. A ideia dominante, desde então, é que “os desafios são interdependentes e complementares, exigindo portanto abordagens abrangentes e participação popular”¹⁷¹.

Barbieri relata que a *Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente* consultou e ouviu a população de diversos países no globo, por meio de audiências públicas, para ter conhecimento da opinião das pessoas sobre o ambiente. Trata-se de dado esclarecedor, no sentido que de não apenas o “público especializado” deve ser consultado, conforme cultura recorrente na “maioria das comissões de alto nível do sistema das Nações Unidas”¹⁷². Evidencia-se, deste então, ao menos um discurso (e, eventualmente, uma prática, apesar de tantas dificuldades e limitações historicamente apresentadas) de que decisões ambientais de grande magnitude são inafastáveis do debate público aberto, transparente e democrático.

A *Declaração de Princípios do Rio*, resultado da *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente*, ou Rio/92, incorpora expressamente em seu texto a participação popular na defesa do ambiente. O Princípio 10 trata da importância dos Estados assegurarem o acesso à informações, bem como a participação dos cidadãos interessados em questões e processos decisórios em matéria ambiental:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar

¹⁶⁷ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 10.

¹⁶⁸ Ibid., p. 69

¹⁶⁹ Ibid., p. 51.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid., p. 10.

¹⁷² BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mundaças da Agenda 21. 6 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2003, p. 26

dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos¹⁷³.

A Declaração do Rio, desta forma, relaciona participação popular, informação e acesso à justiça com a temática ambiental e vislumbra a solução de problemas ambientais mediante auxílio da população, por meio de processos decisórios e instituições judiciais e administrativas preparadas para dar suporte aos procedimentos participativos e disponibilizar informações essenciais¹⁷⁴.

A *Agenda 21*, outro documento oficial de *soft law* resultante da Rio/92, é considerada por muitos uma “ferramenta útil para organizar os esforços da sociedade para alcançar o desenvolvimento sustentável”¹⁷⁵. Assinado por líderes mundiais que representavam, segundo Nebel e Wright, 98% da população mundial¹⁷⁶, o documento¹⁷⁷ possui um capítulo exclusivo para redefinir processos decisórios acerca de questões sociais, econômicas e ambientais. Intitulado *Integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões*, o Capítulo 8 objetiva, de maneira geral, o reestruturamento ou melhoramento do processo de tomada de decisão, bem como a garantia da participação da população¹⁷⁸ em questões ambientais de grande relevância. De maneira específica, objetiva ainda:

(a) Realizar um exame nacional das políticas, estratégias e planos econômicos, setoriais e ambientais, para efetivar uma integração gradual entre as questões de meio ambiente e desenvolvimento; (b) Fortalecer as estruturas institucionais para permitir uma integração plena entre as questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento, em todos os níveis de processo de tomada de decisões; (c) Criar ou melhorar mecanismos que facilitem a participação, em todos os níveis do processo de tomada de decisões, dos indivíduos, grupos e organizações interessados; (d) Estabelecer procedimentos determinados internamente para a integração das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento no processo de tomada de decisões¹⁷⁹.

¹⁷³ ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio**. Disponível em: <www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 13. jul. 2014.

¹⁷⁴ MIRRA, op. cit., p. 48.

¹⁷⁵ TRINDADE, Sérgio C. *Agenda 21: estratégia de desenvolvimento sustentável apoiada em processos de decisão participativa*. In: CAVALCANTI, Clóvis. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 4 ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002, p. 260.

¹⁷⁶ NEBEL, Bernard J.; WRIGHT, Richard T. **Ciencias ambientales: ecología y desarrollo sostenible**. Traducción Francisco Javier Dávila. 6 ed. México: Pearson, 1999, p. 15.

¹⁷⁷ “A Agenda 21 global é um documento desenvolvido [...] através de um processo preparatório que demandou dois anos de extensas negociações entre os países membros”. TRINDADE, Op. cit., p. 264-265.

¹⁷⁸ ONU – Organização das Nações Unidas. **Agenda 21**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 13. jul. 2014, p. 96.

¹⁷⁹ Ibid.

Trindade esclarece que os processos participativos decisórios são “naturais em grupos sociais, especialmente em sociedades democráticas” e baseam-se em “diálogos entre *stakeholders*”¹⁸⁰ relevantes a propósito da obtenção um “respaldo mínimo de consenso” na temática debatida; sua eficácia é atingida “quando os temas em discussão são concretos e nenhum *stakeholder* relevante deixou de participar”¹⁸¹.

O mesmo autor traz como exemplos eficazes de processos decisórios participativos:

- (i) as *audiências públicas*, como no Brasil, nos Estados Unidos (*public hearings*) e outros países;
- (ii) as *Missões tecnológicas de Minas Gerais* – experiência que ocorreu de 1995-1999, com base na articulação entre recursos humanos e financeiros para melhor qualidade de vida da população e crescimento a economia mediante diálogos entre população e interessados;
- (iii) a *Agenda 21* (nacional e local), que traz a ideia de diálogo entre interessados para eleição de prioridades para o desenvolvimento sustentável” e
- (iv) a *regulamentação negociada*, que trata da reformulação da composição da gasolina nos EUA, com participação nos debates de fabricantes de automóveis, refinadores de petróleo e produtores de combustível oxigenados e mediados pelo ente regulador (EPA)¹⁸².

Muito embora a literatura traga exemplos positivos na implementação da participação social na tomada e decisões, Trindade esclarece, em obra de 2002, que obstáculos surgiram – como de fato ocorreram e continuam ocorrendo – na implementação das Agendas 21 (global, nacional e local). Pode-se dizer o mesmo com respeito aos demais procedimentos decisórios participativos, cabendo ressaltar que “a falta de uma ‘cultura de participação’ como questão a ser enfrentada, uma vez que a Agenda 21 possui “natureza participativa, ampla e transparente dos processos decisórios”¹⁸³. Porém, o fortalecimento da “capacidade nacional (local, temática) de participação” pode ser considerado um benefício (ao menos em tese) trazido pela Agenda 21. Os processos decisórios participativos não significam um “Estado ausente”, senão

¹⁸⁰ Por *stakeholders*, o autor define: “são partes interessadas em situações onde há conflitos inerentes. Por exemplo, no transporte público os *stakeholders* relevantes são os usuários, os transportadores, os fabricantes de veículos, os fornecedores de combustível, e o agente regulador”. TRINDADE, Op. cit., p. 261.

¹⁸¹ TRINDADE, op. cit., p. 261.

¹⁸² Ibid., p. 262-264.

¹⁸³ Ibid., p. 264-267.

pelo contrário, “valorizam o Estado inteligente, eficaz e efetivo, uma vez que o poder residual estará sempre na mão do Estado para intervir, mas apenas quando necessário”¹⁸⁴.

De fato, ainda que um procedimento decisório seja efetivamente marcado pelos argumentos, necessidades, demandas, percepções de risco leigas ou científicas, enfim, pela atuação decisiva da sociedade civil, caberá sempre ao Estado zelar pela condução de tal procedimento, pelo cumprimento da Constituição e da legislação pertinente, e pelos objetivos nacionais, regionais ou locais estratégicos, de médio e longo prazo. Isso não significa, porém, excluir a sociedade civil, ou ouvi-la apenas como forma de legitimação de um procedimento vazio, calcado na garantia dos interesses espúrios daqueles setores específicos da sociedade que instrumentalizam o poder público e os espaços públicos em seu benefício.

O último evento da ONU sobre meio ambiente, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS) ou (*Rio+20*), ocorreu no ano de 2012, também na cidade do Rio de Janeiro/RJ e, além da temática ambiental, tratou de questões sociais, com grande apelo à participação popular. Segundo o documento oficial, *O Futuro que Queremos*¹⁸⁵, o engajamento dos *Major Groups*¹⁸⁶ mediante “ampla participação pública na tomada de decisões” é considerado “pré-requisito para a implementação do desenvolvimento sustentável”¹⁸⁷. Esse grupo de diversos atores sociais desempenha “papel significativo em todos os níveis” de decisão, bem como na “elaboração de políticas nacionais e locais”¹⁸⁸.

O documento *O Futuro que Queremos* ainda faz menção e confere grande destaque ao princípio da informação, como condição mínima necessária para fortalecer a participação popular mediante tecnologia e acesso universal de informações e das decisões tomadas, disponibilizados pelos Governos, de maneira que a população possa fiscalizar e buscar respostas dos tomadores de decisões¹⁸⁹. A crítica necessária é que a Conferência *Rio+20*, neste como em outros assuntos, não logrou estabelecer obrigações propriamente jurídicas, e que propostas assumidas são, de maneira geral, pouco objetivos e específicas. A importância da

¹⁸⁴ TRINDADE, op. cit., p. 264-267.

¹⁸⁵ ONU. Declaração Final da Conferência das Nações Unidas Sobre o Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20): **O Futuro que Queremos**. Disponível em: <<http://www.rets.org.br/sites/default/files/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

¹⁸⁶ Considera-se *Major Groups* para o documento oficial da Rio+20: “mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, organizações não governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, comércio e indústria, a comunidade científica e tecnológica, e agricultores”. Cf. ONU – Organização das Nações Unidas. **O futuro que queremos**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/OFuturoqueQueremos_ra_squinho_zero.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014. p. 5.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid.

participação popular mais uma vez restou explícita, muito embora com caráter meramente programático, e bastante vago.

Há, ainda, o *Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos*, hoje *ONU Hábitat*, formando desde a década de 1970, inicialmente com vínculo ao *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente* (PNUMA), que objetiva a realização de eventos mundiais e estudos, com foco na desigualdade intrínseca às cidades. O primeiro evento (*Habitát 1*) foi realizado em 1976, em Vancôver, Canadá. O segundo, no ano de 1996, em Istambul, Turquia.

Em recente publicação acerca das cidades latinoamericanas, no estudo intitulado *Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión em América Latina*, a *ONU-Hábitat* ressalta que a descentralização das instituições e da política é ponto favorável para miminizar as desigualdades socioespaciais:

[...] resultan de gran importancia los arreglos institucionales nacionales y locales, así como el grado de descentralización de las instituciones y de las políticas públicas. Los estados de bienestar que se materializan localmente en sistemas sociales eficientes, instituciones sólidas y administraciones eficaces y que son más proclives a la participación ciudadana y al respeto de los derechos tienden a crear ciudades menos desiguales¹⁹⁰.

Nas palavras de Holder e Lee, as últimas décadas difundiram que “a ‘participação pública’ é um elemento crucial de um procedimento bom e democraticamente legitimado na esfera ambiental”, e esse consenso pode ser encontrado em todos os níveis, isto é, internacional, regional, nacional e local¹⁹¹. As autoras acreditam que a importância da participação popular já está estabelecida e não é mais vista como empecilho na administração governamental e até mesmo empresarial:

Public participation is an important theme in contemporary environmental decision making at all levels. The language at least is now very well established, and governments and business seem to have lost much of their fear for the development¹⁹².

Por outro lado, a realidade da política brasileira deixa a desejar. A centralidade da participação é reconhecida, nos planos programático e retórico, mas é no mínimo questionável

¹⁹⁰ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS – ONU Hábitat. **Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión em América Latina**. Colombia: ONU-Hábitat, marzo 2014. Disponível em: <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1053&Itemid=538>. Acesso em: 10 mai. 2014.

¹⁹¹ HOLDER, Jane; LEE, Maria. **Environmental protection, law and policy: text and materials**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 85. Tradução minha.

¹⁹² *Ibid.*, p. 132

a qualidade da participação realmente promovida, assim como são vagas ou inexistentes as medidas de natureza educacional, cultural, política e socioeconômica levadas a termo no sentido de promover uma gestão participativa das cidades.

Os obstáculos são de diversas categorias. A título de exemplo, Benevides esclarece que existe uma “hostilidade entre os partidos e a participação popular”, uma vez que “o principal argumento contra a democracia semidireta” é aquele do “enfraquecimento dos partidos políticos e o esvaziamento do Poder Legislativo”¹⁹³. O presente trabalho posiciona-se na contracorrente desse argumento. Não se encontra nenhum trabalho de pesquisa ou narrativa, fundamentados na referência a casos concretos, em que o fomento de espaços e mecanismos mais participativos tenham provocado um esvaziamento da função do poder legislativo. O que grande parte dos cientistas sociais constata é uma crise das instâncias representativas, mas é raciocínio falacioso atribuir um fenômeno ao outro, tendo em conta as causas envolvidas, sobre as quais não há consenso. Nada indica que um modelo misto, integrando diversas formas de representação e participação direta, não seria viável, ou mesmo desejável ou necessário. Entende-se, ademais – e exemplos práticos corroboram com esse argumento –, que o “poder de pressão” decorrente da participação popular resulta, para utilizar as palavras da mesma autora, na possibilidade da correção de “vícios ‘clássicos’ da atuação parlamentar: omissão, defesa de interesses corporativos dos próprios representantes ou de grupos privados [...]”¹⁹⁴, dentre outros. Defende-se que a participação popular, sobre diversos formatos, pode ser utilizada como mais um instrumento de controle da gestão pública, principalmente no que tange bens coletivos e de caráter transgeracional.

Entende-se que a dicotomia entre um procedimento de “mera consulta” e um procedimento “plebiscitário” é falsa, no sentido de que restringe arbitrariamente as possibilidades entre dois extremos, como se nada houvesse entre eles, ou na sua eventual integração. Por não possuir caráter plebiscitário, as audiências públicas são tomadas, ato contínuo, como procedimentos de mera consulta, o que, em concreto, significa muito pouco, dada a predisposição dos governos em conferir a tais consultas um caráter cosmético. Afinal, a literatura científica e jornalística explicitam o quão frequentemente decisões de grande magnitude e alcance são tomadas em contextos já predeterminados por conflitos e acordos de interesse de ordem privada, envolvendo, sobretudo, grandes grupos econômicos.

¹⁹³ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3 ed. São Paulo: Editora Ática, 2000, p. 69.

¹⁹⁴ Ibid.

Por essa seção, conclui-se que o acesso à informação e a participação da coletividade interessada em procedimentos decisórios ambientais e urbanos são instrumentos que se completam e que devem, desta forma, basilar a política ambiental dos Estados e dos municípios em prol do bem ambiental. Verificou-se que as Conferências das Nações Unidas, bem como aqueles documentos voltados à proteção da vida humana, da qualidade do ambiente e do desenvolvimento sustentável, trouxeram para o debate a necessidade de mudança paradigmática das instituições de decisão, no sentido de abertura para a democracia participativa ou, de maneira mais ampla, para mecanismos de controle e gestão que envolvam a atuação efetiva de representantes da sociedade civil organizada e não-organizada.

Muito embora os documentos mencionados anteriormente, de caráter internacional, referentes à proteção do ambiente, não vinculem obrigações aos Estados (isto é, são considerados *soft law*), sua importância reside na influência que podem, em tese, trazer para a reformulação das leis internas de cada país, e para o fomento de novas práticas institucionais. Constituem metas muito distantes da realidade; não obstante, é uma direção necessária, apesar das dificuldades que o tema encerra, e que devem ser enfrentadas, sob pena de aprofundamento da crise das instituições representativas. Nesse sentido, Oliveira esclarece que regulamentar os diversos aspectos inerentes à proteção do ambiente pressupõe “estágios evolutivos” antes que as recomendações de *soft law* venham a alcançar o caráter de direito *hard*¹⁹⁵, com implicações precisas e imperativas quanto ao seu descumprimento.

3.1.2 Participação popular na Convenção de Århus: legislação comparada

A *Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental* de 1998, conhecida também por *Convenção de Aarhus*, contribui de forma significativa para um panorama de ampliação dos diplomas legais que, de um modo ou de outro, reconhecem a contribuição da população como fator essencial nas tomadas de decisões em matéria de meio ambiente (natural ou urbano).

O texto da Convenção de Aarhus parte do reconhecimento preliminar de que a participação popular “aumenta a qualidade e a implementação das decisões, contribui para o conhecimento público das questões ambientais, dá oportunidade aos cidadãos de expressar as

¹⁹⁵ OLIVEIRA, Rafael Santos. **Direito ambiental internacional: o papel da *soft law* em sua efetivação**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007, p. 83.

suas preocupações e permite às autoridades considerar tais preocupações”¹⁹⁶. O documento define os objetivos gerais para ampliação do direito ao ambiente sadio, para as gerações atuais e futuras, bem como elucida, principalmente, o procedimento para o acesso à informação (art. 4º.), o fluxo detalhado de informações (art. 5º.), a participação do público em decisões ambientais (art. 6º.), o direito de voto (art. 11), a participação do público em planos, políticas e programas na esfera ambiental (art. 7º)¹⁹⁷.

A Convenção de Aarhus texto da Convenção de Aarhus também faz menção às declarações aprovadas pela Organização das Nações Unidas (Estocolmo/72, Rio/92, Carta Mundial da Natureza 45/94, etc.) e ratifica todos os princípios postos. Ressalta a importância de que o público tenha livre acesso aos procedimentos de tomada de decisão, no plano ambiental, bem como, da transparência em todas as áreas, em todos os departamentos governamentais.

Ao refletir sobre a abrangência da Convenção, Mirra salienta que

embora seja um tratado regional, de âmbito europeu, elaborado sob o patrocínio da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas, a sua importância para os demais países não pode ser desconsiderada. De fato, mesmo elaborada em um contexto regional específico, a Convenção de Aarhus tem na sua origem o aludido princípio n. 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Por essa razão, a Convenção em questão, tida como um *standard* mínimo na disciplina do assunto, apresenta grande potencial de expansão para além do plano europeu. Ademais, por força do disposto no art. 19, n. 3, do texto aprovado, a Convenção de Aarhus é um tratado aberto à adesão de qualquer outro Estado membro da ONU, não integrante da Comissão Econômica para a Europa, desde que a pretendida adesão conte com a concordância dos demais Estados contratantes¹⁹⁸.

Notadamente no que tange a participação e informação do público, a *Convenção de Aarhus* dispõe, no Anexo I, que as atividades propostas que deverão levar em conta a participação popular em todas as etapas das decisões que afetem o ambiente como, por exemplo, instalações no setor energético; instalações de indústria mineral e química; gestão de resíduos; construção de linhas aéreas, dentre outras. A Convenção engloba, ainda, todas as demais atividades com previsão de participação popular nas legislações nacionais de cada país-membro (parágrafo 20, Anexo I)¹⁹⁹.

¹⁹⁶ ONU – Organização das Nações Unidas. **Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente** (Convenção de Aarhus). Dinamarca, 25 de Junho de 1998. Disponível em: <<http://www.cada.pt/uploads/d98108f2-3272-3e31.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ MIRRA, op. cit, p. 174.

¹⁹⁹ ONU, 1998.

A participação do público relativamente a planos, programas e políticas em matéria de ambiente (art. 7º) confere a direito à informação adequada, pública ou individualmente, para que a população possa participar do início da tomada de decisão das atividades arroladas no Anexo I. Desta forma as autoridades públicas responsáveis (art. 2º) permitirão a oitiva da população de forma efetiva, bem como, disponibilizarão: a) prazos para a participação; b) divulgação de propostas de legislação; e c) oportunidade da população debater/comentar diretamente ou através de consultivos representativos os projetos. É ponto a considerar pelas autoridades públicas o resultados das consultas à população, de maneira que as decisões complementem as propostas da população, dentro do possível. O acesso à justiça também é contemplado pela Convenção de Aarhus, quando informações são negadas ou ignoradas à população, mediante a previsão de tribunal ou outro órgão independente e imparcial que será definido por lei²⁰⁰, conforme artigo 9º²⁰¹.

Mazzuoli e Ayala enfatizam que o *tripé* da Convenção – informação, participação pública nos processos decisão e acesso à justiça – apesar de fixado, em um primeiro momento, regionalmente, fixa diretrizes e princípios de caráter global, por tratar de “interesse de toda a sociedade internacional”²⁰². Em outras palavras, muito embora a Convenção de Aarhus tenha sido criada e aprovada em âmbito da União Europeia, trabalha tema de importância de todas as nações, que é a necessidade de garantir a proteção do ambiente, bem que não poe ser restrito a limites territoriais.

Nesse sentido:

[...] a Convenção de Aarhus propõe um mecanismo complexo baseado na interação entre instrumentos capazes de favorecer a produção e o acesso à informação, a participação e a influência do público nos processos de decisão ambientalmente relevantes, bem como o acesso aos sistemas de justiça, admitindo-se a proteção do meio ambiente e da qualidade de vida como *valores universais*, cuja concretização deve atender às especificidades das experiências jurídicas nacionais. Estas estão e serão substancial e formalmente condicionadas por tal cultura universal, que vincula a proteção dos direitos humanos e a proteção dos direitos ambientais como partes de um processo global de reafirmação e proteção dos valores de uma sociedade guiada pela dignidade como primado para a existência da humanidade. (grifos do original)²⁰³

²⁰⁰ Cf. Guia de implementação da Convenção de Aarhus. Disponível em: <www.unece.org/env/pp/acig.pdf>. Acesso em: 30. jun. 2014.

²⁰¹ ONU, 1998.

²⁰² MAZZUOLI, Valério de Oliveira, AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. In: **Revista Direito GV**. São Paulo, 8(1), jan-jun 2012, p. 312.

²⁰³ MAZZUOLI; AYALA, op. cit., p. 313.

Muito embora exista a possibilidade de países membros das Nações Unidas – diversos da Comunidade Europeia – ratificarem a Convenção de Aarhus, o Brasil ainda não aderiu aos seus princípios. Mazzuoli e Ayala²⁰⁴ afirmam que existe forte interesse da comunidade acadêmica nesse sentido, não obstante as resistências em sentido contrário.

Ademais, Kiss e Beurier ressaltam que a participação do público não se limita apenas a projetos específicos: qualquer plano ou programa que diz respeito ao ambiente deve considerar a participação da população que, após ter recebido todas as informações pertinentes ao caso e da legislação aplicada, poderá manifestar-se direta ou indiretamente mediante representantes dos órgãos consultivos²⁰⁵. Os resultados das consultas (quer sejam opiniões, comentários ou sugestões da população) deverão ser considerados, “na medida do possível”, na decisão final²⁰⁶.

Bobbio afirma que um sinal indicativo de desenvolvimento democrático de determinada nação não está vinculada no número de cidadãos que votam, mas sim, no “número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto”²⁰⁷. Nesta perspectiva, a Convenção de Aarhus pode ser apontada como um instrumento de alargamento da democracia participativa, por proporcionar mais um espaço de debate político decisório, com a oitiva da comunidade, para externar suas necessidades em relação ao ambiente que vive.

O estudo da Convenção Aarhus torna evidente a existência de uma lacuna, no Brasil, com relação à informação e participação em processos decisórios, bem como ao acesso à justiça, em matéria ambiental – tomada a expressão *ambiental* em sentido lato, o que contempla também decisões urbanísticas de grande abrangência, como o plano diretor municipal. Quer seja por meio da assinatura e ratificação de Aarhus, como defende parte significativa da comunidade acadêmica, quer por meio da confecção de um diploma outro, de função semelhante, tal lacuna precisa ser preenchida. Não há, no Brasil, um corpo de regras e princípios capaz de orientar a criação e a reformulação de espaços decisórios mais plurais, democráticos e transparentes, bem como a gestão da informação referida a estas tomadas de decisão, tanto no plano das políticas governamentais, como nos procedimentos administrativos em sentido estrito, ou na esfera jurisdicional, envolvendo o bem ambiental constitucional.

²⁰⁴ Ibid., p. 312.

²⁰⁵ KISS; BEURIER, op. cit., p. 107.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 15 ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009, p. 156-157.

3.2 Mecanismos de participação popular para a proteção do meio ambiente natural e urbano no contexto legislativo brasileiro

A participação popular para defesa do ambiente, com previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro, pode ser dividida em três esferas: (i) judicial, (ii) legislativa e (iii) administrativa/executiva. Respeitando o recorte do presente trabalho, será problematizada a participação da população em processos decisórios nos âmbitos legislativo e administrativo, os quais comportam a possibilidade/necessidade da oitiva da população que, consoante o entendimento dominante dentre especialistas, ocorre de maneira consultiva e não vinculante.

Alguns autores sobrelevam o plano jurisdicional como *locus* privilegiado para o controle social em prol da proteção do ambiente, tanto o natural como o artificial. A título de exemplo, Mirra esclarece que a participação judicial é a única que permite, de fato, “uma real aproximação entre o povo e os agentes que exercem o poder”, uma vez que propicia um “controle popular efetivo sobre as ações e omissões públicas e privadas suscetíveis de repercutir sobre a qualidade ambiental”²⁰⁸.

Ainda que tal afirmação seja verdadeira em si mesma, é fundamental observar que os planos legislativo e administrativo remetem a um momento logicamente anterior – de modo que, em tese, uma decisão politicamente legítima e cientificamente fundada é tendencialmente mais abrangente em tais momentos.

Em segundo lugar, tendo em conta a tendência de uma judicialização exagerada da política, evitar as vias judiciais constitui medida de economia processual, de redução dos conflitos e até mesmo de garantia da separação dos poderes. Por fim, os planos legislativo e administrativo são estruturalmente mais adequados, do ponto de vista da vocação dos direitos ambiental e urbanístico, para o planejamento e para a adoção de medidas preventivas, por oposição à solução repressiva ou reparatória.

Desta forma, sem negligenciar a necessidade de desenvolvimento das soluções jurisdicionais para tutela do ambiente, foi eleito como tema da presente pesquisa a lacuna entre a natureza jurídica e as limitações concretas da participação popular nas audiências públicas de elaboração ou modificação do plano diretor, ressaltando-se o potencial emancipatório deste espaço de informação, debate e decisão.

²⁰⁸ MIRRA, op. cit., p. 51.

3.2.1 Participação popular no âmbito legislativo

A tutela do bem ambiental exige uma dinâmica para além das instituições clássicas e das práticas tradicionais do poder público. A abertura de espaços para a população debater e auxiliar na construção de normas, planos e projetos é indispensável para a tutela do bem ambiental. Nesse sentido disserta Milaré:

Não se consideram mais como exclusivos e suficientes os órgãos de representação institucional, ou as estruturas oficiais – ainda que válidos e indispensáveis –, como é o caso das instituições do poder público em suas várias modalidades. A sociedade civil organizada, segmentos específicos da comunidade, as organizações não-governamentais estão sempre mais atuantes. O próprio modismo da ‘reengenharia do Estado’, a tão falada *terceirização* na prestação de serviços e a busca de parcerias são, de certa forma, impulsos para a *gestão participativa*. Num regime democrático, em Estado de Direito, o poder público é *poder*, mas, em sua essência, limitado pelo seu caráter *público*, ou seja, a ser exercido tão-somente no interesse geral da população, particularmente em se tratando de interesses difusos e da tutela de bens indisponíveis”. (Grifos do original)²⁰⁹.

Especificamente, a participação popular na elaboração de normas para proteção do ambiente ocorre de maneira: (i) *direta* – por iniciativa popular, plebiscito e referendo; ou (ii) *indireta* – por representação em colegiados ambientais.

3.2.1.1 Participação direta: iniciativa popular, referendo e plebiscito

Na primeira modalidade, aquela de participação direta, a previsão constitucional consta do Capítulo V, intitulado “Dos Direito Políticos”:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular²¹⁰.

Tal artigo, é regulamentado pela Lei 9.709/1998, que define plebiscito e referendo por consultas aos cidadãos para deliberação de assunto relevante, de âmbito constitucional, legislativo e administrativo (art. 2º)²¹¹.

²⁰⁹ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 194.

²¹⁰ BRASIL, Constituição (1988).

²¹¹ BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Lei Nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998**. Brasília, 18 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: 25 jul. 2014.

A lei estabelece que, por meio do *plebiscito*, o povo é convocado a votar antes do ato legislativo ou administrativo, que será, então, aprovado ou negado (art. 2º, § 1º). O plebiscito, segundo a Constituição Federal de 1988, é convocado exclusivamente pelo Congresso Nacional, bem como autorizar o referendo (art. 49, XV).

O momento em que ocorre o *referendo*, ao contrário do plebiscito, é posteriormente ao ato legislativo ou administrativo e cabe à população ratificá-lo ou rejeitá-lo, nos termos do artigo 2º, § 2º da referida lei. Na explicação de Benevides, a diferença entre as duas modalidades é que o “referendo concerne unicamente a atos normativos, de nível legislativo ou de ordem constitucional”, enquanto o plebiscito “concerne a qualquer tipo de questão de interesse público (como políticas governamentais) e não necessariamente de natureza jurídica, inclusive fatos ou eventos”²¹².

A *iniciativa popular* (art. 13), por sua vez, será exercida mediante “apresentação de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”²¹³. Outra exigência legal é que a temática da iniciativa popular deverá ser única (art. 13, § 2º) e as competências também são fixadas (arts. 3º e 6º)²¹⁴. Esclarece Milaré que a especificidade técnica das questões ambientais é elemento principal para admissão da iniciativa popular, na propositura de projetos de leis ordinários ou complementares municipais, estaduais ou federais²¹⁵.

Cabe ressaltar que a iniciativa popular está reservada aos cidadãos, nos termos da legislação supracitada; contudo sua realização está, geralmente, ligada à atuação de organizações, instituições, sindicais e diversos movimentos sociais que impulsionam os primeiros atos²¹⁶ (isto é, campanha de divulgação do tema, escrita do texto de lei proposto, coleta de assinatura, *etc.*).

Vale notar, além disso, que os projetos de lei de iniciativa popular tendencialmente viáveis, ou seja, aqueles que não possuem vícios de inconstitucionalidade e que são objeto de grande adesão popular, costumam ser “encampados” por deputados ou senadores, acabando propostos pelos próprios congressistas, tornando-se, assim, projetos de lei.

Machado enfatiza a importância das associações ambientais na elaboração da política ambiental, ao afirmar que

²¹² BENEVIDES, op. cit., p. 132.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ MILARÉ, op. cit., p. 195.

²¹⁶ MIRRA, op. cit., p. 131.

a participação dos indivíduos e das associações na formulação e execução da política ambiental foi uma nota marcante dos últimos vinte e cinco anos [...]. As associações ambientais, ao terem como metas a valorização da água, do ar, do solo, da fauna, da flora e do próprio homem, tratam de interesses difusos, que não só dizem respeito a cada um de seus associados, mas também a um número indeterminado de pessoas²¹⁷.

Exemplo atual de iniciativa popular *pro* ambiente é o projeto de lei conhecido por *desmatamento zero*, com forte apelo em redes sociais e proposto por inúmeras entidades secundárias – Via Campesina, Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), Centro de Apoio a Projetos Comunitários (CEAPAC), Centro de Estudos, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas (CEFTBAM), Conselho Nacional das Populações Extrativistas – etc.). No sítio eletrônico da campanha²¹⁸, é possível encontrar ficha-modelo para coleta de assinaturas de interessados, bem como o projeto de texto de lei e a justificativa propostos.

3.2.1.2 Participação indireta em órgãos dotados de poderes normativos

A segunda modalidade de participação pública na esfera legislativa é a indireta, isto é, mediante “a atuação de entes intermediários em órgãos colegiados dotados de poder de editar normas de qualidade ambiental”²¹⁹. Para Milaré, “a presença de representantes de comunidade, indicados livremente pelas associações civis, nos conselhos e órgãos de defesa do ambiente enseja atuação efetiva na criação do Direito tutelar ambiental”²²⁰.

Para exemplificar, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) é um órgão consultivo e deliberativo e, juntamente com outros órgãos, integra o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama)²²¹. O Conama foi criado para auxiliar o Conselho de Governo na criação ou propositura de diretrizes de políticas governamentais ambientais e possui consultiva e deliberativa, nos limites de sua competência. Dispõe sobre normas e padrões compatíveis com

²¹⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 81-82.

²¹⁸ Cf. Desmatamento Zero. Disponível em: <<http://www.desmatamentozero.org.br/>>. Acesso em: 22 mai. 2014.

²¹⁹ MIRRA, op. cit., p. 134.

²²⁰ MILARÉ, op. cit., p. 195.

²²¹ Segundo o artigo 6º da Lei 6.938/81, o Sisnama é constituído por “[...] órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental [...]”, estruturados no formato previsto nessa lei. BRASIL. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

o direito constitucional ao ambiente ecologicamente (art. 6º, II)²²² e suas competências estão definidas no Decreto nº. 99.274/90 (art. 7º, incisos I a XIX)²²³.

O Decreto nº. 99.274/90 regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente e estrutura os órgãos do Sisnama, inclusive o Conama, dispondo sobre suas funções e atribuições. É possível retirar do artigo 5º do texto do decreto, um rol extenso de membros integrantes do plenário do Conama²²⁴. Vale citar, a título de exemplo, o Ministro do Meio Ambiente; um representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e um do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo; vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil; um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais (CNPT/IBAMA) etc. Assim, pode-se afirmar que o plenário do Conama contempla vários atores da sociedade (urbana e rural) e membros de governos federais, estaduais e municipais.

Porém, parte da doutrina²²⁵ questiona a real influência que os membros da sociedade têm mediante voto no plenário, uma vez que “mais de dois terços dos membros do Conama com direito a voto representam órgãos e agências governamentais”²²⁶. Acerca da competência legislativa do Conama, Mirra²²⁷ afirma que sua a competência normativa apresenta-se por resoluções, “normas de grande importância em tema de meio ambiente, as quais, em muitos casos, passam a configurar o principal diploma legislativo sobre as matérias disciplinadas”, sobretudo nas situações em que a legislação trata do assunto de maneira bastante generalista, sem estabelecer limites ou medidas específicas.

²²² Ibid.

²²³ BRASIL. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Decreto nº 99.274 de junho de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

²²⁴ Ibid..

²²⁵ Cf. MIRRA, op. cit., p. 136; FURRIELA; Rachel Biderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002, p. 71-82. FONSECA, Igor Ferraz; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do conselho nacional do meio ambiente. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, jun. 2012, v. 20, n. 42, p. 183-198.

²²⁶ MIRRA, op. cit., p. 36.

