

A CIDADANIA NA GESTÃO DOS ATOS PÚBLICOS PELA PARTICIPAÇÃO NO PLANO DIRETOR

CITIZENSHIP IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC ACTS THROUGH PARTICIPATION IN THE MASTER PLAN

Juliana Castro Torres¹
Selma Cristina Tomé Pina²
Paula Martins da Silva Costa³

RESUMO

O presente trabalho direciona na investigação da importância da cidadania na efetivação dos direitos coletivos listados nas normas dos planos diretores, eis que cumprir a norma final do Plano Diretor é uma forma de compor e garantir a concretização da cidadania. O direito à cidade está ligado à noção de igualdade, de acesso, de justiça, de segurança, fatores que se obstados, acarretam uma negativa não apenas dos interesses individuais dos cidadãos, mas, sobretudo, dos interesses coletivos da população. O Plano Diretor é o instrumento de planejamento urbano reconhecido como o instrumento máximo da gestão pública municipal. Contudo, a sua

¹Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Especialista em Direito Público Lato Sensu pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos. Advogada, inscrita na OAB/MG sob o nº 121.202 - Escritório de Advocacia com experiência nas áreas de Direito Privado e Público. Foi Bolsista de Gestão em Ciência e Tecnologia BGCT-III pela FAPEMIG. É Bolsista PROSUP-CAPE. É membro do Conselho Municipal da Cidade de Passos-MG. É Professora de Direito Tributário e prática Cível no curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais/UEMG - Unidade Passos. É Professora de Direito Tributário nos cursos de Administração e Ciências Contábeis da Universidade do Estado de Minas Gerais/UEMG - Unidade Passos. É Professora de Instituições de Direito Público e Privado no curso de Engenharia de Produção da Universidade do Estado de Minas Gerais/UEMG - Unidade Passos. Foi Coordenadora do Núcleo de Assistência Judiciária Gratuita - NAJ da UEMG - Unidade Passos (2019-2020). Email: jucastrotorres@hotmail.com

²Doutoranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto (Unaerp). Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto (Unaerp). Especialista em Direito Previdenciário e em Comunicação Corporativa e Marketing Empresarial. Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade de Passos (2015) e em Jornalismo pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (1999). Na docência atua na área de Direito e Comunicação Social. Foi Diretora da Faculdade de Comunicação de Passos (FACOMP) em 2011 e Coordenadora e Vice-diretora da Faculdade de Comunicação de Passos (FACOMP) de 2009 a 2011. Atuou como Chefe de Comunicação e Marketing da Fundação de Ensino Superior de Passos de 2005 à 2014. Email: selmactome@gmail.com.

³Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo - USP (1992). Iniciação Científica pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP (1992). Especialização em Direito Civil e Processual pela Universidade de Franca (2000). Especialização em Direito Público pela Universidade de Brasília - UNB (2010). Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP) com bolsa da CAPES-PROSUP (2019-2021). Doutoranda em Direito pela UNAERP com bolsa CAPES-PROSUP (2022). Advogada da União desde 2000. Presidente da Comissão Advocacia Pública da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de Ribeirão Preto. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. Atuando principalmente nos seguintes temas: Filosofia, Epistemologia, Direito, Direitos coletivos. e-mail: paula.costa.pmdsc@gmail.com; <https://lattes.cnpq.br/0001617988838816>; <https://orcid.org/0000-0003-1469-0156>. Participa de dois grupos de pesquisa: Direitos Coletivos, Políticas Públicas e Cidadania e Jurisdição constitucional e tutela dos direitos coletivos, ambos da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Email: paula.costa.pmdsc@gmail.com

implementação geralmente não acontece de forma plena, causando uma grande frustração aos cidadãos. Ainda, observa-se que a revisão destes planos, para que as novas necessidades da população sejam atendidas, não vem sendo cumprida no prazo previsto. São, portanto, causas que ferem os direitos coletivos e vão contra a ordem jurídica e democrática da cidadania e precisam ser combatidas. Tais fatores gerariam improbidade administrativa ao agente público municipal, mas, pela nova redação dada à Lei de Improbidade e interpretações, não mais caberia a aplicação desta penalidade por tais motivos. Assim, a pesquisa, que se deu por meio de revisão bibliográfica, concluiu que somente por meio do exercício da cidadania é que os cidadãos poderão ver os fundamentos da norma do Plano Diretor implementados e, conseqüentemente, as necessidades por eles fundamentadas concretizadas.

