

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO DAS CIDADES: UMA PERSPECTIVA FILOSÓFICA

POPULAR PARTICIPATION IN URBAN PLANNING: A PHILOSOPHICAL PERSPECTIVE

PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA PLANIFICACIÓN URBANA: UNA PERSPECTIVA FILOSÓFICA

Fábio Krejci Renner¹, Graziela Breitenbauch de Moura²

DOI: 10.54899/dcs.v22i84.3881

Recibido: 24/10/2025 | Aceptado: 21/11/2025 | Publicación en línea: 26/11/2025.

RESUMO

O presente ensaio teórico tem como objetivo destacar a participação popular no planejamento urbano das cidades brasileiras e analisar as ideias de Aristóteles sobre democracia e participação direta do cidadão nas deliberações políticas. Busca-se compreender a construção histórica da democracia grega, a influência do pensamento aristotélico sobre a política e as formas de poder, além de identificar o marco da descentralização administrativa e da democratização do planejamento urbano no Brasil. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) representaram avanços significativos ao estabelecer diretrizes participativas na gestão municipal. Contudo, ainda persistem desafios para a efetiva inserção dos cidadãos nos processos de formulação de políticas públicas, especialmente diante da predominância de interesses econômicos. Na Grécia Antiga, Aristóteles concebia o homem como um “animal político”, cuja natureza se realiza plenamente na vida em comunidade. Para o filósofo, a polis é a forma mais elevada de associação humana, criada para assegurar não apenas a sobrevivência, mas a busca do bem comum. A democracia ateniense baseava-se na participação direta dos cidadãos nas assembleias, expressando um modelo de engajamento político que difere das democracias representativas atuais. Assim, o estudo evidencia que as reflexões aristotélicas continuam pertinentes ao debate contemporâneo sobre a gestão urbana e a participação social. A inclusão efetiva do cidadão no planejamento das cidades é fundamental para promover uma governança democrática e garantir que o desenvolvimento urbano atenda aos interesses coletivos.

Palavras-chave: Participação. Planejamento. Cidades. Filosofia. Brasil.

ABSTRACT

The present theoretical essay aims to highlight popular participation in the urban planning of Brazilian cities and to analyze Aristotle's ideas on democracy and the direct participation of citizens in political deliberations. It seeks to understand the historical construction of Greek

¹ Mestrando em Gestão de Políticas Públicas, Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí, Santa Catarina, Brasil. E-mail: fabiorenner@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-8952-2670>

² Doutora em Gestão de Políticas Públicas, Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí, Santa Catarina, Brasil. E-mail: grazi1@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1475-76759>

democracy, the influence of Aristotelian thought on politics and forms of power, and to identify the milestones of administrative decentralization and the democratization of urban planning in Brazil. The 1988 Federal Constitution and the City Statute (Law No. 10,257/2001) represented significant progress by establishing participatory guidelines for municipal management. However, challenges remain for the effective inclusion of citizens in the formulation of public policies, especially given the predominance of economic interests. In Ancient Greece, Aristotle conceived man as a “political animal,” whose nature is fully realized in communal life. For the philosopher, the *polis* represents the highest form of human association, created not only to ensure survival but to pursue the common good. Athenian democracy was based on the direct participation of citizens in assemblies, expressing a model of political engagement that differs from today’s representative democracies. Thus, this study shows that Aristotelian reflections remain relevant to contemporary debates on urban management and social participation. The effective inclusion of citizens in city planning is essential to promote democratic governance and ensure that urban development serves collective interests.

Keywords: Participation. Planning. Cities. Philosophy. Brazil.

RESUMEN

El presente ensayo teórico tiene como objetivo destacar la participación popular en la planificación urbana de las ciudades brasileñas y analizar las ideas de Aristóteles sobre la democracia y la participación directa del ciudadano en las deliberaciones políticas. Se busca comprender la construcción histórica de la democracia griega, la influencia del pensamiento aristotélico en la política y las formas de poder, además de identificar los hitos de la descentralización administrativa y de la democratización de la planificación urbana en Brasil. La Constitución Federal de 1988 y el Estatuto de la Ciudad (Ley nº 10.257/2001) representaron avances significativos al establecer directrices participativas en la gestión municipal. Sin embargo, aún persisten desafíos para la efectiva inclusión de los ciudadanos en los procesos de formulación de políticas públicas, especialmente ante la predominancia de intereses económicos. En la Antigua Grecia, Aristóteles concebía al hombre como un “animal político”, cuya naturaleza se realiza plenamente en la vida en comunidad. Para el filósofo, la polis es la forma más elevada de asociación humana, creada no solo para garantizar la supervivencia, sino también para buscar el bien común. La democracia ateniense se basaba en la participación directa de los ciudadanos en las asambleas, expresando un modelo de compromiso político que difiere de las democracias representativas actuales. Así, el estudio evidencia que las reflexiones aristotélicas continúan siendo pertinentes en el debate contemporáneo sobre la gestión urbana y la participación social. La inclusión efectiva del ciudadano en la planificación de las ciudades es fundamental para promover una gobernanza democrática y garantizar que el desarrollo urbano atienda a los intereses colectivos.