²²⁷ Ibid., p. 135.

Dentre as resoluções do Conama, o trabalho analisará a Resolução n. 1/1986, a Resolução n. 9/1987 e a Resolução n. 237/1997 que trazem as diretrizes para: o estudo de impacto ambiental, as audiências públicas e o licenciamento ambiental, respectivamente.

3.2.2 Participação popular no âmbito administrativo

Aperfeiçoado pelo direito de petição e de representação (art. 5º, XXXIV, *a*, CF/88)²²⁸, a participação popular no âmbito administrativo para a defesa do ambiente, ensina Mirra, é assegurada, nos termos constitucionais, mediante o direito de petição endereçado aos Poderes Públicos, em defesa do abuso de poder, ilegalidades ou efetivação de direitos. Incluem-se, aqui, os direitos coletivos e difusos²²⁹, como é o caso da preservação do meio ambiente e do direito à cidade.

Na temática ambiental, o direito de petição e representação poderá ser utilizado para qualquer reivindicação, solicitação ou reclamação, endereçado aos órgãos ambientais, com objetivo de pôr fim às atividades degradadoras do ambiente, bem como inibir “práticas administrativas contrárias aos preceitos constitucionais e legais de proteção do meio ambiente ou para, simplesmente, desenvolver planos e programas de ação voltados à preservação e qualidade ambiental”²³⁰.

Ainda, a previsão de participação popular com requisito do licenciamento ambiental amplia o rol de interferência popular na esfera administrativa, tópico que será abordado a seguir.

3.2.2.1 Audiência pública nos processos de licenciamento ambiental

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), instituto previsto constitucionalmente (art. 225, 1º, inciso IV)²³¹, é também um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), conforme artigo 9º, inciso IV²³². Encontra-se regulamentado pela Resolução

²²⁸ “XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. BRASIL, Constituição (1988).

²²⁹ MIRRA, op. cit., p. 140.

²³⁰ Ibid.

²³¹ BRASIL, Constituição (1988).

²³² BRASIL, PNMA (1981).

n.237/1997 do Conama²³³, consoante competência estabelecida no Decreto n. 99.274/1990²³⁴.

A Resolução n. 237/1997 do Conama define que:

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Em outras palavras, qualquer atividade que possa degradar o ambiente²³⁵, para obter a licença ambiental, deverá realizar estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) e relatório de impacto ambiental (RIMA), bem como disponibilizar tais documentos, garantido o direito à informação e da participação popular, mediante audiência pública, nos casos regulamentados²³⁶.

A Resolução Conama n. 01/86, no seu artigo 11, parágrafo 2º, também prevê a participação popular, quando define a competência ao órgão estadual ou ao Ibama a responsabilidade de promover, quando for persistente, a realização de audiência com intuito de informação sobre os impactos ambientais previstos no estudo de impacto ambiental²³⁷. Tal publicidade viabiliza o “acompanhamento do público e, acima de tudo, a intervenção de indivíduos e entes intermediários em cada uma das fases do licenciamento” de maneira que manifestem-se para resguardar o ambiente²³⁸.

Os órgãos competentes para licenciar empreendimentos são, respectivamente: (i) Ibama – quando a atividade gerar impactos significativos de âmbito nacional ou regional – nesse caso com possibilidade de delegar competência aos Estados [art. 4º, incisos I a V e § 2º]; (ii) Órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal – na possibilidade da atividade estar localizada em mais de um município ou, ainda, em unidade de conservação em domínio estadual ou do DF (art. 5º, incisos I a IV e parágrafo único); e (iii) Órgão ambiental municipal

²³³ CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

²³⁴ BRASIL. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Decreto nº. 99.274, de 06 de junho de 1990**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em 12 jul. 2014.

²³⁵ Cf. rol de atividades no Anexo 1, da Resolução Conama nº. 237/1997.

²³⁶ Cf. CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Resolução Conama nº. 9, de 3 de dezembro de 1987**.

²³⁷ CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

²³⁸ MIRRA, op. cit., p. 142-143.

– em casos de empreendimentos com impactos ambientais locais ou quando delegado pelo Estado (art. 6º)²³⁹.

Segundo essa regulamentação do Conama, há três tipos de licenças ambientais – art. 8º, incisos: (i) *Licença Prévia* (LP) – “concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento [...] aprovando sua localização e concepção, atestando [...] requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação”; (ii) *Licença de Instalação* (LI) – “autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes [...]”; e (iii) *Licença de Operação* (LO) – “autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação”²⁴⁰.

Várias resoluções do Conama dão diretrizes de suporte às audiências públicas no processo de licenciamento. Porém, é a Resolução Conama nº 09/1987 que regulamenta o procedimento de oitiva da população em seis artigos e define sua finalidade (art. 1º): “expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes críticas e sugestões a respeito”²⁴¹.

A promoção da audiência pública, neste caso, pode ocorrer: (i) quando o Órgão competente julgar necessário; (ii) mediante solicitação do Ministério Público, de entidade civil ou de cinquenta ou mais cidadãos (art. 2º). A referida resolução define, ainda, que será inválida a licença ambiental que não considerar solicitações para realização da audiência (art. 2º, § 2º). O prazo para audiência pública será de no mínimo quarenta e cinco dias, contados após o recebimento do RIMA, pelo órgão ambiental competente, com divulgação de edital na imprensa e no Diário Oficial da União (art. 2º, §1º). Critério relevante é o local a ser realizada a audiência pública, isto é, acessível aos interessados e, no caso de tema complexo ou local dos solicitantes ser de acesso restrito, poderá haver outras audiências públicas acerca do mesmo projeto de RIMA (art. 2º, § 4º e 5º)²⁴².

O responsável em dirigir a audiência pública será um representante do órgão responsável/licenciador que deverá respeitar as seguintes etapas: (i) expor o projeto e o respectivo RIMA; (ii) oportunizar o debate com os interessados presentes; (iii) lavratura de

²³⁹ CONAMA, 1997.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ CONAMA, 1987.

²⁴² Ibid.

ata, anexados documentos entregues durante a seção (art. 3º e 4º). A ata e documentos entregues e o RIMA darão suporte para a decisão final (parecer) do licenciador, aprovando ou não o projeto (art. 5º)²⁴³.

No sítio eletrônico do Ibama²⁴⁴ é possível conferir um rol de audiências públicas realizadas do ano de 2003 até julho de 2014 e as informações disponíveis são: nome do empreendimento e do empreendedor, município em que o empreendimento pretende ser instalado e unidade federativa, data e o edital convocatório para a(s) audiência(s), publicado no Diário Oficial da União (DOU).

O caráter dessa modalidade de audiência pública é consultivo, e não deliberativo, tal como ocorre na participação popular na provocação da ação administrativa – ou seja, a decisão final de aprovação ou não das licenças ambientais é de competência do órgão ambiental²⁴⁵, indicando, inicialmente, que a população ouvida em uma audiência pública pode ser contrária ao empreendimento, que poderá ser licenciado por decisão do órgão ambiental.

De fato, pode ocorrer que a participação popular seja considerada apenas como um requerimento legal a ser cumprindo, e não um espaço de debate real, em que a população de fato construirá coletivamente a melhor decisão para o ambiente. Há ainda que ressaltar a possibilidade de informações incorretas no EIA/RIMA que poderão passar despercebidas aos olhos do órgão ambiental ou, ainda, a corrupção de fiscais que são incumbidos de analisar tais estudos²⁴⁶, dificultando o controle nas decisões pela população. Resta claro que estão ainda mal definidas as formas pelas quais a sociedade civil poderá influenciar na decisão final, como decorrência das audiências públicas.

3.2.2.2 Audiência pública na Comissão Técnica Nacional de Biossegurança

A previsão legal de audiência pública na CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança), em nível nacional, confere a inclusão da sociedade em decisões de envolvam os organismos geneticamente modificados (OGMs). A lei nº 11.105/05 estabelece normas de

²⁴³ CONAMA, 1987.

²⁴⁴ IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Sistema informatizado de licenciamento ambiental federal**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>>. Acesso em 13 jul. 2014.

²⁴⁵ MIRRA, op. cit., p. 144

²⁴⁶ Cf. o caso da Barragem de Barra Grande: CAUBET. Christian Guy. O conceito de sociedade de risco como autoabsolvição das sociedades industriais infesas à responsabilidade jurídica. In: **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 13(24): 63-84, jan-jun. 2013, p. 63-84; LIMA, M. L. M. de **Licenciamento ambiental e gestão de riscos: o caso da Usina Hidrelétrica de Barra Grande**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.

segurança e mecanismos de fiscalização de atividades com OGMs, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS) e reestrutura a CTNBio. Não obstante a previsão legal de participação em reuniões da CNBS, da sociedade civil e de representantes do setor público, seu caráter é excepcional (art. 9º, § 3º)²⁴⁷.

Referente à audiência pública da CTNBio, a participação popular é fixada por possibilidade e não como garantia (art. 15)²⁴⁸, ainda que a temática abordada implique diretamente na qualidade ambiental, e na proteção do ambiente enquanto bem comum. Tecendo severa crítica, Ferreira afirma que

a Lei n. 11.105/05 restringe a *participação pública e plural nos processos decisórios ambientalmente relevantes*, opõe-se aos mecanismos de controle social em face de decisões arbitrárias ou controvertidas, negligencia o princípio de precaução, *limita o acesso a informações essenciais para a compreensão dos processos envolvendo organismos transgênicos*, estabelece mecanismos de fiscalização que tendem a ineficiência e cancela a eficácia de instrumentos de gestão de risco indispensáveis à proteção do meio ambiente [...] ²⁴⁹. (sem grifos no original).

Entende-se que decisões política e cientificamente fundadas devem resultar de procedimentos complexos, em que tenham oportunidade de manifestação eficaz os mais diversos atores sociais, quais sejam, peritos, governo, população e pessoas e instituições diretamente interessados, se for o caso.

Os parâmetros legais mencionados anteriormente, para o exercício da participação nos procedimentos decisórios na esfera ambiental, aparecem com caráter consultivo e alguns, ainda, silenciam sobre critérios pelos quais as manifestações populares serão consideradas.

O próximo tópico tratará da nova legislação que pretende determinar algumas diretrizes para a participação social na esfera federal, contudo, exatamente por se tratar de

²⁴⁷ “Art. 9º O CNBS é composto pelos seguintes membros: [...] § 3º Poderão ser convidados a participar das reuniões, em caráter excepcional, representantes do setor público e de entidades da sociedade civil”. BRASIL. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei no 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória no 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei no 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. **Lei nº. 11.105, de 24 de março de 2005**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm>. Acesso em: 20 jun. 2014.

²⁴⁸ “Art. 15. A CTNBio poderá realizar audiências públicas, garantida participação da sociedade civil, na forma do regulamento. Parágrafo único. Em casos de liberação comercial, audiência pública poderá ser requerida por partes interessadas, incluindo-se entre estas organizações da sociedade civil que comprovem interesse relacionado à matéria, na forma do regulamento”. BRASIL. CTNBio (2005).

²⁴⁹ FERREIRA, Helene Sivini. Universidade Federal de Santa Catarina - Programa de Pós-Graduação em Direito. **A biossegurança dos organismos transgênicos no direito ambiental brasileiro: uma análise fundamentada na teoria da sociedade de risco**. Florianópolis, SC, 2008. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, p. 312.

legislação recente, é equivocado fazer afirmações conclusivas a seu respeito neste momento. Mirra dá suporte a esse raciocínio:

[...] qualquer que seja o processo decisório administrativo ambiental, condição básica para a participação útil e eficaz é a admissão desta em um estágio precoce do procedimento, vale dizer, no seu início, quando todas as opções e soluções são ainda possíveis, a fim de que *o público possa exercer real influência no resultado final*. Do contrário, se a possibilidade de intervenção da população for aberta apenas em momento adiantado ou no fim do processo decisório, ou quando a decisão já tiver sido tomada, *não se poderá falar em autêntica participação pública ambiental; haverá, então mero artifício para legitimação popular da decisão, desde o início tida como certa e inafastável*²⁵⁰. (sem grifos no original).

Contudo, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) segue o posicionamento de que não há deliberação e sim consulta. É o que se retira, a título exemplificativo, da decisão final, acerca de procedimento de fixação de unidade de conservação, que define ser do chefe do Poder Executivo, obrigado “apenas a ouvir e ponderar as manifestações do povo”²⁵¹, ainda que as reivindicações, percepções de risco, avaliações leigas e de *experts* sejam vinculantes em medidas concretas.

A ideia defendida nessa dissertação é de uma maior abertura dos Poderes na oitiva da população em decisões referentes às questões ambientais e urbanas, para a construção de uma decisão entre sociedade e administração pública, o que remete à ideia de *resgate do coletivo*, cunhada por Pilati, e apresentada no capítulo anterior²⁵². O Coletivo deve aparecer como titular de direitos nesses procedimentos, uma vez que a temática é a proteção/gestão de bens coletivos, no caso o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, preceito este, de cunho constitucional.

Especificamente, no que se refere à CTNBio, Pilati assevera:

A participação da Sociedade, efetiva, não é para impedir o progresso da ciência e da economia, ao contrário; é lugar de legitimação e de inclusão, de transparência e de garantia de segurança jurídica. É uma espécie de reunião de condôminos, pelo lado coletivo, e de definição de conteúdo de função social da propriedade intelectual, por outro lado. No aspecto procedimental, a decisão é da autoridade colegiada, com o aval da Sociedade consultada; e o papel da CTNBio, *mutatis mutandis*, é igual ao da Câmara de Vereadores no processo de lei participativa: sua autoridade confere força de eficácia à deliberação processada com participação²⁵³.

²⁵⁰ MIRRA, op. cit, p. 139.

²⁵¹ STF. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança** n. 25.347, voto do Relator Ministro Ayres Britto. Julgamento em 17/2/2010, Plenário, Publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 19/3/2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/constituicao.zip>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

²⁵² PILATI, op. cit.

²⁵³ Ibid., p. 133.

Sabe-se que esta situação, de um coletivo atuante junto ao Poder Público na tutela do patrimônio genético está muito longe da realidade, na medida em que são muitas as críticas²⁵⁴ aos órgãos públicos até mesmo com relação a pressupostos básicos, com o direito à informação. Ainda que não seja o objeto centra desse trabalho, vale dizer que a gestão dos OGMs enquandra-se no mesmo parâmetro de análise ora empreendido acerca do PDP.

3.2.2.3 Política Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social

Recentemente, foi instituída no país a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), mediante Decreto nº. 8.243/2014 e seu objetivo é “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”²⁵⁵. Pode-se retirar do texto além de definições (art. 2º, incisos) de sociedade civil, mesa de diálogo, audiência pública, ambiente virtual de participação social, etc., o reconhecimento da participação como direito do cidadão, bem como a expressão de sua autonomia (art. 3º, I).

Para a PNPS, a *audiência pública* é um “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais” (art. 1º, VIII). Por sua vez, a *consulta pública*, diversa da audiência pública, consiste em um “mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação” (art. 1º, IX). O *ambiente virtual de participação social*, por fim, é um “mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil” (art. 1º, X)).

²⁵⁴ Cf. SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; DALLA SANTA, Allana. A. W. A incidência do princípio de precaução no processo de aprovação dos organismos geneticamente modificados (OGMS) pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio; PADILHA, Norma Sueli; ANTUNES, Paulo de Bessa. (Coords.). (Org.). **Direito ambiental I**. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 146-174; FERREIRA, op. cit.; AYALA, Patrick de Araújo. **Deveres de proteção e o direito fundamental a ser protegido em face dos riscos de alimentos transgênicos**. Florianópolis, SC, 2009. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

²⁵⁵ BRASIL. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

O Decreto estabelece as seguintes diretrizes no que se refere às audiências públicas – art. 15, incisos: (i) ampla divulgação da convocação, com informação de objeto, metodologia e data/local da audiência; (ii) acesso irrestrito aos interessados/afetados; (iii) a sistematização das contribuições fornecidas pela população; (iv) publicidade dos resultados e do conteúdo dos debates; e por fim, (v) compromisso de resposta às propostas da população (art. 16, incisos).

As diretrizes para as consultas públicas deverão garantir, no mínimo: (i) ampla e prévia divulgação da convocação, com diretrizes e metodologias que serão utilizadas; (ii) acesso ilimitado aos interessados ou afetados; (iii) sistematizar as contribuições recebidas; (iv) utilização da internet e de tecnologias de informação e comunicação; (v) publicidade dos resultados e compromisso de responder às propostas recebidas (art. 17, incisos).

Por fim, as diretrizes para a criação de ambientes virtuais são as definidas no art. 17, incisos:

I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo; II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência; III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro; IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados; V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes; VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo; VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso; VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas; IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas; X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Pode-se dizer, assim, que tais mecanismos visam a participação popular para subsidiar decisões públicas, de caráter federal, mediante consulta. O que difere os três mecanismos, basicamente, é o espaço que acontecerá (físico ou virtual); se é de caráter deliberativo (audiência e consulta pública) ou informativo (ambiente virtual) e; se haverá comunicação oral (audiência pública), comunicação por escrito (consulta pública) ou diálogo virtual entre administração federal e a população (ambiente virtual).

Tais diferenciações mostram-se importantes, uma vez que a terminologia pode ser utilizada de maneira errônea. Entretanto, tais definições são utilizadas para esse Decreto, em especial, de caráter da administração pública federal, não cabendo, assim, a utilização em procedimentos administrativos municipais, por exemplo.

Apresentou-se a PNPS pelos seguintes motivos: (i) as decisões tomadas, em nível federal, podem impactar nos municípios, no que se refere, por exemplo, às conferências nacionais (art. 1º, IV) e; (ii) trata-se de uma tentativa de regulamentar a participação, o que é relevante em termos de Brasil, pois as formas de participação são vagas e isso é um exemplo bem definido, com critérios mais claros dos mecanismos e dos papéis de cada ator social ou governamental que participará.

Sem entrar no mérito da constitucionalidade formal e material desse Decreto, e mencionando apenas sob o ponto de vista do princípio da participação, é positivo o fato de ter se colocado em pauta a questão da regulamentação do modo pela qual a participação social se dará. Este problema, que é comum a vários âmbitos da administração pública, e mesmo dos três Poderes, deve ser enfrentado não de maneira apresada, mas com grande urgência tendo em conta a celeuma que o assunto sempre provoca.

3.3 Os mecanismos de participação na gestão do espaço urbano e o problema das audiências públicas do Plano Diretor Participativo

Nesta seção serão apresentadas as previsões legais de participação popular (de maneira individual ou mediante conselho comunitário participativo), no que se refere a gestão de questões urbanas, entre população e administração pública.

Posteriormente, a audiência pública do PDP problematizadas criticamente, à luz do contexto normativo e institucional no qual se inserem e do marco teórico proposto no capítulo precedente. Pretende-se colocar em questão, aqui, a natureza do seu regime jurídico, a fim de solucionar as controvérsias que pairam sobre o instituto e dar o suporte teórico necessário para as análises de experiências que serão apresentadas no capítulo final do trabalho.

3.3.1. O Conselho das Cidades

Em termos de efetivar o Estatuto da Cidade, convém mencionar o papel regulador do Conselho das Cidades (ConCidades). Inicialmente, a Medida Provisória Nº 2.220, de 4 de setembro de 2001 estabeleceu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). O Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006 criador do ConCidades, regulamenta essa MP, e define as atribuições do ConCidades. Importante destacar que o ConCidades, por exemplo, estabeleceu coordenadas, mediante a Resolução N º25/2005 e Nº/34/2005, sobre os procedimentos necessários para as audiências públicas do Plano Diretor.

Trata-se de um órgão colegiado deliberativo e consultivo que integra a estrutura do Ministério das Cidades. Seu principal objetivo é a proposição e o estudo de diretrizes para implementar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, ainda, o acompanhamento e avaliação dessa política, nos termos do Estatuto da Cidade (art. 1º, Decreto nº 5.790/2006). Dentre as diversas atribuições do ConCidades, retira-se do art. 3º do Decreto:

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;

[...]

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

[...]

VIII - estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas;

[...]

X - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;

A composição de membros do ConCidades abrange vários seguimentos da sociedade e dos Poderes Públicos e é dividida pelo seguinte número de representantes: 16 do poder público federal; 9 do poder público estadual; 12 do poder público municipal; 23 de entidades movimentos sociais; 8 de entidades empresarias e 8 de entidades de trabalhadores; 6 de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e, por fim, 4 de organizações não-governamentais (art. 4º, incisos), totalizando 86 representantes com direito a voto. Há ainda, previsão de 9 representantes de Governos Estaduais e do Distrito Federal, porém apenas participação apenas com direito a voz, não a voto (art. 4º, § 1º). O mandato desses representantes é por três anos, com possibilidade de recondução (art. 5º).

Nas deliberações do ConCidades há aprovação de resoluções mediante voto da maioria dos presentes (art. 8º) e o presidente do Conselho possui voto especial em caso de empate (art. 9º). Ressalta-se também o importante papel da *Conferência Nacional das Cidades* (prevista no art. 43, inciso III, do EC) que possibilita a participação da população em debates para a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras, sendo mais um instrumento de gestão democrática urbana. Fixa-se o prazo em lei para a realização dessa conferência a cada três anos (art. 18, Decreto), período que permite a análise dos planos, possíveis modificações de diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como avaliar o desempenho e a atuação do ConCidades (art. 17, incisos, Decreto).

Exemplos²⁵⁶ de planejamentos aprovados pelo ConCidades ou mediante Conferências Nacionais são: o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), que prevê metas para o saneamento pelos próximos 20 anos; e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587 de 03 de janeiro de 2012), com metas para solucionar os problemas relacionados ao deslocamento de pessoas, cargas e veículos nas cidades, possuindo o mesmo caráter de promoção de uma gestão democrática²⁵⁷.

Visualiza-se, portanto, que o Plenário do ConCidades é mais um espaço de participação e debate para parte da população, mediante representantes selecionados, na construção de regimentos, planos, planejamento e gestão dos elementos das cidades, como o saneamento ambiental, a gestão do solo urbano e a mobilidade urbana, etc.

3.3.2 Regime jurídico da audiência pública no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001

Compete à União e aos Estados legislar sobre direito urbanístico (Art. 24, I) e cabe aos Municípios suplementar a legislação no que couber (Art. 30, II), bem como legislar sobre assuntos locais (Art. 30, I) e confeccionar o Plano Diretor Participativo, nos termos do art. 30, VIII e art. 182, todos da CRFB/88.

O Planejamento municipal se dará com a cooperação das associações representativas, segundo o Art. 29, XII, da CRFB/88. A Política Urbana brasileira, por sua vez²⁵⁸, é definida no Capítulo II da Constituição Federal de 1988²⁵⁹, que consagra a centralidade da função social

²⁵⁶ Cf. outros resultados no sítio eletrônico do ConCidades.

²⁵⁷ Diversos artigos da Política Nacional de Mobilidade Urbana mencionam a necessidade de consolidar a gestão democrática e o direito dos usuários participarem do planejamento, neste caso especificamente no que se refere a mobilidade urbana, tais como: art. 2º, art. 5º, incisos II e V, art. 6º, inciso IV, art. 7º, incisos IV e V, art. 14, inciso II, art. 15, incisos. BRASIL. **Lei 12.587**. Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

²⁵⁸ Renato Cymbalista ensina que as “importantes transformações na base institucional” de planejamento urbano e o capítulo II da Constituição Federal são frutos de intensas mobilizações sociais da década de 1980: “Articulados aos novos movimentos sociais, encontravam-se setores técnicos de várias áreas, como advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, além de técnicos de prefeituras e segmentos da Universidade. A articulação desse atores potencializou a discussão de novos temas, como a politização do debate sobre a legalidade urbanística e a necessidade de abertura da gestão urbana para os novos atores sociais, sob um marco participativo, configurando um discurso para a reforma urbana que buscava intervir na técnica legislativa, sobretudo a partir de uma intervenção na esfera municipal”. CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 25- 26.

²⁵⁹ Conferir, também: “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”; e “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário

da cidade e da qualidade de vida de seus habitantes (art. 182, caput). O dispositivo constitucional fixa o Plano Diretor como instrumento fundamental para gestão do território urbano (art. 182, §1º) e dá diretrizes para desapropriação e usucapião de bens imóveis (art. 183). A regulamentação dos dispositivos constitucionais segue as determinações da Lei 10.257/2001, denominada *Estatuto da Cidade* (EC/2001), que apresenta um rol de instrumentos e objetivos para o uso e o planejamento no solo urbano de maneira segura, com cuidado ecológico, bem-estar da população e em prol do bem coletivo (art. 1º, parágrafo único).

Dentre as funções básicas da cidade (art. 2º), destacam-se, para fins do presente trabalho: (i) direito à cidade sustentável, ou seja, saneamento básico, infraestrutura, moradia, serviços públicos, transportes, lazer, trabalho para as gerações presentes e futuras (inciso I); (ii) participação popular e de associação representativa para uma gestão democrática no desenvolvimento das cidades (inciso II); (iii) parceria público-privada na urbanização, em prol do interesse social (inciso III); (iv) planejamento do solo, a fim de prevenir e corrigir efeitos negativos do crescimento urbano ao ambiente (inciso IV); e (v) disponibilidade de serviços públicos de necessidade e interesse social (inciso V), todos do Estatuto da Cidade.²⁶⁰

O PDP é um dos instrumentos da Política Urbana. Segundo o EC/2001, o projeto de cidade deve contemplar as necessidades da população (qualidade de vida, justiça social, e desenvolvimento econômico), mediante promoção de audiências públicas para a construção coletiva (poder público municipal e sociedade civil) do Plano Diretor de cada município:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei. § 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 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;** II – a publicidade quanto

na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”. BRASIL, Constituição (1988).

²⁶⁰ BRASIL. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 14 jul. 2014.

aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos²⁶¹. (sem grifos no original)

Desta forma, o instrumento do PD: (i) é aprovado por lei municipal; (ii) é elaborado e fiscalizado pela população e pela administração pública; (iii) deverá ser revisto a cada dez anos, pelo menos e; (iv) exige a promoção de debates e audiências públicas para discutir o projeto de cidade. O EC estabelece também a obrigatoriedade da criação de PD para as cidades com mais de vinte mil habitantes²⁶², integrantes de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, integrantes de áreas com interesse turístico, com áreas de influência para atividades ou empreendimentos com impacto ambiental (nacional ou regional), e cidades incluídas no cadastro nacional com áreas suscetíveis de deslizamentos, inundações bruscas, etc. (art. 41, incisos, EC/2001).

Mediante os instrumentos de *debate*, *audiência* e *consulta pública*, bem como *órgãos colegiados de política urbana* (municipal, estadual e nacional), *iniciativa popular* de projeto de planos e leis, *conferências* (municipal, estadual e nacional), a *gestão democrática da cidade* toma sua forma (art. 43 incisos, EC/2001). Há ainda a previsão de gestão democrática das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, com obrigatória e significativa participação de associações representativas (dos mais diversos segmentos da sociedade) e da população (art. 45, EC/2001).

Muito embora a previsão legal da audiência pública esteja no EC/2001 (art. 40, § 4, inciso I; Art 43, inciso II), o ConCidades é que regulamentou e estabeleceu, mediante a Resolução N° 25, de 18 de março de 2005 e a Resolução N° 34, de 01 de julho de 2005, orientações e recomendações sobre o PDP, a fim de esclarecer pontos controversos, incluindo a organização do processo participativo.

A Resolução n°. 25 do ConCidades (com base nas suas atribuições, estabelecidas pelo Decreto n° 5.031, de 2 de abril de 2004), emitiu orientações e recomendações na aplicação do Estatuto da Cidade, para esclarecer o procedimento das audiências pública para o Plano Diretor. O artigo 3° da Resolução reafirma os dispositivos do EC/2001, ao estabelecer que as etapas de elaboração, implementação e execução do PD deverão ser participativas e serão

²⁶¹ BRASIL, Estatuto (2001).

²⁶² A orientação do ConCidades remete ao número de habitantes conforme o Censo do ano de 2000 do IBGE. (art. 2º, § 1º, Res. N° 25/2005). CONCIDADES. Conselho das Cidades. **Resolução n°. 25, de 18 de março de 2005**. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/down/pd_resolucao_federal_25-2005.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2014.

coordenadas²⁶³ de maneira compartilhada entre poder público e sociedades civil, “desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões” (Art. 3º, § 1º).

Garantir a diversidade nos debates – com diversos atores sociais envolvidos, independentemente do segmento social – por temas, por divisões territoriais (bairros e distritos), de maneira que tenha alternância nos locais físicos de debate (Art. 5º, I e II, Res. Nº 25/2005). Há, ainda, a previsão de articulação entre o processo participativo de elaboração do PD e o processo participativo de elaboração do orçamento, que deverão levar em consideração proposições resultantes de processos democráticos (conferências, fóruns, conselhos e congressos da cidade) [Art. 6º, Res. Nº 25/2005].

Ponto de extrema importância e inovador é a previsão de “ações de sensibilização, mobilização e capacitação”, para o processo participativo de elaboração do PD, tanto de lideranças comunitárias, movimentos sociais, como de profissionais especializados (arquitetos, urbanistas, juristas e funcionários públicos municipais) e outros atores sociais (Art. 7º, Res. Nº 25/2005).

A finalidade das audiências públicas, por seu turno, são as seguintes: “informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo” (Art. 8º, Res. Nº 25/2005) e contemplar os requisitos:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos: I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, **abrirá as discussões aos presentes; IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;** V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa²⁶⁴.

Em suma, as audiências do plano diretor deverão: (i) ter ampla publicidade de sua realização; (ii) comportar um espaço de amplo debate, com informações claras à população; (iii) ser realizadas em horários e locais acessíveis à população; (iv) garantir a participação de

²⁶³ O parágrafo segundo do mesmo artigo fixa a possibilidade, não obrigatórias, de que, nas cidades que houver Conselho das Cidades ou similar, desde que atendam os requisitos da Resolução 13, ConCidades, a coordenação do processo participativo “poderá ser assumida por esse colegiado”. (art. 3º, § 2º, Res. 25/2005, ConCidades).

²⁶⁴ CONCIDADES, Resolução 25 (2005).

todos os cidadãos, sem necessidade de comprovar residência ou outra forma de comprovação de interesse; (v) ser gravadas e lavradas suas respectivas atas; todos, para a criação do plano diretor participativo.

Acerca do envio da proposta de PD à Câmara Municipal, para aprovação ou rejeição do texto, a Resolução esclarece:

Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos: I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais; II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta; III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência; IV – publicação e divulgação dos anais da conferência²⁶⁵.

Por fim, a referida Resolução prevê a convocação de audiência pública, por iniciativa da população, desde que solicitada por no mínimo 1% dos eleitores do município (Art. 9º, Res. Nº 25/2005)²⁶⁶.

Posteriormente, a Resolução Nº 34, de 01 de julho de 2005, também do Conselho das Cidades, define que “o objetivo fundamental do PD é definir o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana” de maneira que seja garantida o acesso à terra (regularizada e urbanizada), bem como “o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos a todos os cidadãos, e implementar uma gestão democrática e participativa”²⁶⁷. Explicita também a existência da função social da cidade (e reafirma a função social da propriedade urbana também), em prol do bem coletivo e do bem-estar dos cidadãos²⁶⁸.

O *Sistema de Acompanhamento e Controle Social* (art. 42, III, EC/2001), obrigatório nos PDs, é regulamentado pela Resolução Nº 34/2005, no artigo 6º, que deverá:

I- prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor; II - apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil; III - garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos; IV – monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, § 4º, da Constituição Federal²⁶⁹;

²⁶⁵ CONCIDADES, Resolução 25 (2005).

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ CONCIDADES. Conselho das Cidades. **Resolução Nº 34, de 01 de julho de 2005**. DOU de 14/07/2005, seção 1, p. 89. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/ResolucaoN34De01DeJulhoDe2005.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Ibid.

É por intermédio desse sistema que a população poderá fazer o controle do planejamento urbano municipal (desde a sua elaboração) e participar de todas as modificações que ocorrerem na lei que instituiu o PD, considerando a exigência de atualização da lei, a cada dez anos, como mencionado anteriormente.

Por fim, no que se refere a participação popular, essa Resolução fixa a obrigatoriedade de conter no PD quais serão os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, quais as suas finalidades, procedimentos para aplicação e requisitos (mediante, por exemplo, conferências municipais, plebiscito, referendo, consultas e audiências públicas, etc.) [Art. 7º, incisos, Res. 34/2005]²⁷⁰.

Fica claro, com todo esse suporte legislativo, a importância – e até mesmo a insistência na utilização –, em diversas passagens, da participação popular na construção de um projeto de cidade mais justo. A doutrina²⁷¹ aponta inúmeras irregularidades na construção de Planos Diretores, com inúmeros casos de procedimentos que foram questionados judicialmente²⁷², por não comportarem a gestão democrática ou por impedimento da população em participar de audiências públicas²⁷³.

Diante das controvérsias existentes, o próximo item pretende problematizar e verificar a posição doutrinária acerca da função e da natureza jurídica da audiência pública do Plano Diretor. Ainda, apresentar-se-á a metodologia indicada no Guia *Plano direito Participativo: Guia para a Elaboração dos pelos Municípios e Cidadãos*, de autoria do Ministério das Cidades.

²⁷⁰ CONCIDADES, Resolução 34 (2005).

²⁷¹ Cf. o caso de Fortaleza, mencionado por Cymbalista, em que o PD foi construído “em gabinete” e, posteriormente, questionado judicialmente. CYMBALISTA, op. cit.

