PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA NA ASSEMBLEIA DELIBERATIVA PARA FORMULAÇÃO DO PLANO DIRETOR

DIRECT POPULAR PARTICIPATION IN THE DILIBERATIVE ASSEMBLY FOR THE FORMULATION OF THE MASTE PLAN

Fillipi Rodrigues Sandini[1]

Resumo: O presente artigo analisa, sob enfoque acadêmico-crítico, a participação popular direta nas assembleias deliberativas voltadas à formulação do Plano Diretor municipal. Parte-se do problema de pesquisa: a participação da população, por meio de representação adequada e de instrumentos deliberativos previstos no Estatuto da Cidade, é capaz de resguardar a vontade coletiva e realizar a soberania cidadã? Adota-se o método indutivo, com procedimento monográfico e pesquisa bibliográfica e documental. No primeiro capítulo, examinam-se o marco histórico e as teorias que fundamentam a democracia participativa. No segundo, é debatido acerca institucionalização dos conselhos gestores municipais. No terceiro, demonstra-se como a gestão democrática da cidade (art. 2º, II, da Lei nº 10.257/2001) exige engajamento que supere a audiência meramente formal, assegurando igualdade deliberativa e efetividade decisória. Conclui-se que as assembleias deliberativas, quando observadas as garantias de publicidade, transparência, linguagem acessível e responsividade, são adequadas para garantir a democracia participativa e a soberania popular na formulação do Plano Diretor, ainda que persistam desafios estruturais e culturais a serem enfrentados.

Palavras-chave: Conselho gestor; democracia participativa; direito a soberania; participação popular; plano diretor.

ABSTRACT: This article analyzes, from an academic and critical perspective, the direct popular participation in deliberative assemblies aimed at formulating the municipal Master Plan. The research problem is posed as follows: is the participation of the population—through adequate representation and the deliberative instruments provided for in the City Statute—capable of safeguarding the collective will and realizing citizen sovereignty? The study adopts the inductive method, with a monographic procedure and bibliographic and documentary research. The first chapter examines the historical framework and the theories that underpin participatory democracy. The second discusses the institutionalization of municipal management councils. The third demonstrates how the democratic management of the city (art. 2, II, of Law No. 10,257/2001) requires an engagement methodology that goes beyond merely formal hearings, ensuring deliberative equality and decision-making

[1] Mestrando em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Email: fillipi@sandiniadvogados.com.

effectiveness. The conclusion reached is that deliberative assemblies—when the guarantees of publicity, transparency, accessible language, and responsiveness are observed—are suitable for ensuring participatory democracy and popular sovereignty in the formulation of the Master Plan, even though structural and cultural challenges remain to be addressed.

Keywords: Management council; participatory democracy; right to sovereignty; popular participation; master plan.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema de estudo a Participação Popular, tendo como delimitação do tema, a observância dos direitos coletivos frente aos desafios práticos na ocorrência das assembleias deliberativas para formulação de Planos Diretores Municipais.

Entre discurso e prática há, no Brasil, uma distância significativa no tocante à gestão democrática das cidades. O planejamento urbano, historicamente marcado por tecnocracia, centralismo decisório e captura por interesses setoriais, convive com uma ordem constitucional que consagra a soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988) e determina a gestão democrática da cidade (art. 2º, II, do Estatuto da Cidade).

A participação popular é uma peça essencial para o planejamento urbano das cidades brasileiras, por isso, encontra guarida no Ordenamento Jurídico brasileiro. A Constituição de 1988 trouxe um capítulo que trata sobre política urbana, indicando que o Plano Diretor é o principal instrumento para elaboração das políticas de desenvolvimento urbano.

Como forma de garantir a participação popular, na busca por acesso e melhoria da qualidade de infraestrutura, serviços urbanos, por melhores condições de vida e, portanto, pelo direito à cidade, os conselhos municipais se apresentam como ferramenta vital.

