

A GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL ATRAVÉS DO ESTATUTO DA CIDADE: PLANO DIRETOR OBJETO DE EXERCÍCIO DE CIDADANIA

Rodrigo Dias de Moura³⁵⁰

Danielle Soncini Bonella³⁵¹

Roberto Oliveira Weber³⁵²

RESUMO

O Estatuto da Cidade, Lei n 10.257/01, vem regular os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, possibilitando o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras. Um dos mais relevantes instrumentos previstos no Estatuto é o Plano Diretor, previsto como meio de planejar o território municipal como um todo, bem como fazer valer demais instrumentos que o próprio Estatuto estabelece. Deste modo, o Plano Diretor no Estatuto da Cidade é um instrumento criado para permitir a participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos, uma, vez que para a sua efetividade é fundamental que haja na sua formulação a participação popular. Em suma, a pesquisa, visa destacar uma importante inovação jurídica, a qual oportuniza uma política de desenvolvimento e expansão urbana, visando atingir a função social da cidade e a garantia do bem estar de seus moradores.

PALAVRAS-CHAVE: Estatuto da Cidade, Política Urbana, Plano Diretor

ABSTRACT

The City Staff, Law n° 10.257/01, comes to regulate the articles 182 and 183 from the Federal Constitution, making possible the development of an urban politic with instruments application of an urban reform directed to promote the social and territorial inclusion on Brazilian cities. One of the most relevant instruments of the Staff is the Principal Plan, provided as a way to plan the municipality as one, also making count others instruments that the own Staff provides. As well, the Principal Plan at the City Staff it's an instrument created to allow the social participation at the management circuit of public interests, once that for its own effectiveness it's primordial that on its formulation we have the popular participation. In short, the research, aims to highlight the importance of a legal innovation, which one provides an urban expansion and a political development, aiming to reach the social function of the city and ensuring the well-being of its residents.

KEY-WORDS: City Staff, Urban Politics, Principal Plan

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da urbanização das cidades brasileiras, marcadas por um aumento populacional desordenado, deu origem aos problemas sociais, políticos e

³⁵⁰ Possui Graduação em Direito na Faculdade Metodista de Santa Maria – FAMES. Colaborador da Cátedra de Direitos Humanos da Faculdade Medotista de Santa Maria – FAMES. Assessor Jurídico no Escritório de Advocacia Dalla Lana & Weigert Advogados Associados. Santa Maria-RS. Atua na elaboração, acompanhamento e execução de projetos voltados à Inclusão Social e Políticas Públicas.

³⁵¹ Professora Mestre do Curso de Direito da Faculdade Metodista de Santa Maria – FAMES e doutoranda em Direito Público pela Universidade de Burgos da Espanha.

³⁵² Professor Mestre do Curso de Direito da Faculdade Metodista de Santa Maria – FAMES.

econômicos. As cidades nasceram, cresceram e se desenvolveram formando regiões metropolitanas com extensas desigualdades e injustiças sociais.

O crescimento desordenado das cidades não poderia ser outro, senão o caos urbano e o aumento da violência. Os problemas urbanos fazem parte do cotidiano, dentre eles se destaca os assentamentos realizados desordenadamente, a criminalidade, as favelas, o adensamento, a retenção especulativa de terrenos, vilas alagadas, dentre outros. Estes variados e negativos aspectos resultam num quadro de necessidade de mudanças nas cidades brasileiras, em favor de uma classe formada pela maioria da população.

Desta forma, uma urgente modificação neste quadro urbanístico, é que deu origem a edição da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, a qual veio atender à exigência constitucional de regulamentar o capítulo da política urbana.

O Estatuto da Cidade é um marco regulatório a nível federal para a política urbana, proporcionando importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, imprescindível para o estabelecimento da política urbana na esfera municipal e responsável pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana como preconiza o artigo 182 da carta magna.