Palabras clave: Participación. Planificación. Ciudades. Filosofía. Brasil.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

O presente ensaio teórico tem o escopo em destacar a participação popular no planejamento urbano das cidades brasileiras e analisar as ideias do filósofo Aristóteles sobre a democracia e a participação direta do cidadão nos processos de deliberação de políticas públicas. Nesse sentido, este estudo busca compreender a construção histórica, a forma de democracia utilizada na Grécia Antiga e como as ideias de Aristóteles influenciaram a história da política e as formas e relações de poder. Para tanto, pretende-se identificar o marco histórico em que o Brasil promoveu a descentralização do poder aos municípios e a democratização do planejamento urbano.

A Constituição Federal de 1988 e as diretrizes e instrumentos previstos pela Lei Federal Nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, promoveram uma mudança significativa na democratização da gestão do planejamento urbano dos municípios brasileiros, entretanto, ainda precisa superar alguns desafios, tais como a inserção do cidadão no processo de planejamento e construção de políticas públicas urbanas, a fim de que as cidades não sofram a influência de interesses econômicos.

Para melhor compreensão da abordagem do tema ora proposto, este estudo está dividido em três seções sendo a primeira sobre a participação popular e a filosofia de Aristóteles, a segunda aborda as políticas públicas e a participação popular e, a última destaca o planejamento urbano e a participação popular no Brasil, chegando-se, por fim, às considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Participação Popular e a Filosofia de Aristóteles

O fenômeno da participação popular é algo que já existe há muito tempo. Desde a Grécia Antiga já se pensava acerca da importância da participação na tomada de decisão. Naquele período, os cidadãos eram convidados a participar das decisões que seriam tomadas em praça pública. O que era decidido pela maioria prevaleceria, visto que os homens se viam iguais politicamente e, a partir desta ideia, a organização social era concebida.

Segundo Finley (1985), o cidadão ateniense, naquele momento histórico, detinha a possibilidade de participar diretamente das assembleias com o poder de decisão sobre as questões

levadas para debate (democracia direta), o que, segundo o autor, havia uma medida autêntica de participação popular. As sessões das Assembleias eram abertas aos cidadãos que quisessem participar. As propostas eram apresentadas e debatidas abertamente, sendo que cada um votava livremente. Em princípio, os poderes das Assembleias eram ilimitados.

A Grécia Antiga não era uma nação-estado unificada como a conhecemos hoje. Havia um agrupamento de estados regionais independentes, sendo que cada cidade-estado, ou polis, tinha sua própria organização administrativa. Algumas cidades, como a Macedônia, eram governadas por um monarca, enquanto que outras, com destaque principalmente para Atenas, tinham uma forma de democracia na qual grande parte dos cidadãos podiam participar de seu governo diretamente por meio das Assembleias. Aristóteles, que cresceu na Macedônia e estudou em Atenas, desenvolveu o conceito de polis a partir da sua habilidade em analisar o mundo natural, o que o qualificou para examinar os méritos dessas cidades-estados.

Diferente de seu Mestre Platão, Aristóteles acreditava que o conhecimento era adquirido através da observação das coisas, em vez do raciocínio intelectual, e que a ciência política deveria ser baseada em dados empíricos, organizados de forma parecida à taxonomia do mundo natural.

Segundo Aristóteles (2007, p. 56), “o homem é um animal político em um grau muito mais elevado que as abelhas e os outros animais que vivem reunidos é evidente. a natureza, conforme frequentemente dizemos, não faz nada em vão; ela deu somente ao homem o dom do discurso (lógos)”. Portanto, da mesma forma que definia um lobo ao dizer que, por natureza, ele é um animal de grupo, Aristóteles (2007, p. 15) dizia, na sua obra “Política”, que “o homem é, por natureza, um animal político”. Isso significa que o homem é feito para viver em sociedade e que é a sua natureza humana que o faz assim. De acordo com Aristóteles (2007, p. 35):

I. A Cidade é a forma mais elevada de comunidade e tem como objetivo o bem mais elevado. A diferença entre a Cidade e os outros tipos de comunidade surge quando examinamos as partes pelas quais ela é composta. II. A Cidade é constituída de aldeias que por sua vez são constituídas de famílias. A família é fundamentada sobre as duas relações: a de homem e mulher, e a de senhor e escravo; ela existe para satisfazer as necessidades diárias do homem. A aldeia, uma comunidade mais ampla, satisfaz um leque mais amplo de necessidades. A Cidade tem como objetivo satisfazer todas as necessidades dos homens. Os homens formam as Cidades para assegurar uma subsistência básica; todavia, o objeto último da Cidade é promover a vida boa. Na hierarquia da natureza, a cidade precede a família e o indivíduo. Ela é fundada pelo impulso natural do homem para a associação política.