Em cumprimento ao preceito constitucional, o Estatuto de Cidade prevê a necessidade de realização de audiências participativas, para discussão acerca da

formulação dos planos diretores municipais, as quais ocorrerão por meio de representantes de conselhos gestores e demais associações representativas.

Os conselhos gestores funcionarão como forma de realização de micro discussões, tratando-se de um espaço em que deverá haver compartilhamento de informações e documentos atinentes as matérias afetas aos respectivos conselhos, com a finalidade de que as tomadas de decisões ocorram em vista a melhor argumentação apresentada.

O objetivo geral do artigo é analisar, sob enfoque acadêmico-crítico, a participação popular direta nas assembleias deliberativas voltadas à formulação de Plano Diretor Municipal, tratando sobre os marcos históricos e teóricos acerca da democracia participativa. Passando para uma análise acerca da institucionalização dos conselhos gestores, com enfoque na qualidade participativa dos membros integrantes. Por fim, será discutido de que forma a participação popular em assembleia deliberativa, ora obrigatória por força Constitucional, bem como prevista no Estatuto da Cidade, resguardará o direito a democracia participativa.

A estrutura do artigo será organizada da seguinte forma: no primeiro capítulo, serão apresentados os marcos históricos e teóricos que demonstram garantia a democracia participativa. Em seguida, no segundo capítulo será debatido acerca da institucionalização e criação de conselhos gestores. No terceiro capítulo, será tratado acerca da participação popular em audiência pública deliberativa para formulação de Plano Diretor. Ao fim, se verificará se a democracia participativa será efetiva no sentido de resguardar os direitos coletivos.

Este artigo toma como hipótese que a participação popular direta, quando adequadamente estruturada segundo parâmetros de publicidade, linguagem acessível, ampla representação e responsividade administrativa, é apta a realizar a soberania do cidadão e a legitimar substancialmente o Plano Diretor.

Para a confecção deste estudo, utilizou-se o método de abordagem indutivo, o procedimento monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com consulta a livros e artigos científico.

2 CONTEXTO HISTÓRIO E TEÓRICO ACERCA DA DEMOCRACRIA PARTICIPATIVA COMO POLÍTICAS PUBLICA

A história é marcada pela disputa de território, em que aqueles que eram senhores de terras, detinham o poder de comando, ditando as regras como melhor lhes convinham, principalmente no que diz respeito ao gerenciamento do respectivo território e população que se encontravam presentes. Na Idade Média por exemplo, durante a época marcada pelo sistema feudal, [...] inúmeros camponeses foram obrigados a se fixarem à terra, submetendo-se a um verdadeiro sistema de servidão hereditária nas propriedades dos senhores, chamadas tenências ou mansos, na época franca. (BORGES e FILÓ, 2020, p.225)

O sistema de servidão hereditária, nada mais é do que uma continuidade disfarçada da escravidão, deixando claro que à época, a população além de não ter oportunidade de participar da tomada de decisões de cunho público coletivo, não detinham poder para tomar decisão sobre si.

No decorrer da história, o autoritarismo foi perdendo força, passando então a ser dado vez ao pensamento governamental que deu ênfase ao bem comum, tratando o poder como proveniente do povo. “[...] O renascimento jurídico europeu ocorreu no século XIII, quando a teoria política passou a ser pensada no sentido de que o Governante deveria agir na busca e de acordo com o bem comum, e não de forma Tirânia, sendo que o povo poderia agir pelo tiranicídio.” (BORGES; FILÓ, 2020, p. 235).

No fim do século XVIII, e com a necessidade de restruturação do poder monárquico, a democracia ressurge fundamentada na ideia de soberania popular, porém sob a forma representativa, sendo esta a primeira diferença entre a democracia antiga e a moderna. A democracia ressurge sob a forma representativa devido ao fato de encontrar sociedades complexas e pluralistas num período de formação dos grandes Estados territoriais e na consolidação de elites econômicas e políticas.