Palavras-chave: Cidadania; Gestão Pública; Plano Diretor; Participação.

ABSTRACT

The present work directs in the investigation of the importance of citizenship in the realization of the collective rights listed in the norms of the master plans, behold, complying with the final norm of the Master Plan is a way of composing and guaranteeing the realization of citizenship. The right to the city is linked to the notion of equality, access, justice, security, factors that, if obstructed, result in a negative not only of the individual interests of citizens, but, above all, of the collective interests of the population. The Master Plan is the urban planning instrument recognized as the maximum instrument of municipal public management. However, its implementation is usually not fully implemented, causing great frustration to citizens. Still, it is observed that the review of these plans, so that the new needs of the population are met, has not been carried out within the stipulated period. They are, therefore, causes that harm collective rights and go against the legal and democratic order of citizenship and need to be fought. Such factors would generate administrative improbity to the municipal public agent, but, due to the new wording given to the Improbability Law and interpretations, this penalty would no longer be applicable for such reasons. Thus, the research, which took place through a bibliographic review, concluded that only through the exercise of citizenship will citizens be able to see the fundamentals of the Master Plan norm implemented and, consequently, the substantiated needs for them materialized.

Keywords: Citizenship; Public administration; Master plan; Participation.

INTRODUÇÃO

O modelo de Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição Federal de 1988, reconheceu ao cidadão os direitos de liberdade ou direitos fundamentais que constituem salvaguarda contra o abuso do poder estatal.

Esse novo papel do Estado surgiu das transformações sofridas pela democracia liberal, que substituiu o princípio da abstenção por um intervencionismo diversificado, com conteúdo social, que tem como objetivo respeitar a democracia.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a participação popular como um direito constitucional nas instancias de decisão e acompanhamento da gestão pública, institucionalizando os processos participativos no âmbito da sociedade.

A participação do indivíduo nos negócios do Estado se dá pelo exercício da cidadania que atualmente apresenta um sentido muito mais amplo do que o simples exercício do voto, pressupondo também que o cidadão participe da tomada de decisões acerca dos temas de interesse coletivo e, considera-se que o primeiro espaço onde o indivíduo tem a capacidade de interferir na condução dos atos do poder público seja na cidade.

À esta luz e, buscando organizar o ambiente urbano sob as necessidades dos seus cidadãos, lançou-se o Estatuto da Cidade como um meio de execução da política de desenvolvimento urbano movido pelo princípio participativo, haja vista que impõe a sua observância em todos os planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Assim, o cidadão pode, além de escolher seus representantes pelo sufrágio, participar da gestão dos atos públicos na sua cidade por meio de canais participativos como debates, audiências e consultas públicas, dentre outros, podendo manifestar sobre as necessidades da população local e reivindicar soluções para a resolução dos problemas da sua cidade, buscando principalmente a concretização dos direitos coletivos.

O Estatuto da Cidade destacou que o Plano Diretor Municipal é instrumento de extrema importância para a democracia que se propôs o Estado Democrático de Direito, pressupondo um estímulo ao exercício democrático da cidadania, bem como ao fortalecimento da atuação política dos sujeitos individuais e coletivos junto aos governos locais, por instituir a obrigatoriedade da participação popular nos seus processos de construção e revisão. Assim, o elencou como sendo a ferramenta central do planejamento urbano no Brasil, instrumento promotor do diálogo entre os aspectos físico-territoriais e os objetivos sociais, econômicos e ambientais da cidade, com o escopo de distribuir os riscos e benefícios da urbanização, visando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar da população, induzindo um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável na cidade.

Contudo, apesar de o processo de transformação ocorrido no Brasil ter ampliado os espaços políticos participativos, estudos comprovam que, ao mesmo tempo, foram mantidos os elementos autoritários e excludentes característicos do regime anterior, e para cumprir o requisito constitucional e infraconstitucional democrático participativo, o acesso dos cidadãos a estes espaços acaba muitas das vezes manipulado para que se atenda a finalidades específicas

e individuais do governo e elite, promovendo uma separação estrutural entre dirigentes e dirigidos.