²⁷² A última atualização do PD de Florianópolis (2013) também foi questionada judicialmente por não cumprimento da previsão legal da participação popular. A ação civil pública de nº 5021653-98.2013.404.7200/SC, do TRF 4ª Região é mencionada em artigo de minha coautoria. Cf. GRASSI, Karine; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Os direitos de informação e participação enquanto meio de consecução do direito fundamental ao ambiente à luz da nova dimensão da teoria constitucional garantista. In: CONPEDI/UFSC (Orgs.); VITA, Jonathan Barros; MALISKA, Marcos Augusto. (Coords.). (Org.). **Direitos fundamentais e democracia II: XXIII Encontro Nacional do CONPEDI**. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 441-457. E, ainda: GRASSI, Karine; MASCARELLO, Renata Pirolí. Promessas e desafios da gestão democrática das cidades: o caso de Florianópolis/SC. In: PAZELLO, R. P.; SEVERI, F. C.. (Org.). **Anais do IV seminário direito, pesquisa e movimentos sociais**. 1ed. Curitiba: IPDMS, 2014, v. 1, p. 247-367.

²⁷³ Os casos atuais, referentes aos três Estados do Sul do país, recorte espacial deste trabalho, serão apresentados no último capítulo da presente dissertação.

3.3.3 A audiência pública do Plano Diretor Participativo: exame de sua função e natureza jurídica

Para contextualizar, serão apresentadas as etapas de construção do PDP, modelo definido no Guia do Plano Diretor Participativo – elaborado pelo Ministério das Cidades com suporte de Secretarias Nacionais e profissionais²⁷⁴. Far-se-á uso, ainda de conceitos e orientações de Carlos Henrique Dantas da Silva²⁷⁵.

Inicialmente, o projeto do Plano Diretor será construído por membros selecionados da população (representantes de bairros, membros de associações, sindicatos e conselhos) “evitando-se os representantes de si mesmos, a não ser que sua influência seja tão intensa a ponto de a sua ausência na mesa significar uma perda para o município”²⁷⁶ – uma vez que se trata-se da criação de um Conselho Deliberativo ou, nos termos do Guia, o *Núcleo Gestor* – em parceria com os profissionais das Prefeitura (representantes do Poder Público)²⁷⁷.

O Núcleo Gestor busca estratégias para *preparar, conduzir e monitorar* a construção do PD e lhe cabe:

- (i) Formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social; (ii) Elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil; (iii) Coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação; (iv) Propor critérios para decidir prioridades; (v) Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente; (vi) Compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo processo²⁷⁸.

Com a criação do Núcleo Gestor, a próxima etapa, denominada *Preparação*, consiste na identificação da realidade local (e peculiar de cada município) vivida pelos diversos atores sociais, para verificar de que maneira e formas tais atores se organizam, e que canais de informação são os mais usuais e de maior acesso à população; tudo isso, fixada a ideia de que a participação popular é de extrema importância para romper com exclusões e conflitos já instaurados na cidade²⁷⁹.

²⁷⁴ O Guia foi elaborado entre as Secretarias Executiva, Nacional de Programas Urbanos, Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, Nacional de Habitação e com o Diretor de Planejamento Urbano, Benny Schasberg, e a Diretora de Apoio à Gestão Municipal e Territorial, Otilie Macedo Pinheiro. A coordenação geral dos trabalhos disponíveis no Guia é de Raquel Rolnik (Secretária Nacional de Programas Urbanos) e Otilie Macedo Pinheiro, todos da gestão do ano de 2004. MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEA. **Plano diretor participativo: guia** para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 158 p.

²⁷⁵ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano diretor: teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2008.

²⁷⁶ SILVA, op. cit., p. 158-159.

²⁷⁷ MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEA, op. cit., p. 46.

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Ibid.

A *Inauguração* é fase em que a sociedade deverá ser mobilizada, pelo Núcleo Gestor, para dar início à elaboração do PDP, fixando as regras e o processo para sua construção e para a participação da população: “é nesse momento que a sociedade deve ser convocada e atraída”²⁸⁰. Segundo o Guia, haverá a ampla divulgação deste evento, “solene e lúcido”, pelos diversos meios de comunicação disponíveis e deverá ser realizado em local costumeiro de realização de eventos públicos, com amplo espaço, preferencialmente em locais abertos²⁸¹, para comportar todos que os interessados. O evento a ser realizado é a audiência pública, a fim de “definir a metodologia para elaborar o Plano Diretor e para possibilitar a participação em todas as etapas definidas, para discutir os grandes temas, que estarão contidos no Plano”²⁸².

Por conseguinte, a fase de *Capacitação* é o momento de esclarecer à população no que é preciso ser feito para o desenvolvimento da cidade; o que é o PDP e a sua importância, enquanto instrumento viabilizador de organização socioespacial; o que é a gestão democrática e participativa, definidas no EC/2001²⁸³; enfim, cabe ao Núcleo Gestor (representantes do Poder Público e da Sociedade) explicitar todas as informações pertinentes, no que se refere o Estatuto da Cidade, para que a população possa, de fato, compreender e colaborar com a elaboração do PDP. Essa capacitação deverá ocorrer também na Prefeitura, com os profissionais públicos envolvidos. Articular e estimular a troca de informações e conhecimentos é parte do procedimento, uma vez que “o processo de elaborar o Plano Diretor Municipal tem uma dimensão pedagógica de capacitação e troca de saberes entre técnicos e as lideranças da sociedade civil, para qualificar continuamente a relação entre ambos”²⁸⁴. A fase de capacitação fortalece a ideia, já trabalhada no capítulo anterior, de que o conhecimento e a busca por soluções de ordem coletiva deverão ser construídos pela administração pública e com coletividade, envolvendo os profissionais que darão o suporte técnico necessário.

Após a compreensão das formas de participação popular, ocorrerá a *Leitura Comunitária*²⁸⁵, mediante audiência pública, que consiste na etapa de leitura da cidade; é a oportunidade de debater pontos técnicos e leigos acerca da realidade local, os pontos mais deficitários de cada bairro, sem deixar de lado a totalidade do município. Assim:

²⁸⁰ MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEA, op. cit., p. 46-47.

²⁸¹ Ibid., p. 47.

²⁸² Ibid., p. 44.

²⁸³ Ibid., p. 47.

²⁸⁴ Ibid., p. 48.

²⁸⁵ Para maiores esclarecimento, “a leitura da cidade começará por **leituras técnicas e leituras comunitárias**, independentes, mas realizadas no mesmo período. Diferente do processo tradicional de construir diagnósticos, a atividade de ‘Ler a cidade’ **não é leitura exclusiva de especialistas**, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade”. (sem grifos no original). Ibid., p. 20.

Nessa etapa, devem-se identificar as principais questões locais da cidade, como as compreendam os que ali vivem. Dessa maneira, consegue-se dimensionar e qualificar pontos fundamentais para o processo de planejamento urbano voltado para uma cidade mais justa. Dentre esses pontos, destacam-se: as marcas de degradação ambiental, os usos impactantes, as precariedades habitacionais, os espaços vazios, as áreas de ocupação, as demandas não atendidas, as dificuldades de acesso e de mobilidade, dentre outros. Além disso, a comunidade pode se conhecer e reconhecer, nessa fase, as suas potencialidades e capacidades – as forças com que contam para transformar a realidade vivida. Podem ser usadas as mais diversas dinâmicas: aulas, teatro, construção de mapas a partir de sucata, resgate de histórias e casos de formação do bairro e da cidade, desenhos²⁸⁶.

Em outras palavras, a etapa *Leitura Comunitária* trata-se de reconhecer a cidade que se tem e o que é preciso fazer para mudá-la (se necessário), para solucionar os problemas de diversas ordens: social, espacial, ambiental etc. A *Leitura Comunitária*, em audiência pública, é a oportunidade para que a população, os técnicos e a Administração Pública possam expressar sua visão, diferente ou não, da cidade em debate.

A etapa de *Discussão das Estratégias* divide-se em duas subetapas: (i) a interna, da Administração, e supervisionada pelo Núcleo Gestor que consiste na integração da leitura técnica e da leitura comunitária, isto é, “sistematizar os dados e preparar o novo instrumental a ser usado na etapa seguinte de discussão popular”²⁸⁷ e; (ii) a leitura da cidade, com base na sistematização anterior, para estimular o debate e buscar as estratégias:

Para estimular a discussão, essa apresentação pode incluir algumas perguntas: Que medidas devem ser tomadas, para atingir uma outra realidade que reflita a cidade que queremos? Quais são os conflitos de interesse que identificamos na leitura da cidade? Reconhecendo a cidade como ela é, quais os caminhos a trilhar, para transformá-la? Identificados esses caminhos, que objetivos nos guiarão para que alcancemos a situação desejada? Quais os programas e projetos a serem executados, para atingir o desenvolvimento pretendido, de acordo com a nossa realidade? Conhecedores dos problemas que afligem nossas cidades, como podemos reagir de forma planejada? Que ações podemos desencadear, para minimizar os conflitos de uso do solo, reduzir as demandas reprimidas, solucionar os problemas de circulação e transporte e melhorar as condições de moradia? Como trabalhar para construir uma cidade socialmente mais justa e sustentável? Afinal, se dispomos de um conjunto de instrumentos previamente apresentados e debatidos, de que modo esses instrumentos ajustam-se às questões aqui levantadas? Em que situações podem ser aplicados, dentre as situações reais diagnosticadas?²⁸⁸

Entende-se que é neste momento em que a Administração, ao considerar os elementos comunitários e técnicos, inicia o ordenamento das ideias (leigas e técnicas), dando sentido ao

²⁸⁶ MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEA, op. cit., p. 48.

²⁸⁷ Ibid., p.49.

²⁸⁸ Ibid.

Coletivo, definido por Pilati²⁸⁹, para que a população e o Poder Público construam as respostas os questionamentos levantados na busca por estratégias.

A fase seguinte, denominada *Construir o pacto e o projeto de lei do Plano Diretor Municipal*, remete ao acordo estipulado entre a comunidade e Administração Pública do que será inserido no PD, de maneira condizente com a realidade do município em questão. O Guia esclarece que, além de ser decisivo, é neste momento que “afloram as divergências e os conflitos”²⁹⁰ sociais, setoriais, econômicos, enfim de diversas ordens. Desta forma, explica o Guia, “se bem trabalhados e negociados em espaços transparentes de decisão, produzirão um novo patamar de relações e propostas viáveis e pactuadas que, portanto, terão maiores chances de serem concretizadas”²⁹¹.

É mediante a construção do pacto que todas as informações da realidade espacial do município se transformam no *Projeto de Lei do Plano Diretor*: diretrizes passam a ser instrumentos com natureza jurídica e urbanística²⁹². O Guia traz o seguinte exemplo:

[...] a diretriz que orienta para “ampliar espaços para moradia popular em áreas com infraestrutura” deve ser considerada quando se delimitarem as ZEIS²⁹³, seja para urbanizar vilas e favelas, seja para ocupar vazios urbanos para produzir novas moradias. A diretriz que orienta para que se dê ‘apoio à economia popular e à pequena e média empresa’ deve traduzir-se em normas para o uso misto e abertura de novos espaços descentralizados para instalar as atividades²⁹⁴.

Em se tratando de uma lei complementar, explica Silva, o PD de autoria do Executivo deverá ser encaminhado à Câmara do Município, com conformidade com os tramites de qualquer lei complementar; porém, “certos protocolos que devem ser cumpridos, vislumbrando o manual de redação do Gabinete do Prefeito”²⁹⁵.

A *Discussão na Câmara Municipal e a aprovação* baseia-se no envio à Câmara Municipal, após ser apresentado em audiência pública para a população e os representantes de diversos setores da sociedade, para análise. O Guia explica que com a participação do Legislativo nas etapas da elaboração do PD, menor é a probabilidade de modificação ou

²⁸⁹ PILATI, op. cit.

²⁹⁰ MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEA, op. cit., p. 50.

²⁹¹ Ibid.

²⁹² Ibid.

²⁹³ Para maiores aprofundamentos acerca Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), consultar: RECH, Adir. Instrumento para um urbanismo socioambiental. In: RECH, Adir. (Orgs.). **Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana**. Caxias do Sul: EDUCS, p. 59-63.

²⁹⁴ MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEA, op. cit., p. 50.

²⁹⁵ SILVA, op. cit., p. 174.

alteração do texto (a ser convertido em lei), alterações que podem descaracterizar ou não condizerem com o resultado construído coletivamente²⁹⁶.

Silva explica que a Câmara Municipal é responsável pela convocação de audiência pública, neste estágio (legislativo) do processo do PD e deverá ser convocação para este tema em específico “para a discussão e aprovação²⁹⁷ do Plano Diretor, que podem ser na forma de audiências públicas ou outras formas abertas à população, de acordo com o regimento interno da casa”²⁹⁸. O autor explica, ainda, que há protocolos e demais formalidades que deverão ser seguidos, também conforme o regimento interno de cada Câmara, como por exemplo o número mínimo de quórum e sessões²⁹⁹ para o debate do PDP.

Implementar o Plano Diretor trata-se da realização do conteúdo expresso no Plano Diretor, estimulando as prioridades, mediante critérios pré-estabelecidos³⁰⁰. O *Monitoramento* é a última fase que o Guia do Ministério das Cidades aponta para todo o procedimento de construção coletiva do PDP que deve ser realizado mediante implementação de um sistema de gestão, que facilite a avaliação das mudanças urbanas, condizentes com o Plano aprovado³⁰¹.

Para Silva, a melhor maneira de controle para avaliar se o Plano está sendo cumprido, é justamente mediante participação popular:

A melhor metodologia de avaliação e controle do plano diretor é a participação popular, principalmente mediante suas entidades representativas ou organizações civis. De posse do resultado final de todo o processo, que deve ser o que foi impresso no Diário Oficial da Cidade ou no meio correspondente, pode a população reivindicar o cumprimento dele quando se sentir lesionada. Os meios para pressionar o governo municipal à execução do acordado são os instrumentos oferecidos pelo próprio Poder Público municipal, como as Secretarias e os Conselhos, e, em última instância, quando a capacidade de negociação estiver esgotada, a justiça, mediante ações civis públicas, no caso de entidades coletivas; ações populares, impetradas por qualquer cidadão; ou, por fim, uma representação no Ministério Público, que pode ser feita por qualquer pessoa ou entidade³⁰².

²⁹⁶ SILVA, op. cit., p. 174.

²⁹⁷ Silva estebece as etapas para a aprovação do PDP: “1) apresentação do Projeto de Lei do Plano Diretor com a Exposição dos Motivos para o Presidente da Câmara Municipal; 2) este poderá encaminhá-lo às Comissões correspondentes (Constituição e Justiça, Orçamentária etc.) e à assessoria legislativa da Câmara; 3) depois de aprovado por esses órgãos, o projeto de lei será encaminhado à Assembleia, que deverá analisá-lo, discuti-lo e apro-vá-lo (ou não), seja o todo ou as suas partes”. Continu o autor: “O projeto, depois de aprovado pela Câmara, só se converterá em lei depois de publicado no Diário Oficial do Município ou em meios de ampla divulgação na forma impressa, tendo pelo menos uma cópia arquivada no Arquivo Público Municipal ou em ambiente público próprio para ele”. Ibid., p. 176.

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Ibid.

³⁰⁰ MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEA, op. cit., p. 51.

³⁰¹ Ibid.

³⁰² SILVA, op. cit., p. 177.

Mediante publicação do Plano Diretor, no Diário Oficial da Cidade, o projeto se torna lei e entra em vigor na data da sua publicação. A figura abaixo representa todas as etapas metodológicas, propostas pelo Ministério das Cidades, de maneira resumida.

ETAPAS DA CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PLANO DIRETOR	ASPECTOS A DESTACAR
1 Constituir o Núcleo Gestor	Equipe de coordenação
2 Preparar o processo	As condições locais
3 Lançar e divulgar	Por que e como participar
4 Capacitar	O que é um plano Diretor
5 Ler a Cidade (Leitura Técnica e Comunitária)	A cidade que temos
6 Formular a estratégia	A cidade que queremos ter
7 Construir o Pacto e o Projeto de Lei	O caminho para a cidade viável
8 Discutir na Câmara Municipal, para aprovar	A cidade que podemos ter
9 Implementar projetos	A cidade em transformação
10 Monitorar	Por e para uma cidade melhor

Figura 1- Etapas da construção do Plano Diretor e aspectos a destacar
Fonte: Ministério das Cidades e Confea³⁰³

Importante salientar que em *todas* as etapas descritas acima a população participa, seja mediante representação no Núcleo Gestor Municipal ou por organizações, ou por participação individual, muito especialmente nas audiências públicas e debates designados. Afirma-se que esta abertura para construção de debates coletivos é um dos principais caminhos para o rompimento de paradigmas segregatórios socioespaciais, uma vez que a população, anteriormente excluída, é agora ator social, participante de todo o procedimento de projeto de cidade.

Assim, todos os procedimentos que se referem a construção do PD devem ser acompanhados pela população, com livre acesso e publicidade dos documentos produzidos. A audiência pública do Plano Diretor possui essa característica: possibilitar o diálogo entre administração pública municipal e sociedade civil (organizada ou não), na construção do planejamento urbano, com objetivo de promover o desenvolvimento do município – nas esferas econômica, social e ambiental – de maneira a assegurar o bem-estar e a sadia qualidade de vida da população. Após essa exposição das etapas metodológicas da construção do PDP, passe-se ao debate dos conceitos doutrinários, especificamente, acerca da audiência pública e a sua vinculação ou não às decisões.

³⁰³ MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEA, op. cit., p. 51.

O direito à cidade deve ser compreendido, nos ensinamentos de Harvey, não só como o usufruto dos benefícios existentes, disponibilizados pelos órgãos públicos, mas também como o direito de modificar e construir o espaço urbano³⁰⁴. Desta forma, para além de reivindicações na melhoria dos serviços prestados pelos órgãos governamentais, a população deve opinar, sugerir e demonstrar suas necessidades, bem como a administração local³⁰⁵ deve permitir essa participação e construir espaços apropriados e eficazes para tanto.

Em linhas gerais, diante do exposto na seção acima, extrai-se da letra da lei a existência de um *direito à cidade para todos*; a disponibilidade de estruturas que satisfaçam as necessidades de seus moradores; a proteção ao ambiente natural; a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões para o desenvolvimento urbano e; a cooperação entre governo e entidades privadas para suprir os interesses sociais. Fica claro, portanto, que os interesses defendidos pelo Estatuto da Cidade são coletivos, de ordem política, social e ambiental.

A audiência pública³⁰⁶ de elaboração ou modificação do Plano Diretor municipal, definida pelo Estatuto da Cidade, prevê que os debates com a população e associações representativas dos diversos seguimentos da sociedade serão promovidos pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais, bem como sua responsabilidade em dar publicidade e acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (art. 40, § 4º, incisos I, II e III)³⁰⁷. Como descrito acima, em todos os procedimentos da construção do PDP haverá a participação popular (mediante representantes de bairros, comunidades, etc., ou de maneira individual).

Neste contexto, vale ressaltar a ideia de Fernandez, ao afirmar que dentre as características dos “novos mecanismos participativos, impulsionados desde os anos 1990” pode-se citar o fato de não serem mecanismos orientados para um tipo de participação específica: ou seja, trata-se de contemplar cidadãos organizados e, sobretudo, não organizados, e de propiciar a abordagem generalista dos problemas, com uma “ação aberta pública e transparente”, por oposição à lógica do embate de interesses corporativos³⁰⁸.

³⁰⁴ HARVEY, 2013, p. 28.

³⁰⁵ Ressalta-se que o EC/2001 prevê a improbabilidade administrativa ao Prefeito que não garantir a participação da população na elaboração (mediante audiência pública) e na fiscalização do PD (publicidade para os documentos e informações produzidos. Cf. Art. 40, § 4º e Art. 52, inciso VI). BRASIL, Estatuto (2001).

³⁰⁶ Utilizar-se-á o conceito de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que define o instrumento da audiência pública como “um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando o aperfeiçoamento das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administradores exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual”. MOREIRA NETO, Diogo F. Audiências públicas. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out/dez. 1997, p. 14.

³⁰⁷ BRASIL, Estatuto (2001).

³⁰⁸ FERNÁNDEZ, op. cit., p. 26.

No capítulo IV, a audiência pública é prevista como um dos instrumentos de gestão de democrática da cidade, juntamente com os debates, conferências para assuntos de interesse urbano, consultas públicas, iniciativa popular em projetos de lei (art. 43, incisos I, II, III e IV)³⁰⁹. A audiência é também considerada diretriz da política urbana, quando a audiência pública é estabelecida além da elaboração do PD, como é o caso da previsão do art. 2º, incisos XIII, que define o debate entre população e Poder Público em processos de implantação de empreendimentos com efeitos negativos ao ambiente natural ou construído e na segurança/conforto da população³¹⁰.

Como por vezes se faz necessário destacar o óbvio, trata-se de um *direito* e não de uma reivindicação: a população tem o direito de participar de todas as fases da confecção do PD, desde o início dos trabalhos (quando da criação de um Núcleo Gestor Local), nas audiências públicas para a leitura e debate do texto – com a aprovação parcial e a aprovação final. Nesse sentido, afirma Saule Júnior:

O planejamento participativo tem como elemento obrigatório a participação popular em todas as suas faces, o que pressupõe a adoção de mecanismos de controle popular para as ações do Executivo e Legislativo. Os mecanismos de participação popular são destinados a tornar transparente o processo de planejamento, com o intuito de romper com o modelo tradicional, que tem possibilitado diversas práticas lesivas de corrupção, troca de favorecimentos e práticas fisiológicas no campo institucional³¹¹.

Diante dessas informações preliminares, cabe o questionamento doutrinário sobre a natureza jurídica da audiência do PDP, uma vez que dará suporte às experiências que serão apresentadas no próximo capítulo desta dissertação e por haver divergência doutrinária.

Para a doutrina, são basicamente dois os posicionamentos acerca da natureza jurídica da audiência pública: (i) *vinculativa*, isto é, o Administrador Público deverá utilizar dos resultados das audiências para compor a decisão final; e (ii) *não-vinculativa*, uma vez que a audiência pública é realizada para esclarecimentos de dúvidas e informar à população acerca das decisões a serem tomadas pelos administradores.

Os autores³¹² filhados à noção de eficácia vinculante dos resultados deliberados com a população, a exemplo de Maria Paula Dallari Bucci, defendem que as audiências públicas, ao

³⁰⁹ Ibid.

³¹⁰ Ibid.

³¹¹ SAULE JR, Nelson. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 62.

³¹² Dentre outros, Cf.: OLIVEIRA, Gustavo Henrique J. As audiências e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 209, p. 153-167, jul./set. 1997; SAULE JR., Nelson. A participação dos cidadãos no controle da administração pública. **Instituto Pólis**. (1998). Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/840/840.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2015. BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão

serem caracterizadas sem vinculação de decisão por parte da administração pública, poderiam parte do seu sentido, uma vez que “teriam papel apenas figurativo”³¹³. Ressalta-se tema já discutido no capítulo anterior: se a população não vislumbra que sua participação, de fato, é consideravelmente importante para mudanças reais das desigualdades socioespaciais, e que haverá um diálogo entre comunidade e administração, pode ser que o índice de participação nas audiências públicas seja pequeno, contradizendo o pressuposto de gestão democrática, estabelecido pelo EC/2001.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, com base nas ideias do também defensor dessa posição, Gustavo Henrique J. Oliveira, esclarece a dupla distinção da eficácia vinculatória:

A eficácia vinculatória [...] não necessita ser plena para caracterizar-se uma audiência pública. [...] há vários graus de intensidade e níveis de profundidade da vinculação da Administração Pública aos resultados alcançados no processo consultivo, podendo-se distinguir dois grandes grupos: as audiências públicas que se dão numa fase instrutória e aquelas que ocorrem numa fase decisória da ação administrativa. Embora ambas eficazes, sê-lo-ão distintamente para vincular a Administração Pública, pois as orientações substantivas colhidas na fase introdutória só poderão ser contrariadas pelo órgão público competente para decidir sob motivação realista e razoável, ao passo que as diretrizes recebidas em fase decisória, ao revés, não podem ser afastadas pela Administração, salvo por vício de forma.³¹⁴

Por sua vez, autores³¹⁵ filhados à noção de não-vinculação, de caráter consultivo à população, a exemplo Mariana Mencio, entendem o problema no seguinte sentido:

a audiência pública é instituto de participação popular de **caráter não vinculante**, que serve para o esclarecimento e informação dos aspectos e questões polêmicas, envolvidas em trono das decisões administrativas ou dos projetos de lei a serem adotados pelos Poderes Executivo e Legislativo. As audiências são **consultivas e opinativas**, sendo que seus resultados servem apenas para motivar decisões políticas

democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 322-341. MARTINS JR., Wallace Paiva. Participação popular no Estatuto da Cidade. In: FINK, Daniel R. (coord.). **Temas de direito urbanístico 4**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 2005; MOREIRA NETO, Diogo F. **Mutações do direito administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

³¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 322-341, p. 335.

³¹⁴ MOREIRA NETO, Diogo F. **Mutações do direito administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 205.

³¹⁵Cf., dentre outros: FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 230, p. 237-249, out./dez. 2002; PRESTES, Vanêsa B. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV). **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo. N. 37, p. 78-95, jan/mar. 2005. PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

[...] sobretudo quando o entendimento por parte dos administradores for diferente da autoridade pública condutora do processo³¹⁶. (sem grifos no original)

Eduardo F. Bim afirma que as audiências públicas do PDP são as mais litigiosas (juntamente com as audiências do licenciamento ambiental) por incompreensão do instituto, “não sendo raro confundi-lo com o plebiscito, e pelo equívoco de se considerar de iniciativa reservada do Executivo a iniciativa de leis urbanísticas, incluindo o plano diretor”³¹⁷. A considerar, ainda, pelo fato da legislação ser relativamente recente – em que pese as diversas alterações de prazos finais para a elaboração do PD, já mencionado anteriormente –, trabalhasse com conceitos, institutos e abordagens novas.

Vanêsa B. Prestes salienta que os resultados de uma audiência pública deverão ser levados em conta pelo administrador, porém sem vinculação:

A Administração Pública não está vinculada às decisões da audiência pública, até porque podem ser contraditórias. Precisa analisar e avaliar o que foi colocado nestas audiências, motivando sua decisão, dizendo os porquês e enfrentando as questões colocadas pela participação³¹⁸.

Mencio pondera, ademais, que por maior que seja o esforço de divulgação das audiências públicas, nem toda a população estará presente, ou seja, “não é razoável que apenas uma minoria, que compareceu, possa deliberar em nome de outros setores da sociedade”. A autora argumenta, por fim, que a democracia participativa não pode se sobrepor à democracia representativa (oportunidade em que toda a população pôde votar e eleger seus representantes políticos, mediante “eleições livres e democráticas”)³¹⁹.

Acredita-se que há certa confusão entre o que é a audiência pública do PD. O fato do EC/2001 não disciplinar a metodologia³²⁰ a ser seguida, colabora com essa tese. A Audiência

³¹⁶ MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 197.

³¹⁷ BIM, op. cit., p. 207.

³¹⁸ PRESTES, Vanêsa B. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV). **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo. N. 37, p. 78-95, jan/mar. 2005, p. 84.

³¹⁹ MENCIO, op. cit., p. 155.

³²⁰ O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul colabora com essa conclusão, ao julgar a ADIn 700019551563, original da Comarca de Porto Alegre. Segue a ementa: ADIN. PLANO DIRETOR. PARTICIPAÇÃO POPULAR. ESTATUTO DA CIDADE. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. INOCORRÊNCIA. PARTICIPAÇÃO POPULAR. FORMA. AUTONOMIA MUNICIPAL. 1. Segundo a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) - que regulamentou o artigo 182 da Constituição da República - **deve ser garantida a gestão democrática por meio de audiências públicas, debates, publicidade e amplo acesso a documentos e informações, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização. Não disciplinou, todavia, o Estatuto da Cidade o procedimento a ser seguido**. 2. É da competência dos Municípios, no exercício da autonomia municipal, definir a forma a ser adotada para garantir a participação popular na elaboração do plano diretor. 3. Na falta de definição legal pelo Município da participação popular no processo de elaboração do plano diretor, a realização de audiências públicas, antes da remessa do projeto à Câmara de Vereadores, é suficiente para garantir a exigência da participação popular.

pública do PDP é peculiar e se difere das demais audiências disciplinadas por outras legislações. Até porque se está falando em gestão democrática do espaço urbano, em construção coletiva do projeto de cidade, conteúdo inovador trazido apenas pelo EC/2001.

Não obstante o fato de as regulamentações existentes do Conselho das Cidades, anteriormente explicadas, não possuírem caráter coercitivo³²¹ (no sentido de serem consideradas obrigatórias), elas deverão ser consideradas na metodologia de organização dos trabalhos como modelo a ser seguido e também poderão servir de orientação para que as metodologias sejam incorporadas no Regimento Interno³²² da Câmara Municipal.

Ao esclarecer acerca das exigências legais, a serem cumpridas pelo Prefeito, Gasparini esclarece:

ao deixar de satisfazer essas exigências o Prefeito Municipal atenta contra os princípios da Administração Pública, ou seja, viola os princípios da legalidade e da publicidade ou transparência. Sua ação, por isso, enquadra-se na figura infracional do art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, ou seja, Lei federal nº 8.429/92, e o sujeita às sanções do art. 12, III, também dessa lei. Com efeito, estabelece este artigo que independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito, na hipótese do art. 11, ao ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos³²³.

Não menos importante é a confusão, extremamente comum, entre as audiências do Plano Diretor e outras audiências públicas. O EC/2001 define a gestão democrática a ser realizada mediante construção comunitária do PDP, abrindo o processo para o debate com toda a coletividade. Não se trata de um procedimento formal de caráter informativo ou

Hipótese em que eventual deficiência na participação importaria em ilegalidade por violação à lei nacional nº 10.257/2001, e não em violação direta à Constituição. Ação julgada improcedente. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** Nº 70019551563, Tribunal Pleno, Rel. Des. Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 27/08/2007, DJ 15.10.2007.

³²¹ BIM, op. cit, p. 209.

³²² Gasparini explica que até o número de deliberações e audiências públicas dependerá “do que estiver estabelecido na Lei Orgânica ou no Regimento Interno da Câmara de Vereadores”. E complementa: “Assim, a Câmara de Vereadores deve dispor em seu Regimento Interno sobre o cumprimento dessas obrigações, prescrevendo quantas serão as audiências e debates, o momento e o local de sua realização, como serão convocados os segmentos representativos da comunidade e a própria população e com que antecedência serão eles informados e municiados com cópias do projeto de lei do Plano Diretor e dos documentos e informações que lhe são pertinentes”. GASPARINI, Diogenes. Aspectos jurídicos do plano diretor. **Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo**. v. 1. n. 1. pp. 91-125, 2004, p. 103. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/488/486>>. Acesso em: 20 out. 2014.

³²³ Ibid., p. 119-120.

esclarecedor; também o é, mas consiste, sobretudo, em procedimento de construção coletiva do projeto de cidade.

Desta forma, entende-se que o EC/2001 deverá conter diretrizes e metodologias para a condução e legitimidade da audiência pública, uma vez que esta é instrumento fundamental da gestão democrática e se difere de outras audiências públicas, de caráter apenas consultivo (como por exemplo, as audiências do EIA/RIMA). Ademais, justifica-se essa ampliação na legislação a fim de evitar o sobre carregamento do Poder Judiciário, que encontra inúmeros julgados sobre o tema, conforme já mencionado no capítulo anterior.

Reconhece-se a autonomia do Município, conforme dispositivo constitucional (art. 18, CRFB/88) e afirma-se o posicionamento de que os procedimentos específicos devem ser disciplinados no Regimento Interno da Câmara Municipal. Entretanto, entende-se que algumas diretrizes gerais deverão ser disciplinadas com abrangência nacional (dispostas, preferencialmente, em lei federal, talvez como emenda ao EC/2001), uma vez que se trata de metodologia a ser aplicada em qualquer município, sem afetar as peculiaridades inerentes a cada localidade.

Não obstante, a positivação não pode ser considerada a solução de todos os problemas inerentes ao planejamento urbano, ao perigo de entrar num formalismo, onde os procedimentos formais são mais importantes que o direito material (o direito coletivo à cidade e o direito à participação popular na gestão democrática). O direito de caráter formal deve viabilizar ou instrumentalizar a concretização do direito material, não pode se sobrepor a ele.

Assim, afirma-se que a norma é lacunosa com diz respeito a como deve ser uma audiência pública. Entretanto, a norma faltante não pode engessar aos moldes do processo civil, por exemplo. Deverá ser pautada em exigências mínimas, em parâmetros básicos de procedimento, mecanismo para assegurar a inclusão dos atores sociais e impedir favorecimentos ou o descumprimento da lei em geral, sob pena de: (i) provocar injustiças; (ii) sobrecarregar o judiciário; (iii) impedir o exercício do direito à cidade sustentável, cobrindo com uma aura de legitimidade uma decisão pautada por apenas imperativos de ordem econômica; ou, ainda, privilégios pessoais ou institucionais de toda a ordem.

A falta de densidade normativa para o regime da audiência pública do Plano Diretor também pode ocasionar litígios, confusões e distorções dos preceitos democrático-participativos que fundam a Política Urbana do Brasil. Entende-se que o problema mais grave, com respeito à compreensão teórica das audiências públicas no contexto do PDP, diz respeito à natureza deste procedimento.

No presente trabalho, de maneira coerente com seu marco teórico, sustenta-se que a chave para a compreensão do significado das audiências públicas reside na interpretação da Constituição Federal à luz do direito romano de contraponto³²⁴, com a retomada do coletivo enquanto titular de direitos e a releitura da função social da propriedade, conforme esboçado no capítulo anterior. Ao libertar-se a dimensão não adversarial do coletivo, como defende Pilati³²⁵, abre-se a possibilidade de uma verdadeira democratização do processo administrativo. Nesta dimensão, não faz sentido discutir se a decisão decorre da deliberação de uma assembleia ou se ela é tomada pelo administrador. Não que a pergunta em si não seja pertinente. O problema é que ela restringe-se a uma dicotomia própria do paradigma da modernidade, já insuficiente para lidar com a tutela dos direitos de caráter coletivo ou social (que, como já explicado anteriormente, caracterizam propriedades especiais constitucionais).