Ao falar sobre a polis, Aristóteles (2007, p. 56-57) ensina que:

quando várias aldeias se unem em uma única e completa comunidade, a qual possui todos os meios para bastar-se a si mesma surge a Cidade (pólis), formada originariamente para atender as necessidades da vida e, na sequência, para o fim de buscar viver bem. Assim, se em sua forma inicial essa associação era conforme a primeira natureza, do mesmo modo o é a Cidade, pois esta é o fim daquela associação, e a natureza de uma coisa é justamente o seu fim. [...] Dessa forma, é evidente que a Cidade existe por natureza e que é anterior ao indivíduo; pois o indivíduo não tem capacidade de bastar-se a si mesmo; e, relativamente à cidade, está na mesma situação que a parte relativamente ao todo.

Dentro das cidades-estados, o cidadão desenvolvia uma organização administrativa que garantia a segurança, a estabilidade e a justiça do estado, e a participação dos cidadãos no governo era essencial para uma sociedade saudável. Nesse sentido, Aristóteles dizia que a base de um estado democrático é a liberdade do cidadão em participar diretamente do governo.

Os membros da polis devem constituir uma organização política de cidadãos livres e iguais que guardam um sentido de pertencimento comunitário. Ela deve retratar o ideal político de uma comunidade que possui o caráter da identidade de uma formação comunitária plena, e que tem prioridade em relação às partes que compõem o todo social. Ao recomendar o caráter plural da cidade, Aristóteles entende que a existência de cidadãos que diferem em suas distintas capacidades na execução de tarefas, mediante a cooperação, torna-se indispensável para o cumprimento da diversidade de fins que são próprios à comunidade política. A afirmação de que o homem é por natureza um animal político retrata a ideia de que ele é o único ser que possui a capacidade discursiva, e que é capaz de fazer da linguagem um uso compartilhado com outros homens para estabelecer fins comuns.

Para os gregos, no momento em que a identidade do indivíduo se afirmava na comunidade política, os interesses individuais estavam alinhados com o bem comum, e não tinham o significado de direitos individuais, pois a instância privada não era digna de atenção para se postular a sua autonomia, estabelecendo uma relação dicotômica entre o indivíduo (privado) e o Estado (público). Na medida em que o cidadão deixava de participar direta e ativamente do poder, não tinha mais lugar no mundo político. Não havia, portanto, direitos individuais privados, mas o dever do cidadão de colaborar para a realização do bem comum da comunidade.

O pensamento de Aristóteles representa uma notável contribuição à filosofia política no que diz respeito à qualificação do homem como um ser que realiza os seus mais altos fins na relação indissociável com a comunidade (polis) na efetivação de um bem comum. Com efeito, parece claro que Aristóteles sustenta, na Política, que a linguagem tem um papel fundamental no modo de ser político que é próprio do homem. É através da linguagem, nos diz Aristóteles, que o

homem conhece não somente o bem e o mal, mas também a justiça – que não é senão a força diretora de toda polis bem governada – e a injustiça.

Cabe ressaltar, porém, que a Assembleia existente em Atenas difere dos modelos encontrados nos regimes democráticos liberais vigentes, uma vez que esta tem como marca a representatividade, diferenciando-se da democracia ateniense, onde o cidadão participava das decisões do governo das cidades diretamente, através de Assembleias abertas.

Políticas Públicas e a Participação Popular

As políticas públicas podem ser entendidas como ações estatais vocacionadas à concretização dos direitos fundamentais, notadamente os direitos sociais de cunho prestacional. Nesse sentido, pode-se dizer que se está diante de uma política pública sempre que o poder estatal, imbuído do objetivo de buscar o bem-estar social, utilizando-se de recursos próprios, leva a efeito ações para resolver, de forma eficaz e racionalmente, um problema público através de ações governamentais. Para Fonseca (2013, p. 405), as políticas públicas se caracterizam como:

um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão); b) atores distintos (com ‘recursos de poder’ assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados.

As Políticas Públicas são ações sociais de âmbito coletivo que busca garantir direitos da sociedade, a partir de tomadas de decisões e compromisso em vista da comunidade. Tais ações sociais precisam de permanentes avaliações de cada etapa do planejamento e instituições de governo, a fim de que gerem informações que possibilitem análises e confirmem o êxito da política pública implementada.

No que se refere à distinção entre política de Estado e política de governo, comumente, aquelas políticas que não possuem perspectivas de continuidade para além dos mandatos são chamadas de políticas de governo; e aquelas voltadas em medidas de continuidade, geralmente fortalecidas por ações legais, por planejamento a longo prazo, para além de mandatos e pautadas na participação e no interesse geral da população, são chamadas de políticas de Estado.