Avançando no contexto histórico, nas últimas décadas do século XX, a participação popular passou a ter espaço nas discussões acerca das Políticas Públicas. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, [...] adotou-se no

Brasil uma perspectiva de democracia que, embora no geral representativa, incorporava institutos da democracia semidireta, tais como plebiscitos, referendos, iniciativas populares legislativas, e direta, por meio da participação da comunidade na gestão da coisa pública. (FILÓ, CONTI, 2019, p. 406).

As Políticas Públicas tomam destaque como forma de intervenção estatal em setores sociais para problemas mais complexos, e sob uma análise de político mais pelo ponto de vista dos resultados do que institucional. (PILATI; FILÓ, 2015, p. 178.)

Para os autores José Pilati e Maurício Filó (2015) “O conceito de política pública diz respeito a algo mais que o estatal, diz respeito ao que seja estatal e ao que não seja estatal, indicam os rumos que a atuação governamental irá tomar. Quando há a explicitação das políticas públicas, expondo as intenções a serem tomadas pelo Governo, surge a oportunidade de participação popular, seja por meio de apoio, seja por meio de oposição”.

A solução dos problemas da coletividade é o objetivo principal das políticas pública, a qual deverá ser organizada por meio de participação popular, evitando as decisões meramente unilaterais, com a finalidade de se conseguir respeito ao pluralismo e dissenso de entendimentos. “[...] A ausência de participação popular em políticas públicas retira todo o caráter democrático da atuação estatal, que tente a se tornar cada vez mais independente e alheia às diversas realidades e anseios que não se encontrem na ótica da administração pública [...]” (PILATI; FILÓ, 2015, p. 181).

No Brasil, a Constituição de 1988 instituiu um desenho democrático que, embora representativo, integra mecanismos de participação direta e semidireta, e uma agenda de democratização da gestão pública por meio de conselhos, conferências e audiências. O Estatuto da Cidade, seguindo os princípios resguardados na Constituição, estabeleceu a participação como diretriz e dever dos poderes municipais na formulação, execução e acompanhamento do Plano Diretor. Nesse sentido, o processo deliberativo deve observar princípios procedimentais que assegurem igualdade de oportunidades argumentativas e influência efetiva.

Como forma de concretização da cidadania, tem-se a efetiva participação da população nas decisões políticas e no bem-estar alcançado pelas conquistas dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988. (MAY, FILÓ e FILÓ, 2017).

A cidadania participativa exercida através de audiências públicas, planejamentos e orçamentos públicos participativos, não limita apenas ao ato de votar, abrindo diálogo da sociedade com a administração pública, "[...] a democracia participativa, detém extrema importância para a realização da análise decorrente da existência formal da democracia participativa, possibilitando uma justa construção jurídica e política." (PEZENTE; FILÓ; FILÓ, 2023).

Para José Pilati (2007) o Estatuto da Cidade é visto como norma coletiva e de participação, sendo:

> [...] diferenciadas, por serem participativas quanto à confecção e de ordem pública e interesse social (art. 1º, parágrafo único) quanto à hierarquia. Prevalecem sobre todas as outras de cunho individual, com o reforço, inclusive, do Código Civil, que no art. 2.035, parágrafo único, diz que "nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos [...] [*omissis*] [...] para assegurar a função social da propriedade e dos contratos. (PILATI, 2007, p. 117).

Do ponto de vista urbanístico, o Plano Diretor é concebido como instrumento básico de política urbana e de concretização da função social da propriedade, propõe-se compreendê-la como mecanismo de gestão coletiva do território, resgatando a dimensão pública da propriedade e do espaço urbano (FILÓ; CONTI, 2019). Isso exige que a deliberação seja efetiva, e não meramente formal.

Neste diapasão, o Plano Diretor passará pela Câmara de Vereadores somente para aprovação, tendo em vista que as discussões ocorrem na esfera coletiva de democracia direta, e não na esfera representativa, de modo que após aprovado, sua modificação ocorrerá por meio de participação popular direta.