Neste sentido, o plano Diretor, como instrumento de planejamento urbano de maior destaque no espaço municipal, constitui-se num conjunto de atos necessários, pré-ordenados e disciplinadores. Isso se dá, pois se trata de elementos essenciais para a garantia da cidadania, uma vez que a observância das diferentes etapas do processo, tanto no executivo quanto no legislativo, pode assegurar à sociedade o exercício do controle social no processo de tomada das decisões públicas.

Importa referir que o processo de construção da gestão democrática municipal do plano diretor passa a se constituir num espaço importante de abertura dos instrumentos do Estado para a apropriação pela sociedade.

De fato, a construção de um processo democrático social, em que a formação da norma se coaduna com o processo de deliberação pela sociedade, sem o afastamento do conteúdo principiológico constitucional, denota a possibilidade de uma intersecção entre o direito estatal e o direito social.

Tem-se, com isso, a possibilidade de construção democrática das decisões publicas sem que sejam superadas as instâncias estatais, permitindo uma

compatibilidade da esfera pública estatal, do processo legislativo oficial, com a produção do direito legitimado pela sociedade.

2. MUNICÍPIO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Os entes federativos, pessoas jurídicas de direito público são organizações delimitadas por regras de competência, estruturando-se através do direito, voltadas para a ação que também é permeada pelo Direito. Os critérios de repartição de competências são altamente variados e historicamente influenciados, de modo que o sistema não é nem longe todo planejado, mas o resultado de contingências históricas somadas. Como se expressam a partir do Direito, tem imbricamento necessário com a Democracia – sem democracia, sem ente federativo (no máximo um órgão de competências e poderes, mas sem organização jurídica).

Essa organização administrativa – Município – tem um porquê de existir, sua função social. Em sede de função social da propriedade, existe uma idéia de articulação entre interesse privado e público, no que se refere à matéria de poder público não há essa dialética, uma vez que não se concebe um Município que não esteja voltado para uma função social. Então, o porquê de o município existir está retroligado à vontade da população, pois a função do Município é realizar o que fora democraticamente deliberado. Mas não é só o que fora democraticamente deliberado em sede local, uma vez que o município se articula com outras decisões dessa mesma população entre outros níveis organizacionais, especialmente com o mínimo referencial caracterizado pelos princípios inseridos na Constituição Federal.

*Cabe ressaltar, inicialmente, que o Município, sendo parte integrante Estado brasileiro, atrelado está aos princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal em seu Título I. Sendo assim, suas ações devem ser norteadas, dentre outros, pelo princípio da dignidade da pessoa humana, devendo ter por objetivos, dentro de sua esfera de competências, a busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do bem de todos os seus munícipes, além de ter de possuir uma ação necessariamente conectada com os Direitos e Garantias Fundamentais, esses constantes do Título II da mesma Constituição.*³⁵³

³⁵³ RODRIGUES, Hugo Thami. Harmonização solidária das políticas tributárias municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social do Município. Tese de Doutorado. Universidade de Santa Catarina: 2003. [sem paginação].

O município se submete à Constituição porque a população dos municípios escolheu ou consentiu que assim fosse: não há uma essência metafísica que atribua aos entes federativos uma organização de um determinado grupo de pessoas em Estados Nacionais (desde que haja abertura para outras identidades).

O Estatuto da Cidade destaca o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana como um instrumento capaz de introduzir a justiça social, o qual busca atender o necessário equilíbrio entre os interesses públicos e privados no território urbano.

Nesse sentido destaca Isabel Cristina Eiras de Oliveira,

*Este princípio assegura que, daqui para frente, a atuação do poder público se dirigirá para o atendimento das necessidades de todos os cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, sempre observando as exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas no Plano Diretor.*³⁵⁴

Assim, com este princípio um novo patamar é alcançado no campo do direito coletivo de forma a introduzir a justiça social no uso das propriedades, em especial no uso das propriedades urbanas.

O município cumprirá sua função social se efetuar conforme a população decide e conforme o que fora decidido em outras instâncias, ou seja, na Constituição e em leis de cunho nacional. Assim, só é possível, sem analisar Município a Município, alcançar fragmentos do que vem a ser a função social do Município.³⁵⁵ O que é certo, todavia, é a vinculação à Constituição e às Leis e à vontade do cidadão do Município, expressa em Leis Municipais e em outras instâncias de emanações de atos políticos.