O desenvolvimento das políticas públicas, como uma agenda propriamente, teve uma

franca expansão na década de 1980, ocasionada fortemente pela transição democrática. É nesse período que começa a se formar a compreensão de políticas públicas como uma pauta dedicada à proteção social, colocando o Estado como promotor de desenvolvimento econômico do país (Santos, 1987). Gomes (2006) elucida que, muitas vezes, o desenvolvimento econômico de um país nem sempre está condicionado à melhoria de bem-estar da população como um todo. Por isso, a seu ver, é preciso um olhar aprimorado para as políticas públicas que visem o coletivo, possibilitando uma devida articulação entre a economia e desenvolvimento social. Isso se dará, de forma mais pertinente, quando o planejamento político e econômico caminhar lado a lado com as políticas sociais, objetivando uma sobrevivência mais digna aos cidadãos.

Com efeito, é função precípua dos agentes públicos o compromisso com o interesse comum de modo a planejar, coordenar, organizar, direcionar e controlar ações que viabilizem a melhoria da coletividade. Mais que isso, é favorecer que as políticas eleitas como agenda, tornem-se efetivadas e de boa qualidade.

Compreende-se que as políticas públicas podem partir também de ações do mercado e da sociedade civil, e é fundamental que exista participação em todos os momentos, desde a elaboração até sua avaliação. Tudo isso envolve habilidades para gerenciar complexidades em cenários de incertezas e turbulência, por exemplo, e conseguir colaboração de todos que estão envolvidos na implementação de determinadas ações. Segundo Secchi (2013), os atores podem ser indivíduos ou instituições que influenciam os processos de políticas públicas: governamentais - aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente como os servidores públicos; e os não governamentais - aqueles oriundos da sociedade civil. Assim, considerando-se que a política pública diz respeito à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos para a solução de problemas coletivos, a junção de esforços para viabilizar e propiciar o enfrentamento de tais problemas também é coletivo.

Para que as políticas públicas se realizem é preciso que haja, na implementação, um ciclo de práticas que melhor favoreça o processo de retirada do papel das ideias sugeridas. Por ciclo entenda-se como um processo de integração entre a sociedade e seus atores sociais no acompanhamento implementativo da política em desenvolvimento. O ciclo das políticas públicas pode ser entendido como um processo em que ocorre a elaboração de políticas públicas, haja vista que o ciclo é um esquema de visualização e interpretação que permite organizar uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Nesse sentido, Rodrigues (2011, p. 50) ensina que “para que o programa/política saia do papel, é preciso interpretar o ambiente para planejar/organizar as ações, decidir sobre os benefícios/serviços que se pretende implementar, e de onde serão extraídos os recursos para sua implementação”. Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas. O modelo do ciclo permite explorar e investigar o processo das políticas públicas por redução de sua complexidade, vale dizer, a desagregação em etapas torna todo o processo melhor compreensível. Sendo as políticas públicas uma resposta do Estado às necessidades coletivas, o ciclo de implementação dessas políticas melhor favorece o acompanhamento da execução das ações e programas que visam o bem comum.

A primeira etapa trata-se da percepção da população acerca do problema posto e montagem da agenda. É o momento em que cada cidadão levanta suas questões e as coloca para que se perceba o que estiver em comum. O que não é tão simples como se pensa. De fato, a criação de uma agenda que interaja com os diversos segmentos é algo complexo e que requer tempo e maturidade dos envolvidos. É necessário que se estabeleçam quais questões serão tratadas, assim, o processo de definição da lista de principais problemas da sociedade é chamado de Formação da Agenda.

O segundo passo é a formulação da política pública. Tendo percebido o problema e o escolhido como necessário a se resolver, chegou o momento de se propor soluções. A situação que busca ser solucionada pode ser algo novo ou emergencial. Para Secchi (2013, p. 48), a formulação de políticas “é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos”. Ou seja, refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público.

O passo seguinte é a tomada de decisão em que os atores do processo, tendo formulada a política, percebem a viabilidade e se articulam para se colocar em prática envolvendo as instituições e organismos necessários. Portanto, esta fase representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções, os objetivos e quais os métodos de enfrentamento de um problema são explicitados.

O quarto passo é a implementação das decisões. O processo de implementação pode ser entendido como a fase da ação da política pública, ou seja, constitui a aplicação da política pela máquina burocrática de governo: transformar intenções políticas em ações concretas. Em outras palavras, é a materialização das decisões formuladas, ou o momento em que se coloca em prática

a política pública pensada e articulada.

Por fim, tem-se a avaliação que é uma espécie de monitoramento das ações executadas. Para Roncaratti (2008, p. 42), a avaliação é definida como: “o exame objetivo, sistemático empírico dos efeitos da política pública sobre suas metas em termos de objetivos que pretendiam alcançar”. Segundo Secchi (2013, p. 63), a avaliação da política pública pode ser conceituada como a fase da política na qual “o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou”. Klaus Frey (2000) destaca que a avaliação deve ocorrer em vários momentos do ciclo de políticas e não somente no término da implantação. O processo de avaliação de políticas é executado tanto por funcionários públicos e agentes políticos, quanto pelos membros não governamentais.