Por fim, a democracia participativa deve ser compreendida não apenas como um modelo procedimental, mas como um projeto de transformação social, voltado à promoção do bem comum e da justiça urbana. Outro desafio relevante é a interferência de interesses econômicos e políticos que instrumentalizam os mecanismos participativos, restringindo sua função de controle social.

A redemocratização representou uma ruptura com práticas autoritárias, mas não eliminou a tendência à concentração decisória em esferas estatais. Nesse sentido, a democracia participativa acaba, muitas vezes, sendo reduzida a um

instrumento formal, sem força suficiente para alterar substancialmente as políticas urbanas.

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES

O sistema democrático representativo encontra diversos desafios, principalmente no que se refere a representação indireta, que é exercida por políticos eleitos pelo voto direto, considerando que poderá não haver responsividade no que tange aos resultados obtidos pelas políticas escolhidas, ou ainda, por conta de dissonância entre os interesses do representante e dos representados.

Os desafios enfrentados no sistema democrático representativo, associado ao fraco desempenho social, político e econômico, fortalecem a defesa de modelos democráticos alternativos, que visem aprofundamento do conteúdo democrático e à ampliação dos âmbitos sob deliberação popular. “[...] Os conselhos gestores, por exemplo, com o envolvimento direto da sociedade civil na gestação das políticas públicas, representam uma resposta ou uma alternativa a esses sistemas representativos clássicos.” (GOMES, 2015, p. 897)

Os conselhos são vistos como forma de gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, tendo tomado espaço na modernidade em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter tradicional. No entanto, devido a questões, como por exemplo a demográfica, tornará a participação popular nos conselhos, exercida por meio de representação.

Nas palavras de Maria da Gloria Gohn (2000, p. 176), “O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda. [...]”.

Os conselhos gestores, no Brasil, receberam espaço após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício, por meio da democracia participativa. “[...]

Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. [...]" (GOHN, 2000, p.177).

Com a democratização da Constituição Federal, deu-se origem a diversos conselhos, como [...] Conselho Nacional de Direitos da Mulher – CNDM (Lei n. 7.353); o Conselho Nacional do Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (Lei n. 8.242); o Conselho Nacional do Idoso (Lei n. 8.842); o Conselho da Saúde (Lei n. 8.142) e o Conselho Nacional da Educação (Lei n. 9.131), dentre outros. [...] (FILÓ; CONTI. 2019, p. 406).

Ainda, destacam-se o Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMDEMA e Conselho Municipal de Desenvolvimento – CDM, como mecanismos institucionais que visam a participação do cidadão da formulação de políticas públicas.

Os conselhos, ora inscritos na Constituição, são vistos como ferramentas de expressão, representação e participação da população, "[...] Eles são importantes porque são fruto de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. [...]" (GOHN, 2000, p. 178).

A criação de novos conselhos aumentou gradativamente, com a previsão constitucional, e exigência para o direcionamento de recursos destinados às áreas sociais, entretanto:

> [...] para sua implementação, dependem de leis ordinárias estaduais e municipais. Em algumas áreas, essas leis já foram estabelecidas ou há prazos para sua criação. Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese são datados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e à tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública pois, criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas. (GOHN, 2000, p. 178).

A deliberação em conselhos gestores gera, de fato decisões mais eficientes e democráticas, em virtude de que o sistema pelo qual são formados, inferem em discussões de ideias entre indivíduos investidos de mesmo grau de autoridade, prevalecendo o melhor argumento. (GOMES, 2015, p. 901 – 902).

Os conselhos municipais são formados por representantes da administração pública direta e por representantes de associações organizadas, sendo assim, poderá haver discrepância quanto a qualidade técnica dos representantes, pelo motivo de que os representantes da administração pública laboram diariamente nas áreas de interesse, tendo muito mais conhecimento acerca dos assuntos que serão objetos de consulta ou deliberação.

Neste sentido, como ferramenta de discussão de políticas públicas, os conselhos gestores possuem como principais objetivos: "[...] a identificação, captação e ponderação constante das preferências da sociedade, com vistas à formulação de políticas pública e o controle social sobre estas, incluindo a responsividade às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes. (GOMES, 2015, p. 904).