Com isso, parte dessa atuação manifestar-se-á em políticas públicas. O município precisa, então, levar à cabo políticas públicas, em parceria ou não com outras organizações da sociedade. Mas o que são políticas públicas? Eros Roberto

³⁵⁴ OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Estatuto da Cidade para Compreender.... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. p. 08.

³⁵⁵ LEAL, Rogério Gesta. Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.90-91: “Enquanto normativa geral, observado o critério da competência constitucional insculpida no art. 21, XX, do Texto vigente, inconfundível é a matriz generalíssima dos comandos nela prescritos, conformando tão-somente diretrizes para o desenvolvimento urbano, aqui compreendidos os temas sempre polêmicos da moradia, do saneamento básico e dos transportes públicos. Significa reconhecer que compete fundamentalmente às entidades federativas mais locais a regulamentação pontual destes, eis que comportam notável interesse local”.

Grau tem uma visão restrita de políticas públicas, restringindo o conceito à atividade do Estado:

*A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. E de tal forma isso se institucionaliza que o próprio direito, neste quadro, passa a manifestar-se como uma política pública – o direito é também, ele próprio, uma política pública.*³⁵⁶

Não é possível negar que, hoje não existe maior participação na deliberação para a tomada de decisões em nível local e regional, mas também uma crescente participação na gestão dessas políticas públicas, levadas a cabo por uma grande plêiade de atores sociais, tais como: empresas, universidades e organizações não-governamentais. A Teoria da Gestão Compartida pode explicar o fenômeno, reconstruindo, criticamente, o fenômeno social para o esclarecimento.

No pensamento de Grau, inverte-se a proposição, atribuindo à política pública a linguagem do Direito, e, assim, a precedência deste. Não é possível negar essa realidade, uma vez que é no embate legislativo, e, depois, na definição e na execução de atos administrativos que ocorrem os conflitos e a atividade administrativa. Partindo do pressuposto de que é possível uma atuação da sociedade sobre si mesma, pode-se afirmar que mais legítimo será o Direito, quanto mais possível for retroceder à democratização de sua formação.

*Até agora considerarmos o uso público de liberdades comunicativas somente sob o aspecto cognitivo da possibilidade da formação racional da opinião e da vontade: o fluxo livre de temas e contribuições, informações e argumentos, deve fundamentar a suposição de racionalidade para resultados obtidos conforme o procedimento correto. Todavia, as convicções produzidas através do discurso e compartilhadas intersubjetivamente possuem também uma força motivadora. Mesmo que ela não seja mais do que pequena força motivadora que está presente nos bons argumentos, pode-se afirmar que o uso público de liberdades comunicativas é, sob este aspecto, um gerador de potenciais de poder.*³⁵⁷

³⁵⁶ GRAU, Eros Roberto. O Direito Posto e o Direito Pressuposto. São Paulo: Malheiros, 2003. p.22.

³⁵⁷ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. V.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p.186.

A esfera pública acaba sendo, ou deveria assim ser, aberta ao livre fluxo de argumentos, influenciando a Administração, e, assim, evitando a autoprogramação.

A administração legitimada abre-se à participação, compartilhando a gestão do interesse público ainda mais diante da presença de um pensamento pós-metafísico indicando a impossibilidade de um estabelecimento a priori do conteúdo do interesse público. Este vai ter de ser definido pela prática constante na definição e execução do interesse público.

*As novas perspectivas de trabalho em desenvolvimento social fazem surgir a necessidade de juntar as potencialidades de todos os atores sociais que podem contribuir. Tais atores operam, atualmente, com laços muitos fracos de coordenação entre eles, e sem aproveitar as complementariedades que uma ação conjunta poderia produzir.*³⁵⁸

Uma política pública é, portanto, uma atividade regida pelo Direito a qual visa um interesse público, geralmente coordenados por um ente estatal, mas perfeitamente compatíveis com a articulação com o terceiro setor.