A participação é reivindicação histórica de alguns movimentos sociais, por exemplo, os relacionados à pauta dos trabalhadores rurais sem terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local qualificados de inovadores e de políticas públicas locais consideradas progressistas. A participação popular é caracterizada, segundo Medauar (2009, p. 340), “pela existência de instrumentos que permitam qualquer pessoa, ou cidadão, influir, controlar ou fiscalizar a atividade estatal, mormente na atividade desenvolvida pela Administração Pública, em âmbito federal, distrital, estadual e municipal”.

Para Dallari (1992, p. 45):

um cidadão não consegue viver sem tomar decisões. a partir do momento em que ele se omite de alguma delas, isto já é encarado como uma decisão. a idéia da “neutralidade” no que diz respeito a não participação em uma decisão é uma “alienação”. não há como não tomar uma decisão pelo simples fato de que ao querer omitir-se, a pessoa já está realizando a sua escolha, qual seja, a permissão para que outros decidam por ela.

As origens do discurso sobre a participação popular são múltiplas: encontram-se referências à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento no âmbito dos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, assim como na prática de alguns governos locais que promovem estratégias de inovação graças à participação dos cidadãos.

Ser cidadão não se trata apenas de receber os benefícios do progresso, mas de tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização. Em lugar de ser tratado como objeto das atenções

paternalistas dos donos do poder, o cidadão passa a ser reconhecido como sujeito histórico e protagonista no processo de desenvolvimento. Na medida em que se queira respeitar a dignidade da pessoa humana, é preciso assegurar-lhe o direito de participar ativamente na solução dos problemas que lhe dizem respeito.

As formas de participação popular podem ser classificadas com base em diversos critérios. Dallari (1992, p.13-51) adota o sistema relacionado às formas de exercício da democracia. A primeira forma é a denominada “participação ideológica”, que consiste na participação mediata, visto que entre o administrado e a Administração Pública há um representante eleito que agirá em nome dos cidadãos perante o poder público. Nesse caso, o cidadão participa representado pelos parlamentares eleitos. A segunda forma citada por Dallari é a “participação psicológica”, que ocorre normalmente em nível local, onde a distância entre o cidadão e o poder público é muito menor. Nesse formato, o particular tem maiores possibilidades e oportunidades de influenciar nas decisões da Administração Municipal e de pressionar para que elas sejam colocadas em prática. Por último, temos a “participação direta”, sendo que, nesse caso, não existe entre a administração e o cidadão um intermediário. Ou seja, é o próprio indivíduo, pessoalmente ou através de grupos ou associações representativas, que interferirá na elaboração das leis, nas decisões administrativas e na gestão de bens e serviços públicos.

A professora Di Pietro divide as formas de participação popular em duas grandes modalidades: formas de participação direta, como, por exemplo, a iniciativa popular legislativa, o referendo, o plebiscito; e, as formas de participação indireta, como a participação por meio de ouvidor, ou através da atuação em conselhos. Para a efetivação do princípio da participação popular são necessários dois fatores: a institucionalização, pelo poder público de canais, que possibilitem essa participação, tornando efetivos os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que tratam da participação popular; e, a vontade dos administrados em participar das decisões que afetam a todos. Ou seja, a concretização de uma gestão democrática é uma via de mão dupla, a qual depende tanto do Poder Público quanto dos cidadãos. Como exemplos práticos, têm-se as audiências às consultas públicas, as quais são responsáveis pela elaboração das políticas públicas. O plebiscito administrativo, o referendo, as comissões de caráter deliberativo são exemplos da participação no processo de decisão.

As audiências públicas são canais de participação direta do povo nos âmbitos administrativos e legislativos, em todos os níveis governamentais, abertos aos cidadãos para exercer os direitos de informação e de manifestação a respeito de assuntos determinados, com

vistas a auxiliar os órgãos públicos na tomada de decisões.

Segundo Moreira Neto (2001, p. 78):

A audiência pública é um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando o aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual.

Portanto, a realização de audiência pública precisa ser de forma democrática, preferencialmente deliberativa, a fim de que haja ampla discussão sobre a qualidade dos processos decisórios e da construção das preferências dos indivíduos que deles participam, visando em última instância à democratização das políticas públicas. Cabe mencionar que a audiência pública pode ser realizada toda vez que for necessário a edição de normas jurídicas de grande importância ou projetos de grande impacto sobre o meio ambiente ou sobre a comunidade envolvida. Para ser considerada obrigatória, a audiência pública tem que estar prevista em lei e regulamentada por decreto para que possa produzir seus efeitos jurídicos.

Outro instrumento que permite a participação popular são os conselhos deliberativos no âmbito dos Estados e Municípios. As decisões destes conselhos deliberativos são vinculativas, visto que não se tratam de instâncias consultivas, mas de entidades autônomas com participação popular na gestão dos recursos públicos em suas respectivas áreas de atuação, com prerrogativa de vincular o conteúdo da lei orçamentária. A ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se uma resposta possível à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local. Os atores políticos, ao decidirem pela participação, podem ter objetivos muito diversos, tais como a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle do poder burocrático, a negociação ou inclusive a mudança progressiva de cultura política.