O primeiro objetivo visa identificar as demandas necessárias à discussão, por meio de abertura de espaços públicos para discussão, onde a população participará da tomada de decisões que influirão na coletividade, e o segundo objetivo diz respeito ao fato de que a administração pública, terá a possibilidade ou não de executar as decisões tomadas em sede discussões conselheiristas, assim como a responsabilização da administração quanto ao modo de aplicação ou até mesmo em virtude a não realização dos respectivos atos.

Para que cumpram seu papel transformador, os conselhos precisam ser fortalecidos em sua autonomia, transparência e representatividade. Só assim poderão consolidar-se como instrumentos reais de democratização das políticas públicas e de efetivação da cidadania participativa.

Os conselhos gestores, embora representem um avanço democrático, enfrentam contradições estruturais. Muitas vezes, a desigualdade técnica entre representantes do poder público e da sociedade civil compromete a qualidade das deliberações e reforça assimetrias históricas de poder.

4 PARTICIPAÇÃO POPULAR EM ASSEMBLEIA DELEIBERATIVA DE FORMULAÇÃO DE PLANO DIRETO

Além do estabelecimento do princípio da gestão democrática da cidade, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, expressamente, instrumentos democráticos de gestão em vários campos da administração pública, o que inclui a determinação de um planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal como preceito a ser observado pelos municípios.

A soberania popular — princípio estruturante do Estado Democrático de Direito — se realiza quando o povo participa, direta ou indiretamente, da formação das decisões que o vinculam (CF/88, art. 1º, parágrafo único). No âmbito da política urbana, tal soberania está juridicamente vinculada ao dever de gestão democrática da cidade (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, II) e ao processo participativo do Plano Diretor (art. 40, § 4º, I).

No entanto, a normativa democrática tem encontrado dificuldades de efetivação por razões internas e externas da administração pública brasileira, tendencialmente burocratizada, e por pressões políticas e econômicas, veladas ou não, contrárias à ampliação da participação e do controle popular.

Observa-se uma crescente ampliação nos canais de participação, em virtude da obrigatoriedade de realização de audiências e consultas públicas e o estabelecimento do sistema dos conselhos consultivos e deliberativos.

Entre as formas de gestão democráticas previstas no Estatuto da Cidade, destacam-se duas, quais sejam, a primeira é a criação de conselhos municipais, estaduais e nacionais de desenvolvimento urbano. Podendo afirmar ser uma das melhores formas de organização administrativa, adotada para possibilitar a participação de cidadãos na gestão de políticas públicas, que se configura como órgão administrativo colegiado, de caráter deliberativo e/ou consultivo, com representantes da sociedade e do poder público.

A segunda diz respeito a obrigatoriedade, ora prevista nos artigos 40, §4º, I e 43, II, do Estatuto da Cidade, do Poder Legislativo e Executivo garantir a realização de audiências públicas e respectivos debates: “Art. 40. [...], §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 participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunicada.”, e “Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: II – debates, audiências e consultas públicas; [...]”. (BRASIL, 2001).

Na prática, porém, persistem obstáculos que neutralizam a eficácia desses comandos: audiências convocadas com baixa publicidade, linguagem excessivamente técnica, horários excludentes, limitação de tempo de fala, ausência de devolutivas e falta de mecanismos que assegurem responsividade das autoridades às contribuições recebidas. Fatores estes que contribuem para ocorrência de disparidade entre administração pública e sociedade civil.

Maria da Gloria Gohn (2000) ao discorrer acerca dos conselhos gestores, menciona que em relação a paridade, não se trata apenas de uma questão numérica, mas sim de condições desiguais de acesso à informação, disponibilidade de tempo, entre outros. “[...] A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, tem acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrático.[...] (GOHN, 2000, p. 180-181).

Deve-se lembrar que, a inserção da democracia participativa na constituição federal, se deu por conta de movimentos populares e da sociedade civil organizada, de modo que “[...] é necessário desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representação e consequência a luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos.” (GOHN, 2000, p. 181).