Os cidadãos têm de se entender na esfera pública acerca da cidade que querem, materializando sua vontade a partir do processo legislativo, reduzindo assim a complexidade das alternativas possíveis através do discurso legal. Em termos técnicos, a alteridade da cidade “legal” estará materializada em uma série de normas, com algum grau de hierarquia, desse modo, a Lei Orgânica do Município é que estabelecerá as diretrizes e políticas mais gerais. A seguir, normas materializadas em leis complementares, tais como o Plano Diretor, o Código de Obras e o Código de Posturas, entre outras, e, por fim, a pormenorização dessas políticas, reduzidas a termo por leis ordinárias, e os decretos, as portarias e demais atos administrativos (como os emanados dos conselhos e das audiências) estabelecidos para sua execução.

³⁵⁸ KLIKSBERG, Bernardo. Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 2002. p. 67. Nesse sentido podemos citar a categoria do capital social, o qual configura-se como um fator de união comunitária local através de elementos culturais em comum em um determinado grupo. Essa característica é mais comumente visualizada em grupos menores: “o capital social tem, como núcleo, a confiança intersubjetiva, que se traduz em relações de reciprocidade e de cooperação. Associado, positivamente, com a participação política, ele se expressa, particularmente, no associativismo horizontal. O capital social é, para ele [nota dos autores: o autor cita Robert Putnam], uma característica do ambiente social, não dos indivíduos em particular. O capital social é formado lentamente, e o “estoque” de cada país ou região é condicionado pela trajetória histórica”. SHMIDT, João Pedro. Capital Social e Políticas Públicas. In: LEAL, Rogério Gesta; et al (Org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas II: desafios contemporâneos. Santa Cruz: Edunisc, 2003. p. 424-425.

Para se abordar um Plano Diretor Participativo é necessário, diante da relevância da questão, uma articulação, no mínimo, dos seguintes elementos: princípios constitucionais, função social da cidade, políticas urbanas inseridas na Constituição Federal e na legislação federal, estadual e municipal e alteridade na cidade.

3. PLANO DIRETOR E PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

O principal instrumento de planejamento urbano, e, por isso, instrumento de política urbana, é o plano diretor e seus complementos. Diferencia-se, todavia, o plano diretor, de outras leis a partir de vários aspectos, como procedimento de criação, articulação com outras leis e planos, eficácia e conteúdo.

A Lei 10.257/01 em seu art. 4, enumera diversos instrumentos de política urbana municipal capaz de garantir o desenvolvimento e planejamento político e urbano das cidades, e dentre estes instrumentos destaca-se o de maior relevância, o Plano Diretor.

Neste sentido, o Estatuto da Cidade estabelece em seus artigos 39, 40, 41 e 42 o Plano Diretor como instrumento básico de política urbana. Esta legislação federal, que veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Carta Magna, remeteu ao Plano Diretor a competência de englobar o território do Município como um todo, tendo em vista a competência de município para legislar sobre assuntos de interesse local.

Deste modo, ao lado de sua lei orgânica, o município deve elaborar o Plano Diretor, que dirigirá o seu destino no que tange ao aspecto urbanístico. Não pode deixar, assim, o Plano Diretor de expressar o desejo da comunidade:

O Plano Diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas

*realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.*³⁵⁹

Então, o Plano Diretor é um instrumento o qual permite um planejamento urbano da cidade, em que o gestor público, juntamente com a população, pode estabelecer propostas de melhoria do Município, uma vez que será analisada toda extensão territorial do mesmo, abrangendo todas as dificuldades as quais impedem que a propriedade e a cidade cumpram com a sua função social.

Destarte, a partir de instrumentos de política urbana dispostos no Plano Diretor, o gestor público poderá agir para que sejam supridas as necessidades de caráter mais urgente no plano constatadas, permitindo à população condições de vida mais favoráveis.