Esta afirmação requer maiores esclarecimentos. A audiência do PDP, por um lado, não consiste em um procedimento deliberativo no sentido legado pela modernidade; ou seja, não pode ser simples votação, e não pode ser, simplesmente, uma decisão da sociedade. A própria constitucionalidade desta interpretação poderia ser questionada, na medida em que não se trata da manifestação do sufrágio universal, tal como se dá no processo eleitoral, nem de uma tomada de votos prevista em lei. Nesta configuração, um procedimento deliberativo e vinculativo, pautado apenas no interesse e no voto de cada indivíduo presente, poderia se sobrepor (ou, ao menos, estaria presente esse risco) à missão do administrador, que é a de fazer cumprir a lei e zelar pelo interesse público, quer agindo de maneira discricionária ou vinculada. Faz-se pertinente, ainda, o argumento de que nunca se pode contar com toda a sociedade, ou mesmo com a representação de rigorosamente todos os setores desta sociedade, conforme já argumentado. Ademais, seria injusto confiar diretamente a uma pequena parcela da sociedade uma decisão que trará consequências a todos. Melhor seria, por este raciocínio, que a decisão fosse tomada apenas pelo administrador, detentor do *múnus* público.

Por outro lado, a audiência também não consiste em procedimento meramente consultivo, ou meramente opinativo. Muito embora esta seja a posição de diversos teóricos na matéria, entende-se que tal posição decorre do fato de que, ao rejeitar a solução anterior (audiência com caráter plebiscitário), não haveria, dentro do “paradigma da modernidade”, outra solução possível. Já essa solução, não obstante, traz uma série de perguntas: como afirmar que se trata de um procedimento participativo, calcado na ideia de democracia

³²⁴ PILATI, op. cit., Introdução.

³²⁵ Ibid., p. 03.

participativa, se a decisão cabe exclusivamente ao administrador? Caso a autoridade que preside a audiência ignore completamente todas as demandas, questionamentos e sugestões dos presentes, apenas sustentando de forma acrítica seu projeto inicial, não restaria um sentimento generalizado de impotência? A decisão não seria ilegítima? Se a decisão foi, *de fato*, tomada a “portas fechadas”, influenciada apenas pelos atores privados que têm “acesso” privilegiado à autoridade, porque a lei teria adjetivado de “participativo” o Plano Diretor? Como conciliar esta mazela concreta, da audiência performativa, com a determinação legal de que o planejamento municipal deve ser construído com a participação da sociedade?

Com base na matriz teórica adotada, entende-se que as duas soluções esboçadas acima são limitadas e, simultaneamente, possuem cada qual seu momento de verdade. O reconhecimento da autonomia dos bens coletivos à maneira de Pilati³²⁶, permitiria superar mais essa dicotomia moderna e, alçando a sociedade à condição de sujeito de direitos coletivos, repensar os “processos de exercício e de proteção dos direitos coletivos”, bem como “o papel desempenhado pelo Estado nesses processos e nesses direitos”. Assim, no Plano Diretor, as decisões devem ser construídas de forma processual e participativa. Cabe às autoridades públicas *coordenar* esse processo. As audiências públicas não constituem um momento meramente informativo (até porque a informação prévia é pré-requisito para o seu sucesso), nem um procedimento de caráter plebiscitário. Constituem, sim, um dos momentos de um processo decisório participativo.

Na linha do resgate do coletivo, quem toma decisões não é *apenas* o indivíduo-proprietário ou *apenas* o Estado, por intermédio dos representantes eleitos. Ao lado destes dois atores deve ser acrescido um terceiro, cujo papel foi descaracterizado pelo direito das codificações, e que, pela Constituição de 1988, recupera sua dignidade: o *coletivo*, ou a sociedade. Se a decisão sobre a propriedade individual pertence ao plano privado, a decisão sobre as propriedades coletivas (tais como o meio ambiente e o direito à cidade) “não prescinde do devido procedimento democrático participativo”. Por outras palavras, a propriedade coletiva, que é uma propriedade especial constitucional, é tutelada justamente no plano participativo, e “é exercida sob manto político-institucional próprio; é configurada como propriedade procedimental e o seu exercício e tutela transformam os papéis das instituições representativas tradicionais”.³²⁷ O guia elaborado pelo ministério das cidades, que serve como

³²⁶ PILATI, op. cit., p. 04.

³²⁷ PILATI, op. cit., p. 07-08.

uma espécie de cartilha a ser seguida na elaboração do PDP, vai exatamente nessa direção, sem explorar diretamente o problema da natureza jurídica.

Deste modo, a questão não pode ser abordada de maneira simplista. As audiências do PDP integram, sim, um procedimento decisório; isso não é o mesmo que afirmar que a decisão será tomada pela administração, ou que a decisão será tomada pelos presentes em audiência. Trata-se de um conjunto complexo de procedimentos a ser coordenado pela gestão municipal em parceria com quaisquer membros da população que possam e queiram participar da elaboração do PDP, nos limites da lei. Na audiência, deve ser assegurada, aos presentes, a oportunidade da fala, segundo o princípio (de origem grega) da *isegoria*: qualquer cidadão pode manifestar-se sobre os assuntos comuns, e deve ser ouvido e levado a sério pelos seus pares, de maneira que os seus argumentos possam, de um modo ou de outro, a integrar a decisão final, ainda que publicamente respondidos, minimizados ou refutados.

A **população** deve ter oportunidade de fazer seus questionamentos, críticas, sugestões, reivindicações, bem como de fiscalizar a atuação dos agentes públicos, resultando num processo decisório transparente e eficaz. Não se deve jamais perder de vista que o cidadão aparece, na audiência pública, como “condômino”, ou “coproprietário” de bens de natureza coletiva, que podem ser classificados como “propriedades especiais constitucionais”. Dentro desta lógica, se insere o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito ao patrimônio cultural, e o direito à cidade sustentável, dentre outros previstos pela Constituição. Não se trata, portanto, na perspectiva da matriz teórica adotada, de mera sondagem de uma entidade abstrata chamada sociedade, definida negativamente, por oposição ao indivíduo-proprietário e ao Estado burocrático; enfim, com existência meramente sociológica. Trata-se, sim, do exercício de um direito pelo seu titular coletivo, exercício este que se dá processualmente³²⁸.

Por sua vez, o papel tradicional da **autoridade pública**, no modelo proposto, deve ser transformado, mas no sentido de transcendência, e não de superação. O processo de construção do PDP constitui excelente exemplo de mecanismo jurídico que aponta para aquilo que Pilati designa “paradigma pós-moderno” (com a ressalva de que as audiências públicas sejam entendidas como espaço de manifestação jurídica de um coletivo personalizado, titular de direitos).

Assim é que, para fins do presente trabalho, cabe ao *Prefeito* convocar as audiências públicas e dar início aos trabalhos de elaboração do PDP. Cabe ao *Núcleo Gestor*, composto

³²⁸ Ibid.

de representantes da administração pública e da sociedade civil, coordenar a elaboração dos trabalhos. Este núcleo será responsável, também, por coordenar a leitura comunitária, mediante audiência pública, da realidade do município, esclarecer dúvidas, prestar informações e, sobretudo, colher subsídios para a construção do projeto de lei do PDP. Após a construção do texto-base do PDP, cabe ao *Núcleo Gestor* apresentar o texto à população para discutir estratégias e realizar leituras sistematizadas, momento em que as diretrizes se transformam em instrumentos dotados de caráter urbanístico e jurídico. Cabe à *Câmara de Vereadores*, de posse do projeto construído, convocar audiências para debater com a população (parte dele deve ser construído publicamente), para que, então, o projeto se torne lei,³²⁹ mediante publicação no Diário Oficial do Município. Em caso de não aprovação do texto pela Câmara Municipal, este não pode ser alterado pelo próprio legislativo; deve ser novamente submetido ao debate, conforme a melhor doutrina. Isso ocorre, mais uma vez, justamente porque o Plano Diretor deve ser *participativo*.

O ato administrativo, em todas as etapas do procedimento de construção do PDP, deve revestir-se de todas as qualidades exigíveis para os atos administrativos em geral. Sobretudo, o agente público deve zelar pelo bem comum e pela obediência aos princípios constitucionais da Administração Pública (Art. 37, CRFB/88). Toda e qualquer decisão deve obedecer aos limites da lei, pautar-se na impessoalidade, na moralidade, na publicidade e na eficiência. Pode-se afirmar, por isso, que o caráter de manifestação da “democracia participativa”, inerente ao PD, não desfaz, e sim suplementa o funcionamento clássico das instituições.

A título de exemplo, o planejamento da ocupação do solo urbano não deixa de estar pautado pelos instrumentos da política urbana (tais como as normas de zoneamento³³⁰, instrumento fundamental sem o qual a ocupação ordenada da cidade não é viável³³¹), apenas pelo fato de adotarem-se audiências públicas efetivamente participativas, no sentido forte da expressão.

Em um paradigma simultaneamente representativo e participativo, seguindo o modelo de Pilati, os bens e direitos coletivos ganham outra dimensão, evidenciada no objeto de estudo desta dissertação. Os bens coletivos são absolutos, uma vez que oponíveis *erga omnes*,

³²⁹ “[...] a Câmara de Vereadores, no final, aprova o que foi decidido na discussão coletiva, à semelhança da *auctoritas patrum* do Senado Romano”. PILATI, op. cit., p. 50.

³³⁰ O tema já foi tratado pela autora em coautoria com o orientador, Prof. Dr. Adir Ubaldino Rech, especificamente no zoneamento de espaços de interesse turístico. Cf. RECH, Adir Ubaldino; GRASSI, Karine. O zoneamento do turismo como instrumento socioambientalmente sustentável. In: RECH, Adir Ubaldino. (Org.). **Instrumentos de Desenvolvimento e Sustentabilidade Urbana**. 1ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2014, v. 1, p. 142-142.

³³¹ Cf., sobretudo, RECH, Adir; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor na área urbana e rural**. Caxias do Sul: EDUCS, 2010, p. 102.

inclusive contra o Estado, justamente no contexto de sua tutela coletiva, participativa e inclusiva. Ademais, são bens

imprescritíveis, porque insuscetíveis de apropriação particular a qualquer título; perpétuos e necessários, no sentido de que são pressupostos fundamentais da vida, não podendo faltar. Desfrutam da condição de direito subjetivo fundamental de uma universalidade de condôminos. Desencadeiam pretensões perante qualquer pessoa, poder, autoridade ou legislador que os possa violar. E no campo do exercício e tutela exigem regime democrático de participação direta, mediante diretrizes de efetividade processual e de construção participativa das soluções.³³²

Com essa “personalização” da coletividade, enquanto titular de propriedades coletivas extrapatrimoniais, o planejamento urbano só tem a ganhar: não apenas do ponto de vista de uma legitimação política democrática, senão também do ponto de vista técnico e científico. Neste contexto, Fernández descreve uma tendência de ampliação, na Europa e em outras partes do mundo, da participação em âmbito local de grupos tradicionalmente alijados de canais formais de participação, vinculando-os aos desenhos das políticas públicas. Nesse novo contexto, a ideia é conciliar, na democracia, os imperativos de *participação* e *eficiência*. Isso ocorre em razão da crise de confiança nos mecanismos democráticos tradicionais. Não é exagero dizer que existe uma demanda global por uma relação mais direta da população com os assuntos públicos³³³.

Assim, no modelo democrático participativo emergente, é de bom tom que as soluções desenhadas sejam, ao menos, colocadas à prova do debate bem informado, com a coletividade aberta de leigos e peritos, sejam organizados ou não em entidades, por oposição à lógica burocrática e tecnocrática. Isso faz sentido pela própria estrutura do pensamento científico, pois em ciências uma afirmação torna-se tanto mais consistente e mais legítima quanto mais for submetida à crítica e ao questionamento, técnico ou valorativo.

O mesmo vale para as denúncias de corrupção no seio da administração pública em geral: se as peças que vão compor o documento final do PDP são submetidas ao debate público informado, nada se perde em face do modelo tradicional, apenas se ganha em legitimidade. Portanto, a presença de um coletivo com voz jurídica, com dignidade constitucional, apenas enriquece o processo decisório: não abre as portas para o privilégio, para a ineficiência ou para a negação de direitos; tende, pelo contrário, a minimizar essas deformações.

O presente capítulo procurou situar as audiências públicas do Plano Diretor tanto no seu contexto legislativo quanto no seu contexto constitucional. Para tanto, o marco teórico

³³² PILATI, op. cit., p. 119-120.

³³³FERNÁNDEZ, op. cit., p. 23.

representado pela obra de Pilati forneceu o substrato conceitual necessário a fim de compreender a natureza jurídica deste instituto da política urbana, bem como as potencialidades que ele guarda no enfrentamento dos problemas contemporâneos. No contexto deste trabalho, o sucesso de tal enfrentamento consistiria na concretização do direito à cidade, sobretudo em face das forças tendentes a reduzir a cidade à lógica da mercadoria. É sob esta perspectiva que, no próximo e último capítulo, serão analisados e interpretados os problemas, e as inconsistências enfrentadas, no caso concreto, pelas cidades que integram a pesquisa documental e jurisprudencial proposta. Esta amostragem das interações sociais e políticas em torno do instituto permitirá, ao cabo, avaliar as qualidades e os limites do arcabouço normativo que rege as audiências públicas do PDP.

4 ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR DAS CIDADES DA REGIÃO SUL DO PAÍS

Após a fixação do marco teórico do direito à cidade sustentável e as previsões legais de participação popular para a proteção do ambiente natural e urbano, especialmente a previsão de planejamento e gestão democrática do solo urbano, este capítulo final analisará experiências participativas em torno da elaboração ou revisão dos Planos Diretores municipais ocorridas nos três Estados do Sul do Brasil – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O objetivo é verificar o grau de aplicabilidade do Estatuto da Cidade no que se refere à participação popular e à adequação da gestão municipal, de caráter democrático, mediante audiência pública e demais procedimentos participativos para a criação do Plano Diretor Participativo.

O material utilizado são os documentos disponibilizados pelo Ministério das Cidades no denominado *Banco de Experiências*, que diz respeito aos relatórios coletados por profissionais indicados ou enviados pelas prefeituras de maneira livre. Por ser um banco de dados em constante alteração, as cidades disponíveis dos Estados selecionados são, até a data final da presente pesquisa (2015): Araucária, Castro, Londrina, Maringá, Chapecó, São José, Bagé, Pelotas, Santa Maria, São José do Norte e Viamão.

O *Banco de Experiências* é uma das ferramentas utilizadas³³⁴ para difundir a ideia de renovação no planejamento urbano após a aprovação do EC, em 2001, pelo Ministério das Cidades. A relevância em abordar os resultados dessas experiências está no fator da inovação: os dados são os primeiros após a fixação do novo marco legal do planejamento urbano³³⁵, que previu com a gestão democrática como ponto principal de renovação no plano de cidade.

³³⁴ No ano de 2005, o Ministério das Cidades lançou a Campanha Nacional *Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos* e forneceu materiais para auxiliarem na construção do PDP nas cidades, ajuda financeira de R\$ 55 milhões de reais, auxílio técnico de universidades e outros recursos financeiros para que os núcleos estaduais pudessem capacitar os municípios e acompanhar a elaboração dos Planos. BRASIL. Ministério das Cidades. **Campanha Plano Diretor**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/350-campanha-plano-diretor.html>>. Acesso em 20 jan. 15.

³³⁵ Vale lembrar, ainda, que O Ministério das Cidades forneceu o *Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos*, para esclarecimentos de dúvidas gerais. No item *Planejamento Participativo: construir cidades melhores e mais justas*, retira-se: “Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial e concretize-se na forma de ação participativa, os processos de elaborar planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios. [...] Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor”. MINISTÉRIO DAS CIDADES;

Justifica-se, aqui, a necessidade de avaliação de tais experiências para a ampliação do conhecimento prático e das possíveis limitações e percalços encontrados pelas Prefeituras na fixação da gestão democrática, ao passo que esse modelo de gestão compartilhado com a população é inovador, no que se refere o planejamento urbano. Nas palavras de Cymbalista,

sem perder [a] ponte entre academia e a intervenção prática, o momento atual é fundamental que nossa capacidade crítica seja utilizada para realizar um balanço sistêmico a respeito das experiências recentes de criação de instrumentos de planejamento e gestão urbanos. Após o período de construção massiva de planos diretores, qual o saldo resultante? Em que medida, e sob quais condições, ocorreu um efetivo empoderamento dos segmentos historicamente marginalizados na definição da política urbana municipal? Os processos tem uso realmente emancipadores? Em quais condições as tradicionais relações de clientelismos, favorecimentos e constituição de currais eleitorais têm sido efetivamente combatidas? Os instrumentos de regulação urbanística resultantes desses processos têm efetivamente um caráter redistributivo? A gigantesca ilegalidade urbanística está efetivamente sendo enfrentada, e com que resultados?³³⁶

É seguindo o sentido de questionamento que este capítulo pretende verificar, mediante a análise das 11 cidades sulistas, quais os principais pontos em comum das experiências relatadas e quais as dificuldades/aprendizados que se podem retirar para o melhoramento da participação popular nas audiências do PDP.

4.1 O Banco de Experiências e a Audiência do Plano Diretor

Disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades, o *Banco do Experiência de Planos Diretores Participativos* consiste na compilação de descrições das experiências na elaboração ou modificação dos PDP em todo o país, na ótica do Estatuto da Cidade, isto é, mediante uma gestão democrática e sustentável, preceitos fixados desde a aprovação da lei em 2001. As experiências são exemplos de ideias e metodologias que serviriam de referência às cidades que ainda não haviam concluídos os trabalhos de revisão ou elaboração do PDP, em dezembro de 2005³³⁷, data da sistematização das experiências.

CONFEA. **Plano diretor participativo:** guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 158 p.

³³⁶ CYMBALISTA, op. cit., p. 30.

³³⁷ Em razão da sistematização ter ocorrido nessa data, alguns relatos de municípios, como se verificará a seguir, carecem de todas as informações relativas à participação popular, uma vez que o plano diretor não havia sido concluído em tempo. Recordar-se que a data limite de aprovação dos PDP foi ampliada: num primeiro momento a data limite era de cinco anos, a contar da data em vigor do EC (art. 50), ou seja, 2006; A lei Nº 11.673 de 08 de maio de 2008 modificou a redação do referido artigo e o prazo para conclusão dos planos ficou para 30 de julho de 2008. Em justificativa, os profissionais que compilaram os dados, informam que, na construção do Banco de Experiências, “optou-se por processos concluídos ou não, cujas ações realizadas e soluções formuladas pudessem auxiliar de uma maneira ou outra”, na formulação de exemplos diversos, em todo o país. ROLNIK,

A sistematização das experiências realizou-se por 17 profissionais atuantes em universidades, acessórias técnicas ou ONGs, de diferentes estados, e com experiência em planejamento participativo³³⁸. Os profissionais e o Ministério das Cidades definiram a metodologia de trabalho, bem como que elementos eram essenciais para coleta dos dados, de maneira que cada ficha do banco de experiências possui modelo padrão, com informações básicas de cada município³³⁹. Em nível nacional, existem 65 experiências disponíveis, que envolvem 162 municípios, com relatos de diversas naturezas: “processo de mobilização, participação, capacitação, debates e pactuação de propostas de planejamento e gestão territorial a partir de leituras técnicas e comunitárias sobre as potencialidades e problemas de cada realidade local”.³⁴⁰

Para reunir as fichas dos 162 municípios, o Ministério das Cidades utilizou 3 canais de captação das informações mediante: i) equipe ministerial – responsável pela gestão de repasses financeiros do Governo Federal para auxiliar as cidades na elaboração do PDP – que viajou em busca da coleta das experiências em diversos Estados; ii) chamada pública do Ministério para o fornecimento voluntário das experiências, que recolheu 53 fichas e; iii) informações dos 17 profissionais que sistematizaram os relatos³⁴¹.

A presente dissertação analisará as fichas das cidades do Sul do país, num total de 11 relatórios. No primeiro Estado, Paraná, as experiências participativas são de quatro cidades: Araucária (referente ao ano de 2005), Castro (2005), Londrina (2005) e Maringá (2004). No que tange ao Estado de Santa Catarina, encontram-se disponíveis os relatos de duas cidades, Chapecó (reuniões, oficinas para debate e aprovação do Plano Diretor, referente ao ano de 2003) e de São José (participação da população na definição de macrozoneamento, referente ao ano de 2004). Por fim, acerca do Estado do Rio Grande do Sul estão disponíveis as experiências participativas das cidades de Bagé (2006), Pelotas (2001), Santa Maria (2004), São José do Norte (2006) e Viamão (2006). Desta forma, serão analisadas onze cidades do Sul do Brasil.

Os documentos utilizados, individualmente separados por cada cidade, apresentam: (i) *as características e o contexto local* de cada município (número de habitantes, crescimento territorial, insuficiência de estrutura urbana, desenvolvimento socioeconômico etc.), (ii)

Raquel; SCHASBERG, Benny; PINHEIRO, Otilde Macedo. (Org.). **Plano diretor participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005, p. 54.

³³⁸ Ibid., p. 53.

³³⁹ Ibid.

³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ Ibid., p. 54.

categoria (cidade com mais de 20,000 habitantes, área de interesse área turismo, área de empreendimentos com significativo impacto ambiental, integrante de região metropolitana ou aglomeração urbana, etc.), (iii) *descrição das experiências* em torno da participação popular e as recomendações, alerta e aprendizados. No documento padrão, para todos os municípios, encontram-se também: (v) *dados dos colaboradores, coordenadores, instituições*, (v) a *existência* ou não de *consultorias* e o *valor cobrado*, (vi) *períodos de elaboração* do Plano Diretor, (vii) *contatos para informações extras*, bem como (viii) *número da lei aprovado* e as (ix) *pessoas entrevistadas* que relataram, mediante entrevista, sua experiência pessoal nos trabalhos conjuntos e debates.

As cidades deverão levar em consideração a obrigatoriedade de elaborar o PDP, referente ao número de habitantes (20.000 mil ou mais) consoante Art. 41, I, EC/2001, o Censo Demográfico do IBGE do ano 2000 (art. 2º, § 1º, Res. Nº 25/2005, Conselho das Cidades).

Em conformidade com o Art. 3º, § 1º, da Resolução N º25/2005 do Conselho das Cidades³⁴², há a orientação de que o procedimento de elaboração, implementação e execução do PDP deve ser compartilhado e coordenado por meio da participação efetiva – entre poder público e sociedade civil – para todas as etapas (do início dos trabalhos até a tomada de decisões), os relatos analisados a seguir mencionarão equipes, coordenações e outras modalidades de gerenciamento dos procedimentos. Ademais, o Guia elaborado pelo Ministério das Cidades, como já apresentado, contém etapas sugestivas para aplicação da gestão democrática em todas as fases de elaboração do PDP.

4.1.2. Bancos de Experiências no Paraná

As cidades analisadas a seguir, comportam dados e características de diversas categorias (econômica, social e ambiental), e continham experiências também bastante diferenciadas. Ressalta-se que algumas cidades, na época da coleta dos dados, não haviam

³⁴² É a redação do referido artigo: “Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade. §1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões. § 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado”. CONCIDADES. Conselho das Cidades. Resolução Nº 25, de 18 de março de 2005. **Diário Oficial da União** – DOU Seção 1, edição nº 60, p. 102, de 30/03/2005.

terminados seus procedimentos de elaboração do PDP, mas com informações relevantes, por isso nenhuma cidade disponível foi descartada.

4.1.2.1. Araucária: organização e realização para revisão do Plano Diretor (2005)³⁴³

O conteúdo do Banco de Experiências de Araucária³⁴⁴, referente ao ano de 2005, baseia-se na revisão do Plano Diretor da cidade, estruturação de núcleo para pesquisa e planejamento urbano, bem como habilitar gestores públicos e aproximar os representantes da sociedade civil. Araucária está inserida na categoria de cidade com mais de 20.000 mil habitantes, isto é, possui obrigatoriedade, segundo o EC, de Plano Diretor; é integrante da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e; está inserida em área de influência de atividade ou empreendimentos com impacto ambiental de caráter regional ou nacional³⁴⁵.

A caracterização do contexto local ressalta o acelerado processo de urbanização do município, ocorrido após a década de 1970 – influenciado, basicamente, pela instalação de indústrias, refinaria e a Cidade Industrial de Curitiba –, e a taxa de mais de 90% de população urbana, atualmente³⁴⁶. A proximidade com a Capital do Estado propiciou o processo de conurbação entre as duas cidades, uma vez que os custos de terrenos eram menores em Araucária. No ano de 1978, a Lei Municipal 512, instituiu um PD para o desenvolvimento da cidade, elaborado pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), mesmo órgão estatal que planejou a RMC³⁴⁷.

Em 2005 criou-se o Núcleo de Pesquisa e Planejamento Urbano (NPPU) da Secretaria de Planejamento do município, mediante Lei Municipal 1.547/2005, para organizar o processo anterior a elaboração o novo PD, com participação de técnicos da prefeitura (dois arquitetos,

³⁴³ Todos os dados utilizados para este item foram retirados da ficha padrão do Banco de Experiências do Município de Araucária. BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Araucária**. Organização e realização de atividades para a revisão participativa do Plano Diretor. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Araucaria_OrganizacaoPR.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

³⁴⁴ Existem três fichas de experiências para a Cidade de Araucária. A ficha analisada, que trata das atividades para revisão do plano diretor, é nomeada de “Organização e realização de atividades para a revisão participativa do Plano Diretor”.

³⁴⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Araucária**. Organização e realização de atividades para a revisão participativa do Plano Diretor. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Araucaria_OrganizacaoPR.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

³⁴⁶ BRASIL, Araucária (2014).

³⁴⁷ Ibid.

um psicólogo e uma pedagoga)³⁴⁸. Mediante o *Projeto Revisão do Plano Diretor Municipal*, do NPPU, as seguintes etapas foram fixadas:

(I) organização interna do Núcleo de Pesquisa e Planejamento Urbano; (II) sensibilização de Prefeito e Secretários; (III) mobilização, sensibilização e capacitação dos técnicos municipais; (IV) aprovação e legitimação da proposta de trabalho pelo executivo municipal; (V) seminários para sensibilização da sociedade; (VI) levantamento de possíveis fontes de financiamento e captação de recursos; (VII) elaboração do termo de referência para viabilizar a abertura de licitação para contratação de consultoria para elaboração do Plano Diretor; (VIII) abertura e execução do processo licitatório para contratação de consultoria e (IX) constituição do grupo de trabalho da Prefeitura Municipal para acompanhamento do Plano Diretor³⁴⁹.

Outras etapas foram inseridas ao Projeto. Destaca-se a organização e a realização da 2ª Conferência Municipal da Cidade de Araucária e, ainda, a conscientização da sociedade e da administração pública da complexidade na construção participativa – o relatório do Banco de Experiências afirma a tendência tecnicista da construção do PD, por parte do Prefeito do Secretário de Planejamento da época (fator recorrente nas administrações municipais, com relação ao planejamento urbano, como já afirmado no primeiro capítulo da presente dissertação). Retira-se dos relatos das experiências nesse município, diversas passagens com a utilização dos termos *educação* e *sensibilização*, tanto por parte da comunidade local, quanto da administração pública (secretários, diretores gerais, servidores municipais).

A *Oficina de Sensibilização para Secretários e Diretores Municipais* teve a participação de dez secretários, dezesseis diretores gerais e uma servidora municipal, com objetivo de estabelecer o compromisso da administração local na construção de um Plano Diretor Participativo.

No que se refere as estratégias para romper com o paradigma tecnicista na criação do plano de desenvolvimento urbano de uma cidade, verifica-se que o NPPU incentivou, se diversas maneiras (oficinas, atividades, apresentações, etc.) a fixação de uma cultura participativa no município de Araucária. É o relato da oficina:

As principais dúvidas e pontos discutidos após a apresentação foram: o modo como se daria o processo participativo e de que maneira outros processos de planejamento seriam considerados no Plano Diretor (Agenda 21 Local e Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba - PDI/RMC). Aplicaram, no final, uma dinâmica de grupo que pretendia reconhecer a leitura que os participantes tinham da cidade real e do cenário de cidade que poderia ser construído a partir do processo de discussão do novo Plano Diretor. A realização dessa dinâmica seguiu os seguintes procedimentos: (I) formação dos grupos de trabalho (as pessoas se reuniram em grupos

³⁴⁸ BRASIL, Araucária (2014).

³⁴⁹ Ibid.

considerando as cores de seus crachás para proporcionar a diversidade na discussão); (II) reflexão em grupo sobre as seguintes perguntas: O que é cidade? O que é um Plano Diretor e como ele pode contribuir para a construção da cidade?; (III) escolha de um relator para orientar o grupo quanto ao tempo disponível, anotar a síntese e realizar a apresentação no grande grupo; (IV) apresentação dos grupos³⁵⁰.

É importante ressaltar que a metodologia utilizada pelo NPPU, nessa oficina, especificamente, assim como nos demais relatos de experiências dos municípios analisados a seguir, é livre, uma vez que o Estatuto da Cidade não fixa estratégias ou obrigatoriedades a serem cumpridas pelo município na estruturação anterior aos debates em audiência pública, para a construção do PD. Com isso, entende-se que a multiplicidade dos resultados facilita a verificação de pontos em comum de cada experiência, uma vez que a espontaneidade e a cultura (ou não) de organização de cada município geriram os procedimentos escolhidos.

Outro evento realizado de característica semelhante foi a *Oficina de Sensibilização dos gestores/técnicos da Prefeitura*, momento em que o NPPU apresentou o Projeto de Revisão do Plano Diretor Municipal e procurou capacitar os técnicos da importância na participação de um Grupo de Trabalho – a fim de acompanhar e analisar a viabilidade das propostas da consultoria contratada, nas diversas fases de elaboração do PD, composto pelas Secretarias de Planejamento, Finanças, Obras Públicas e Urbanização, Governo, Gestão Ambiental, Agricultura, Comunicação Social e Procuradoria Geral do Município e coordenado pelo NPPU.

Segundo o Banco de Experiência, foram dez meses de “sensibilização da sociedade” mediante atividades: palestra com agricultores locais e o NPPU; palestra com ONGs, associação de moradores, empresários locais e conselhos municipais; debates em escolas municipais; evento de lançamento público do PD e a 2ª Conferência a Cidade; de todas as atividades, atenta-se para divisão de regiões para os debates em audiências públicas:

[...] a equipe entendeu que a divisão político/administrativa dos bairros não seria a divisão territorial apropriada para promover a discussão coletiva do Plano. Em função de processos de segregação espacial, próprios da realidade municipal, a população não se reconhecia enquanto morador de um bairro, mas sim, de uma comunidade menor cujo recorte espacial era normalmente o loteamento, menor do que o bairro. Um exemplo era a diferença encontrada entre o número de bairros (9) e o número de associações de moradores (mais de 50) existentes no município. Na área rural a realidade era outra. Ali, as comunidades eram muito menores do que as que se localizavam na área urbana. Por isso, optou-se por agregar algumas delas tomando por base a proximidade geográfica e a facilidade de acesso. Desta forma, para a definição dos locais de reuniões de discussão do processo participativo do Plano foram identificados os espaços onde a população se reconhecia enquanto

³⁵⁰ BRASIL, Aracária (2014).

morador, definindo territórios que representassem a comunidade e na qual esta população se reconhece e se organiza³⁵¹.

Tal relato reafirma a necessidade de mudanças no planejamento urbano, afirmadas no EC, de caráter participativo, para ao menos minimizar a desigualdade socioespacial dos municípios brasileiros. Fica claro que a população da cidade de Araucária teve maior liberdade de expressar-se entre a sua comunidade (não necessariamente do seu bairro). Entretanto, entende-se que os debates das audiências públicas devem incorporar diversas classes sociais também no mesmo espaço físico de debate, inclusive com objetivo de superar dicotomias que segregam a população em diversas comunidades. O projeto de cidade deve ser pensado em conjunto, para toda a coletividade, com a participação do cidadão, reconhecido com tal, independentemente de suas peculiaridades sociais, econômicas ou físicas.

A finalização dos dados informados no Banco de Experiências de Araucária não contempla, entretanto, os resultados de debates em audiências públicas. Todas as informações são anteriores ao processo de construção do Plano Diretor, mas demonstram grande mobilização na conscientização e modificação na cultura de planejamento urbano.

Dos relatos, retiram-se as seguintes recomendações e alertas: (i) forte ideia na Prefeitura de Araucária de que a construção do PD é uma atividade exclusiva de profissionais da área de planejamento urbano, contrariando à previsão da gestão democrática do EC; (ii) limitações de ordem financeira, identificadas pelo NPPU; (iii) importância da integração entre os servidores das diversas Secretarias envolvidas; iv) importância de avaliações e relatórios periódicos com os resultados das oficinas.

Ponto que poderia ser questionado à luz do art. 3º, § 1º, da Resolução nº2572005 do Conselho das Cidades é o fato de que a coordenação de todo o procedimento da elaboração do PDP foi elaborada pelo Núcleo de Pesquisa e Planejamento Urbano (NPPU) da Secretaria de Planejamento do município, mediante Lei Municipal 1.547/2005, apenas por profissionais, sem a participação da sociedade civil. Entretanto, a referida resolução foi aprovada no mês de março, enquanto a criação do Núcleo ocorreu em janeiro do ano de 2005.

O Plano Diretor de Araucária (Lei Complementar nº 5) foi aprovado na Câmara de Vereadores em 06 de outubro de 2006, e prevê em seus artigos a realização de audiências públicas, a gestão democrática e a participação popular (art. 142 e ss.). Entretanto, prevê a revisão do PD mediante instrumento de *conferências públicas*, que deverá ser regulamentado por lei própria (art. 155). A audiência pública – de caráter não-deliberativo – é tratada como

³⁵¹ BRASIL, Araucária (2014).

instrumento para ser utilizada apenas no âmbito administrativo (quando do EIA/RIMA)³⁵². Verifica-se, assim, a confusão existente em torno do instituto da audiência pública do PD e a necessidade de maiores esclarecimentos no EC.