Além disso, as pesquisas também observam que, em sua maioria, os cidadãos participam das audiências públicas, como por exemplo, para revisão do Plano Diretor Municipal, acreditando no cunho democrático do instrumento, indicando as necessidades da população em busca de melhoramentos para a cidade, mas, se frustram ao perceber que as suas opiniões ali expressadas foram pouco ou nada incorporadas à norma final, se tornando uma norma utópica para a sociedade que se propõe e, consequentemente, ineficaz por seus objetivos não contemplarem as reais necessidades dos cidadãos.

Outrossim, mesmo que os anseios e as necessidades da população participativa sejam inseridos na norma final do Plano Diretor Municipal, esta, na maioria das vezes não atinge a sua eficácia plena, não tem seus instrumentos devidamente implementados, fator que também gera a frustração dos participantes do processo e fere os preceitos do princípio participativo.

Pelo exposto, mesmo com a imposição constitucional e infraconstitucional do princípio participativo para a execução da política de desenvolvimento urbano em atenção ao pleno desenvolvimento das funções socioambientais da urbe e a garantia do bem-estar social de seus habitantes, as ferramentas propostas não são capazes de conter as possíveis violações aos direitos dos cidadãos.

Além disso, a norma final do Plano Diretor, produzida após a participação cidadã, na maioria das vezes não é devidamente implementada, a sua revisão também não se dá de maneira adequada, a cada 10 anos como prevê a legislação, fatores que efetivamente atingem direitos coletivos dos cidadãos, o que enseja, conforme o artigo 52 do Estatuto da Cidade, ser caso de improbidade administrativa do agente público municipal, por deixar de praticar ato de ofício, por violação aos princípios regentes da administração pública, praticado por conduta omissiva.

Esta disposição corroborava com os termos do artigo 11, inciso II da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992 que, teve seu texto recentemente alterado pela Lei nº 14.230/2021, sendo o referido dispositivo revogado.

A situação causa extrema preocupação eis que, com a referida revogação, a desobediência aos prazos de revisão dos planos diretores e ainda, a não implementação da sua norma final, de certa forma não mais geram improbidade ao agente público, observando-se que

se antes, com a previsão da penalização por improbidade administrativa a norma já não possuía eficácia plena, sem esta previsão é que o agente público não vai agir mesmo, considerando-se assim que a tutela à cidadania afirmada pela Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor está corrompida.

Observa-se cada dia mais a fragilidade do Estado democrático brasileiro, que no momento atual tem vivenciado em diversos planos falhas que revelam pontos que precisam ser revistas pela sociedade, em que mesmo com tantas tentativas de implantar legislações de garantias de direitos, reforçando a Constituição Federal, como o ECA, o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Cidade, a Lei Maria da Penha, e outras inúmeras leis que reforçam o papel da cidadania, mesmo assim a sociedade brasileira passa por um momento de retrocesso entre diversos campos que tem colocado em risco a conquista de direitos de cidadania.

As políticas para execução destas legislações são de certo modo ineficientes e, por isso, é preciso refletir, buscar iluminar os caminhos do Estado Democrático Brasileiro, de forma vigilante, para fortalecer esses instrumentos de cidadania.

Sendo assim, buscar-se-á, por meio de revisão bibliográfica, elucidar a importância do exercício da cidadania na gestão pública municipal e a importância para a implementação da norma do plano diretor a fim de que os direitos dela decorrentes se concretizem em prol dos cidadãos.

1. A CONCREÇÃO DOS DIREITOS COLETIVOS DOS CIDADÃOS PELA PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

O modelo de Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988 reconheceu ao cidadão os direitos de liberdade ou direitos fundamentais que constituem salvaguarda contra o abuso do poder estatal. Esse novo papel do Estado surgiu das transformações sofridas pela democracia liberal, que substituiu o princípio da abstenção por um intervencionismo diversificado, com conteúdo social, que tem como objetivo respeitar a democracia.