Convém salientar que o Plano Diretor é um planejamento da cidade que se fará a nível municipal, cujo objetivo maior é cumprir o que estabelece a Constituição Federal, ou seja, a garantia da função social da cidade.

Cabe ressaltar que, conforme estabelece o art. 41 do Estatuto, o plano diretor somente será obrigatório para as cidades onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4, do artigo 182 da Carta Magna, integrantes de áreas de interesse turístico ou que estejam inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental. Também deverá ser editado naqueles municípios em que o Poder Público pretenda utilizar do parcelamento ou edificação compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo ou na desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

O Estatuto fixa o prazo de cinco anos para a aprovação do Plano nos municípios que atendem aos requisitos obrigatórios de sua edição, com isso os agentes os quais não o providenciarem, vão incorrer em improbidade administrativa. A lei determina a revisão do Plano a cada dez anos, considerando o disposto no artigo 50 combinado com o artigo 40 parágrafo 3 da comentada Lei.

Nota-se que a elaboração do Plano Diretor com o advento da Lei 10.257/01 deixa de ser um mero documento administrativo, assumindo uma função instrumental que interfere no processo de desenvolvimento dos

³⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 403-404.

municípios, uma vez que sua elaboração passa a ter caráter coletivo. Com isso sua participação popular na sua formulação é garantida, mediante a realização de audiências públicas e debates com as associações representativas dos vários segmentos da comunidade, conforme as diretrizes do capítulo IV do Estatuto da Cidade.

Destaco que toda a sociedade deverá ter acesso à documentação e informação produzida no Plano. Até porque, se estes requisitos não forem atendidos

*no processo de elaboração do Plano Diretor, pode configurar um vício processual em razão ao desrespeito do preceito constitucional da participação popular, que resulte numa declaração de inconstitucionalidade por omissão do Plano Diretor.*³⁶⁰

Contudo, é fundamental que o processo de participação não seja efetivado apenas para dar cumprimento ao estatuído em legislação federal. Deve-se concretizar no processo de elaboração, pelo executivo, e de discussão, pelo legislativo; a plena participação a fim de que não se tratem de instâncias meramente homologatórias de decisões pré-constituídas.

Já se observa no direito social condensado de Gurvitcha possibilidade de compatibilidade do direito social com o direito estatal, desde que este esteja construído a partir de um fundamento de validade democrática. Nesse aspecto, o ordenamento jurídico brasileiro se organiza a partir de um paradigma de Estado Democrático de Direito cujo princípio que está concretizado, se coaduna com um processo de abertura dos espaços decisórios estatais para a interferência direta de uma cidadania participativa.

4. A GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL: ESTATUTO DA CIDADE

A participação popular estabelecida e reconhecida no Estatuto da Cidade, sem dúvida, é um dos principais meios de garantir a gestão democrática municipal. Sabe-se da eterna luta dos povos ao longo dos séculos a fim de garantir uma forma de governabilidade que permita resguardar seus direitos,

³⁶⁰ JÚNIOR, Nelson Saule. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 2002. p. 91 e 92.

liberdades, bem como sua participação na sociedade, já que antes da adoção do regime democrático em nosso país, predominava o autoritarismo e a subordinação por completo.

Logo, após diversas batalhas na luta pelo reconhecimento da participação popular na administração pública, o Brasil com o advento da Constituição Federal de 1988, após longos anos de regime autoritário, consolidou na sua Carta o processo de democratização tão desejado.

Nesse sentido, ao tratar sobre a ampliação dada ao tema com a Constituição de 1988, assevera Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho:

A Constituição ordenou que o exercício da participação popular democrática deve dar-se através de representantes eleitos, ou de modo direto, através da iniciativa popular (art. 61, 2), pelo referendo ou plebiscito (art. 50, XV).³⁶¹

E então, com a Constituição Federal, o cidadão adquiriu diversos direitos e garantias intituladas como fundamentais, indispensáveis para a sua sobrevivência com dignidade, cabendo ao Estado Democrático de Direito assegurar a sua população essas garantias. Dentre os direitos fundamentais estão os direitos políticos, previsto no artigo 14 da Carta Magna, que são: plebiscito, referendo e iniciativa popular, os quais são Instituídos para garantir a participação popular direta.