A tendência da concepção técnica para o planejamento urbano continua sendo um dos principais entraves para a participação popular na construção do Plano Diretor, nos termos fixados pelo EC. Reafirma-se a importância de todos os técnicos, profissionais e secretários municipais para planejar o futuro do espaço urbano. Contudo, não se pode afastar de todo o processo a população que, ao compreender de fato a importância da sua participação e verificar a concretização de mudanças, sobretudo de término de segregação espacial, contribuirá de maneira coerente com a apresentação de suas necessidades, ideias e críticas do território que habita. Ampliar a concepção de cidadão é tarefa da administração local e deve ser estimulada, mediante participação em audiência pública, conforme indicação do EC.

4.1.2.2. Castro: estudo de diagnóstico sociopolítico para a participação popular e incorporação do contexto rural no Plano Diretor Participativo (2004-2005)³⁵³

A cidade de Castro está situada na mesorregião centro-oriental do Paraná e possui ligação econômica com o pólo regional de Ponta Grossa. A cidade não faz parte de região metropolitana ou aglomeração urbana e teve sua transição de característica rural para urbana apenas no ano 2000 e possui obrigatoriedade de estabelecer Plano Diretor Participativo, nos termos do EC (segundo IBGE 2000, a cidade contava com 63.581 habitantes).

O Banco de Experiências da cidade de Castro contempla três fichas com temas diferentes: i) *Metodologia de Elaboração do diagnóstico sociopolítico como subsídio para o processo participativo do Plano Diretor*; ii) *Levantamento de bens socioambientais e incorporação do contexto rural no Plano Diretor de Castro* e; iii) *Relação Plano Diretor e PPA*³⁵⁴. Dos três documentos, passa-se a análise dos dois primeiros.

³⁵² ARAUCÁRIA. **Lei Complementar nº 5/2006**. Institui o plano diretor, estabelece objetivos e ações estratégicas e dá outras providências para as ações de planejamento no município de Araucária. Disponível em: < http://www.araucaria.pr.gov.br/pma/wp-content/uploads/2014/10/lei005_2006.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

³⁵³ Todos os dados utilizados para este item foram retirados da ficha padrão do Banco de Experiências do Município de Castro. BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Castro**. Metodologia de Elaboração do diagnóstico sociopolítico como subsídio para o processo participativo do Plano Diretor. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Castro_MetodologiaPR.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014a.

³⁵⁴ O último documento encontra-se com páginas em branco e de conteúdo fragmentado, por isso não será utilizado para a presente análise. Cf. Disponível em: < http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Castro_RelacaoPR.pdf>. Acesso em 10 jan. 2015.

A ficha *Metodologia de Elaboração do diagnóstico sociopolítico como subsídio para o processo participativo do Plano Diretor*, refere-se às experiências ocorridas entre julho de 2004 e agosto de 2005, sob coordenação de Yole Miliani Medeiros e colaboração de equipe de profissionais do Direito, Economia, Sociologia, Arquitetura etc. Buscou-se, inicialmente, elaborar um diagnóstico sociopolítico da cidade. Desta forma o objetivo foi:

Interpretar como se dá a dinâmica política entre os diversos segmentos sociais e a construção de políticas públicas por parte dos técnicos da administração municipal, ou seja, quais são os grupos que possuem maior capacidade organizativa para impor pautas, políticas e ações governamentais. O processo participativo para a elaboração do plano diretor deve ocorrer através do envolvimento de “representantes dos diversos segmentos da sociedade”, como dita o Estatuto da Cidade. [...]busca identificar no município quais são os pontos de maior conflito, verificar quem são os detentores de controle ou de autonomia sobre um determinado setor das políticas públicas e quais grupos estão excluídos deste controle ou não possuem autonomia para atuar e interferir naquele setor ou ponto de conflito³⁵⁵.

Para a realização do Diagnóstico, a equipe elaborou três etapas: i) reuniões com diretores e secretários municipais e lideranças comunitárias; ii) pesquisa bibliográfica da economia e política do município e; iii) seminários regionais, com temas do PDP, para iniciar o processo participativo.

A primeira etapa, de entrevistas com funcionários municipais, buscou sistematizar informações da dinâmica social, econômica e política da cidade de Castro e identificar principais lideranças comunitárias para integrar o processo de elaboração do PDP. Segundo o relatório, não foi possível reunir-se com o secretário de obras e o Prefeito (não há relatos do motivo). Porém, diversos setores da Prefeitura participaram: Administração, Assistência Social, Agricultura, Educação, Turismo, Meio Ambiente, etc.

Dessa experiência, o relatório informa as seguintes conclusões entre a relação da comunidade com a administração pública de Castro: i) relações dispersas de poder interno; ii) nível baixo de controle social e participação popular; iii) nível baixo de integração entre políticas setoriais; iv) precariedade dos processos e falta de comunicação entre secretarias, mediante sistemas de informação para facilitar decisões; v) qualificação insuficiente dos funcionais.

Os membros das Secretarias de Assistência Social e de Proteção à Infância e Juventude auxiliaram em conversa com a comunidade para identificar principais líderes locais (líderes em bairros pobres, líderes nas localidades rurais e líderes de bairros mais ricos). Em paralelo,

³⁵⁵ BRASIL, Castro (2014a).

uma pesquisa bibliográfica apontou que “alguns grupos políticos e econômicos no município que possuem suas origens ligadas à história fundiária no Brasil [...]” exercem “ainda hoje grande influência econômica e política (eleições) em Castro”³⁵⁶.

Ainda, o relatório informa que de complemento ao Diagnóstico Sociopolítico ocorreram nove seminários regionais (agosto de 2005), com abrangência de área urbana e rural, com participação de duzentas pessoas, de modo que possibilitou o reconhecimento dos grupos que necessitavam de maior representatividade e estímulo para a participação na elaboração do PD e reduzir exclusões sociais. A seguir, o quadro do diagnóstico³⁵⁷, elaborado pela equipe coordenadora dos trabalhos:

Ponto de conflito	Detentor do controle/ possuidor de autonomia	Excluídos do controle/ desprovidos de autonomia
Moradia	Proprietários e produtores imobiliários	Ocupantes de áreas irregulares/ locatários
Assistência Social	Mantenedoras de caráter assistencialista	Organizações com vistas à transformação da realidade
Trabalho	Proprietários dos meios de produção de bens e serviços das atividades de maior geração de PIB municipal	Dependentes dos meios de produção (trabalhadores formais, informais ou sem renda).
Meio Ambiente	Empresas de produção impactante ao meio ambiente natural	Agricultores familiares, moradores das áreas vizinhas das empresas.
Etnia/Cultura	Reconhecidos (brancos/ descendência européia)	Não reconhecidos (negros e indígenas)

Figura 2: Quadro Diagnóstico Sociopolítico do Plano Diretor de Castro, 2004.
Fonte: Banco de Experiências de Castro/PR³⁵⁸.

Verifica-se que a cidade de Castro possui, historicamente, conflitos de interesses dos mais diversos segmentos (moradia, trabalho, ambiente, etc.). Diante disso, a equipe coordenadora sugeriu que a Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor – formada em 2004 e com participação já efetuada na primeira audiência pública – fosse alterada para contemplar os atores sociais excluídos (representantes da agricultura familiar, trabalhadores urbanos e rurais, representantes de bairros de população carente ou com demandas e grupos étnicos).

Integrou-se, então, as seguintes representações à Comissão de Acompanhamento: (i) Associação de Moradores do Padre Piva; (ii) Associação dos Moradores do Jardim Bela Vista; (iii) Associação dos Moradores do Jardim Social Nossa Senhora do Rosário; (iv) Associação

³⁵⁶ BRASIL, Castro (2014a).

³⁵⁷ Ibid.

³⁵⁸ Ibid.

para a Igualdade Racial de castro; (v) Centro de Treinamento para o Pecuárta; (vi) Assentamentos de Reforma Agrária; vii) Movimento das Mulheres Trabalhadores Rurais e; (viii) Diretores das Escolas do Socavão, Abapan e Guararema³⁵⁹.

Outras adequações: (i) adicionar suplente para cada um dos representantes; (ii) realocar, para o setor governamental, os representantes da UEPG [Universidade Estadual de Ponta Grossa] e da EMATER [Empresa Paranaense de Assistência e Extensão Rural]; (iii) definir apenas um representante de cada organização e, quando houver outros, realocar apenas um como suplente; (iv) “eliminar a participação [oficial] de indivíduos, que não representantes de alguma organização ou entidade relacionada à elaboração do Plano Diretor”; e (v) oficializar a Comissão, com caráter deliberativo para a formulação do PD³⁶⁰.

O quarto ponto das adequações mencionadas acima chama a atenção para o conteúdo que, de certa maneira, priorizou facilitar a organização dos trabalhos, mas que, excluiu *expressamente* a participação da população enquanto sociedade civil não-organizada. Ora, as audiências públicas são espaços de debate com a comunidade e, também, com associações representativas – como se pretendeu na cidade de Castro – mas, sobretudo a participação de cada cidadão interessado. As audiências do PDP, em termos legislativos, não fixam a obrigatoriedade da população participar mediante representação e é aqui que a confusão acerca do caráter do instituto da audiência pública pode ocorrer. Entretanto, em se tratando de metodologia de organização dos representantes de todos os níveis da sociedade civil, entende-se que o Núcleo Gestor ou a Comissão priorizou que os coordenadores dos trabalhos estivessem vinculados a grupos representativos, de maneira a agilizar os trabalhos.

Como mencionado no capítulo segundo, que tratou do marco teórico desta dissertação, não se pode excluir a participação de quaisquer pessoas que queriam fazer parte do todo o procedimento de construção ou atualização do PD: a ideia é a colaboração de todos. Não se trata tão somente de representatividade – que é compatível, sim, como a participação – mas o instituto que rege uma audiência pública do PD é o da participação popular, nos termos do EC e da Resolução nº 25/2005³⁶¹.

³⁵⁹ BRASIL, Castro (2014a).

³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ No EC (art. 1º, II; art. 40, §4º, I) e na Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades há expressa menção que a gestão democrática para o planejamento territorial urbano dar-se-á de maneira coletiva, com a participação da população e de associações representativas. De ponto secundário, ressalta-se que o direito de informação, nesse caso, diz respeito ao acesso de qualquer interessado às informações ou documentos produzidos na fase de elaboração do PDP, conforme estabelece o EC (art. 40, §, 4º, I).

Assim, ao trabalhar com este tripé (publicidade, acesso irrestrito aos documentos e às informações produzidas e participação da população) não se pode “excluir” todos os indivíduos dos procedimentos para a construção do PDP. A ideia de planejamento compartilhado com a comunidade ainda encontra dificuldades de consolidação por diversos fatores, e é claro que não se pretende elencar todos eles, mas esta “seleção de pessoas” deve ser cautelosa e criteriosa, aplicada tão somente na criação do Núcleo Gestor, e não em todas as etapas de elaboração do PDP (por não condizer com a legislação, jurisprudência ou com a doutrina³⁶² que trata da temática).

Há que se reconhecer que a legislação dá margem à criação de metodologias de trabalho – por não definir a legalmente qual será seguida – que possam melhor organizar os debates. Porém há o *Guia do Ministério das Cidades* e as Resoluções 25 e 34, do ConCidades, todas de 2005, apresentados no capítulo anterior, que respeitam a peculiaridade de cada município brasileiro. Mas isso não autoriza os gestores ou coordenadores dos trabalhos a excluir a participação direta de cidadãos – participação não mediada por associações ou outras entidades organizadas. Justamente pelo fato do procedimento não ser deliberativo (não se trata de uma votação como na lógica eleitoral), a participação da sociedade civil não-organizada não apenas não é vedada como é *estimulada*. Na verdade, é *necessária*.

No que diz respeito às *recomendações, alertas e aprendizados*, a ficha do Município de Castro aponta que, embora o Diagnóstico Sociopolítico tenha identificado as lideranças locais, grupos considerados vulneráveis não possuíam autonomia suficiente em relação aos grupos detentores do controle (vide terceira coluna do quadro acima apresentado). Segue exemplo disso:

[...] ficou explícito quando em audiência pública a população elegeu como proposta o incentivo ao pequeno produtor rural, mas que durante o processo de discussão da legislação, momento em que grupos sociais de maior de poder econômico compareceram em maior número, pautando de certa forma as discussões no âmbito da comissão de Acompanhamento, transformou esta proposta em incentivo ao produtor rural. A retirada do adjetivo pequeno neste caso suprimiu toda a essência da proposta, tornando-se algo geral, sem efeito de política pública focada em um grupo que no município de Castro estava em uma situação de vulnerabilidade social³⁶³. (grifos no original)

³⁶² Por exemplo, Fabiana de Menezes Soares afirma que é mediante audiência pública “que se efetiva o direito de ser ouvido nas instâncias administrativas” fundamentado na garantia de ter acesso às informações dos órgãos públicos, “quanto no exercício da ampla defesa e do contraditório nos processos administrativos, **tanto o cidadão que atua isoladamente e em conjunto**, nas associações de cidadãos [...]”. SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito administrativo de participação: cidadania, direito, estado e município**. Belo Horizonte: Del Rey: 1997, p 164. (sem grifos no original).

³⁶³ BRASIL, Castro (2014a).

Esse relato confirma que, em termos práticos e eficazes, o método de selecionar grupos vulneráveis e limitar o número de pessoas participantes, enfraquece a ruptura com modelos segregatórios e forças de poderes econômicos, em detrimento de toda a coletividade. O direito à cidade tem caráter coletivo, independentemente de fatores sociais, econômicos, étnicos etc., por isso não deve utilizar metodologias que, mesmo benevolmente, excluem algum ator social de participar sem estar associado ou representado por alguma entidade.

Por fim, o relato apresenta: (i) a fragilidade de grupos populares da cidade de Castro, demonstrando a necessidade de estimular uma participação organizada, por meio de intervenção do Poder Público; (ii) carência de infraestruturas (espaço físico, transporte e alimentação) inacessíveis aos moradores de localidades distantes e; (iii) necessidade de melhoramento na comunicação com o público leigo, bem como na disponibilidade de informações acerca da realidade da cidade.

Tais pontos firmam, ainda, a necessidade das recomendações definidas, posteriormente, pela Resolução N° 25/2005 do ConCidades: (i) comunicação ampla de linguagem acessível com a população (art. 4º, inciso I); (ii) apresentação de informações, com prazo mínimo de 15 dias de antecedência à audiência pública (art. 4º, inciso II); (iii) garantir alternância dos locais de debate, para atingir a diversidade da participação (art. 5º, incisos I e II e art. 8º, inciso II); por fim, (iv) o procedimento da elaboração e coordenação dos trabalhos do PDP deverá ser realizado por profissionais e população (art. 3º, § 1º), todos da Resolução N° 25/2005 do ConCidades.

Por sua vez, a ficha *Levantamento de bens socioambientais e incorporação do contexto rural no Plano Diretor de Castro*³⁶⁴, descreve as experiências ocorridas em paralelo às atividades anteriormente citadas. Nessa ficha, há menção expressa de que a participação da população foi garantida e que ocorreram audiências públicas, com a leitura da realidade da cidade, as reivindicações da população e formulação de diretrizes:

[...] na fase preliminar foram realizadas 10 (dez) oficinas distribuídas pelo município para equalizar o conhecimento sobre o plano diretor entre técnicos e população; na fase do diagnóstico foi feita uma audiência pública objetivando retirar os princípios nos quais se embasou o plano diretor, e ainda a realização de 5 (cinco) oficinas para discussão da realidade do município versos a realidade desejada pelos munícipes. Então feito uma audiência pública para discussão e equalização do existente e o desejado para o município entre os munícipes e aprovação da síntese do diagnóstico. Na fase das diretrizes e proposições realizada uma audiência pública com objetivo de apresentar os eixos de desenvolvimento definidos em etapas anteriores e levantar as ações passíveis de serem executadas para sua efetivação³⁶⁵.

³⁶⁴ BRASIL, Castro (2014b).

³⁶⁵ BRASIL, Castro (2014b).

A maior dificuldade encontrada para a participação da população, segundo o relatório, está ligada à comunidade remanescente Quilombola, uma vez que há desconfiança no diálogo da equipe coordenadora, pois os moradores da comunidade não expuseram suas necessidades ou vontade de participar de todo o processo de elaboração do PDP. Menciona-se, ainda, a dificuldade de acesso à sede Quilombola, por falta de transporte. Desta forma, na seção de *recomendações, alertas e aprendizados* enfatiza a necessidade da criação de políticas públicas para englobar as comunidades isoladas nos PDP, para auxiliar na sua preservação. Ressalta-se, ainda, que a construção do PD requer o fomento debates e diálogos, a fim de uma legislação madura e condizente com a realidade urbana.

Nesse aspecto, pode-se dizer que, os relatos retirados das duas fichas da cidade Castro, confirma-se que as experiências e metodologias não atingiram, em termos de qualidade, o objetivo inicial: maior integração das comunidades excluídas, a fim de reverter um quadro histórico de segregação socioespacial. Reforça-se a ideia de que os parâmetros mínimos para a audiência pública do PDP, bem como o papel de cada ator social, deverão ser fixados na legislação do EC, uma vez que a Resolução supra citada possui caráter de recomendação e de orientação (e, ainda assim, pode se aprimorada).

4.1.2.3. Londrina: capacitação pré-revisão do Plano Diretor (2005)³⁶⁶

A cidade de Londrina é parte de região metropolitana e possui mais de 20.000 mil habitantes – categorias que, segundo o EC, exigem a criação de PD. O Banco de Experiências de Londrina, do ano de 2005, descreve o processo de revisão do Plano Diretor, mediante o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL)³⁶⁷.

A primeira audiência pública, realizada na Câmara de Vereadores, data de 04 de julho de 2005, com 400 pessoas presentes, de diversos segmentos da comunidade e com participação da imprensa local – segundo o relatório, a audiência teve ampla divulgação nos diversos meios de comunicação³⁶⁸. Para os presentes, foi apresentado os seguintes conteúdos: i) o que é o

³⁶⁶ Todos os dados utilizados para este item foram retirados da ficha padrão do Banco de Experiências do Município de Londrina. BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Londrina**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Londrina_MobilizacaoPR.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2014.

³⁶⁷ BRASIL, Londrina (2014).

³⁶⁸ Ibid.

Plano Diretor; ii) Estatuto da Cidade; iii) proposta geral de metodologia de trabalho (gestão democrática e decisão sobre a criação de canais de participação popular). Desta forma, o IPPUL realizou, de acordo com o relatório, um processo de “mobilização e sensibilização” para revisão do PD, em três seguimentos:

(i) mobilização interna da Prefeitura; (ii) mobilização da sociedade civil organizada e (iii) mobilização da população em geral. Paralelo a este processo estavam sendo elaborados os Termos de Referência para a contratação da consultoria que elaboraria a parte técnica do trabalho. Sob a coordenação do IPPUL, o Plano Diretor seria elaborado de maneira integrada entre: (i) Poder Público; (ii) equipe consultora contratada e (iii) sociedade civil³⁶⁹.

A mobilização interna da Prefeitura se deu mediante capacitação de funcionários públicos, técnicos e secretários dos setores da Prefeitura e compilação de dados para a revisão do Plano. As reuniões com cada Secretaria Municipal deram conhecimento ao IPPUL de como o PD vigente era utilizado pela administração pública municipal de Londrina: “foi constatado que a maioria dos funcionários (incluindo diretores e técnicos) desconhecia o conteúdo do Plano Diretor vigente, e este não fazia parte do cotidiano da gestão”³⁷⁰. Ainda, de acordo com o documento, as secretarias eram desarticuladas e apenas aquelas envolvidas com obras tinham conhecimento do PD.

O IPPUL realizou oficinas para os técnicos da prefeitura de Londrina para esclarecimento acerca do conteúdo do Estatuto da Cidade e o instrumento Plano Diretor. Organizou-se, nessas oficinas, cinco grupos de trabalhos para levantamento de dados, metas e diretrizes a serem considerados durante a criação do PDP: (i) sustentabilidade para o desenvolvimento urbano, rural e regional; (ii) infraestrutura; (iii) legislação urbana; (iv) equipamentos sociais e; (v) gestão democrática.

No relatório está expresso que os trabalhos do quinto grupo, referente à gestão democrática, não haviam iniciado suas atividades de sistematização de informações dos conselhos do município e sua relação com a gestão municipal, na época de conclusão dos relatos. Entretanto, é sinalizado que o objetivo da compilação desses dados seria auxiliar na compreensão e no enfrentamento do processo de dissolução de espaços de decisão e a fragmentação de políticas públicas³⁷¹.

No segundo seguimento – mobilização da sociedade civil organizada – retira-se do documento a realização de audiência pública em 04 de julho de 2004, com objetivo de

³⁶⁹ Ibid.

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ BRASIL, Londrina (2014).

envolver as diversas entidades, tais como sindicatos, ONGs, movimentos sociais, empresários, etc. e definir uma comissão para acompanhar a construção do PDP. Formaram-se seis grupos de trabalhos nos mesmos temas dos grupos da Prefeitura, incluindo *instrumentos do Estatuto da Cidade*, responsáveis por formularem proposições. Ocorre que, na data de conclusão do documento, esse segmento solicitou mais tempo ao IPPUL para concluir sua tarefa e a segunda audiência pública, da categoria sociedade civil organizada, realizou-se em dezembro de 2005.

No que se refere à mobilização da população em geral (terceiro seguimento), o IPPUL teve auxílio do Núcleo de Participação Popular (criado para desenvolver atividades referentes ao Orçamento Participativo). Desta forma, o município de Londrina foi dividido em 23 regiões e ocorreu uma reunião de debate sobre o PDP em cada uma dessas regiões e o público presente era de lideranças populares, não havendo dado acerca da quantidade de participantes. Veja-se a metodologia utilizada para as reuniões, constante do relatório:

As reuniões foram realizadas de julho até agosto de 2005, nas quais foram escolhidas, pelos próprios participantes, 03 pessoas de cada região para participar de um curso sobre Plano Diretor, Estatuto da Cidade e Participação Popular. Este curso foi preparado por Neiva Alves B. de Almeida (do Núcleo de Participação Popular), com duração de 20 horas e ministrado por técnicos do IPPUL e do Núcleo de Participação Popular. Como resultado, foram formados 40 multiplicadores. Ao final do curso, foi definido pela equipe do IPPUL e pelos participantes uma agenda de reuniões com a população de cada região da cidade (norte, sul, leste, oeste, centro e rural). Os responsáveis por mobilizar e organizar estas reuniões foram os próprios multiplicadores formados no curso. O IPPUL colaborava com o apoio técnico e logístico, levando a discussão dos temas relacionados a Plano Diretor, como Estatuto da Cidade e Participação Popular a uma grande parte da sociedade londrinense³⁷².

O relatório é finalizado sem que todos os procedimentos (reuniões, oficinas e audiências) programados fossem realizados, uma vez que algumas dessas atividades ocorreriam no ano de 2006. Nesse ponto, há um rompimento de informação que acaba por dificultar a análise qualitativa, tendo em vista que somente com todos os dados desta experiência seria possível afirmar de forma conclusiva seu papel na construção do PDP de Londrina. Entretanto, como já mencionado anteriormente, a coleta de informações por parte do Ministério das Cidades optou por selecionar também experiências em curso na época da sistematização das fichas de cada município.

De todo o modo, o relatório informa, na seção *recomendações, alertas e aprendizados*, que as experiências ali relatadas contribuíram para o fortalecimento da participação popular, ocorrida em momento anterior à contratação da equipe de consultoria (responsável pela

³⁷² Ibid.

elaboração do PDP), com objetivo de monitoramento e qualificação do processo de maneira coletiva. Dos métodos utilizados para abordagem da temática com a população e funcionários da Prefeitura, as dinâmicas de teatro e criação de cidades em papel auxiliaram na produção de conhecimento de maneira diversificada. Fala-se ainda que, mesmo com orçamento baixo foi possível garantir a gestão democrática contínua, nas etapas concluídas, mediante estrutura existente na Prefeitura.

O Plano Diretor de Londrina foi aprovado em 29 de dezembro de 2008, Lei 10.637/2008³⁷³. Posteriormente, foram realizadas 06 conferências para aprovação das minutas das leis complementares do Plano Diretor, nas seguintes temáticas: usos e ocupação do solo, parcelamento do solo, Código de Obras, Código Ambiental e Lei do Perímetro Urbano, Código de Posturas e Lei de Preservação do Patrimônio Histórico Cultural, todas no ano de 2010³⁷⁴, de acordo com as informações disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura.

4.1.2.4. Maringá: elaboração de Plano Diretor em região metropolitana (2002-2004)³⁷⁵

No Município de Maringá é obrigatório o instrumento do PDP, nos termos definidos pelo EC/2001, por possuir número de habitantes superior a 20.000 e estar inserida em Região Metropolitana (Região Metropolitana de Maringá, desde 1998)³⁷⁶. A cidade, criada oficialmente em 1951, com economia voltada principalmente na agricultura e agroindústria, nas primeiras décadas e, atualmente, com inclusão industrial decorrente da descentralização, neste setor, da cidade de São Paulo³⁷⁷.

O histórico do município aponta que ocorreram inúmeras gestões integradas da Região Metropolitana de Maringá com a Região Metropolitana de Londrina, de caráter de

³⁷³ LONDRINA. **Lei Nº 10.637**, de 29 de dezembro de 2008. Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina - PDPML e dá outras providências. Disponível em: <<http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/leidetalhe.xhtml?leicodigo=LE106372008>>. Acesso em 19 dez. 2014.

³⁷⁴ LONDRINA. Prefeitura Municipal. **Conferências**. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1003&Itemid=1022>. Acesso em: 20 dez. 2014.

³⁷⁵ Todos os dados utilizados para este item foram retirados da ficha padrão do Banco de Experiências do Município de Maringá. BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Maringá**. Plano Diretor em regiões metropolitanas. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Maringa_PlanosPR.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

³⁷⁶ Ibid.

³⁷⁷ Ibid.

desenvolvimento regional. O primeiro Plano Diretor foi elaborado em 1977, pela Secretaria de Planejamento do Governo do Paraná, denominado *Plano Diretor do Eixo Londrina-Maringá* e, posteriormente, adveio o projeto METRONAR – Metrópole Linear Norte do Paraná (projeto que possibilitou um referencial às administrações municipais).

A partir da década de 1990, a METROPLAN (Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento da Região de Maringá, Marialva, Sarandi e Paiçandu) foi responsável, também, pelo desenvolvimento integrado de planos específicos para cada município participante do consórcio instituído. O Banco de Experiências de Maringá informa que o consórcio METRAPLAN continua existindo, porém de caráter formal, sem interesse das administrações locais de fazerem uso dele.

As descrições das experiências iniciaram em 2002, para planejamento de Plano Diretor, nos termos do EC/2001, abordam aspectos de diversas cidades, todas pertencentes à região metropolitana. A contratação da primeira consultoria ocorreu também em 2002, e realizou estudos novos a fim de adequar o PD nos termos do Estatuto da Cidade. Porém:

[...] alguns princípios fundamentais não foram cumpridos, como por exemplo, o **processo participativo de leitura, análise e proposições para a forma e conteúdo da produção do espaço**. Em outras palavras, as propostas se resumiram a intenções da equipe consultora e da administração da época. Outra questão relevante, não abordada pela equipe em 2002, foi a definição objetiva dos conceitos e critérios para aplicação da urbanização, edificação e utilização compulsória, bem como da tributação progressiva e desapropriação com títulos da dívida pública. Em resumo, os princípios e objetivos do Estatuto da Cidade não estava [*sic*] expressos neste plano de 2002, levando a Prefeitura Municipal a iniciar novo processo licitatório³⁷⁸. (sem grifos no original)

A questão apresentada no relato toca em ponto fundamental fixado pelo Guia do Ministério das Cidades³⁷⁹: o envolvimento da população na leitura do contexto local e na propositura de conteúdos a serem debatidos pelo projeto do PDP. De qualquer modo, o relatório explica que outra consultoria foi contratada, em 2003.

Realizou-se a formação da equipe municipal que, iniciou com a capacitação de gestores municipais, para contribuírem durante todo o processo de elaboração do PDP. A equipe recebeu curso de dois dias, segundo o relatório, para aprendizado de diversos temas que envolvem o PD. Em momento posterior, buscaram-se informações em diferentes Secretarias do Município, para dar base ao projeto do Plano.

³⁷⁸ BRASIL, Maringá (2014).

³⁷⁹ MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEA, op. cit.

Acerca dos debates públicos, o relatório aponta que em diversos momentos foi possível ouvir da população presente que não havia problema de moradia na cidade ou que o estado ambiental da cidade era resultado do “bem sucedido planejamento urbano”³⁸⁰. Em conclusão a essas afirmações, o relatório afirma:

Isto demonstrava claramente a valorização que a população dá ao desenho diferenciado, marcado principalmente por parques, arborização e uma infraestrutura privilegiada, **mas ocultava resultados perversos de um modo de produção excludente, similar a qualquer outra metrópole**. Neste momento, **os dados metropolitanos serviram para desmistificar o “sucesso” do planejamento**, sem desvalorizar o desenho e os ganhos ambientais resultantes dos primeiros planos da cidade. Durante os debates foi essencial construir a crítica ao modo de produção da cidade sem perder de vista os valores identificados como patrimônio da cidade. Esta contradição foi justamente o eixo condutor da reflexão sobre as diferenças de acesso e usufruto deste patrimônio, em outras palavras, reconhecendo tais valores, **quem se apropria concretamente destes espaços?**³⁸¹ (sem grifos no original)

Além desse debate, referente à participação, o relatório faz menção da inclusão de mais dois membros representantes, para compor o Conselho da Cidade, das cidades limítrofe (Sarandi e Paiçandu), para firmar a ideia de trabalhar o planejamento no aspecto metropolitano.

As informações de participação, de fato, são bem limitadas, uma vez que o PD estava em fase de avaliação pela nova gestão, isto é, não tinha sido aprovado, no momento de conclusão do banco de experiências da cidade. Desta forma, o item *recomendação, alertas e aprendizados* está voltado, principalmente, para as expectativas de participação futuras, de leitura comunitária da realidade da região metropolitana, ressaltando que nunca ocorreu nenhum fórum intermunicipal de debate acerca dos problemas urbanos de Maringá e das cidades de Sarandi e Paiçandu.

O PD de Maringá restou aprovado dois anos após os relatos apresentados acima, em 06 de outubro de 2006, Lei Complementar n. 632/2006³⁸². Em análise ao texto de lei, há inúmeras referências à gestão democrática (art. 11 e 12), existe previsão de conferências para avaliar o PD a cada três anos (art. 196) e audiências públicas (209 e ss.) etc.

³⁸⁰ BRASIL, Maringá (2014).

³⁸¹ Ibid.

³⁸² MARINGÁ. **Lei Complementar n. 632**, de 06 de outubro de 2006. Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/geo/leis/lc_632_2006_plano_direto_r_lei_consolidada.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2015.

Entretanto, ao sítio eletrônico do Ministério Público de Estado do Paraná colhe-se a notícia, datada de 12.03.2014, que mediante determinação da 2ª Vara da Fazenda Pública de Maringá a fim de contemplar a participação da população na II Conferência Pública de Avaliação do Plano Diretor, o Juiz Nicola Frascati Junior aceitou a liminar e determinou a ampla divulgação do evento, para garantir a participação. Retira-se da notícia:

A decisão foi proferida com base em ação civil pública ajuizada pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Maringá, com o objetivo de obter a declaração de nulidade do §2º do artigo 11 do Decreto Municipal nº 201/2014, que, no entendimento da Promotoria, violaria a Lei Municipal 8.508/2009 (Plano Diretor do Município de Maringá), por restringir a participação da comunidade. [...] o senhor prefeito municipal, a pretexto de dar cumprimento a Lei Municipal nº 8.508/2009, **restringiu a possibilidade de participação de integrantes** da sociedade civil na Conferência Pública, porquanto ao exigir que as entidades estejam legalmente constituídas impediu que os movimentos sociais e populares e algumas organizações não governamentais possam ter direito a voz [...]. (sem grifos no original)³⁸³

A ação ainda está em andamento, mas já se pode afirmar que a cultura participativa de Maringá não tem avançado qualitativamente no sentido de propiciar que os diversos setores da sociedade façam parte do processo de construção ou avaliação do PDP, nos parâmetros da gestão democrática do EC/2011. Outro ponto negativo, retira-se do banco de experiências da cidade: foi recorrente o discurso da população de não haver problemas na cidade. A exclusão socioespacial de parte da população de Maringá é um problema, conforme o próprio relatório apontou. Acredita-se que além do fortalecimento da cultura participativa, da abertura da administração pública para a gestão partilhada e comunitária, informações acerca da realidade são de extrema importância para conhecimento dos avanços e principais dos pontos a serem avançados em detrimento das exclusões de cunho social e espacial, existente em qualquer metrópole brasileira.

4.1.3. Bancos de Experiências em Santa Catarina

Assim como as fichas das cidades paranaenses, as cidades de Santa Catarina possuem características e relatos diversos. Atentam-se para o fato de que cidade de São José teve o seu

³⁸³ MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Assessoria de Comunicação Ministério Público do Paraná. MARINGÁ** - Justiça determina ampla participação popular em conferência para avaliação de plano diretor. 12.03.2014. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/modules/noticias/article.php?storyid=4338>>. Acesso em: 07 jan. 2015

procedimento de participação popular questionado via processo judicial e, desta forma, há também informações referentes à decisão em si.

4.1.3.1. Chapecó: reuniões macrorregionais e leitura comunitária (2001-2003)³⁸⁴

De acordo com o Censo Demográfico IBGE, ano 2000, o município de Chapecó possui 146.967 habitantes, enquadrando-se, assim na categoria de obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor Participativo (art. 41, inciso I, EC). No item *categoria*, o Banco de Experiências relata que o município está inserido em região apta para empreendimentos e/ou atividades com potencial significativo de impacto ambiental, tanto de nível regional como nacional, fator que exige audiências públicas para a avaliação de impacto ambiental, com a participação da comunidade, conforme apresentada toda a legislação no capítulo anterior.