Neste ponto, a participação social está diretamente associada à democratização das relações entre o Estado e a sociedade, refletindo a capacidade e o direito dos indivíduos em interferir na condução da vida pública. Porém, apesar de o processo de transformação ocorrido no Brasil ter ampliado os espaços políticos, ao mesmo tempo, foram mantidos os elementos

autoritários e excludentes característicos do regime anterior, o que dificulta o acesso dos cidadãos a estes direitos.

O primeiro espaço onde o indivíduo tem a capacidade de interferir na condução dos atos do poder público é na cidade, como dizia Aristóteles o homem nasceu para viver em sociedade, cuja maior representante da vida e das relações humanas era a *polis* (ARISTÓTELES, 2007, p. 232).

A categoria cidade, objeto de normatização do planejamento urbano, deve ser assimilada enquanto espaço físico e formação social.

Assim, importante planejar a cidade, organizar as regiões habilitadas a receber a ação do homem, buscando melhorar as necessidades da população da área, visando o bem-estar comum, no sentido de obter lazer, habitação, trabalho e circulação na comunidade, obedecendo aos princípios da função socioambiental da propriedade, legalidade, hierarquia e igualdade.

A falta de controle sobre a propriedade, o uso, a ocupação e transformação do solo, acarretam inúmeras consequências na cidade, tanto sociais como também ambientais e, na tentativa de contornar a situação estabeleceram-se normas de planejamento urbano sustentável.

A urbanização é uma tendência da sociedade moderna, caracterizada pela busca do bem estar da coletividade, ordenando o crescimento da cidade, utilizando-se de normas que promovam o adequado parcelamento do solo e que atendam principalmente as funções sociais necessárias para o seu bom funcionamento.

O espaço urbano deixou de se restringir a um conjunto denso e definido de edificações para significar, de maneira mais ampla, a predominância da cidade sobre o campo. Periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização (ROLNIK, 2012, p. 12).

O direito urbanístico aponta as diretrizes básicas para se alcançar um planejamento urbano adequado, determinando o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entenda-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação (MEIRELLES, 2008, p. 522).

Assim, a ordenação das cidades é extremamente necessária para que se perpetuem os direitos coletivos dos cidadãos.

Porém, necessário é também lembrar que além de direitos os cidadãos também devem cumprir com deveres, no sentido de buscar a concretização dos seus direitos, ou seja, participar ativamente para que o Executivo Municipal promova a devida aplicação da legislação para que a cidade onde vivem atinja as suas funções, atenda o bem maior que é a coletividade.

Para isto, o indivíduo deve necessariamente participar dos processos urbanísticos, entender a sua cidade, monitorar e fiscalizar os atos públicos.

No entanto, a realidade é bem diferente. Entende-se que o maior problema da urbanização seja cultural, definido por Ermínia Maricato de “analfabetismo urbanístico”, que seria a desinformação da sociedade sobre a história da cidade e sobre o orçamento municipal, a alienação sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil, fatores que prejudicam a sustentabilidade da cidade (MARICATO, 2014, p. 54). Ou seja, o indivíduo está garantido pelos seus direitos, mas de certa forma se “esquece” de exercer os seus deveres para que referidos direitos sejam concretizados.

Importante a indagação de Aristóteles (2007, p. 232) se será mais proveitoso ocupar-nos dos negócios públicos e deles participar, ou libertar-se de todo político e viver como estranho no Estado?

Com o desenvolvimento da legislação esta participação se torna mais fácil e, tudo depende do próprio cidadão.

A Lei 10.257/01, nomeada Estatuto da Cidade, nasceu com grande expectativa pela implementação de um direito à cidade capaz de promover o ideal desenvolvimento urbano. Regulamentou os artigos que tratam da política urbana da Constituição Federal e os direitos da cidadania. Englobou diretrizes, princípios e instrumentos para tentar resolver o quadro de problemas enfrentados pelos municípios.

A referida Lei tem como princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade teve a proposta inédita de agregar valores impregnados de justiça, democracia e solidariedade, inserindo-se em um contexto de barreira à imobilidade e à inércia, representando um marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento a médio e em longo prazo à disposição de todo cidadão brasileiro. Aliando a busca permanente do desenvolvimento urbano em bases sustentáveis ao esforço contínuo de instauração da justiça social e ambiental nas cidades, o Estatuto opõe-se à destruição do ambiente e ao aviltamento do homem, o que representa um imenso desafio para o País e suas

instituições (WOLF, 2019, p. 9). Ele ainda criou a gestão democrática da cidade, relacionada à efetiva participação popular na tomada de decisões pela Administração Pública Municipal.