Não obstante, a Constituição impôs a observância de diversos fundamentos em seu artigo 1, dentre eles o respeito à cidadania. Ademais, no parágrafo único do mesmo artigo afirma que todo o poder emana do povo, podendo ser exercido mediante a representação partidária ou diretamente. Logo, o que se observa é que a democracia passou a ser abordada juntamente com a participação ativa da sociedade. A esse respeito, afirma Rogério Gesta Leal:

a idéia de democracia e de sociedade e administração pública democráticas – insertas no texto constitucional de 1988 – implica necessariamente uma noção processual de democratização que deixa de ser passageira e funcional para torna-se forma permanente e processo de ajuste entre legalidade e legitimidade, entre moral e lei.³⁶²

³⁶¹ Odete Medauer, Fernando Dias Menezes de Almeida, 2004, p. 260

³⁶² LEAL, Rogério Gesta. Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 149.

Para tanto, no processo de democratização da sociedade brasileira, aos poucos foi se apresentando mecanismos capazes de garantir a democracia participativa. Eis a razão, da edição do Estatuto da Cidade, uma vez que nele encontra-se previsto o direito de voz ativa do cidadão no exercício do poder político, em especial na esfera municipal, capacitando opinar, expor suas idéias, reivindicar seus direitos, assegurados constitucionalmente e, em especial, ajudar a decidir como proceder na administração da cidade, visando o seu progresso em benefício de todos.

Dessa maneira, é com maestria que a Lei Federal 10.257/01, recepciona em seus artigos 43, 44 e 45 o Capítulo IV que trata “da gestão democrática da cidade”.

O artigo 43 do Estatuto da Cidade estabelece que, para confirmar a ocorrência dessa gestão democrática,

Deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates; audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O artigo 44, que trata da gestão orçamentária municipal, conclama-a como participativa, apontando a necessária realização de debates audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, sendo tais mecanismos condição obrigatória para a sua aprovação na Câmara Municipal.

Dessa maneira, entende-se que, viabilizando a prática da democracia participativa, como escreve Ladislau Doebor (1995), “grande parte das opções concretas sobre as condições de vida e de organização cotidiano passa a ser gerida pelos próprios cidadãos.” Contudo, é necessário incentivar o indivíduo a conhecer as possibilidades de contribuir na construção de sociedades sustentáveis, tornando-o participativo dos fatos relacionados aos seus interesse e, inclusive, ao interesse da coletividade, pois o simples fato de existirem mecanismos de participação não basta. Segundo Juliana Pedroso Costa,

A simples abertura de canais para a participação não garante qualidade participativa, tanto em termos de capacidade de dialogar de igual para igual como governo, quanto em termos de representatividade e envolvimento da população. Embora seja importante, não basta apenas ampliar o número de participantes. É fundamental que os atores possam constituir espaços públicos deliberativos, onde as informações sejam processadas e opiniões independentes possam ser de fato construídas.

É oportuno ressaltar ainda que tais espaços de participação devem ser realizadas em horários e locais que permitam o acesso da maioria da população, o que retira a legitimidade de audiências convocadas em horários de trabalho da maioria da sociedade ou em locais com acesso dificultado. Prioriza-se, com isso, a realização de encontros com a sociedade em diferentes regiões da cidade, a fim de que o plano contemple as especificidades de cada espaço local.

Outro elemento a ser ressaltado no processo de elaboração do plano diretor é a previsão de ações no sentido de mobilização e capacitação de lideranças, a fim de que o processo de integração entre espaço público estatal, no caso representado pelos poderes executivo e legislativo municipal, e a sociedade, se efetive a partir de uma interlocução que permita à sociedade uma participação efetivamente ativa em não homologatória.

Já é sabido que tal procedimento não é simples, ao contrário, requer condições mínimas de exercício efetivo de direitos de cidadania e que sejam observadas as distintas características locais de acordo com a realidade concreta.