A cidade teve seu maior índice de crescimento populacional nas décadas de 1970 e 1980, com forte desenvolvimento da atividade econômica de carnes e é considerada pólo da economia da região oeste do estado de Santa Catarina. Sua população já era 90% urbana, correspondente a 7% da área total da cidade (todos, dados referentes à pesquisa IBGE 2000)³⁸⁵. Isto significa, em outras palavras, grande concentração da população em uma pequena área do município.

O Banco de Experiências de Chapecó aponta, como a maioria das cidades brasileiras, forte degradação ambiental e exclusão urbana – resultantes de modelos de crescimento desordenado – bem como conflitos ligados ao transporte urbano ou à degradação ambiental, decorrente das atividades industriais da cidade³⁸⁶.

De caráter positivo, se extrai do documento a característica de organização da sociedade com uma tradição, com 130 entidades de representação de diversas áreas da sociedade e a entidade que busca melhorias urbanas é chamada de *União Comunitária de Chapecó*. Destaca-se:

Entre o ano de 1997 a 2004 a cidade foi governada por uma administração progressista e comprometida com a implementação de um processo participativo de gestão pública. No primeiro mandato foi implementado o Orçamento Participativo Municipal. No segundo mandato desencadeou-se um amplo debate público com o

³⁸⁴ Todos os dados utilizados para este item foram retirados da ficha padrão do Banco de Experiências do Município de Chapecó. BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Chapecó**. Reuniões micro-regionais para elaboração da leitura comunitária. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Chapeco_ReunioesSC.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

³⁸⁵ BRASIL, Chapecó (2014).

³⁸⁶ Ibid.

objetivo de pensar o futuro da cidade para os próximos 15 anos – um processo que se desenvolve durante o ano de 2001 e culmina com a realização do 1º Congresso da Cidade. É deste processo que resulta a diretriz que determina a revisão do Plano Diretor de Chapecó. Para além das estruturas participativas já instauradas para consolidar a democratização da gestão pública, o Conselho do 1º Congresso da Cidade constituído na presença de mais de 100 entidades representativas da sociedade e representantes do governo, passa a coordenar todo um processo de debates e construção de propostas que vai posteriormente orientar o processo de elaboração do novo Plano Diretor. O documento do 1º Congresso da Cidade orienta conceitualmente a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó - PDDTC, definindo diretrizes, princípios e ações a serem desenvolvidas. O processo participativo se afirma enquanto método a ser seguido na elaboração do Plano Diretor.³⁸⁷

Desta forma, pode-se afirmar que a cultura participativa presente em Chapecó colaborou para a organização de todo o cenário preparativo da elaboração do PDP.

No que se refere às descrições da experiência do município de Chapecó, há relato do 1º Congresso da Cidade (julho de 2001), e a participação de 6.300 pessoas para debate de assuntos de interesse coletivo: ambiente, transporte coletivo e trânsito, uso do solo, que resultou em um documento com o planejamento do desenvolvimento do município e foi incorporado ao processo de elaboração do *Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – PDDTC* (com diretrizes, ações e princípios norteadores); e, ainda, na fase preparatório para esse congresso, realizou-se, segundo documento, “mais de 100 reuniões nas comunidades e entidades”, com eleição de “630 delegados que aprovaram as 160 propostas que orientaram posteriormente o processo de elaboração do plano diretor”³⁸⁸.

O procedimento adotado pelo governo municipal (com base nas diretrizes do EC) foi mediante seminário, para abertura dos trabalhos de debate e modificação do Plano Diretor, e lançamento do caderno *A cidade pensada por todos e para todos*, fruto do PDDTC³⁸⁹. Desta forma, estabeleceram-se as seguintes etapas para a construção da lei municipal de ordenamento territorial de Chapecó:

1 - criação de um Grupo de Trabalho interno na prefeitura com abrangência multidisciplinar; 2 - constituição de um Grupo Gestor representativo (governo e sociedade) responsável pelos encaminhamentos políticos para a revisão do Plano Diretor; 3 - leitura comunitária da realidade local com abrangência de todo o território do município; 4 - leitura técnica da realidade local e análise jurídica dos marcos legais que incidem direta e indiretamente no ordenamento do território municipal; 5 - debate sobre proposições com a sociedade; 6 - elaboração do projeto de lei do novo Plano Diretor; e 7 - tramitação legislativa³⁹⁰.

³⁸⁷ Ibid.

³⁸⁸ BRASIL, Chapecó (2014).

³⁸⁹ Ibid.

³⁹⁰ Ibid.

Conforme relatado no Banco de Experiências, foi criado o Grupo de Trabalhos Multidisciplinar (responsável por deliberar e promover o debate com a sociedade, juntamente com o Conselho Gestor) abriu espaço para diversos atores sociais e representantes da sociedade civil, bem como membros da administração pública (Conselho Gestor), porém verificou-se com grande déficit de participação dos representantes de entidades civis³⁹¹.

O governo municipal designou técnicos de diversas secretarias, tais como: Habitação, Meio Ambiente, Assistência Social, etc. e, por parte da sociedade civil, participaram representantes de entidades, Universidade, da União Comunitária de Chapecó – destacada por ser a mais atuante em todo o procedimento de elaboração do PDP³⁹². Ao Grupo de Trabalhos designou-se as tarefas de leituras comunitária e técnica, organização de propostas e da redação do texto do projeto de lei, após aprovação das proposições pela sociedade³⁹³.

Mediante metodologia supra citada, consultou-se a sociedade chapecoense em dois momentos para: (i) “leitura comunitária – procedimento para obtenção de propostas” [78 reuniões “preferencialmente à noite e nos finais de semana, conforme a disponibilidade da comunidade local”, em 38 microrregiões, com aproximadamente 5.000 pessoas]; e (ii) “debate e aprovação das proposições – realizado através de oficinas temáticas e do Congresso do Plano Diretor”.³⁹⁴

No Banco de Experiências de Chapecó, da etapa de debate com a população, retira-se: “esta etapa da consulta seria de caráter mais informativo e com a escolha dos delegados que participariam das fases seguintes de discussão do plano diretor”, total de 490 delegados selecionados e, utilizou-se de linguagem acessível e proximidade com as questões que mais preocupavam a população nos temas destacados³⁹⁵.

Desta forma, utilizou-se do caráter informativo nas reuniões (com mobilização das comunidades como já feito, anteriormente, quando da organização do Orçamento Participativo) e a escolha dos delegados que participariam, então, das demais etapas para elaboração do PDP (fase de debates com as propostas)³⁹⁶. O procedimento total levou 3 meses

³⁹¹ Ibid.

³⁹² Ibid.

³⁹³ Ibid.

³⁹⁴ BRASIL, Chapecó (2014).

³⁹⁵ Ibid.

³⁹⁶ Ibid.

e resultou de 700 proposições para o município, a serem consideradas na legislação de planejamento urbano³⁹⁷.

Da metodologia utilizada, cabe destacar que:

O método procurava mostrar a cidade de Chapecó aos participantes, sempre fazendo uma relação entre o desenvolvimento da cidade e o que o plano diretor estipulava. O debate com os participantes trazia complementações a essas informações, propostas, aspectos da cidade real e de como a sociedade vive e se comunica com seus territórios. Os trabalhos eram feitos conforme o número de participantes na reunião. Sempre que o número fosse superior a vinte participantes, dividiam-se os presentes em grupo para a promoção do debate. Posteriormente, ao final da reunião, as proposições dos grupos eram levadas ao conjunto dos presentes para complementação ou mesmo para a retirada das propostas³⁹⁸.

Os pontos de “alertas” e “recomendações” do próprio documento são: (i) estimular a participação popular e que a coordenação das reuniões permita espaço para a população se manifestar, bem como anotação de todos os pontos debatidos, mesmo que diversos aos de interesse do Plano Diretor; (ii) retorno do governo municipal, em momento posterior aos debates, para informar à população (nos locais das primeiras reuniões) do tramite do processo de aprovação da lei na Câmara de Vereadores; (iii) da parte do governo, estabelecer a ideia de ouvir a população e dar os encaminhamentos necessários, sem preocupar-se com justificativas diversas, mesmo quando houver cobrança pela população; e por fim, (iv) capacitação da população, em momento anterior ao da audiência pública, para dar efetividade à participação popular³⁹⁹.

Dessa análise descritiva dos procedimentos utilizados na convocação e nas reuniões para debater o projeto de cidade para Chapecó, em 2001, ressalta-se os seguintes pontos: (i) déficit da participação da sociedade civil; (ii) utilização das diretrizes do EC; (iii) grande atuação da União Comunitária de Chapecó; (iv) linguagem e informações acessíveis à população; (v) multidisciplinariedade profissional; e (vi) ampliação de conhecimento da população da real situação da cidade e de consciência ambiental.

Por fim, o PD de Chapecó analisado foi aprovado na Câmara Municipal em dezembro de 2003. Está em vigor a Lei Complementar nº 541, de 26 de novembro de 2014, atual Plano Diretor da cidade. Entretanto, não se teve acesso aos tramites procedimentais referente à participação popular na nova lei, nem há disponibilizados os relatos das experiências atuais.

³⁹⁷ Ibid.

³⁹⁸ Ibid.

³⁹⁹ BRASIL, Chapecó (2014).

Muito embora existam algumas diretrizes do EC, para o procedimento da participação popular, mediante audiência pública, verifica-se que no caso da cidade de Chapecó, o governo municipal estabeleceu metodologias próprias para o debate e elaboração do Plano Diretor de 2003, uma vez que a Resolução Federal do Conselho das Cidades nº 25/2005 (que traz outras diretrizes), foi publicada em data posterior à elaboração da lei do município em estudo. A própria Resolução possui caráter de orientação e recomendação, conforme apresentado no capítulo anterior. A inquietação surge quando, na interpretação da Resolução, há margem para que cada município produza de maneira diversa a organização e o desenvolvimento das audiências públicas. O entendimento defendido neste trabalho é de que o Estatuto da Cidade, enquanto norma de caráter nacional, deverá, após revisão do seu texto de lei, apresentar maiores critérios para viabilizar que todos os atores sociais possam, de fato, participarem da construção e planejamento do espaço urbano, isto é, para efetivar a gestão democrática já prevista no próprio Estatuto.

4.1.3.2 São José: macrozoneamento e participação popular (2001-2004)⁴⁰⁰

A cidade de São José também possui obrigatoriedade de elaboração do PDP, uma vez que, segundo do Censo IBGE de 2000, possuía 173.559 habitantes e já integrava região metropolitana e aglomeração urbana. O Banco de Experiências disponível trata-se da temática de “Participação na definição do macrozoneamento e diretrizes estratégicas na revisão do Plano Diretor” e os procedimentos iniciaram-se em 2003⁴⁰¹.

De caráter acessório à capital catarinense, por sua proximidade, o município de São José desenvolveu-se, inicialmente, na produção de insumos agrícolas enviados para Florianópolis; depois da década de 1970, sua economia diversificou-se, mediante instalação

⁴⁰⁰ Todos os dados utilizados para este item foram retirados da ficha padrão do Banco de Experiências do Município de São José. BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **São José**. Participação na definição do macrozoneamento. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/SaoJose_ParticipacaoSC.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

⁴⁰¹ Ibid.

de indústrias (impedidas de fixarem-se em Florianópolis) e pela ampliação do comércio, a fim de atender a demanda das populações migratórias de outras partes do Estado, principalmente pelo alto custo imobiliário da capital⁴⁰². A expansão da malha urbana ocorreu de maneira desordenada, conforme o Banco de Experiência, em razão da falta de legislação de ordenamento do uso e ocupação do solo⁴⁰³.

Nesta experiência, há relatos da existência de cultura de associativismo em alto grau de desenvolvimento, fator que colaborou, nos termos do relatório estudado, na organização e na “participação dos delegados no processo de revisão do Plano Diretor”; eram, há época, 35 associações comunitárias de diversos segmentos da comunidade mas, principalmente ligados à Igreja Católica⁴⁰⁴.

A metodologia utilizada na organização dos trabalhos para o processo de revisão do PD de São José, em 2003, consistiu na contratação de consultoria da Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina, da Universidade Federal de Santa Catarina (FEESC/UFSC), responsável também pela elaboração do Código de Obras, Postura e Meio Ambiente da cidade, com análise de equipe da Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento Urbano da Prefeitura⁴⁰⁵.

Os eventos de divulgação, comunitários e setoriais, de leituras técnica e comunitária, oficina de planejamento estratégico (com os 40 delegados eleitos) e, por fim, o de fechamento da proposta de projeto de lei para envio à Câmara de Vereadores, ocorreram entre maio de 2003 e outubro de 2004⁴⁰⁶.

No item *recomendações, alertas e aprendizados*, retira-se do Banco de Experiências de São José: (i) “dificuldade em envolver os representantes do legislativo no processo de discussão do Plano, o que pode levar a alteração no Projeto de Lei durante a tramitação na Câmara de Vereadores”; (ii) nos eventos comunitários houve debate de assuntos diversos aos do projeto do novo Plano Diretor, fator identificado pela equipe de consultoria de grande importância para flexibilização do debate entre técnicos, população e poder executivo; (iii) utilização de linguagem acessível para a população, com bom rendimento para os delegados eleitos, porém “o plano diretor permanece distante da grande maioria da população, mesmo havendo empenho em convocar audiências aos a finalização de cada etapa”; (iv) dificuldade de conciliar o processo participativo com a demanda de tempo e logística: “capacitação,

⁴⁰² Ibid.

⁴⁰³ Ibid.

⁴⁰⁴ Ibid.

⁴⁰⁵ Ibid.

⁴⁰⁶ BRASIL, São José (2014).

construção de agendas de reuniões, temas e metodologias de participação, mobilização, divulgação ampla e em linguagem adequada, etc.”, ocorrendo, desta forma, “choque” da participação popular com a “linearidade e rigidez – de tempo e de recursos”⁴⁰⁷.

Em conclusão, com as informações deste banco de dados, pode-se afirmar que houve desacordo com o EC, art. 40, § 4º, inciso I. A dificuldade de conciliar o debate também com os representantes do legislativo, que não comparecerem nas reuniões. Reafirma-se que é de competência do legislativo e executivo organizar o debate com a participação da população e associações representativas, mediante audiência pública.

Ainda, no texto estudado, ficou implícito que o legislativo faria alterações no texto do projeto enviado, em desacordo com o posicionamento do Poder Judiciário. No julgado de Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 142.426-0/0-00, o Tribunal de Justiça de São Paulo definiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 35/10.10.2006 DO MUNICÍPIO DE LENÇÓIS PAULISTA, QUE DISPÕE SOBRE O "PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO, AS AÇÕES ESTRATÉGICAS, O SISTEMA E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE LENÇÓIS PAULISTA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" SUSTENTADA INCONSTITUCIONALIDADE DE TRECHO DO INCISO II, DO ART. 17, E DO INCISO X, DO ART. 35, MANTIDOS E PROMULGADOS PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL APÓS REJEIÇÃO DOS VETOS APOSTOS PELO ALCAIDE ÀS EMENDAS LEGISLATIVAS Nº S 5 E 10, QUE OS ACRESCENTAVA - DEPOIS DE OUVIR E DEBATER COM A POPULAÇÃO E COM AS ASSOCIAÇÕES REPRESENTATIVAS DOS VÁRIOS SEGUIMENTOS DA COMUNIDADE, 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 ART. 40 DA LEI Nº 10.257/10.07.2001 (ESTATUTO DA CIDADE) É PARTE INTEGRANTE DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL, DEVENDO O PLANO PLURIANUAL, AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E O ORÇAMENTO ANUAL INCORPORAR AS DIRETRIZES E AS PRIORIDADES NELE CONTIDAS. À CÂMARA MUNICIPAL, POR CONSEGUINTE, CABE APROVÁ-LO, COMO EXPRESSA LITERALMENTE O § 1º DO ART. 182 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, SEM PODER VIA EMENDAS MODIFICÁ-LO, AINDA MAIS SE DESSE PROCESSO ALIJOU O POVO E O DIREITO QUE ESTE TEM DE INFLUENCIÁ-LO - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 4º, 5º, 37, 47, II E XIV, 144, 180, CAPUT E II, E 181 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AÇÃO PROCEDENTE⁴⁰⁸. (sem grifos no original)

Desta forma, não cabe ao Poder Executivo alterar a legislação de planejamento da cidade, construída democraticamente, nos termos do EC, como lhe é permitido pelo processo

⁴⁰⁷ Ibid.

⁴⁰⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Nº 142.426-0/0-00. Rel. Des. Paulo Bisson, 06 de junho de 2007.

legislativo comum. O entendimento da doutrina brasileira traz as mesmas diretrizes. Pilati leciona que, hodiernamente, o Prefeito possui a função de administrador, “pois auxilia, subsidia, atende e cumpre as deliberações da Assembleia [...]; e à Câmara de Vereadores, que não define o conteúdo do Plano Diretor, mas aprova ou veta. Não aprovado volta à discussão; aprovado, é Lei”⁴⁰⁹. Assim, não cabe ao legislativo, modificar o conteúdo do texto elaborado de maneira coletiva e democrática pelo Estado, Sociedade e Indivíduos. Seu papel, especificamente no que diz respeito ao PD, é de aprovar ou vetar o projeto encaminhado para a Câmara.

Outra dificuldade encontrada no procedimento de debate e reuniões com a comunidade e com os delegados eleitos de São José, refere-se à metodologia aplicada, tanto no diálogo com a população, como na conciliação de prazo de elaboração do projeto de lei e dos recursos disponíveis para tanto. É evidente que tais dificuldades de metodologia de diálogo refletem na falta de parâmetros claros na lei do EC. Entende-se que o balizamento do papel de cada ator social com diretrizes procedimentais para as audiências públicas, não somente com caráter de recomendação, como atualmente é estabelecido pela Resolução Federal do Conselho das Cidades nº 25/2005, é fundamental para o bom funcionamento dos trabalhos em audiências públicas.

Muito embora esse processo de modificação do PD de São José tenha ocorrido em momento anterior à publicação da Resolução nº 25/2005, observa-se que sua elaboração veio sanar dúvidas frequentes nos debates, na divulgação das audiências, enfim, no procedimento a ser empregado quando da modificação ou elaboração do PD. O banco de experiências divulgado não contempla as datas de envio à Câmara Municipal, nem de aprovação ou não aprovação da lei.

Recentemente, as Lei nº 4.904, de 08 de dezembro de 2009 (que altera o Plano Diretor de São José – lei 1.604/85), Lei nº 4.923, de 09 de dezembro de 2009 (que regulamenta a outorga onerosa do direito de construir) e Lei nº 4.930, de 10 de dezembro de 2009 (que regulamenta a transferência do direito de construir) foram analisadas pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2010.079409-8, Rel. Des. Cesar Abreu, por falta de participação popular nos procedimentos de alteração das legislações referidas. A decisão cautelar entendeu que não houve cumprimento dos dispositivos legais do EC, na obrigatoriedade de audiência pública, e suspendeu a eficácia das duas últimas leis citadas:

⁴⁰⁹ PILATI, op. cit., p. 128.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ/SC. LEGITIMIDADE ATIVA DO REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA COMARCA. CÂMARA DE VEREADORES. ÓRGÃO DO QUAL EMANOU O ATO NORMATIVO IMPUGNADO (VÍCIO FORMAL NO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS OBJURGADAS). INFORMAÇÕES A SEREM PRESTADAS, NO PRAZO DE 30 DIAS, NOS MOLDES DO ART. 6º E PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI N. 12.069/2001. LEI N. 4.904/09: ADEQUA OS ARTS. 1º E 3º DA LEI N. 1.604/85 (PLANO DIRETOR) AO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL N. 10.257/01).INCONSTITUCIONALIDADE QUE NÃO SE VISLUMBRA, POR ORA, ANTE A DESNECESSIDADE, EM TESE, DA PARTICIPAÇÃO POPULAR. LEIS N. 4.923/09 (DISCIPLINA SOBRE A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR) E N. 4.930/09 (REGULAMENTA A TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR) . **PROCESSO LEGISLATIVO. INEXISTÊNCIA DA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA COMOMODO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA POPULAR.CONFRONTO APARENTE COM OS ARTIGOS 1º, III E IV (CF, ART. 1º, II E III); 16, CAPUT (CF, ART. 37, CAPUT);111, X (CF, ART. 29, II) E 141, III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRESENÇA DO PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA PARCIALMENTE⁴¹⁰.** (sem grifos no original)

A atuação do Ministério Público tem se mostrado essencial para trazer à tona a confusão e os interesses que estão por trás do planejamento urbano no país. Pilati esclarece que a dificuldade está em compreender a essência do processo que é participativo e não representativo: “é processo diferente do tradicional [...] aprova ou rejeita o projeto da instância popular, mas não toca no conteúdo, que é da alçada do processo participativo”⁴¹¹. Em caso de rejeição, continua o autor, “rediscute-se na pior das hipóteses, submete-se a referendo popular o projeto, na forma do Estatuto da Cidade”⁴¹². Ocorre que, sem os procedimentos fixados na legislação nacional (EC), as dificuldades, aliadas aos diversos interesses em torno do espaço urbano, serão persistentes.

4.1.4. Bancos de Experiências no Rio Grande do Sul

As cidades rio-grandenses analisadas – Bagé, Pelotas, Santa Maria, São José do Norte e Viamão – possuem características bem distintas e os temas tratados também são bem peculiares: patrimônio cultural, regularização fundiária e a participação de comunidades

⁴¹⁰ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Nº 2010.079409-8, Rel. Des. Cesar Abreu, 06 de outubro de 2011.

⁴¹¹ PILATI, op. cit., p. 130-131.

⁴¹² Ibid.

tradicionais (aspecto ainda não abordado no banco de experiências do Estado do Paraná e de Santa Catarina).

4.1.4.1. Bagé: macrozoneamento rural e preservação do patrimônio cultural (2001-2006)⁴¹³

Bagé possuía na época do Banco de Experiências analisado 114.908 habitantes (segundo o censo demográfico do IBGE de 2000), fator único que estabelece a obrigatoriedade da cidade em elaborar Plano Diretor. Em outras palavras, a cidade não faz parte de região metropolitana ou aglomerações urbanas, nem está inserida em área de especial interesse turístico ou de interesse de fixação de empreendimentos com considerável impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional⁴¹⁴. A área do município corresponde a 4.096 km², sendo que cerca de 4.000 correspondem ao território rural⁴¹⁵.

A *caracterização do contexto local* apresenta alguns problemas ambientais e sociais enfrentados pelo município em face do planejamento feito até então. Cita-se, por exemplo: (i) deficiência no abastecimento de água (gerando escassez em períodos de seca); (ii) precário sistema de saneamento e esgoto; (iii) segregação de uma periferia, com poucos índices de urbanização; (iv) espaços urbanos vazios⁴¹⁶.

Diferentemente, por exemplo, da cidade de Maringá, Bagé teve sua ocupação urbana no início do século XIX, ocorrida por um acampamento militar às margens do arroio Bagé; e a urbanização, a partir daí, adequou-se à topografia, clima, e vegetação da região⁴¹⁷.

A cidade de Bagé, historicamente, expande-se sem a necessidade de adequações radicais, por parte da administração municipal. Atualmente, a expansão urbana se dá mediante abertura de novos loteamentos, preservando o patrimônio cultural e arquitetônico da localidade⁴¹⁸. Assim:

O reconhecimento, recuperação e preservação do patrimônio cultural do Município de Bagé foi pautado, desde o início do processo de elaboração do Plano Diretor, como tema central e estratégico para o desenvolvimento municipal. Não só destaca-se a quantidade expressiva de prédios com valor histórico-arquitetônico, mas

⁴¹³ Todos os dados utilizados para este item foram retirados da ficha padrão do Banco de Experiências do Município de Bagé. BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Bagé**. Políticas de preservação do patrimônio cultural. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Bage_FichaRS.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

⁴¹⁴ Ibid.

⁴¹⁵ Ibid.

⁴¹⁶ BRASIL, Bagé (2014).

⁴¹⁷ Ibid.

⁴¹⁸ Ibid.

também o traçado urbano peculiar que a área central de Bagé apresenta, com suas vias largas e ortogonais, projetadas originalmente no século XIX⁴¹⁹.

Bagé teve seu desenvolvimento urbano acompanhado pelas normas fixadas no Plano Diretor de 1973 (com alterações e atualizações), até a presente experiência relatada. Os trabalhos iniciaram-se em 2001, com etapas distintas e maior intensificação em 2006, quando a cidade teve auxílio de consultoria externa, financiada por recurso da Caixa Econômica Federal⁴²⁰.

Após estabelecer uma equipe de trabalho, ligada à SCOPLAN [Secretaria de Coordenação e Planejamento], realizaram-se debates públicos com temáticas diversas: (i) *fóruns de debates Planejando a Cidade*: com público alvo de escolas municipais, entidades e conselhos, universidades, associações de moradores, entidades religiosas e os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, etc.; desses fóruns, ressalta-se o *Patrimônio Cultural, Histórico e Arquitetônico* (junho de 2002), que contou com a presença de 130 pessoas⁴²¹.

Os outros sete fóruns realizados abordaram os seguintes temas: *Relatos, Experiências e Impressões* (100 participantes), *Patrimônio Natural, Desenvolvimento Sustentável e Saneamento Ambiental* (100 participantes), *Política de Inclusão Social* (142 participantes), *Mobilidade Urbana* (84 participantes), *Situação Socioeconômica de Bagé e Região* (69 participantes), *Sistemas de Gestão, Planejamento e Financiamento da Cidade* (61 participantes), *Legislação Urbanística* (49 participantes)⁴²². A participação é usualmente considerada um ponto forte da cultura política do município de Bagé.

Realizou-se, ainda, o Congresso da Cidade, em 2002, (com participação de 49 delegados, eleitos nos fóruns) e oficinas de planejamento da cidade (com a delimitação das primeiras diretrizes do projeto do PD, com foco principal o patrimônio cultural)⁴²³.

A segunda etapa descrita trata-se de *coleta e sistematização de informações básicas sobre o Município* e, a terceira, *constituição da estrutura de elaboração do Plano diretor e análise das informações coletadas*. É notório que a metodologia entregada na experiência de Bagé é muito semelhante àquela pelo Guia do PDP, já mencionado.

⁴¹⁹ Ibid

⁴²⁰ Ibid.

⁴²¹ Ibid.

⁴²² BRASIL, Bagé (2014).

⁴²³ O relatório esclarece: “Já as Oficinas Planejando a Cidade ocorreram posteriormente à realização do Congresso da Cidade e tiveram como objetivos: o reconhecimento da área urbana (sistema viário principal, patrimônio natural e cultural), a discussão e avaliação do plano diretor vigente, a definição dos levantamentos e mapeamentos necessários sobre as temáticas definidas pelos fóruns e Congresso da Cidade e, depois, a apresentação destes referidos levantamentos e mapeamentos pela equipe técnica da Prefeitura Municipal. Tais oficinas ocorreram nos dias 17 e 18 de outubro de 2003 e no dia 31 de março de 2004”. Ibid.

Na terceira etapa, as atividades foram divididas em estrutura interna e estrutura externa, entre a Prefeitura e a consultoria contratada, de maneira estratégica. A composição de um Fórum Gestor, contou com a participação de representantes da sociedade civil organizada e regionais da população⁴²⁴. Verifica-se que a participação popular, mediante representação de membros da sociedade, foi considerada para a criação do Núcleo Gestor, responsável pela coordenação e fiscalização de trabalhos.

A *leitura da realidade municipal*, quarta etapa do procedimento de elaboração do PDP, dividiu-se em: (i) leitura da sociedade e (ii) leitura técnica. Acerca da primeira, explica o relatório dos objetivos:

(i) elaborar uma leitura da situação existente, criando oportunidade para o debate sobre a cidade irregular e/ou periférica; (ii) promover a integração da administração local com os diversos atores locais; (iii) reunir registros de memória; (iv) construir uma leitura coletiva dos conflitos, problemas e potencialidades; (v) levantar aspectos, gerais e específicos, da dinâmica da cidade a partir do ponto de vista da população; (vi) articular forças sociais significativas, gerando um processo de aceitação das opiniões divergentes; (viii) reduzir o caráter tecnocrático das leituras técnicas; (ix) difundir o conhecimento sobre os limites e possibilidades do Plano Diretor, transformando-o em um instrumento entendido, assimilado e utilizado pela população em geral⁴²⁵.

A leitura técnica, por sua vez, consistiu na sistematização das informações colhidas da leitura da sociedade, bem como na identificação de pontos positivos e negativos sobre o município, por parte da administração e do Fórum Gestor. Por fim, a etapa de *Desenvolvimento de diretrizes, Campos de Atuação, Eixos Estratégicos, Modelo Territorial e Instrumentos* consistiu na consolidação de ideias de planejamento em instrumentos a serem inseridos no texto do projeto do PD, sempre priorizando a preservação do patrimônio cultural.

O banco de experiência, por ser o relato dos cinco anos de procedimentos, é bem completo e descreve todas as estratégias e metas. Para concluir, o projeto de lei, segundo o relatório, estava em análise legislativa, com fortes indícios de “resistência de setores organizados vinculados à construção civil, [...] especialmente no que diz respeito às novas normativas de uso e ocupação do solo”⁴²⁶. Do item “*recomendações, alertas e aprendizados*” extrai-se a afirmação da percepção do surgimento de “uma nova ordem urbana”, que pretende superar os “processos tradicionais de urbanização e de privatização de benefícios urbanos”⁴²⁷.

⁴²⁴ BRASIL, Bagé (2014).

⁴²⁵ Ibid.

⁴²⁶ BRASIL, Bagé (2014).

⁴²⁷ Ibid.

4.1.4.2. Pelotas: 13 ideias para a elaboração do Plano Diretor (2001-2005)⁴²⁸

O Município de Pelotas, segundo o Censo Demográfico IBGE 2000, possuía 323.158 habitantes e, ainda, é integrante de Região Metropolitana e Aglomerações Urbanas, justificando sua obrigatoriedade na construção do PDP, dos termos do CE/2001.

Do Banco de Experiências retira-se que o PD de Pelotas (Lei Municipal 2.565) instituído em 1980 e ligado aos “interesses dominantes”, já havia perdido sua efetividade por fatores de incompatibilidade com a realidade urbana. As inovações que ocorreram, inicialmente com a reorganização da Secretaria de Planejamento em 2001, foram fundadas pelos princípios: (i) planejamento sustentável (social, ambiental e econômica) no desenvolvimento e gestão territorial e; (ii) planejamento democrático e participativo, associado com a Agenda 21⁴²⁹.

Ainda, de aspecto do contexto socioespacial, a informação é de que a cidade tem uma cultura política setorizada, isto é, diversos segmentos da sociedade são organizados pela defesa de seus interesses próprios:

[...] entidades civis, sindicatos, organizações não governamentais, associações de bairro, universidades, associações de profissionais, entre outros. Estas organizações expressam e reivindicam interesses diversos, por vezes contraditórios na disputa do espaço urbano, e determinando conflitos de natureza socioambiental [*sic*], econômico e cultural na apropriação das terras urbanas e rurais. O direito à moradia e adequada estruturação urbana pelas populações de menor renda, a preservação ambiental e o patrimônio cultural são pautas permanente na demanda pública⁴³⁰.

A sociedade de maneira organizada já havia se conscientizado de certos problemas de cunho ambiental, social e econômico, fator que facilita a aproximação da população nos debates públicos, mas que também tende a gerar conflitos de interesses.

A Experiência relatada começou em 2001, como a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento Urbana (SEURB), que definiu as estratégias e a metodologia para a inserção da população na construção do PD:

⁴²⁸ Todos os dados utilizados para este item foram retirados da ficha padrão do Banco de Experiências do Município de Pelotas. BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Pelotas**. Pactuação de 13 ideias-força para a elaboração dos conteúdos do plano diretor. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Pelotas_PactuacaoRS.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

⁴²⁹ BRASIL, Pelotas (2014).

⁴³⁰ Ibid.

A prefeitura firmou parceria com a fundação Centro de Estudos e Projetos do Ambiente – CEPA, com sede em La Plata e representação em Porto Alegre-RS.[...] foram estabelecidos [...] alguns requisitos para o desenvolvimento dos trabalhos, entre eles: a constituição de uma equipe de trabalho multidisciplinar formada pelas duas instituições - Prefeitura/Cepa com a responsabilidade de orientar, desenvolver e agilizar o andamento dos trabalhos; a implementação das instâncias internas e externas para articulação institucional constituindo um grupo de trabalho ampliado de acompanhamento e interação com a equipe permanente, a organização da **participação comunitária nos debates do plano diretor através de seminários e fóruns**; e a preparação do 1º Congresso da Cidade, instância determinada para debater e aprovar as estratégias gerais definidas nas etapas e instâncias anteriores. A finalização desta etapa do processo se daria no Congresso da Cidade devendo este se constituir no marco da participação social no planejamento e gestão territorial de Pelotas. (sem grifos no original)⁴³¹

Com a parceria – de setembro de 2001 a dezembro de 2002 –, ocorreu a capacitação local e coordenação de metodologia, pela CEPA, (de caráter de construção coletiva, mapeamento de conflitos e potencialidades ambientais, econômicos e sociais), para fixar a intervenção pública (instâncias participativas, reuniões, seminários internos e externos, etc.), com supervisão da SUERB. Formou-se a ETM (equipe de trabalho Municipal), composta por 24 profissionais da Prefeitura, com um titular e um suplente para cada secretaria⁴³², responsáveis de programarem procedimentos para a participação popular. Cita-se, ainda, o Fórum Inter-Secretarias (instância, criada por decreto, composta pelos Secretários Municipais e pelo Prefeito), com objetivo de acompanhar todos os trabalhos realizados pela CEPA e SUERB. O Fórum Intersetorial, por sua vez, possibilitou o debate de questões de planejamento urbano com a população e diversos segmentos da sociedade organizada, com ampla divulgação.