O Estatuto da Cidade definiu o Plano Diretor como sendo o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana.

O Plano Diretor se coloca como mediação entre aquilo que se precisa compreender da conjuntura de determinada cidade e o que deve ser estabelecido como objetivos e metas a serem cumpridos pelo público e pelos particulares nesse ambiente. Na sua elaboração, devem estar presentes os traços da realidade espacial e social sobre a qual incide o planejamento e projetado o futuro do crescimento.

O referido instrumento é considerado como a manifestação mais latente da gestão democrática da cidade, que se coaduna com o princípio da soberania popular. Está disposto no art. 1º, parágrafo único da CF/88 e prevê que durante todo o seu processo de elaboração deve contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos, sociais e culturais, tornando-se um espaço de debate entre os cidadãos sobre os atos da administração pública municipal.

Assim, pode-se notar que possuímos um grande aparato de normas capazes de conduzir o planejamento urbano e promover o bem estar da coletividade, cumprindo-se a cidadania, bastando, para tanto uma ação em conjunto entre o interesse da própria população em monitorar e fiscalizar a sua implementação e o poder público de realizar.

Os pesquisadores desta área observam que comumente, os planos diretores, apresentam uma função ideológica e não prática, real, mais do que uma ferramenta de direção da gestão e dos investimentos das cidades. Neste ponto, Maricato (2013) indica que os modelos tradicionais de planejamento urbano devem correlacionar plano e gestão, ou seja, não basta existir um papel com propostas e ideais, ele deve ser realmente implementado e respeitado.

A Autora ainda observa que não importa um plano normativo apenas, que se exaure na aprovação de uma lei, mas que seja comprometido com um processo, um domínio de gestão democrática, para retificar seus rumos, um domínio operacional, com investimentos estabelecidos, com ações determinadas e fiscalização (MARICATO, 2013, p. 10).

Concomitantemente, não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas

Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão (MARICATO, 2013, p. 124).

É certo que para que esta política pública seja implementada é necessário ao poder público municipal orçamento e, neste ponto, é possível compreender grande parte do descumprimento da norma, haja vista que dentre a política orçamentária a porcentagem para aplicação do orçamento a estas políticas é ínfima.

Além disso, observa-se também tratar de uma questão de cunho política, estando ao fundo da tela uma tensão entre o poder público e os considerados “investidores, interessados” responsáveis por financiarem as campanhas eleitorais municipais que em troca desta requerem privilégios. Esta forma de corrupção é bem difícil de ser comprovada, mas é a realidade da maioria das, em que se percebe a concentração ainda da prevalência do patriarcado como proprietário da maior parte da cidade e, de certa forma conduz os desígnios desta pela detenção do poder.

A importância do Plano Diretor não está apenas nos momentos particulares de definição das exigências técnicas e de positivação das normas.

Segundo Milton Santos (1988, p. 80):

a luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania.

O Planejamento urbano deve ser apreendido enquanto processo, pois engloba a projeção e gestão dinâmica de realidades sem solução de continuidade.

Desta forma, considera-se de extrema importância a participação do cidadão na elaboração e implementação deste instrumento para a concretização dos direitos coletivos da sociedade.

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E OS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO

A gestão democrática da cidade se dá quando há a efetiva participação do indivíduo nos negócios da urbe, ou seja, o cidadão participa de todas as fases do processo de tomada de decisão, de forma que essa participação não se exaure apenas ouvindo o cidadão, mas o

tornando um sujeito da política pública e não objeto, sendo essa forma de gestão uma diretriz, conforme exposto no artigo 2º, inciso II do Estatuto da Cidade, que aduz que a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

A importância da participação do indivíduo é tanta, que nossa Constituinte estabelece que todo o poder vem do povo, que o desempenha por meio de representantes eleitos ou diretamente, determinando também em seu artigo 14 que a soberania popular será exercida da seguinte maneira:

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 popular.