Neste sentido, precisa-se estabelecer e cultivar um hábito em que a população entenda como fundamental a sua participação na gestão pública, de modo que esta participação seja espontânea, efetiva e compartilhada. Dita Rogério Gesta Leal

Tal participação não é formal ou circunstancial, mas fundacional, eis que na ação de gerar a cidade, o cidadão a constitui enquanto lugar de civilização, comunhão e existência digna; é nesta cidade que o homem se torna ser no mundo, porque co-responsável pela sua criação e desenvolvimento, e tudo que diz respeito à cidade diz respeito a ele, simbólica, formal e materialmente.

Observa-se, dessa maneira que, a gestão pública municipal enseja o compartilhamento nos atos jurídico-políticos a serem tomados na gestão pública, aliando os representantes do povo e a cidadania no processo decisório, levando-

se em consideração que neste século XXI é preciso renunciar a qualquer resquício de autoritarismo, em que as decisões são impostas aos cidadãos sem questionamentos, visando assim à proteção dos fundamentos constitucionais como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Dessa forma, salienta-se que para introduzir uma nova e justa arquitetura para as cidades, criar espaços para que as pessoas participem no processo de ordenar o lugar em que habitam é essencial. Uma vez que, com esses espaços, a população fará referência sobre os imóveis que estão em desconformidade com os preceitos jurídicos e, por conseguinte, aqueles que não estão cumprindo com a função social, facilitando a sua regularização e evitando para que outros sigam o caminho da ilegalidade, tão prejudicial ao desenvolvimento sustentável da cidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Cidade veio salvar as regiões urbanas de seu desenvolvimento injusto, díspar, desordenado e anti-democrático, combatendo a ambiciosa disputa por parte daqueles que desejam adquirir cada vez mais imóveis para fins especulativos e de reserva de valor, sem destiná-los a uma função social, impossibilitando com sua ação uma cidade para todos com justo ordenamento e adequado crescimento. Todavia, para a aplicabilidade desse instituto no meio urbano dependerá de vários fatores, dentre eles o conhecimento dessa nova norma pela população.

Uma das propostas do Estatuto é agregar valores impregnados de justiça, democracia e solidariedade, dessa forma, rerepresentando um marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento a médio e a longo prazo a disposição de todo o cidadão brasileiro. Assim, agrega a busca permanente do desenvolvimento urbano em bases sustentáveis ao esforço contínuo de instauração da justiça social e ambiental nas cidades.

Dessa forma, o Estatuto apresenta diversos instrumentos de fácil aplicação pelas autoridades municipais, proporcionando o desenvolvimento do espaço local de forma democrática. Assim, destaca-se o Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade.

Porém, a fim de que a participação popular seja de fato um processo democrático contínuo e amplo na gestão das cidades, deve-se garantir que o cidadão seja escutado, não apenas em situações que favoreçam os agentes legitimados no poder de comando da prefeitura, mas sim nos mais diversos aspectos de atuação local.

Portanto, para caução de uma participação eficaz é necessário que a população esteja sempre acompanhando os processos de planejamento dos gestores públicos fazendo valer-se dos instrumentos de participação dispostos na legislação, únicos capazes de garantir o princípio fundamental da gestão democrática.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Porto Alegre: Saraiva, 2009.

ESTATUTO DA CIDADE: Lei 10.257, e 10.07.2001, comentários / Odete Medauer, Fernando Dias Menezes de Almeida. – 2. Ed. – São Paulo. Revista dos Tribunais. 2004.

RODRIGUES, Hugo Thamir. **Harmonização solidária das políticas tributárias municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social do Município**. Tese de Doutorado. Universidade de Santa Catarina: 2003.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para Compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. V.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 2002.

SHMIDT, João Pedro. **Capital Social e Políticas Públicas**. In: LEAL, Rogério Gesta; et al (Org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas II: desafios contemporâneos**. Santa Cruz: Edunisc, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

JÚNIOR, Nelson Saule. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática**. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 2002.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006