Planejamento Urbano e a Participação Popular no Brasil

O marco institucional e sociopolítico de maior relevância para o Planejamento Urbano Brasileiro foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que formalizou importantes direitos sociais, além de trazer a renovação do conceito de planejamento urbano (Castro, 2016).

Durante a fase de formulação da Constituição de 1988, um movimento de vários setores da população brasileira lutou pela inclusão de instrumentos de política urbana no texto constitucional, que consagrassem o início da função social da cidade e da propriedade. Nesse contexto legislativo, foi aberta a possibilidade para que a própria sociedade civil apresentasse, diretamente ao congresso, propostas legislativas, denominadas de “emendas populares”.

Nesse sentido, a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe nova perspectiva para o ordenamento jurídico, além da consolidação da cidadania política, que transcende a delegação de poderes da democracia representativa e aproxima-se da democracia participativa ao apresentar novas alternativas para o exercício político, através da descentralização do poder público, que possibilitou aberturas para a participação da sociedade civil (Abranches, 2003).

A Federação Brasileira, portanto, tem como característica fundamental a definição das funções e dos deveres das entidades federadas, direcionados para assegurar os direitos e garantias fundamentais das pessoas, por meio da implementação de políticas públicas que atendam os objetivos fundamentais de promover a justiça social, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

Na dimensão das políticas urbanas, a Constituição Federal de 1988 colocou a União como responsável pelo estabelecimento de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, e aos municípios a competência de implementação, com objetivo de garantir o bem-estar de seus habitantes. O planejamento urbanístico local encontra seu fundamento no art. 30, VIII, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), reconhecendo a competência do Município para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Salienta-se que os estados têm o poder de formular leis de política urbana, de modo a aplicar essas políticas, de forma conjunta com suas municipalidades, com base na competência concorrente com a União, quando ausente regulamento federal específico sobre o assunto. Esse processo promoveu mudanças nas instituições, bem como no debate sobre o papel dos poderes públicos locais e as diferentes gestões das cidades, materializadas em novas formas de organização. Os municípios tornaram-se responsáveis pela elaboração e gerenciamento de políticas públicas relativas ao planejamento de seus territórios, sendo que novos eixos de poder passaram a ser debatidos na democracia local. Essa escalada de poder dos municípios, no entanto, promoveu mudanças na forma de pensar e gerir as cidades pelo poder local, com a introdução de meios que proporcionem maior participação dos diversos grupos nos processos de decisão em

políticas públicas.

O planejamento público descentralizado e os instrumentos democráticos previstos no Estatuto das Cidades compõem uma nova concepção de democracia, que segundo Bobbio (2007) não consiste na substituição da democracia representativa pela democracia direta, e sim em uma passagem da democracia de uma esfera política para uma esfera social.

Na Constituição Federal de 1988, está presente um capítulo destinado à Política Urbana, qual seja: o capítulo II do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, que integra os artigos 182 e 183. Em tal capítulo, apresentam-se os parâmetros gerais da política de desenvolvimento urbano, que deverá ser executada pelo Poder Público Municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Embora presente na Constituição, faltava elaborar a lei que estabelecesse as diretrizes gerais da Política Urbana, visto que os artigos 182 e 183 tinham sua eficácia normativa bastante prejudicada, pois faltava uma lei que os regulamentassem. Nesse sentido, no dia 10 de outubro de 2001, entra em vigor a Lei Federal n. 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade.

O Estatuto da cidade, basicamente, veicula normas gerais de Direito Urbanístico de observância obrigatória a todos os entes federativos. Também fixa as diretrizes gerais da política urbana brasileira e regula os instrumentos jurídicos, políticos e financeiros de atuação urbanística, bem como os requisitos mínimos para a edição do Plano Diretor e para a gestão democrática das cidades. É importante destacar que a Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades, já em seu art. 2º, fixou como diretrizes 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, assim como a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Nas palavras de Dallari (1992, p. 19), “o Estatuto da Cidade é uma das mais importantes e inovadoras leis que recentemente entraram em vigor no país, como parte de um processo de transformação e modernização da estrutura jurídica, da Administração Pública, da sociedade e dos costumes”.

A Lei n. 10.257/2001 conta com diretrizes gerais da política urbana, que serão responsáveis por nortear sua aplicação, levando-se em conta as especificidades e a realidade de cada município. As diretrizes apontam para uma gestão democrática por meio da participação

popular no planejamento municipal; cooperação entre os governos e a iniciativa privada e audiências do Poder Público e da população interessada sobre processos de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente, conforto ou segurança da população. No artigo 43 do Estatuto das Cidades são estabelecidos alguns instrumentos para garantir a gestão democrática: órgãos colegiados de política urbana nos três âmbitos de governo; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Tais instrumentos possuem um caráter pedagógico, eis que os cidadãos, participando desses espaços, passam a ter uma real oportunidade de conscientização e educação sobre as diretrizes e políticas públicas, além de desenvolverem a cidadania.