Diante disso, é cediço que hodiernamente a forma de democracia unicamente representativa não tem mais espaço, sem interferência direta do cidadão, porquanto nosso ordenamento jurídico tem caminhado no sentido da promoção do protagonismo social, haja vista que podem a democracia representativa e participativa caminhar juntas, possibilitando dessa forma uma gestão pública compartilhada:

A Constituição, portanto, acolhe os postulados da democracia representativa e participativa, no qual predomina como pressuposto a existência de um processo dinâmico, com a existência de uma sociedade aberta e ativa, que no decorrer desse processo oferece aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no sistema político e condições de igualdade econômica, política e social. (BASSUL, 2005 apud AMORIM, 2008, p. 67)

Destarte, como comprovação dessa intenção do Estado, vemos no artigo 43 do Estatuto da Cidade o estabelecimento dessa forma de democracia, indicando instrumentos que visam a garantia de que os Planos Diretores tenham a participação dos munícipes, de forma que a gestão da cidade seja efetivamente democrática, a saber:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Sobre os órgãos colegiados, eles são compostos pelos representantes tanto do Poder Público, quanto do setor privado, bem como pelos movimentos sociais e pela sociedade civil, sendo criados por lei, e tem como escopo a criação, discussão, bem como a fiscalização das diretrizes urbanas, tudo com a participação e contribuição do cidadão, sendo as decisões tomadas em grupo. Ele é um órgão permanente, podendo também ser denominados como conselhos, comitês, comissões, entre outros. No tocante aos debates, audiência e consultas públicas, são meios de esclarecer, informar e estimular a discussão com a população acerca das ações do governo local.

No Estatuto da Cidade não há a definição expressa desses instrumentos, porém, a título de elucidação, eles podem ser conceituados como, no caso da consulta pública, uma solicitação da opinião do povo, havendo a abertura de um prazo para que todos possam conhecer a matéria e se manifestar sobre ela, isso antes de qualquer decisão, valendo ressaltar que, atualmente, com o acesso à internet, essas consultas têm sido realizadas de forma virtual nos sites dos órgãos governamentais, já a audiência pública vem a ser uma forma de possibilitar o debate sobre determinada matéria, em que os participantes presentes nessa audiência auxiliam a administração pública na tomada da decisão, e, por último, o debate, que é público, onde o indivíduo tem a possibilidade de expor sua opinião, apresentando seu ponto de vista sobre determinada questão, sendo um espaço de argumentação, onde ele ouve e é ouvido, sendo essas ferramentas de tamanha importância que, em algumas questões, sua participação é obrigatória, como na elaboração, fiscalização e implementação do já citado Plano Diretor, conforme reza o artigo 40, em seu parágrafo 4º.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Os referidos meios são também formas de concretização dos princípios consagrados em nossa Constituinte, como o da informação e publicidade, que se traduzem no dever da administração pública de divulgar oficialmente os seus atos, possibilitando aos indivíduos o livre acesso à informação, em consonância com o artigo 5, inciso XXXIII, que explicita que

todos têm o direito de receber dela informações seja do seu próprio interesse, seja de interesse coletivo.

Tais instrumentos representam um avanço rumo à gestão democrática da cidade, por justamente dar ao munícipe a abertura para sua participação ativa e efetiva, visto que a eficiência da Administração Pública se dá com a participação do cidadão, todavia, não basta apenas estas previsões estarem insculpidas na lei, em consonância com Benevides (2011, p. 10):

A declaração meramente retórica de direitos não garante sua efetiva fruição, a inclusão dos mecanismos de participação popular na CF não garante, por si só, que sua implementação se dará democraticamente, no contexto da cidadania ativa.

Cabendo ao Estado motivar a participação deste cidadão, proporcionando a eles uma educação política, de forma que seja a eles concedido informações e que haja a promoção do conhecimento, de modo que este cidadão compreenda o que está acontecendo na sociedade na qual está inserido, bem como o seu papel de influência no cenário político de sua cidade, promovendo, dessa forma, a sua autonomia, que para Richter (1999), é a forma de desenvolver nele um leque de capacidades para atuar nos espaços públicos e privados da vida cotidiana, “com o intuito de afirmar seu espaço através do exercício do julgamento, da opinião e da tomada de decisões compatíveis com a resolução de conflitos” (RICHTER, 1999, p. 1).