A construção de diretrizes a serem incorporadas no projeto do PDP de Pelotas foi feita pela ETM e o Fórum Intersetorial, com a premissa, já mencionada, de sustentabilidade. Diante dos debates, cinco elementos foram identificados, por sua necessidade de inserção no PD: cultura, natureza, redes, reforma urbana e sistema de gestão. Desses pontos, grupos da ETM recolheram dados, pareceres e estudos técnicos para promoção de novas consultas com a comunidade, que resultou na priorização de pontos, mesmo com conflito de interesses identificável. De todo o processo (25 reuniões, 3 fóruns Intersetorias) resultou a fixação do pacto de 13 “Ideias Forças” para o modelo de cidade de desenvolvimento de Pelotas⁴³³.

Posteriormente, realizou-se mais de 20 reuniões preliminares, com a participação do “Conselho do Plano Diretor, Conselho de Desenvolvimento Rural, Conselho de Proteção

⁴³¹ Ibid.

⁴³² BRASIL, Pelotas (2014).

⁴³³ Ibid.

Ambiental, Sindicatos, Universidades, Entidades e Associações Profissionais”, a fim que, tal pacto, restasse aprovado no Congresso da Cidade. Ocorreu, ainda, um pré-Congresso, com a presença de 133 pessoas⁴³⁴:

O Congresso da Cidade realizou-se em agosto de 2002, reunindo mais de 400 pessoas, 90 delegados representantes de organizações governamentais e não governamentais, representantes de 65 setores da comunidade. [...] O Fórum **Intersetorial constituiu-se na principal instância de participação social**, pois entre seus objetivos e atribuições lhe coube: - participar centralmente na construção das Ideias Força; - procurar consensuar os avanços técnicos no próprio Fórum Intersetorial e nas suas instituições; - trazer as demandas das comunidades e entidades representadas; - discutir sobre encaminhamentos necessários ao andamento dos trabalhos; - analisar os avanços nas tarefas realizadas pela Equipe de Trabalho Municipal a partir das deliberações e proposições do Fórum⁴³⁵.

Após período de pausa, os trabalhos foram retomados em 2005, com a leitura técnica (reuniões com os grupos técnicos e setores externos) e com a leitura comunitária, com intuito de aprofundar os esclarecimentos acerca das *Ideias Força*, bem como fixar proposta a serem inseridas no projeto de lei. Por fim, segundo o relatório, a leitura comunitária foi utilizada para organizar bases territoriais, a fim de facilitar um processo permanente de planejamento participativo⁴³⁶. O relato das experiências do banco de dados de Pelotas termina sem, no entanto, a conclusão dos trabalhos, em razão da época que tais informações foram coletadas pelo Ministério das Cidades.

No item *recomendações, alertas e aprendizados*, o banco de experiências de Pelotas afirma que o trabalho em parceria com a coletividade e Secretarias Municipais, possibilitou a troca de informações necessárias, de maneira que se garantiu um canal aberto de diálogo; afirma-se, ainda, que a fase preparatória da construção do projeto de PD “foi a instância participativa mais importante”, que ocorreu mediante audiências públicas. Outro ponto a se destacar é que os “pactos” inseridos no projeto foram “construídos coletivamente, pois dispõem de claras sugestões”, de consensos.

A dificuldade de inserção dos diversos atores sociais que compõem a cidade é ponto levantado. Segundo relatório, estruturar instâncias participação é o passo inicial, mas não é suficiente para “ampliar as relações e promover maior articulação entre os diversos setores que tradicionalmente atuam isoladamente na produção do espaço”, havendo, ainda, setores que não dispõem de representação, de organizações da sociedade civil

⁴³⁴ Ibid.

⁴³⁵ Ibid.

⁴³⁶ BRASIL, Pelotas (2014).

A capacitação é um dado recorrente desse relato, com menções de que há a necessidade de aprendizados constantes, permanentes, principalmente dos setores com menor prática em mobilizações, a fim de não agravar a exclusão socioespacial já existentes. Por fim, ressalta-se que a comunicação acertou em pontos de produção e registro de materiais, mas a linguagem utilizada nem sempre foi esclarecedora ou acessível para toda a população.

De modo geral, pode-se afirmar, mediante os dados do relatório, que a experiência de 2001 a 2005 foi bastante participativa, em que pese a linguagem nem sempre ser acessível (decorrente dos termos técnicos presentes), houve abertura da administração pública para a adoção de mecanismo que facilitassem a participação popular, como por exemplo, a criação de fóruns.

Existe uma cultura forte participativa na cidade, principalmente de setores organizados, mas há cidadãos que não fazem parte de nenhum desses setores e com dificuldades de diversas ordens em se mobilizar. Nesse aspecto, entende-se que o papel da Administração Pública no envolvimento desses atores sociais, historicamente excluídos.

O PD de Pelotas foi aprovado pela Lei nº 5.502 em 11 de setembro de 2008, e prevê sistemas de gestão coletiva e democrática do planejamento urbano (arts. 20), mediante o instrumento da audiência pública (art. 13, VI, *d*; Art. 291)⁴³⁷.

4.1.4.3. Santa Maria: instâncias participativas e sua consolidação para o Plano Diretor (2001-2005)⁴³⁸

A cidade de Santa Maria, então com 230.468 habitantes (sendo que 12.982, na zona rural), de acordo com o Censo Demográfico IBGE 2000, possui como principal fonte econômica a prestação de serviços e comércio. Do contexto geral, salienta-se o crescimento de periferias, com exclusão socioespacial e, por outro lado, modalidades recentes de ocupação elitizada do solo, com pouca preocupação com o patrimônio cultura e ambiental da cidade⁴³⁹.

⁴³⁷ PELOTAS. **Lei nº 5.502, de 11 de setembro de 2008**. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/lei_iii_plano_diretor/arquivos/lei_5502.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁴³⁸ Todos os dados utilizados para este item foram retirados da ficha padrão do Banco de Experiências do Município de Santa Maria. BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Santa Maria**. A constituição de instâncias participativas como parte do processo metodológico de elaboração do Plano Diretor. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/SantaMaria_AConstituicaoRS.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

⁴³⁹ BRASIL, Santa Maria (2014).

Em 2001, iniciaram-se os trabalhos de elaboração do novo PD: (i) criação de grupo de trabalho e conselho; (ii) realização de seminário da Secretaria do Planejamento, para profissionais da Prefeitura; (iii) avaliação interna da defasagem do PD vigente. Já haviam ocorridas mobilizações da população para a modificação do PD em Santa Maria, por não condizer com a realidade e com a necessidade de parte da população, em momento semelhante a implementação do Orçamento Participativo (2001), consolidando, assim, uma estrutura participação da população.

A descrição experiência participativa em Santa Maria inicia-se em maio de 2001 com a promoção de um seminário, de lançamento, com a participação de profissionais da Prefeitura, vereadores e demais interessados (não se tem a informação do número de pessoas participantes), com palestras e oficinas temáticas. Posteriormente, a criação de grupo de trabalho multidisciplinar, coordenado pela Secretaria de Planejamento e um Conselho do Plano (Prefeito e Secretários Municipais), dando início ao processo interno da Administração Pública de debates e estudos.

Ocorreu no ano de 2002, a contratação da mesma empresa de consultoria, mencionada no relato de Pelotas, empresa CEPA, com os pressupostos de que “a metodologia incorporasse a participação social e que o processo resultasse na capacitação da equipe local”, responsável pela coordenação metodológica e planejamento da cidade ⁴⁴⁰.

De janeiro de 2003 a agosto de 2004, ocorreram os trabalhos de capacitação da equipe local e a construção do diagnóstico da cidade, com a fixação de princípios, diretrizes, estratégias para orientarem o planejamento local. Ainda, a definição de prioridades de programas e políticas urbanas. Deste modo:

Atendendo às exigências do termo de referência, a proposta de trabalho da consultoria apresentava a participação da sociedade como uma das bases para sua realização. Esta participação se expressava conceitualmente nos seguintes princípios metodológicos: - a **“integração dos saberes” (o técnico, o político, o institucional e o social)** como processo de conhecimento da realidade local;- a pactuação da sociedade para o desenvolvimento sustentável com a construção de acordos sobre princípios e estratégias orientadoras das políticas e do plano diretor – as “idéias força”, chegando a priorização de programas e projetos; - a **capacitação dos atores promovida através do próprio processo participativo**; - a estruturação de **um processo permanente para a gestão integrada e participativa**, com a finalidade de promover iniciativas de desenvolvimento com o conjunto da sociedade através das “operações concertadas”.[...]

A proposta inicial contemplava a participação representativa dos segmentos produtores do espaço urbano e da sociedade organizada. A exigência da prefeitura

⁴⁴⁰ BRASIL, Santa Maria (2014).

para constituir **instâncias para a participação direta** da comunidade foi importante para ampliar esta concepção.⁴⁴¹ (sem grifos no original)

O relatório apresenta informações de instâncias participativas (de decisão política e institucional) com a sociedade, incluindo a participação de crianças e adolescente – fator que chama atenção por ser a única cidade estudada nesta dissertação que incluiu ou relatou ter incluindo os jovens na participação.

Com a criação do *Conselho Geral do Processo de construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental* (70 entidades representadas) e do *Escritório da Cidade* (ambiente de relacionamento entre Prefeitura e comunidade), em 2003, aconteceram os primeiros trabalhos participativos em Santa Maria. O Escritório da Cidade foi, ainda, o espaço físico de trabalho da equipe técnica municipal:

No Escritório foram realizadas as reuniões dos diversos Fóruns que se constituíram pelas entidades que participavam do Conselho. Tiveram especial participação o Fórum Técnico do Município, que agregava as instituições profissionais, o Fórum de Distritos, que integrava as regiões de planejamento e o interior, o Fórum de Infra-Estrutura, principal instância para o debate institucional, e o Fórum das Crianças, constituído a partir de atividades diretamente realizadas pela equipe do escritório da cidade e consultoria com as crianças do ensino fundamental. Coube ao Escritório da Cidade realizar diversas oficinas participativas, consultas às distintas entidades, audiências públicas, debates na Câmara de vereadores, divulgação na mídia e outras modalidades de comunicação pública como a produção de material informativo, divulgação de reuniões, entre outros⁴⁴².

Outros espaços físicos também foram utilizados: Câmara de Vereadores, OAB, CDL, etc. A comunicação direta com a população, se deu mediante a equipe do Escritório da Cidade, porém poucas pessoas apareceram nesse local. A ideia para fortalecer a participação popular foi a de vincular os procedimentos de elaboração do PD com os procedimentos do Orçamento Participativo (OP)⁴⁴³. Desta forma, a equipe pôde colher informações nos debates do OP, que subsidiaram, posteriormente, o diagnóstico da cidade, em 2003. Ainda, nesse ano, as *ideias força* foram apresentadas, mediante mapas, e apresentações visuais eletrônicas.

Já em 2004, apresentou-se para a comunidade o projeto de lei elaborado, para debate: “eventos especiais também foram realizados com o objetivo de mobilizar a comunidade para a participação”, destacando-se o “resultado alcançado uma atividade desenvolvida em praça

⁴⁴¹ Ibid.

⁴⁴² BRASIL, Santa Maria (2014).

⁴⁴³ Ibid.

pública com a participação do prefeito da cidade”⁴⁴⁴. Nessa oportunidade, segundo relatório, a proximidade das pessoas se deu, possivelmente, pela presença do Prefeito, mas serviu para a conscientização da importância do PD e da participação popular.

O trabalho denominado *Fórum das Crianças* foi desenvolvido em escolas do ensino fundamental, de caráter pedagógico e de formação da cidadania com os alunos, o que, indiretamente mobilizou pais e professores para os debates do PD.

Do processo participativo de elaboração do PD de Santa Maria, retira-se: (i) “o consenso na definição das premissas gerais para a cidade desejável e premissas específicas para o desenvolvimento sustentável do município”; (ii) identificação de “conflitos e potencialidades locais permitindo a construção dos acordos que resultaram nas 8 idéias [*sic*] força”. Por sua vez, a temática do patrimônio histórico e cultural não logrou êxito em um acordo com os proprietários e o projeto foi encaminhado para aprovação com previsão apenas de proteção da área central, caracterizada por área de interesse cultural, de prédios já catalogados. A Câmara de Vereadores convocou outras 40 audiências públicas para o debate, que complementou o Plano encaminhado, sem descaracterizar o trabalho relatado, segundo o banco de experiência de Santa Maria.

Dos aprendizados, destacam-se: (i) forte cooperação das Secretarias e do Prefeito, com informações e participação de técnicos; (ii) qualificação das propostas para o PD após união dos trabalhos com o OP; (iii) motivação e fortalecimento de instancias participativas na gestão do planejamento urbano; (iv) participação da Câmara de Vereadores em todas as fases executivas da elaboração do PD, possibilitando poucas interferências no texto final aprovado.

Das recomendações e alertas, destacam-se, especialmente: (i) falta de uma organização prévia para comunicação e mobilização da sociedade, sobrecarregando a equipe técnica; (ii) Parcos recursos para produção de material de divulgação de mapas; (iii) necessidade de avaliação se setores excluídos “estiveram efetivamente presentes e se foram capacitados para o debate”⁴⁴⁵. O Plano Diretor de Santa Maria (Lei n°. 034) foi aprovado em 29 de dezembro de 2005⁴⁴⁶, sem contestação judicial, até o presente momento (janeiro de 2015).

⁴⁴⁴ Ibid.

⁴⁴⁵ BRASIL, Santa Maria (2014).

⁴⁴⁶ SANTA MARIA. **Lei Complementar N° 034**, de 29 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Santa Maria. Disponível em: < <http://www.iplansm.net.br/planodiretor.php>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

4.1.4.4. São José do Norte: regularização fundiária e Plano Diretor Participativo (2006)⁴⁴⁷

Conforme o Censo Demográfico IBGE 2000, São José do Norte possui 17.294 habitantes urbanos e 6.502 habitantes rurais, totalizando 23.796. A cidade é integrante da Aglomeração Urbana do Sul (AUSUL), em conjunto com as cidades de Capão do Leão, Arroio do Padre, Pelotas e Rio Grande (Lei Estadual nº 11.876 – 26/12/2002). Está inserida, por fim, em área de especial interesse turístico e de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de nível nacional ou regional⁴⁴⁸.

Em termos ambientais, a região possui ecossistema frágil e o município possui grandes Áreas de Preservação Permanente (APP) e em Unidades de Conservação (UC). A ocupação da população é em áreas de risco, terrenos de marinha ou áreas de patrimônio da União (orla Laguna dos Patos e cômoros de dunas), isto é, parte dos terrenos ou lotes são irregulares (sem título de propriedade), com infraestrutura precária⁴⁴⁹. A descrição das experiências constitui na temática de regularizar essas ocupações.

Inicialmente, o relatório aponta que a Prefeitura Municipal e o Fórum de Desenvolvimento Sustentável elaboraram “de forma amplamente participativa, a proposta para o Primeiro Plano Diretor de São José do Norte”, denominado *Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte*.

Segundo o relatório, houve colaboração e participação da comunidade nos eventos criados: 9 audiências públicas (bairros e localidades), 3 audiências temáticas e 3 audiências em Escolas de Ensino Médio⁴⁵⁰. Ocorreram, também, as reuniões do Fórum (em torno de 10) e o Congresso da Cidade, momento em que se debateram problemas decorrentes da realidade socioespacial do município, inclusive diagnósticos e ideias para a regularização fundiária (descontos para regularizações no ano de 2006, criação de termo de compromisso urbanístico – de loteadores e prefeitura -, acompanhamento desses procedimentos pelo Ministério Público, criação de cadastro social e de um Fundo Municipal de Regularização Fundiária, etc.)⁴⁵¹.

⁴⁴⁷ Todos os dados utilizados para este item foram retirados da ficha padrão do Banco de Experiências do Município de São José do Norte. BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **São José do Norte**. A regularização fundiária discutida no processo de elaboração do PDDIS do Município de São José do Norte. Disponível em: < http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/SaoJoseNorte_FichaRS.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

⁴⁴⁸ Ibid.

⁴⁴⁹ BRASIL, São José do Norte (2014).

⁴⁵⁰ Ibid.

⁴⁵¹ Ibid.

Inclui-se, ainda, no projeto do PD, a fixação de índices de construção, a fim de que existam espaços para circulação de ar e luz, isto é, para evitar construção, principalmente de prédios geminados. Sobre a proposta de ZEIS no Plano, cabe destacar que

foi criada uma Zona de Especial Interesse Social, formada pelos Bairros Comendador Carlos Santos, Brasília, Guarida e João Landell, onde a atual precariedade deverá ser substituída por um modelo de gestão pública mais inclusivo, com priorização destas áreas, que são ocupadas por população de baixa renda, em sua maior parte, expulsa do campo pelo êxodo rural, devendo ser priorizada pela política municipal de regularização fundiária e de habitação de interesse social urbana, com a aplicação de Instrumentos de Regularização Fundiária específicos definidos através de Projeto de Lei⁴⁵².

Das recomendações e alertas, retira-se do relatório, especialmente: (i) criação de mecanismos que possibilitem o controle do cidadão sobre o poder público municipal; (ii) ouvidoria para a comunidade, com retorno da Administração e comprometimento de soluções para os problemas enfrentados; (iii) o conhecimento da legislação urbanística pelos técnicos e funcionários público, a fim de que a aplicação dos instrumentos previstos seja eficaz; (iv) histórico desigualdade socioespacial e falta de política habitacional, por não controle ou promoção do planejamento urbano; (v) necessidade de regularização fundiária, principalmente das famílias que se encontram em áreas de risco, com envolvimento da população, para legitimar e absorver esses procedimentos.

O Plano Diretor de São José do Norte⁴⁵³, Lei nº456, de 13 de dezembro de 2006, prevê audiências públicas em diversos momentos (Art. 14, § 1º; Art. 17, I; Art. 30; Art. 50) e a construção e implementação de Planos específicos, conforme artigo 14, incisos: Plano Municipal de Unidades de Conservação e Áreas Protegidas; Plano Municipal de Arborização Urbana; Plano Municipal de Preservação e Recuperação do Patrimônio Cultural, material e imaterial; Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária; Plano Municipal de Defesa Civil, Emergências e Riscos Ambientais e Sanitários, etc.

A Emenda Legislativa Nº 005 de 2006, proposta para alteração do zoneamento urbano foi questionada legalmente, no TJRS, por desrespeito ao próprio PD, que prevê a participação popular no planejamento urbano. Segue a ementa da decisão:

⁴⁵² Ibid.

⁴⁵³ SÃO JOSÉ DO NORTE. **Lei nº 456, de 13 de dezembro de 2006**. Institui o Plano Diretor de desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte, o Sistema Municipal de Planejamento Sustentável, o Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal, disciplina a aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/arquivos/file/legislacao/5775Lei_Municipal_N__456_de_2006.pdf>. Acesso em: 16 de jan. 2015.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 456/2006, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE, QUE INSTITUI O PLANO DIRETOR. EMENDA LEGISLATIVA Nº 005/2006, QUE ALTERA SUBSTANCIALMENTE A REDACÇÃO ORIGINAL DO ART. 38, QUE DISPÕE ACERCA DO ZONEAMENTO URBANO. **DESRESPEITO, PELO LEGISLADOR NORTENSE, À NORMA QUE DETERMINA A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PLANEJAMENTO URBANO, EM TODAS AS FASES DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA LEI.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO QUE AFETA UNICAMENTE O DISPOSITIVO LEGAL ALTERADO PELA EMENDA MODIFICATIVA. OFENSA AOS ARTIGOS 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 177, PARÁGRAFO 5º, DA CARTA POLÍTICA DO ESTADO. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE⁴⁵⁴.

A ADIn foi julgada parcialmente procedente, uma vez que o vício do dispositivo questionado era de cunho formal, ou seja, não observou-se o procedimento participativo quando da proposição, no Executivo, da emenda, nem do Legislativo, quando da sua aprovação. Isto é, a participação não foi considerada nas esferas de debate, indicando desacordo à legislação do EC/2001 e reafirmando a dificuldade da criação coletiva do projeto de cidade.

4.1.4.5. Viamão: participação de comunidades tradicionais (2006)⁴⁵⁵

Viamão possuía, no ano de 2000, a população de 227.439 habitantes (Censo Demográfico do IBGE). A cidade é integrante da Região Metropolitana de Porto Alegre, e tem área 1.494,2 km² urbana e 1.244 km² de área rural.

Devido à diversidade de culturas (incluindo comunidades tradicionais), a elaboração do PD, em conformidade com o EC/2001, apontou a necessidade de inclusão da área rural e aspectos para além do planeamento urbano tradicional: educação, saúde, participação democrática. Basicamente, após a contratação de consultoria, em abril de 2006, definiram-se cinco fases do trabalho: “(i) a elaboração e aprovação de um plano de trabalho; (ii) a leitura

⁴⁵⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL (TJRS). **ADIn Nº 70022471999**. Tribunal do Pleno. Rel Des. Osvaldo Stefanello. Julgamento em: 02/06/2008. Publicado no DJ em 04/07/2008.

⁴⁵⁵ Todos os dados utilizados para este item foram retirados da ficha padrão do Banco de Experiências do Município de Viamão. BRASIL. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Viamão**. Estratégias de reconhecimento das comunidades tradicionais. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Viamao_FichaRS.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

técnica participativa da realidade municipal; (iii) a formulação pactuada das diretrizes e proposições; (iv) a elaboração e debates sobre o projeto de lei; (v) a entrega final do projeto de lei⁴⁵⁶.

A capacitação de funcionários municipais, segundo as diretrizes do EC/2001 (planejamento e gestão democrática) e a constituição de equipe técnica, com realização de seminários para leitura técnica caracterizaram os primeiros procedimentos internos. Os procedimentos externos, por seu turno, basearam-se em 12 plenárias regionais com a população, nos dias 15 a 20 de maio de 2006, objetivando a mobilização da sociedade quanto à participação comunitária na elaboração do PD e iniciando as leituras locais.

A 1ª Conferência do Plano Diretor, ao lançar o processo para a sociedade, debateu pontos acerca da realidade desejada e instituiu uma *Comissão de Acompanhamento*: com representantes de distritos, do comércio, da indústria, associações de bairros, movimento popular, entidades sociais, ONGs ambientalistas e conselhos municipais (Turismo, Plano Diretor, Ambiente) e a Câmara de Vereadores⁴⁵⁷. Para o relatório, este momento serviu de consolidação e ampliação do processo participativo, mediante:

realização de oficinas com a Comissão de Acompanhamento, seminários com instituições governamentais, seminários técnicos, reuniões com segmentos sociais, uma nova rodada de plenárias regionais, e 3 audiências públicas. A 1ª audiência pública trabalhou sobre a Qualificação da Realidade; a 2ª sobre Diagnóstico das Necessidades; e a 3ª sobre o Projeto de Lei com os temas mais polêmicos. Ao final, a 2ª Conferência do Plano Diretor debate e aprova a minuta do projeto de lei; foram 2 dias de trabalho realizados em grupos e plenárias⁴⁵⁸.

A metodologia aplicada às comunidades tradicionais buscou procedimentos especiais: as comunidades quilombolas e indígenas foram convidadas a participarem do procedimento, que contou com uma oficina para cada uma delas. O relatório aponta um dado significativo: tais comunidades participaram de maneira mais efetiva do que a população em geral, pela cultura participativa já existente e pela organização social diversificada da realidade urbana. Foi realizada, ainda, com a presença dos caciques, a escolha de representantes para presenciar e participar das audiências públicas.

A proposta do PD, assim, pretendeu contemplar essas comunidades e também uma colônia de pescadores existente no município: a ideia é a conservação dos povos e culturas e,

⁴⁵⁶ Ibid.

⁴⁵⁷ BRASIL, Viamão (2014).

⁴⁵⁸ Ibid.

principalmente reconhecer as necessidades peculiares, tanto por parte da população em geral, como por parte do poder público.

No item recomendações, alertas e aprendizados, retira-se: (i) a necessidade de regularização fundiária, por haver conflito de terras entre as comunidades tradicionais e corporações com atividades diversas; (ii) controle da aplicação do PD, por parte da comunidade; (iii) e a necessidade de ampliação de informações referente à Política de Patrimônio Sócio Ambiental. Existente no município.

O PD de Viamão, Lei Nº 3.530, de 29 de dezembro de 2006, prevê a gestão participativa (Art.3º, VI; Art. 15, II; Art. 16 e ss.), com tomada de decisão consciente e coletiva em audiência pública (art. 11). Prevê também outros instrumentos de participação política, tais como institutos de participação direta, debates e audiências públicas, conferências, consultas públicas, etc. (Art. 53, incisos). O Conselho da Cidade de Viamão, além de prever outros representantes (legislativo, executivo, movimentos sociais, etc.) prevê a obrigatoriedade de conter 1 representante titular e 1 suplente das Comunidades Indígenas; e 1 representante e 1 suplente das Comunidade Quilombolas, com mandato de três anos (art. 82, incisos)⁴⁵⁹. No ano de 2013, iniciou-se novo processo para atualização do PD de Viamão, que se encontra em andamento.

4.2 Expectativas e balanço crítico dos Planos Diretores Participativos: pontos comuns entre as cidades analisadas

Fabricio Leal de Oliveira e Rosane Biasotto reconhecem que uma das grandes promessas do EC/2011 está baseada na “possibilidade da intervenção pública”⁴⁶⁰, isto é, na participação popular para a construção do PD. Este, enquanto instrumento da Política Urbana, é o meio essencial para que, mediante a audiência pública, a população possa, desta forma, se manifestar com discernimento.

⁴⁵⁹ VIAMÃO. **Lei Nº 3.530, de 29 de dezembro de 2006**. Institui o plano diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camaraviamao.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/plano_diretor.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

⁴⁶⁰ OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel Todmann. (Orgs). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011, p. 58-59.

No contexto, desde a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e no prazo final para a elaboração dos PDPs, inicialmente para 2006 e estendido para em 2008 (art. 50, EC/2001), o prazo foi curto para a compreensão dos novos instrumentos e também para elaboração para leis municipais. É sabido que, no prazo de dez anos, a lei que instituiu o PDP de cada cidade deverá ser revista (art. 40, § 3º, EC/2001) e, desta forma, o reconhecimento dos entraves no planejamento urbano será de grande valia para que as experiências futuras tenham maior êxito na articulação entre governo e sociedade civil. De todo o modo, a avaliação periódica de políticas públicas e de instrumentos que viabilizam a redução de desigualdades, tem o valor intrínseco de motivar (ao menos) a superação dos defeitos encontrados.

Diante de todo o exposto, a título de fechamento desse capítulo, cabe ponderar os pontos relevantes e características em comum das análises feitas, a fim de colaborar com a afirmativa de que existe um *déficit* de efetividade da participação popular para gestão democrática do território urbano brasileiro.

As 11 cidades analisadas dos três Estados do Sul país possuem suas peculiaridades e preocupações diversas, certamente: a cidade de São José do Norte/RS, por exemplo, possui parte de sua área em APP e UC, com ocupações irregulares e de risco, e com dificuldades na regularização fundiária; o Município de Viamão/RS, no seu turno, mantém reservas de comunidades tradicionais (indígenas, remanescentes de quilombos e colônia de pescadores), com pressões econômicas para a supressão ou redução dessas áreas; enquanto na cidade de Maringá/PR, parte da população que foi aos debates, não visualizava os problemas socioespaciais decorrentes do crescimento acelerado em região metropolitana.

Dessas experiências, chamou à atenção a cidade de Santa Maria/RS que foi a única a relatar a inclusão de crianças e adolescentes em atividades escolares vinculadas à elaboração do PDP, com intuito de estimular a percepção da importância da cidadania. Esta atitude refletiu nos pais e nos professores, de maneira direta e indiretamente. O município também criou o *Escritório da Cidade* (espaço físico de acesso à população para acompanhar os procedimentos realizados internamente pela equipe responsável da atualização do PD), muito embora tenha sido pouco utilizado pela população. Por fim, o Banco de Experiências de Santa Maria destacou a participação da Câmara de Vereadores em todos os procedimentos de elaboração do Plano, incluindo os executivos e técnicos. Esse dado, único das onze cidades analisadas, conferiu eficiência na aprovação do projeto em lei, na Câmara Municipal, uma vez que não havia muito a ser verificado no texto por parte dos vereadores.

São José/SC, ao contrário, não contou com a participação da Câmara de Vereadores nessas etapas, “*por dificuldades em envolver os representantes do legislativo*”, tanto que o projeto foi alterado durante a tramitação e aprovado, com texto muito diferente daquele acordado em audiência pública, pela população e pela administração executiva. A lei do PD, dessa forma, foi questionada no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2010.079409-8. O Tribunal entendeu que não houve, de fato, o cumprimento da previsão legal de participação popular em audiências públicas.

Essa questão remete ao instrumento da gestão democrática que, como já demonstrado, consiste também na fiscalização e acompanhamento por parte da coletividade. O Ministério Público deve assumir papel importantíssimo na produção do espaço urbano, tanto que no Banco de Experiências de São José do Norte/RS ficou estabelecida a obrigatoriedade do acompanhamento do órgão para as regularizações fundiárias, ponto principal do PD daquela cidade.

Na quase totalidade das análises, há relatos da dificuldade em conciliar o curto tempo para construção do PD e a falta de estrutura (técnica e financeira). Entretanto, o ponto crucial, que toca diretamente o problema de pesquisa proposto, é a *inconsistência das metodologias* a serem empregadas para a efetivação da participação popular, bem como a total falta de consenso sobre o sentido e a finalidade das audiências públicas. Londrina/PR foi o único município que relatou facilidade na organização dos trabalhos com recursos próprios. Algumas cidades contrataram consultorias particulares para auxiliarem nos procedimentos de organização dos trabalhos, bem como na coordenação dos debates comunitários. Ressalta-se que a cidade de Bagé/RS foi a única a relatar que obteve financiamento da Caixa Econômica Federal, que custeou a contratação da empresa de consultoria LATUS – Consultoria, Pesquisa e Assessoria de Projetos LTDA. Os municípios de Pelotas/RS e de Santa Maria/RS contrataram a mesma empresa de consultoria Fundação Cepa (Centro de Estudos e Projetos Ambientais com sede em La Plata, Argentina e em Porto Alegre/RS) e verificou-se que a metodologia empregada (*Ideias Força*) é a mais próxima às recomendações do *Guia Plano direito Participativo: Guia para a Elaboração dos pelos Municípios e Cidadãos*, criado pelo Ministério Público e CONFEA. Já o município de Araucária/PR relatou dificuldades na organização das metodologias de trabalho, principalmente pela ideia, por parte da Prefeitura da época, de que o PD é uma atividade estritamente técnica.

Araucária/PR também relatou a dificuldade de integração das Secretarias Municipais e que, depois de algumas das oficinas realizadas com a população, não foram repassadas informações de debates internos para a comunidade.

Por seu turno, Castro/PR relatou limitações no fortalecimento de grupos historicamente excluídos. Nos debates, tais grupos tinham menor autonomia de decisão do que grupos dominantes e mais articulados: exemplificando, foi proposto que o projeto do PD preveria incentivo ao pequeno produtor rural. O texto encaminhado para a Câmara não continha a palavra “pequeno”, o que possibilitou a inclusão de incentivo a qualquer produtor rural, inclusive latifundiário.

A vontade da população em participar se mostrou um ponto positivo: Pelotas/RS, por exemplo, possui forte intenção participativa, muito embora o relatório tendo apresentado grupos de pessoas sem vinculação de representações, o que os deixa, na prática, fora do debate de interesses. Já Viamão/RS relatou que as comunidades tradicionais foram as mais ativas nas audiências públicas. O Município de Chapecó atentou para o fato que nem sempre foi permitida a manifestação da população nas audiências, fator que enfraquece a ideia de construção coletiva do Plano de cidade desejável por todos. O município, ainda, relatou a enorme falta de conhecimento dos assuntos debatidos por parte da população.

No município de Maringá/PR, chamou a atenção o fato de que a maioria da população, acostumada com parques, estruturas novas e centrais, sequer reconhecia a falta de moradia – demanda existente nas periferias da cidade – o que evidencia o muro invisível de segregação entre ricos, classe média e pobres. Fatores como a mercantilização do espaço e o embelezamento de áreas centrais acabam por esconder as mazelas do desenvolvimento acelerado. O direito à cidade sustentável engloba a moradia e a qualidade de vida de toda a população, bem como o ambiente ecologicamente equilibrado, sem distinções de classes ou distritos.

Por fim, constatou-se que inúmeras foram as metodologias utilizadas em todas as fases dos procedimentos de construção do PD nas cidades analisadas, fator que pode ser considerado positivo ou negativo, dependendo da experiência. Ressalta-se que, não obstante as experiências apresentadas tratarem dos primeiros procedimentos participativos pós EC/2001 – o que por si só precisa ser explicitado e analisado –, o que chama mais a atenção e poderia ser argumentado é que, atualmente, quase dez anos depois, as devidas adequações já foram tomadas, seja por utilização das Resoluções do ConCidades ou pela fixação das diretrizes participativas no próprio Regimento Interno de cada Câmara Municipal. Entende-se que a essa fixação diz

respeito tão somente às audiências públicas que ocorrem no legislativo. Outras diretrizes deveriam ser criadas para as audiências convocadas pelo Poder Executivo.

Essas contradições são explicitadas quando se verifica o grande número de processos questionando a participação da população, nos Tribunais do país. Em pesquisa nos três Tribunais do Sul do país, delimitação condizente com os Estados trabalhos acima, apenas nos anos de 2010 a 2014, foram encontrados sete processos julgados procedentes, isto é, tendo sido comprovado que, de fato, os municípios ali julgados não cumpriram com os preceitos da lei do Estatuto da Cidade de 2001 no que se refere à participação popular na construção do PDP. São os julgados:

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível Nº 70057716334**, Segunda Câmara Cível, Rel. Des. João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 16/04/2014, DJ 28/04/2014;

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível Nº 70055792865**, Primeira Câmara Cível, Rel. Des. Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 11/12/2013, DJ 28/01/2014;

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70029607819**, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 25/01/2010, DJ 16/03/2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 2010.026764-9**, Órgão Especial, Rel. Des. Moacyr de Moraes Lima Filho, Julgado em 21/05/2014;

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 2010.079409-8**, Des. Rel. Salim Schead dos Santos, Julgado em 07/08/2013;

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 2013.004015-2**, Órgão Especial, Rel. Des. Marcus Tulio Sartorato, Julgado em 17/04/2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ. **Agravo de Instrumento. Nº 4.1059705-2** (Acórdão), Rel. Des. Maria Aparecida de Lima, 4ª Câmara Cível, Julgado em 20/05/2014, DJ 24/06/2014.