Por sua vez, o artigo 44 do Estatuto das Cidades estabelece a gestão orçamentária participativa em âmbito municipal, com realização de debates, audiências e consultas públicas como condição obrigatória para a aprovação das leis orçamentárias pelo Poder Legislativo Municipal. Como podemos observar, o Estatuto das Cidades contempla uma aproximação da sociedade civil com a administração pública, traduzindo a vontade soberana do povo com fidelidade e tornando as cidades mais justas e democráticas, em consonância direta com o princípio constitucional da soberania popular, que afirma que todo o poder emana do povo, sendo exercido de forma indireta, mediante a eleição de representantes ou de forma direta, assim como com o princípio da participação.

O planejamento compartilhado das cidades entre Poder Público e Entidades Privadas, Associações e demais Institutos representativos é, sem dúvida, um avanço enorme no planejamento urbano sustentável, pois potencializa todo o sistema planejador urbano, trazendo uma cidadania mais participativa e inclusiva. Também é importante destacar que, para efetivar o princípio da participação e a gestão democrática municipal, o Plano Diretor deverá contar com a participação popular tanto no seu processo de elaboração como de fiscalização, para que represente todas as demandas sociais em conformidade com a realidade e especificidades locais. Este processo deverá ser viabilizado pelo próprio Poder Público municipal e é mediante a Gestão Democrática que se buscará efetivar a participação popular.

Cabe mencionar que o plano diretor é destacado como regulamento capital da política de reforma e desenvolvimento urbano, e as suas principais características para atuação municipal.

Segundo Silva (2010, p. 137):

O plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional.

Os planos urbanísticos são aprovados por lei. É uma exigência do princípio da legalidade no sistema brasileiro, que não admite que se crie obrigação e se imponha constrangimento senão em virtude de lei (CF, art. 5º, Et; Estatuto da Cidade, art. 40). Quanto ao plano diretor, é a própria Constituição Federal que exige sua aprovação pela Câmara Municipal. Além do Plano Diretor ser instrumento obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes, também tornou-se obrigatório a sua criação para aqueles municípios situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; em áreas de interesse turístico; ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental e, também, nas cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A ideia principal dos Planos diretores, é realizar numa legislação municipal ou lei orgânica, a definição, planejamento e organização do espaço físico a ser definido dentro da cidade. Devendo este planejamento ser elaborado da forma mais adequada possível, inclusive, com a participação popular, para efetivação do uso e ocupação do solo e demais ambientes artificiais municipais. Ocorre que, muitas vezes, os Planos Diretores são realizados de uma forma puramente técnica, sem levar em conta as potencialidades do local propriamente dito, uma que não é realizado uma *vistoria in loco*, criando-se áreas, dentro da lei municipal, que não refletem a realidade da cidade em si.

Nesse sentido, o planejamento público centrado numa gestão democrática necessita fazer uso de ferramentas de política urbana, como debates, consultas e audiências públicas. Assim, fica claro que, no que tange à gestão urbana, cabe ao Poder Executivo Municipal garantir a participação não só de associações representativas da sociedade civil, mas também à população como um todo.

Cabe mencionar que a temática da democracia é essencial para que ocorra a conscientização de que, quanto maior a participação da sociedade civil nos processos decisórios, melhor a capacidade das políticas públicas diminuir a desigualdade social. Contudo, haverá sempre a aproximação do setor empresarial, pois diante do menor sinal de interesse do poder

público em inserir o cidadão na tomada de decisão, o planejamento urbano passa a adotar regras típicas de mercado (Amorim, 2016). Ainda que a forma democrática adotada no Brasil pressuponha a participação popular nos processos de tomada de decisões públicas e se disponibilizem vários instrumentos jurídicos objetivando garantir o Estado Democrático de Direito, longe está de se obter essa legítima efetividade (Oliveira, 2016).

A partir de uma representação que encobre privilégios e desempenhe um papel econômico ligado à geração e à obtenção de renda fundiária imobiliária, entra em cena um sistema burocrático de reserva e concentração de poder que estimula trocas de favores e a corrupção. Nesse cenário, percebe-se que, a partir do planejamento das cidades, ocorre ações políticas de diversos setores econômicos que visam obter vantagens a partir das discussões envolvem o planejamento territorial do município (Voos, 2016).

Como diz Colenci (2017, p. 104), a participação é um “processo complexo e contraditório por envolver o Estado, cidadão, sociedade e mercado, em seus interesses difusos ou concentrados”. Nesse sentido, esses desafios precisam ser superados pelo Poder Público Municipal, colocando em prática instrumentos de política pública que possam introduzir a comunidade local nas discussões, e principalmente, na tomada de decisão do planejamento e futuro da cidade. E essa participação não pode ser esporádica, ao contrário, deve ser uma prática constante, visto que, na sistemática criada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, a não participação popular inviabiliza a gestão urbana. Desta feita, todas as vezes que a participação encontrar espaço em uma nação, possivelmente as decisões do governo estarão mais próximas dos anseios da população. E assim, munida dessa participação, a população poderá aumentar o controle sobre as ações dos governantes, colaborando na fiscalização do dinheiro público e na deliberação acerca das políticas de Estado.