Entretanto, pensar que tal incumbência cabe apenas aos governantes é, no mínimo, irresponsável, sendo necessário por parte do cidadão uma ação, no sentido de se envolver, se interessar pelas questões de sua cidade, para tal, como ressalta Custódio (2008, p. 4), deve ele desenvolver uma consciência crítica, porquanto “sem ela as mudanças acontecem apenas num processo “de cima para baixo”, anulando-se a essência da cidadania”, reconhecendo sua importância no cenário político de sua cidade, acreditando que ele pode sim influenciar nas decisões que interferirão diretamente em sua vida:

É importante compreender como esta participação pode estimular nos cidadãos não só a responsabilidade sobre os resultados favoráveis obtidos, mas também a colaboração com a conservação dos mesmos no plano da cidade, auxiliando na propositura de políticas públicas para melhoria da vida do homem, possibilitando que a cidade cumpra a sua função social. (COSTA, SILVA, TORRES, 2020, p. 328).

Em face do exposto, é de máxima importância o debate real com a população, de forma que a gestão pública esteja mais próxima dos interesses perseguidos, e, assim, mais legítima e não apenas estritamente legal (FERREIRA, 2021), destarte, podemos inferir que é

fundamental a ação conjunta do governo local, que deve estimular a promoção das ferramentas participativas dispostas em lei, e dos munícipes, que devem veemente buscar entender a importância de seu envolvimento e, conseqüentemente, utilizar os instrumentos que promovem sua participação, compreendendo plenamente que uma cidade que atenda às suas necessidades, anseios e desejos se perfaz com o seu despertar para o mundo a sua volta e sua ação no sentido de lançar mão das prerrogativas já positivadas em nosso ordenamento jurídico.

A Ação coletiva é considerada um instrumento capaz de obrigar ao poder executivo municipal de cumprir com estas obrigações, porém, não se vê esta aplicação prática nos Tribunais e entende-se ser o julgamento desta ação de certa forma ineficaz, haja vista que em caso de procedência, aplicar-se-ia multa ao município pelo seu descumprimento, mas esta não atingiria o agente público o responsável pela desídia, mas sim, ao município que dispenderia custear a referida multa com as verbas provenientes dos impostos pagos pela própria população, ou seja, o real responsável pela omissão não estaria sendo prejudicado, e sim, a própria população já tolhida de seus direitos.

Podemos ainda pensar que com uma procedência em ação coletiva neste sentido poderia gerar a possibilidade de nova ação de improbidade contra o agente público, o que seria uma nova luta judiciária em que, pelo cenário brasileiro podemos observar, inclusive pela nova redação da Lei de Improbidade que a cada dia os agentes públicos se tornam mais protegidos de suas omissões e ilegalidades, privilégios são concedidos aos privilegiados e que a população não consegue, mesmo sendo atuante na gestão pública, impedir atos de imoralidade e improbidade.

Assim, entende-se que a única maneira de fazer com que as necessidades dos cidadãos listadas no Plano Diretor sejam atendidas é por meio da participação destes cidadãos na cobrança e fiscalização da sua implementação. Embora a cidadania venha encontrando muitas barreiras, a força coletiva ainda é capaz de ultrapassar muitas delas, visto que a manutenção dos cargos dos agentes públicos depende da vontade dos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa assim pode concluir que mesmo com a imposição constitucional e infraconstitucional do princípio participativo para a execução da política de desenvolvimento

urbano em atenção ao pleno desenvolvimento das funções socioambientais da urbe e a garantia do bem-estar social de seus habitantes, as ferramentas propostas não são capazes de conter as possíveis violações aos direitos dos cidadãos.

Ainda, percebeu-se que anseios e as necessidades da população participativa inseridos na norma final do Plano Diretor Municipal não são em sua maioria concretizados, eis que a norma final quase sempre não tem seus instrumentos devidamente implementados, fator que também gera a frustração dos participantes do processo, ferindo os preceitos do princípio participativo e os direitos coletivos.

Além disso, a revisão do Plano Diretor também não se dá de maneira adequada, a cada 10 anos como prevê a legislação, fatores que efetivamente atingem os direitos coletivos dos cidadãos.