Desta forma, sustenta-se que, ao não definir em seu texto de lei a metodologia ser seguida para organização das etapas de construção do PD, o EC/2001 deixou margem para diversas interpretações, facilitando distorções acerca do instituto da audiência pública. Essa inconsistência resultou, inclusive, na sobrecarga de ações judiciais fulcradas na questão da análise da efetividade (ou não) da participação popular na gestão democrática do planejamento urbano. Faz-se urgente, pois, o investimento teórico e legislativo para o melhoramento do

modelo democrático posto hodiernamente, contribuindo para o debate acerca da participação popular na proteção do ambiente natural e urbano.

CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como pretensão verificar a capacidade da gestão democrática do planejamento urbano, consoante os dispositivos legais do Estatuto da Cidade/2001, diante daquele que é o seu instrumento mais inovador: a audiência do Plano Diretor Participativo. Para tanto, três capítulos foram elaborados. O primeiro, de ordem mais teórica-conceitual; o segundo, que contém o mapeamento e interpretação da legislação referente ao instituto e, por último, a explicitação e análise de experiências participativas em onze cidades do Sul do país.

No **Capítulo 2** foram abordadas as **potencialidades** da democracia participativa face à crise de representação política, isto é, a compatibilidade entre democracia representativa e democracia participativa, em busca de soluções jurídicas de ordem coletiva para um problema civilizacional, no sentido mais amplo do termo. Avaliou-se também a evolução dos modelos de planejamento urbano, observando-se que a Constituição de 1988 e a legislação subsequente romperam com os modelos aplicados até final da década de 1980, que não condiziam com a realidade das cidades brasileiras. O modelo de planejamento atual viabiliza a contribuição da sociedade no projeto de cidade a ser construído por todos, nos termos previstos na lei. Concluiu-se que o *direito à cidade* não se restringe ao usufruto de garantias e bens públicos, mas alcança também um significado mais amplo, que implica o direito de participação da população na construção do *projeto de cidade*, tarefa compartilhada entre técnicos, administração pública (executiva e legislativa) e sociedade.

Em contraponto, a mercantilização da cidade foi apresentada com um dos principais entraves para a ampliação da igualdade socioespacial e, de maneira geral, da concretização de direitos sociais e ambientais. Por fim, para buscar o suporte teórico necessário para compreender todos esses questionamentos no plano do Direito, utilizou-se a obra *Propriedade e função social na Pós-modernidade*, de José Isaac Pilati. Verificou-se, a partir desta incursão teórica que a dimensão das *propriedades especiais constitucionais* e o resgate a ideia do *coletivo* enquanto titular de direitos descortinam a possibilidade de um processo autenticamente participativo na construção do PD.

No **Capítulo 3** realizou-se o mapeamento de metas, princípios e instrumentos participativos previstos desde o plano internacional, que permitiram contextualizar de maneira mais adequada o tema central da presente dissertação, até a previsão da audiência pública do

PDP, conforme EC/2011. Com a mesma finalidade, foram apresentadas as orientações e recomendações criadas pela ConCidades (Resolução Nº 25, de 18 de Março de 2005 e Resolução Nº 34, de 01 julho de 2005) no intuito de conferir maior efetividade ao planejamento urbano democrático. Tal capítulo apresentou a importância da participação popular na defesa do meio ambiente, com enfoque na gestão e tutela do meio ambiente urbano. Evidenciou-se, de maneira coerente, a evolução desse instrumento ao longo dos anos, desde os documentos oficiais derivados das Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, passando pela previsão constitucional até o PDP.

A Convenção de Aarhus foi citada como exemplo comparado de legislação, no âmbito da União Europeia, que estabelece normas de participação claras, com interessante balizamento do papel de cada ator social envolvido: população em geral, membros governamentais e entidades representativas. Fez-se notar, ainda que sem oferecer um posicionamento definitivo, a possibilidade de assinatura e ratificação deste instrumento pelo governo brasileiro. Concluiu-se que, independente de qual o instrumento a ser adotado no Brasil, o grau de sofisticação da referida Convenção torna óbvio o quão necessário é o enfrentamento dessa temática, argumento corroborado com a análise de casos concretos, no âmbito municipal. Também foram apresentados, durante o **Capítulo 3**, mecanismos legais brasileiros de participação popular (audiências públicas, participação direta e indireta), aplicáveis tanto em tomadas de decisões e construção de metas/planos, como na criação de legislações que visam assegurar um ambiente natural e urbano sadio à qualidade de vida. Fez-se menção também à PNPS e ao SNPS, legislação aprovada em 2014, que prevê diretrizes gerais para assegurar um diálogo direto entre governos e população – iniciativa, esta, bastante positiva, muito embora seus resultados não possam ainda ser avaliados.

A análise do Capítulo 3, à luz do marco teórico constituído do capítulo anterior, permitiu concluir que a forma como as audiências públicas aparecem nos textos legais (assim como a forma pela qual estes dispositivos são geralmente interpretados) não constituem a *causa* da ingerência dos interesses econômicos e das decisões despidas de legitimidade política e científica (afinal, trata-se de um fenômeno multicausal). Não obstante, pode-se concluir com clareza que a falta de densidade normativa destes dispositivos tende a *facilitar* e, de certo modo, a *viabilizar* esta ingerência.

Diante das dificuldades (tanto teóricas quanto práticas) que cercam a temática, dividindo opiniões de acadêmicos, de administradores, e dos atores sociais (organizados ou não), perguntou-se, consoante a metodologia apresentada, pelo sentido das audiências do PDP,

no contexto das transformações do direito e da sociedade neste início de século, alegando que o caráter de “simples consulta” tende a convertê-la em formalismo vazio, obstando a eficácia de ações políticas e dos argumentos de ordem técnica e científica, voltados ao conteúdo substancial do “direito à cidade”, consoante os ideais plasmados na legislação.

Esta conclusão parcial foi submetida a teste, a partir deste ponto do trabalho, procurando-se corroborar o argumento com os problemas de efetivação da gestão democrática em experiências empíricas. O **Capítulo 4** comportou uma série de análises referente aos dados informados no *Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo*, do Ministério das Cidades, das onze cidades do Sul do país, disponíveis durante o percurso da pesquisa de mestrado: Araucária, Castro, Londrina, Maringá, Chapecó, São José, Bagé, Pelotas, Santa Maria, São José do Norte e Viamão. Buscou-se utilizar um procedimento padronizado de análise para todos municípios em questão. Este procedimento consistiu na descrição dos relatos, mediante informações gerais de cada município (número de habitantes na época da experiência, contexto econômico e social), fixação ou não do município em aglomeração urbana ou região metropolitana, data e descrição das experiências, principais recomendações, alertas e aprendizados da experiência, principalmente no que dizia respeito ao seu caráter participativo.

Desde os primeiros contatos com material do Banco de Experiências, foi possível identificar os seguintes grupos de problemas, dentre outros:

- (i) falta de esclarecimento, tanto da população quanto de funcionários públicos, acerca do sentido e da finalidade da gestão democrática;
- (ii) a tendência ainda tecnicista, por parte da administração pública, no sentido de que a criação do Plano Diretor é vista como tarefa *exclusiva* dos profissionais da área;
- (iii) a presença permanente de pressões de ordem econômica que tentam obter privilégios do processo de decisão, geralmente com sucesso;
- (iv) o cenário de apatia política, isto é, o distanciamento do cidadão dos processos decisórios, principalmente dos grupos sociais mais vulneráveis, com algumas exceções;
- (v) o predomínio de informações não disponíveis ou pouco precisas;
- (vi) grande número de processos judiciais contestando a legalidade do conteúdo aprovado em lei, o que denota a normalidade do sentimento de insegurança jurídica.

Das análises anteriores, verificou-se que, mesmo com todo o auxílio técnico, profissional e financeiro, bem como incentivos de diversas ordens, por parte do Ministério das Cidades⁴⁶¹, existem pontos de divergência ou dúvidas, por parte do poder público e da coletividade, acerca da maneira adequada de condução da audiência pública. Não obstante as recomendações estabelecidas pelas Resoluções N° 25/2005 e N° 34/2005, do Conselho das Cidades, a criação dos PDs ainda é considerada um laboratório de ideias, experiências e testes.

A importância de análises qualitativas dessas experiências justifica-se pela tentativa de compreensão de todos os instrumentos disponíveis no EC/2001 e, também, a fim de evidenciar possíveis falhas ou insuficiências legislativas e operacionais na gestão democrática, para minimizar as desigualdades socioespaciais do país. A título de amostragem e para comprovar a carência de entendimento ou maiores regulamentações legais, afirmou-se a sobrecarga do judiciário com a temática trabalhada: sete julgados procedentes, dos três Tribunais do Sul do país, reconhecendo que não houve observância na participação popular na elaboração do PDP, de 2010 a 2014. Em outras palavras, os municípios demandados não cumpriram com os preceitos mínimos da lei do Estatuto da Cidade, de 2001, no que se refere à participação popular, mediante audiência pública.

Conclui-se que a lei que regulamenta a Política Urbana não apontou a metodologia a ser utilizada na condução dos debates e tampouco o que deveria ser feito com os resultados obtidos, não obstante a previsão de obrigatoriedade e audiências públicas, sob pena de responsabilização da Administração. As Resoluções do Conselho das Cidades oferecem parâmetros metodológicos para a condução do procedimento de elaboração do PDP (publicidade e ampla divulgação das audiências e dos conteúdos; como formal a equipe que fiscalizará os trabalhos; de que o diálogo com a população de utilizar de linguagem acessível, etc.). Entretanto, há parte da doutrina que entende o Conselho das Cidades está apto a emitir as resoluções, porém, que se tratam de recomendações e orientações, sem caráter coercitivo, podendo ou não ser seguidas. Ainda, há pensadores que afirmam que caberá à Câmara de Vereadores de cada município estipular as diretrizes, bem como o número de audiências públicas necessárias para a construção do PDP, no seu Regimento Interno (utilizando com modelo as diretrizes do ConCidades).

Reconhece-se que o EC/2001, as recomendações do Conselho das Cidades e a mobilização realizada à época do lançamento dos trabalhos para a atualização ou construção

⁴⁶¹ Mediante Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU).

do PD nos municípios, por trazer métodos inovadores, abre a possibilidade de interpretações diversas, de maneira que cada experiência é, por si só, única. Não se defende o engessamento dos procedimentos de elaboração do PDP; pretende-se, sim, ampliar o grau de efetividade da participação popular, muito embora se tenha conhecimento de que não é uma tarefa fácil. Para tanto, sugeriu-se que diretrizes e metodologias referentes à audiência pública do PDP fossem adicionadas na legislação federal, isto é, ao EC/2001, a fim de orientar os processos participativos nos municípios, tornando mais claro o significado e as finalidades deste instrumento.

Acerca da natureza das audiências públicas, concluiu-se que o caráter de “mera consulta” que é atribuído a esses instrumentos participativos, associado a uma gestão burocrática e distanciada do cidadão, reflete um modelo intrinsecamente ineficaz e historicamente “datado”. O mesmo pode-se dizer da solução oposta: a deliberação pura e simples, o chamado caráter plebiscitário. O debate e a troca de ideias e conhecimentos (leigo e técnico) é o que deve refletir o planejamento democrático do espaço urbano, e nesse plano deve ser situado o problema do sentido da participação, no contexto da elaboração ou revisão do PD.

Nesse sentido, é fator positivo e necessário que exista uma abertura das instituições para problematização de danos e riscos ecológicos e urbanísticos, principalmente de planejamento para gestão do ambiente (natural e urbano), de modo que as audiências não resultem em mera formalidade. Entende-se que o simples fato de as demandas populares, as divergências políticas e ideológicas, e também científicas e culturais, serem problematizadas publicamente, significa, por si só, um ganho em termos de legitimidade das decisões.

É certo que a existência um procedimento fortemente participativo não traz em si uma garantia de sucesso, no sentido da gestão sustentável (dos pontos de vista ambiental, social e econômico). De outra parte, porém, é certo que a carência de tal espaço ou, o que é mais comum, o cultivo de um espaço meramente performativo, onde decisões pré-concebidas apenas recebem uma aura de legitimidade, constitui uma fórmula certa para o fracasso, em termos de efetividade na concretização do direito à cidade. Assim, se não se pode idealizar os mecanismos participativos, é preciso ter ciência de suas variadas limitações, sobre as quais debruçam-se diversas áreas do conhecimento, bem como a própria prática dos coletivos humanos. Não obstante, o uso público da razão constitui aprendizado e condição fundamental para pensar a democracia e a consecução de direitos, sobretudo aqueles (como o direito à

cidade e, de modo geral o direito ao ambiente) que possuem uma dimensão coletiva e, portanto, compartilhada por todos.

De qualquer modo, esta dissertação consistiu em relacionar os dados e avaliar pontos deficitários na construção do PDP das cidades analisadas, desde a concepção teórica do direito à cidade e das recomendações de mudanças no modo de planejamento urbano, passando pela legislação disponível e a aplicabilidade/compreensão que se fez deste aparato legal. Não se pode concluir, taxativamente, a ineficiência do instrumento de gestão democrática do PD, pois muitas experiências obtiveram um êxito ao menos parcial. É mediante constante análise e monitoramento de diversas experiências – em cidades com contextos sociais, políticos, econômicos e ambientais diferentes (como se procurou fazer) – que as recomendações, alertas e experiências podem aprimorar a participação popular, esclarecer o que é uma audiência pública do plano diretor e qual a função de cada ator social; e, por fim, dar conteúdo prático à palavra *cidadania*, para além do ato de votação nas eleições do sistema representativo.

Pode-se concluir, diante das variáveis apontadas e das discussões realizadas no transcorrer deste trabalho, que é necessária (embora não suficiente) a adoção de diretrizes normativas mais claras, condizentes com o texto constitucional, no sentido de consolidar o papel das audiências públicas, bem como de oferecer parâmetros gerais sobre sua condução e sobre o resultado dos debates e relatórios nela produzidos. A carência de diretrizes normativas sobre a natureza, o modo e as consequências da participação não deve “engessar” o processo, pois as soluções sempre serão casuísticas, no sentido de que dependem da análise das variáveis fáticas e valorativas em questão diante de cada situação específica, não estando, pois, contidas na lei (apenas nas Resoluções).

Cabe à norma, não obstante, instituir as condições básicas para que estes procedimentos possam ser mais bem conduzidos, permitindo *qualificar* a decisão – ao esclarecer, por exemplo, qual o papel de cada ator no processo e como os argumentos de fato e de valor serão tomados em consideração. O ideal seria, por outro lado, que também fossem respeitadas as peculiaridades culturais de cada local, e autonomia do município em fixar diretrizes locais para os instrumentos participativos. Um modelo harmônico, do mesmo modo, não pode vir a “engessar” a atuação da *equipe de trabalho*: a regulação das audiências deve assegurar espaço para soluções criativas e para a espontaneidade da organização local, dentro dos parâmetros legalmente estabelecidos.

O aprimoramento dos parâmetros normativos que orientam as audiências públicas do PDP não irá, por si só, assegurar a solução de todos os problemas urbanísticos (algo que

depende de diversos condicionantes de difícil ponderação, e que remete às análises de natureza política, econômica, cultural, educacional, dentre outras). A intenção deste trabalho não é apresentar soluções para todos estes problemas de fundo, ou mesmo oferecer uma proposta legislativa. Antes, pretende-se afirmar, com base no mapeamento da legislação que trata da participação popular para a proteção do ambiente natural e urbano e da análise das experiências na construção do PDP, em diversas cidades do Sul do país, que existem lacunas acerca da organização das audiências públicas do Plano Diretor, não obstante as recomendações (sem caráter coercitivo) emitidas na Resolução n. 25/2005. Estas lacunas tocam diretamente no problema da natureza jurídica das audiências, no seu modo de condução, e na administração dos debates e documentos produzidos no referido contexto.

Ademais, tendo em conta o marco teórico escolhido, verificou-se que estas dificuldades não são casuais, porquanto tocam no cerne do problema da democracia no mundo ocidental, bem como se inserem na crise das instituições jurídicas que utilizam, ainda, mecanismos datados de outro tempo histórico para gerir problemas de diferente natureza e complexidade. Não obstante, o tratamento conferido pela Constituição e pela nova legislação urbanística à política urbana – em especial ao estatuto da cidade, ao Plano Diretor municipal e à participação popular nestes contextos – coloca fundamentos conceituais e principiológicos importantes, inovadores e de grande potencial em direção à afirmação do direito à cidade. É sobre estas bases que podem e devem ser pensadas, no plano jurídico (sem exclusão de outros) as soluções para os problemas urbanos e ambientais contemporâneos.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de Oliveira. **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011.

ARAUCÁRIA. **Lei Complementar nº 5/2006**. Institui o plano diretor, estabelece objetivos e ações estratégicas e dá outras providências para as ações de planejamento no município de Araucária. Disponível em: < http://www.araucaria.pr.gov.br/pma/wp-content/uploads/2014/10/lei005_2006.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

AYALA, Patrick de Araújo. **Deveres de proteção e o direito fundamental a ser protegido em face dos riscos de alimentos transgênicos**. Florianópolis, SC, 2009. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mundaças da Agenda 21**. 6 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Edior, 2007.

BAVA, Silvio Caccia. A reapropriação da cidade. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/editorial.php?edicao=64>>. Acesso em 10 set. 2014.

_____. A cidade como mercadoria. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <<https://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1464>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

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

_____. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso

_____. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Lei Nº 9.709, de 18 de Novembro de 1998**. Brasília, 18 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Decreto nº 99.274 de junho de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Decreto nº. 99.274, de 06 de junho de 1990.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em 12 jul. 2014.

_____. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. **Lei nº. 11.105, de 24 de março de 2005.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

_____. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 14 jul. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução nº. 25, de 18 de março de 2005.** Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/down/pd_resolucao_federal_25-2005.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. **Resolução Nº 34, de 01 de julho de 2005.** DOU de 14/07/2005, seção 1, p. 89. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs_legislacao/ResolucaoN34De01DeJulhoDe2005.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. Ministério das Cidades. **Campanha Plano Diretor.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/350-campanha-plano-diretor.html>>. Acesso em 20 jan. 15.

_____. Ministério das Cidades; CONFEA. **Plano diretor participativo:** guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 158 p.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Araucária.** Organização e realização de atividades para a revisão participativa do Plano Diretor. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Araucaria_OrganizacaoPR.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Castro.** Metodologia de elaboração do diagnóstico sociopolítico como subsídio para o processo participativo do Plano Diretor. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Castro_MetodologiaPR.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Castro.** Levantamento de bens socioambientais e incorporação do contexto rural no Plano Diretor de Castro. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Castro_LevantamentoPR.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Londrina.** Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Londrina_MobilizacaoPR.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Maringá.** Plano Diretor em regiões metropolitanas. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Maringa_PlanoPR.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Chapecó.** Reuniões micro-regionais para elaboração da leitura comunitária. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Chapeco_ReunioesSC.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **São José.** Participação na definição do macrozoneamento. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/SaoJose_ParticipacaoSC.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **São José.** Participação na definição do macrozoneamento. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/SaoJose_ParticipacaoSC.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Pelotas.** Pactuação de 13 ideias-força para a elaboração dos conteúdos do plano diretor. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Pelotas_PactuacaoRS.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Santa Maria.** A constituição de instâncias participativas como parte do processo metodológico de elaboração do Plano Diretor. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/SantaMaria_AConstituicaoRS.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Viamão**. Estratégias de reconhecimento das comunidades tradicionais. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Viamao_FichaRS.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **Bagé**. Políticas de preservação do patrimônio cultural. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/Bage_FichaRS.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. Ministério das Cidades. Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos. **São José do Norte**. A regularização fundiária discutida no processo de elaboração do PDDIS do Município de São José do Norte. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ExperienciasEstados/SaoJoseNorte_FichaRS.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.

_____. **Palácio do Planalto**. Saiba como funciona e como participar do Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/excluir-historico-nao-sera-migrado/saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em 12 jan. 2015.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3 ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

BIM, Eduardo Fortunato. **Audiências públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. 15 ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRITO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do Poder e participação popular. **Revista de Direito Administrativo**, n. 189, 1992.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 322-341.

CAMPILONGO, Celso F. **Representação política e ordem jurídica**: os dilemas da democracia liberal. São Paulo: USP, 1987. [Dissertação de Mestrado].

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Labur Edições, 2007a.

_____. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Labur Edições, 2007b.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. Tradução Omar Riberio Thomaz. **Novos Estudos CEBRAP**. n. 45, julho de 1996.

CAUBET, Christian Guy. O conceito de sociedade de risco como autoabsolvição das sociedades industriais infesas à responsabilidade jurídica. In: **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 13(24): jan-jun. 2013, p. 63-84.

COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos ambientais em áreas urbanas: teorias, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista. (Orgs.) **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução Conama nº001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. **Resolução Conama nº. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Resolução Conama nº. 9, de 3 de dezembro de 1987**.

_____. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Resolução Conama nº. 9, de 3 de dezembro de 1987**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

COUTINHO, Ronaldo. Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério. (Orgs.) **O direito ambiental das cidades**. 2 ed. rev. atual. amp. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CROUCH, Colin. **Posdemocracia**. Tradución Francisco Beltrán. Madrid: Santilla Ediciones Generales, 2004.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 25-32.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006, 172 p.7

DE GRAZIA, Grazia. **Estatuto da cidade**: uma longa história de vitórias e derrotas. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileira**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

DELÉAGE, Jean-Paul. **Une histoire de l'écologie**. Paris: La Découverte, 1991. 330 p.

FERREIRA, Heline Sivini. Universidade Federal de Santa Catarina - Programa de Pós-Graduação em Direito. **A biossegurança dos organismos transgênicos no direito ambiental brasileiro**: uma análise fundamentada na teoria da sociedade de risco. Florianópolis, SC, 2008. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

FERREIRA, Siddharta Legale. Democracia direto vs. representativa: uma dicotomia inconciliável com algumas reinvenções. **Direito Público**. n. 18. p. 111-136, São Paulo: IOB Thomson, out-dez. 2007.

FERNANDES, Edésio. Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 03-14.

FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. In: SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 19-40.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 230, p. 237-249, out./dez. 2002.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CARDOSO JR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto. (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

FONSECA, Igor Ferraz; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do conselho nacional do meio ambiente. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, jun. 2012, v. 20, n. 42, p. 183-198.

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

GASPARINI, Diogenes. Aspectos jurídicos do plano diretor. **Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo**. v. 1. n. 1. pp. 91-125, 2004, p. 103. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/488/486>>. Acesso em: 20 out. 2014.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GEDDES *apud* CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

GRASSI, Karine. Considerações sobre o projeto de lei que institui o novo código florestal face às Propostas para a Rio+20. In: José Rubens Morato Leite; Carlos E. Peralta; Melissa Ely Melo. (Org.). **Temas da Rio+20: desafios e perspectivas**. 1ed. Florianópolis: FUNJAB - Fundação José Arthur Boiteux, 2012, p. 316-340;

GRASSI, Karine; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; SIRTOLI, D. F. A proposta de Novo Código Florestal no Brasil: Avanço ou Retrocesso? **Jornada Luso-Brasileira de Direito do Ambiente**, v. 2011, p. 197-219. ISSN: 2179-1279.

GRASSI, Karine; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Os direitos de informação e participação enquanto meio de consecução do direito fundamental ao ambiente à luz da nova dimensão da teoria constitucional garantista. In: CONPEDI/UFSC (Orgs.); VITA, Jonathan Barros; MALISKA, Marcos Augusto. (Coords.). (Org.). **Direitos fundamentais e democracia II: XXIII Encontro Nacional do CONPEDI**. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 441-457.

GRASSI, Karine; FERRI, C. A proteção da água potável enquanto bem comum da humanidade: uma leitura a partir de Vandana Shiva. **Revista do Direito Público**, Londrina, v.9, n.3, p.9-24, set./dez.2014.

GRASSI, Karine; MASCARELLO, Renata Piroli. Promessas e desafios da gestão democrática das cidades: o caso de Florianópolis/SC. In: PAZELLO, R. P; SEVERI, F. C. (Org.). **Anais do IV seminário direito, pesquisa e movimentos sociais**. 1ed. Curitiba: IPDMS, 2014, v. 1, p. 247-367.

GUGEL, Cláudia. A participação social como mecanismo à (re)construção da democracia: juntos, Portugal e Brasil. **Cidades, Comunidades e Territórios**. n. 26 Jun/2013.

HARRIBEY, Jean-Marie. Criar riqueza, não valor. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Ano 7, n. 79. Fev. 2014.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. 5 ed. São Paulo: Loyola, 2012, 382 p.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia. *et. al.* **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HOLDER, Jane; LEE, Maria. **Environmental protection, law and policy: text and materials**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. **Sistema informatizado de licenciamento ambiental federal**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>>. Acesso em 13 jul. 2014.

KISS, Alexandre; BEURIER, Jean-Pierre. **Droit international de l'environnement**. 3 ed. Paris: Editions A. Pedone, 2004.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LAGOS, Marta; BARBEIRA, Fabiana Lucia. “É a política, estúpido”. In: **Le Monde diplomatique Brasil**. Ano 5. N. 54. Janeiro 2012.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira. **Evaluación de impacto ambiental y desarrollo sostenible**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

LEFÈBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Revisão técnica Margarida Maria de Andrade. 2 reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004 [1970].

LIMA, M. L. M. de **Licenciamento ambiental e gestão de riscos: o caso da Usina Hidrelétrica de Barra Grande**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.

LONDRINA. **Lei Nº 10.637**, de 29 de dezembro de 2008. Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina - PDPML e dá outras providências. Disponível em: <<http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/leidetalhe.xhtml?leicodigo=LE106372008>>. Acesso em 19 dez. 2014.

_____. Prefeitura Municipal. **Conferências**. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1003&Itemid=1022>. Acesso em: 20 dez. 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARICATO, Ermínia. Na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. In: MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

_____. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Ermínia. [et al.] **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARINGÁ. **Lei Complementar n. 632**, de 06 de outubro de 2006. Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/geo/leis/lc_632_2006_plano_diretor_lei_consolidada.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2015.

MARTINS JR., Wallace Paiva. Participação popular no Estatuto da Cidade. In: FINK, Daniel R. (coord.). **Temas de direito urbanístico 4**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 2005;

MAZZUOLI, Valério de Oliveira, AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. In: **Revista Direito GV**. São Paulo, 8(1), jan-jun 2012.

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

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). **Novo código florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 543 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES; CONFEA. **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. 158 p.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Assessoria de Comunicação Ministério Público do Paraná**. MARINGÁ - Justiça determina ampla participação popular em conferência para avaliação de plano diretor. 12.03.2014. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/modules/noticias/article.php?storyid=4338>>. Acesso em: 07 jan. 2015

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**. 2010. 346 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Departamento de Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo F. Audiências públicas. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 210, p. 11-23, out/dez. 1997.

_____. **Mutações do direito administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NEBEL, Bernard J.; WRIGHT, Richard T. **Ciencias ambientales: ecología y desarrollo sostenible**. Traducción Francisco Javier Dávila. 6 ed. México: Pearson, 1999.

ODUM, Eugene P; BARRETT, Gary W. **Fundamentos de Ecologia**. Tradução: Pégasus Sistemas e soluções. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

OLIVEIRA, Mara; KELLER, René José; RODRIGUES, Isabel Nader. In: OLIVEIRA, Mara; BERGUE, Sandro T. **Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências**. Caxias do Sul: Educs, 2012, p. 41-80.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. 2009. 332 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

_____. 10 anos do estatuto da cidade e a (in)efetividade dos instrumentos de participação popular. In: MUSSI, A. Q.; GOMES, D.; FARIAS, V. O. (Orgs.). **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique J. As audiências e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 209, p. 153-167, jul./set. 1997;

OLIVEIRA, Rafael Santos. **Direito ambiental internacional: o papel da *soft law* em sua efetivação**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel Todmann. (Orgs). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente** (Convenção de Aarhus). Dinamarca, 25 de Junho de 1998. Disponível em: <<http://www.cada.pt/uploads/d98108f2-3272-3e31.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

_____. **Declaração do Rio**. Disponível em: <www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 13. jul. 2014.

_____. **Agenda 21**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 13. jul. 2014.

_____. Declaração Final da Conferência das Nações Unidas Sobre o Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20): **O Futuro que Queremos**. Disponível em: <<http://www.rets.org.br/sites/default/files/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

PELOTAS. **Lei nº 5.502, de 11 de setembro de 2008**. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/lei_iii_plano_diretor/arquivos/lei_5502.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2015.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, 182 p.

PEREIRA, Elson. M. Planejamento Urbano no Brasil: (in) definição do papel dos atores e condições para uma participação efetiva. In: RIBEIRA, Ana Clara Torres. VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Lais Pereira da. (Org.). **Leituras da cidade**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012, p. 118-134.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PRESTES, Vanêsa B. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV). **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo. N. 37, p. 78-95, jan/mar. 2005.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. 5 ed. Paris: Dalloz, 2004.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS – ONU Hábitat. **Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión em América Latina.** Colombia: ONU-Hábitat, marzo 2014. Disponível em: <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1053&Itemid=538>. Acesso em: 10 mai. 2014.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável.** 01. ed. Caxias do Sul: Educs, 2007.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

_____. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade.** 1 ed. EDUCS: Caxias do Sul, 2013.

RECH, Adir Ubaldo; GRASSI, Karine. O zoneamento do turismo como instrumento socioambientalmente sustentável. In: RECH, Adir Ubaldo. (Org.). **Instrumentos de Desenvolvimento e Sustentabilidade Urbana.** 1ed.Caxias do Sul: EDUCS, 2014, v. 1.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. Desafios da questão urbana. In: **Le Monde Diplomatique Brasil.** Ano 4. N. 45. Abril 2011

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbano no Brasil. **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, novembro de 2009, p. 31-50.

ROLNIK, Raquel; SCHASBERG, Benny; PINHEIRO, Otilde Macedo. (Org.). **Plano diretor participativo.** Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SANTA MARIA. **Lei Complementar N° 034**, de 29 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Santa Maria. Disponível em: <<http://www.iplansm.net.br/planodiretor.php>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana.** In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.). O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 301. pp. 293-314.

SANTOS, Boaventura do Sousa *apud* OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2009.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena; SANT'ANA, Marcel Claudio. Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel Todmann. (Orgs). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Samuel Steiner dos. **Plano Diretor de Itajaí: do desenho da participação à participação sem desenho.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós graduação em Geografia, 2008.

SÃO JOSÉ DO NORTE. **Lei nº 456, de 13 de dezembro de 2006.** Institui o Plano Diretor de desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte, o Sistema Municipal de Planejamento Sustentável, o Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal, disciplina a aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/arquivos/file/legislacao/5775Lei_Municipal_N__456_de_2006.pdf>. Acesso em: 16 de jan. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: estudos sobre a Constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SAULE JR., Nelson. O direito à cidade e a revisão da lei de parcelamento do solo urbano. In: SAULE JR., Nelson (Org.) [et.al.]. **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo.** São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

_____. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. A participação dos cidadãos no controle da administração pública. **Instituto Pólis.** (1998). Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/840/840.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2015.

SÉGUIN, Elida. **Direito ambiental: nossa casa plantária.** 2 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2002.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano diretor: teoria e prática.** São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; DALLA SANTA, Allana. A. W. A incidência do princípio de precaução no processo de aprovação dos organismos geneticamente modificados (OGMS) pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio; PADILHA, Norma Sueli; ANTUNES, Paulo de Bessa. (Coords.). (Org.). **Direito ambiental I.** 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 146-174.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito administrativo de participação: cidadania, direito, estado e município.** Belo Horizonte: Del Rey: 1997.

SOARES FILHO, B.; RAJAO, R.; MACEDO, M.; CARNEIRO, A.; COSTA, W.; COE, M.; Rodrigues, H. ; Alencar, A. . Cracking Brazil's Forest Code. **Science (New York, N.Y.),** v. 344, p. 363-364, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **O desafio metropolitano:** um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópolis brasileiras. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2005.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Nº 70019551563, Tribunal Pleno, Rel. Des. Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 27/08/2007, DJ 15.10.2007.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Nº 70022471999. Tribunal do Pleno. Rel Des. Osvaldo Stefanello. Julgamento em: 02/06/2008. Publicado no DJ em 04/07/2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Nº 2010.079409-8, Rel. Des. Cesar Abreu, 06 de outro de 2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Nº 142.426-0/0-00. Rel. Des. Paulo Bisson, 06 de junho de 2007.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; DALLA SANTA, Allana. A. W. A incidência do princípio de precaução no processo de aprovação dos organismos geneticamente modificados (OGMS) pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança. In: CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio; PADILHA, Norma Sueli; ANTUNES, Paulo de Bessa. (Coords.). (Org.). **Direito ambiental I.** 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 146-174;

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 25.347**, voto do Relator Ministro Ayres Britto. Julgamento em 17/2/2010, Plenário, Publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 19/3/2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/constituicao.zip>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

TRINDADE, Sérgio C. Agenda 21: estratégia de desenvolvimento sustentável apoiada em processos de decisão participativa. In: CAVALCANTI, Clóvis. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.** 4 ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

VAINER, Carlos. Quando a cidade via às ruas. In: MARICATO, Ermínia. [et al.] **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** 1 ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Revista Sequência.** v. 22, n. 42. 2001.