CONCLUSÃO

Ao analisar a democracia da Grécia Antiga, verifica-se que, já na antiguidade clássica, através da obra “Política” de Aristóteles, havia a compreensão de que o ser humano é um animal cuja natureza é a de viver em sociedade, numa polis, sendo inconcebível que os seres humanos pudessem viver de outro modo, sendo que a base de um estado democrático era, naquele momento histórico, a liberdade do cidadão em participar diretamente do governo.

No Brasil, a democracia caracterizou-se como um acontecimento histórico ainda recente, por atravessar regimes ditatoriais, sendo que o planejamento urbano reflete as determinações sociais e econômicas da sociedade e sua história, não ficando a margens dos seus acontecimentos, oscilando ora para uma democratização, ora para outros regimes de maior autoritarismo. A participação democrática do povo brasileiro na gestão pública nunca foi oportunizada de forma tão efetiva no ordenamento jurídico brasileiro, o que se pode constatar com a quase nenhuma autonomia do Município antes de 1988 e os quase trinta anos de ditadura militar. O fim do período militar oportunizou a abertura democrática do planejamento urbano, e a Constituição Federal de 1988 reconheceu a importância da participação popular no desenvolvimento urbano por meio da gestão democrática. Mas foi com a Lei nº 10.257/2001 conhecida como Estatuto das Cidades, que ocorreu o fortalecimento da cidadania participativa através de vários instrumentos.

Reafirma-se, contudo, que não é a outorga jurídica de mecanismos de participação que induz a democracia, mas a existência de uma sociedade com direitos fundamentais democráticos implementados, para que mantenham um sentimento de pertencimento ao Estado e uma vontade de participar e efetivamente influenciar as decisões de poder. Nesse sentido, pode-se constatar que os municípios brasileiros possuem o papel de proporcionar meios adequados à participação de todos os atores locais, apesar da inexperiência em promover esses processos democráticos.

Portanto, os municípios brasileiros precisam superar alguns desafios, como a falta de experiência da equipe técnica do poder público, principalmente em promover a inserção do cidadão nos debates e na formulação de políticas públicas, bem como dar efetividade aos instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto das Cidades, a fim de impedir que interesses econômicos influenciem o desenvolvimento e o planejamento do território dos municípios, com vistas exclusivas a especulação imobiliária, que acaba por desvirtuar o caráter social das cidades.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Câmara de Vereadores do município de Balneário Camboriú - SC.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. Política urbana e governança: o perfil da participação social na região metropolitana de Belo Horizonte. In: Jupira Gomes Mendonça; Maria Helena de Lacerda

Godinho. (Orgs.) **População, espaço e gestão na metrópole**: novas configurações, velhas desigualdades Belo Horizonte: PUC/MG, 2003.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 04 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. **Estatuto das Cidades**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm Acesso em 05 jul. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: uma teoria geral de política. 13. ed. Trad. por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CASTRO, L. B. de. Frustração e Apresndizagem: A história da nova república (1985-1989). In: GIAMBIAGI, F. **Economia brasileira contemporânea**: 1945-2015. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

CLAVAL, Paul. **Espaço e Poder**. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1979.

COLENCI, Pedro Luciano. Plano diretor municipal e participação popular contributiva avaliados por um modelo integrador. 2017. 193 f. **Tese (Doutorado em Ciências Ambientais)** – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/9156>. Acesso em 27 jul. 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972

FINLEY, M. I. **A política no mundo antigo**. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1985.

FONSECA, Francisco. **Dimensões críticas das políticas públicas**. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 402-418, Set./Nov. 2013

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Vozes: Petrópolis, 1998.

GOITIA, Fernando Chueca. **Breve história do urbanismo**: tipos fundamentais de cidades. Editorial Presença, LDA., Lisboa, ed. 4ª, 1996.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state**: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Rev. Adm. Pública [online]. 2006, vol.40, n.2.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13. ed. São Paulo: RT, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

OLIVEIRA, Celso Maran; LOPES, Dulce Maria; COLENCI, Pedro Luciano; SOUSA, Isabel Cristina Nunes. **Democracia Participativa no Direito Urbanístico**. 1. ed. São Carlos: EdUFSCar, 2016.

RONCARATTI, Luanna Sant'Anna. **Caderno de Políticas Públicas**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2008.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todman. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Cidades. UFRJ, 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: política social na ordem brasileira**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Ilse G. **Democracia e Participação na reforma do Estado**. Cortez: São Paulo, 2003.

VOOS, C. H. **Quem manda nesta cidade? poder e rent-seeking urbano em Joinville/SC após o Estatuto da Cidade**. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.