Estes fatores ensejam, conforme o artigo 52 do Estatuto da Cidade, improbidade administrativa do agente público municipal, por deixar de praticar ato de ofício, por violação aos princípios regentes da administração pública, praticado por conduta omissiva.

Contudo, esta disposição corroborava com os termos do artigo 11, inciso II da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992 que, teve seu texto recentemente alterado pela Lei nº 14.230/2021, sendo o referido dispositivo revogado.

A situação causa extrema preocupação eis que, com a referida revogação, a desobediência aos prazos de revisão dos planos diretores e ainda, a não implementação da sua norma final, de certa forma não mais geram improbidade ao agente público, observando-se que se antes, com a previsão da penalização por improbidade administrativa a norma já não possuía eficácia plena, sem esta previsão é que o agente público não vai agir mesmo, considerando-se assim que a tutela à cidadania afirmada pela Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor está corrompida.

Observa-se assim, cada dia mais, a fragilidade do Estado Democrático brasileiro, que no momento atual tem vivenciado em diversos planos falhas que revelam pontos que precisam ser revistas pela sociedade, em que mesmo com tantas tentativas de implantar legislações de garantias de direitos, reforçando a Constituição Federal, como o ECA, o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Cidade, a Lei Maria da Penha, e outras inúmeras leis que reforçam o papel da cidadania, mesmo assim a sociedade brasileira passa por um momento de retrocesso entre diversos campos que tem colocado em risco a conquista de direitos de cidadania.

As políticas para execução destas legislações são de certo modo ineficientes e, por isso, é preciso refletir, buscar iluminar os caminhos do Estado Democrático Brasileiro, de forma vigilante, para fortalecer esses instrumentos de cidadania.

Pode-se concluir que apenas com o exercício efetivo da cidadania é que este quadro poderá mudar, haja vista que a manutenção dos cargos dos gestores públicos municipais depende dos cidadãos e são estes quem decidirão se aqueles irão permanecer ou não pautados pelas suas ações governamentais, ou ao menos assim deveria acontecer.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da cidade: a construção de uma lei*. In: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. (organizadores). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em <https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch5.pdf>. Acesso em: jul. de 2020.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política* [online]. 1994, n. 33. 21 de jan de 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/LTSGRTDqFD4X74DxLsw9Krz/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 29 de mai de 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <<http://www.trtsp.jus.br/legislacao/constituicao-federal-emendas>>. Acesso em: dez 2020.

BRASIL. Lei 10.257, de jul. 2001. *Estatuto da Cidade*. Brasília-DF, jul. 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: dez 2020.

FERREIRA, Valéria Corrêa Silva. Cidade e Democracia: o espaço urbano, os direitos fundamentais e um novo conceito de cidadania. *Âmbito Jurídico*. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-103/cidade-e-democracia-o-espaco-urbano-os-direitos-fundamentais-e-um-novo-conceito-de-cidadania/>>. Acesso em: 18 de nov. de 2021.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para crise urbana*. 7º ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Malheiros. 16. ed. São Paulo: 2008.

RICHTER, Marcos Gustavo; CECHI, Marizete Righi. *Autonomia e Educação hoje: Algumas considerações*. Linguagens e Cidadania, v. 1, n. 1, jun. 1999. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/LeC/article/view/31526/17301>>. Acesso em: 29 de mai de 2021.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 4ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 4ª edição. São Paulo: Nobel, 1998 p. 80.

TORRES, Juliana Castro; SILVA, Juvêncio Borges; Costa, Paula Martins da Silva. O Plano Diretor e a Participação Democrática no desenvolvimento de Políticas Públicas para a cidade. *Revista de Direito da Universidade FUMEC*, Vol. 15, Nº 1 - janeiro/abril 2020 Disponível em: <<http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/7919>>. Acesso em: 11 out. 2021.

WOLFF, Simone. Estatuto da Cidade: A Construção da Sustentabilidade..., *Revista Jurídica Virtual* - Brasília, vol. 4, n. 45, fev. 2003. Disponível em <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/754/745>>. Acesso em jun. 2019.

Submetido em 09.10.2022

Aceito em 15.10.2022