Como forma de garantir equilíbrio da participação, deverá o gestor público praticar os seguintes procedimentos: (a) Publicidade e transparência ampliadas: calendário de etapas divulgado com antecedência razoável; disponibilização de minutas, mapas, diagnósticos e indicadores em linguagem acessível; canais múltiplos (digital e presencial) de informação e consulta; registros públicos integrais das contribuições; (b) Acessibilidade e inclusão: realização de encontros em horários e locais compatíveis com trabalhadores e populações periféricas; oferta de transporte; tecnologias assistivas; (c) Linguagem cidadã: material didático, glossários e oficinas prévias de formação; mediação independente nas plenárias para reduzir assimetrias informacionais; (d) Representatividade: composição dos conselhos e mesas com paridade entre governo e sociedade, garantindo presença de segmentos vulnerabilizados; (e) Controle social: previsão de instâncias de revisão e de monitoramento participativo pós-aprovação.

A baixa adesão na participação a ritos formalistas, traz uma incapacidade de alteração do conteúdo decisório. Conselhos municipais com baixa autonomia, audiências de curta duração e sem devolutiva e processos concentrados em consultorias técnicas acabam por produzir um simulacro de deliberação. Para romper com essa captura, é preciso redesenhar institucionalmente o processo, com garantias de contraditório público, registro e resposta motivada às propostas, e com instâncias deliberativas de base territorial, de modo a recompor o vínculo entre território e decisão (FILÓ; CONTI, 2019; PILATI; FILÓ, 2015).

Ao condicionar a propriedade urbana à sua função social (CF/88, art. 5º, XXIII; art. 182, § 2º), a Constituição abre espaço para compreender o território urbano como conjunto de bens de interesse comum. A discussão italiana sobre bens comuns — *commons* — e sua recepção pelo direito civil indica a necessidade de ampliar as categorias jurídicas para incluir bens cuja fruição coletiva exige proteção e gestão compartilhada (BORGES; FILÓ, 2020). Nesse sentido, o Plano Diretor deve estar lido como pacto coletivo de alocação de usos e restrições voltadas ao interesse público, o que reforça a exigência de deliberação cidadã qualificada.

Diante desse cenário, aponta-se a necessidade de redesenhar metodologicamente as audiências, ampliando mecanismos de acessibilidade,

garantindo devolutivas transparentes e fortalecendo a incidência popular sobre as decisões urbanísticas. Também é problemático o predomínio de linguagem técnica e de horários incompatíveis com a realidade da maioria dos cidadãos, fatores que excluem grupos sociais mais vulneráveis e ampliam a desigualdade deliberativa. Tais práticas demonstram que a inclusão formal não é suficiente para assegurar igualdade material de participação.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho demonstra que a democracia participativa, embora constitucionalmente assegurada e normativamente reforçada pelo Estatuto da Cidade, ainda encontra obstáculos significativos para sua efetivação no processo de formulação dos Planos Diretores. O simples cumprimento formal de audiências públicas e a existência de conselhos gestores não garantem, por si só, uma prática democrática substancial. É necessário que tais instrumentos se transformem em arenas reais de deliberação, onde a população possa intervir de maneira qualificada, informada e equitativa.

Constata-se que as assembleias deliberativas representam um espaço privilegiado para a materialização da soberania popular. Todavia, a realidade evidencia que, em muitos casos, há barreiras estruturais e culturais que limitam a efetividade desse mecanismo. Horários incompatíveis com a rotina laboral da maioria da população, linguagem técnica de difícil compreensão e ausência de devolutivas por parte do Poder Público contribuem para um distanciamento entre os ideais normativos e a prática concreta. A participação popular, nesses moldes, corre o risco de se tornar apenas simbólica.

Por outro lado, não se pode negar que o avanço constitucional e legislativo consolidou um marco democrático importante. A exigência legal de participação nos processos decisórios rompeu com a tradição tecnocrática e elitista do urbanismo brasileiro, abrindo espaço para um modelo de gestão urbana mais inclusivo e transparente. Ainda que imperfeitos, os conselhos e audiências públicas funcionam

como dispositivos que tensionam a Administração a prestar contas e a dialogar com diferentes segmentos sociais, o que representa um ganho democrático inegável.

As consultas e deliberações para formulação de Planos Diretores, terão participação de conselhos gestores e ainda conselhos comunitários, sendo que estes últimos participarão por meio de um representante eleito, no entanto, se repete o problema quanto a qualidade, em virtude de que este representante poderá encontrar maior dificuldade para tomar conhecimento técnico acerca da matéria objeto de consulta ou deliberação.

A dificuldade se refere ao fato de que muitas vezes, esse representante se fará presente nas assembleias deliberativas em contraturno, o que dificultará ainda o aprofundamento temático prévio, à fim de garantir igualdade de armas na deliberação.

A perspectiva crítica impõe reconhecer que a democracia participativa no planejamento urbano deve ser compreendida não apenas como um mecanismo procedimental, mas como um compromisso substantivo com a justiça social, a igualdade e o pluralismo. Para tanto, é fundamental repensar metodologias de engajamento, garantindo condições materiais e cognitivas para a participação cidadã. A adoção de estratégias de linguagem acessível, formação prévia de representantes comunitários e fortalecimento de instâncias de controle social constituem caminhos indispensáveis para superar a desigualdade deliberativa.

Em síntese, a efetividade da democracia participativa nas assembleias deliberativas para formulação do Plano Diretor depende da superação do abismo entre norma e realidade. Enquanto persistirem práticas meramente formais, a soberania popular continuará fragilizada. Contudo, se o processo participativo for institucionalmente redesenhado para assegurar pluralidade, equidade e responsividade, o Plano Diretor poderá cumprir plenamente seu papel de pacto coletivo de gestão do território urbano, tornando-se verdadeiro instrumento de cidadania e de democratização da cidade.

Referências.

BORGES, Gustavo Silveira; FILÓ, Maurício da Cunha Savio. Os Bens Comuns e a Receoção pelo Direito Civil: análise a partir da experiência italiana. **Justiça do Direito.** V. 34 n. 1 jan/abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 de agosto de 2025.

BRASIL. **Estatuto da Cidade.** Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em16 de agosto de 2025.

FILÓ, Maurício da Cunha Savino; CONTI, Luiz Lapolli. (RE) INVENTANDO A CIDADE COMO ESPAÇO PÚBLICO FUNDAMENTAL: O PAPEL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DA PROPRIEDADE NO PARADIGMA DA PÓS-MODERNIDADE. **Meritum,** Belo Horizonte, v. 14, n. 2, jul/dez. 2019.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores. 2000.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos Gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial controle social democrático e eficiente. **CADRNOS EBAPE.BR.** v 13, n. 4, Rio de Janeiro, out/dez 2015.

MAY, Yudan de Oliveira; FILÓ, Maurício da Cunha Savino; FILÓ, Mauro da Cunha Savino. Políticas Públicas na Visão Garantista: Considerações a Respeito da Realidade Brasileira. **Revista da AGU,** Brasília-DF, v. 17, n. 01, mar. 2018.

PEZENTE, Carolina Rovaris; FILÓ, Mauricíio da Cunha Savino; FILÓ, Mauro da Cunha Savino. Diagnóstic das Ações Civis Públicas Ambientais Criciumeneses, **Athenas Revista de Direito. Política e Filosofia.** Vol. I, 2023.

PILATI, José Isaac; FILÓ, Maurício da Cunha. POLÍTICAS PÚBLICAS NA VISÃO SISTÊMICA DE LUHMANN: CONSIDERAÇÕES A PROPÓSITO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR. **ACTIO REVISTA DE ESTUDOS JURÍDICOS.** Vol. 2, n. 25, 2015.

PILATI, José Isaac. Planejamento urbano: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo. **Revista Sequência,** n. 54 jul. 2007.