

O poder local e o direito urbanístico no Estado Democrático de Direito: um estudo de decisões dos Tribunais de Justiça da região sul do Brasil

Local power and urbanistic law in the Democratic State of Law: a study of decisions by the Courts of Justice in the southern region of Brazil

Janáina Rigo Santin*

Valêncio Manoel**

Gabriela Bolzan Souza***

Resumo: A pesquisa visa tratar do texto constitucional de 1988, que inovou, ao dispor nos artigos 182 e 183, sobre a política urbana brasileira, atribuindo competência aos municípios para que estes promovessem políticas de desenvolvimento das cidades por meio da edição dos Planos Diretores Municipais. Para regulamentar tais dispositivos constitucionais em âmbito federal foi editada a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual estabelece diretrizes gerais sobre direito urbanístico, e orientam a elaboração das leis municipais. Dentre estas diretrizes, o artigo 2, inciso II, traz o foco do presente artigo, ou seja, a gestão democrática municipal. Nesse viés, a partir do método hipotético-dedutivo, será analisada a participação popular junto ao poder local municipal, especialmente no que tange a elaboração dos planos diretores dos municípios da região sul do país (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná). E pelo método indutivo com pesquisa exploratória, serão analisados acórdãos dos tribunais de justiça do sul do país a respeito da constitucionalidade e/ou ilegalidade de planos diretores municipais que não observaram as diretrizes a respeito da exigência da participação popular na elaboração, bem como posteriores alterações na legislação urbanística em âmbito municipal.

* Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Advogada e Professora Titular da faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Professora do Mestrado e Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo. Possui Pós Doutorado em Direito Administrativo pela Universidade de Lisboa, Portugal, com bolsa CAPES, pelo período de 8 meses (2011).

** Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Licenciado em Geografia, Direito e Pedagogia. Professor de Economia e de Direito da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola.

*** Graduanda em Direito pela Universidade de Passo Fundo, com colação de grau agendada para fevereiro de 2023. Bolsista de iniciação científica BIC/Fapergs.

Artigo submetido por Doutores e Bacharelanda a convite do Conselho Editorial da Revista Direito Ambiental e Sociedade

Palavras-chave: Democracia Participativa; Direito Urbanístico; Estatuto da Cidade; Participação Popular; Plano Diretor.

Abstract: The research aims to deal with the 1988 constitutional text, which innovated, by providing in articles 182 and 183, on Brazilian urban policy, attributing competence to municipalities so that they promoted policies for the development of cities through the edition of Municipal Master Plans. In order to regulate such constitutional provisions at the federal level, Law nº 10.257/2001 (City Statute) was enacted, which establishes general guidelines on urban law, and guide the elaboration of municipal laws. Among these guidelines, article 2, item II, brings the focus of this article, that is, municipal democratic management. In this bias, based on the hypothetical-deductive method, popular participation will be analyzed with local municipal power, especially about the elaboration of master plans for municipalities in the southern region of the country (Rio Grande do Sul, Santa Catarina and Paraná). And by the inductive method with exploratory research, judgments of the courts of justice in the south of the country will be analyzed regarding the constitutionality and/or illegality of municipal master plans that did not observe the guidelines regarding the requirement of popular participation in the elaboration, as well as subsequent changes in urban legislation at the municipal level.

Key-words: Participatory Democracy; Urban Law; City Statute; Master plan; Popular participation.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, visando concretizar o que se entende por Estado Democrático de Direito, trouxe alguns fundamentos e objetivos para a República Federativa do Brasil, que estão calcados em fatores como a cidadania, a dignidade da pessoa humana, uma sociedade livre, justa e solidária. Estes objetivos e fundamentos buscam construir uma sociedade justa, bem como garantir o desenvolvimento da nação e erradicar a pobreza.

O Estado Democrático de Direito não nasce somente da união de dois conceitos – Estado Democrático e Direito. Faz menção a algo muito maior – a participação popular democrática nas decisões, bem como se remete ao poder que emana do povo, que faz o exercício deste poder através de seus representantes, eleitos por meio do voto.

Por sua vez, sabe-se que o Brasil, historicamente, foi marcado pelo desenvolvimento assimétrico das cidades, principalmente em razão do êxodo rural. Isto ocasionou a expansão das regiões periféricas, o que colocou em risco valores como a dignidade da pessoa humana e o direito fundamental à moradia. A população mais carente que migrou para os grandes centros metropolitanos em busca de melhores condições de vida encontrou grande dificuldade em arcar com os custos da compra ou locação de imóveis regulares, nos “espaços formais” das cidades. Isso obrigou

que esse enorme contingente de pessoas acabasse ocupando espaços “informais” das cidades brasileiras, ou seja, áreas de favelas, formadas em sua maioria por ocupações irregulares ou periféricas. Muitas dessas ocupações encontram-se em áreas de preservação ou de risco, como encostas de morro, beira de córregos ou de rios, assim como em prédios abandonados nos centros das cidades, transformados em cortiços com condições de habitabilidade muito precárias.

Nesse sentido, o presente artigo traz à baila a discussão sobre a necessária participação popular no planejamento urbano, em especial das pessoas que não possuem acesso aos direitos fundamentais mais básicos. Objetiva-se estudar, a partir do capítulo sobre política urbana previsto na Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, como o ordenamento jurídico brasileiro prevê a possibilidade da participação da população nas decisões junto ao Poder Local⁴, especialmente no que diz respeito à elaboração de planos diretores, mais justos e equânimes, a fim de reduzir as desigualdades entre “cidade formal e informal”.

Conforme se observará, muitas são as situações de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizadas nos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros, visando a nulidade dos planos diretores e suas posteriores alterações em virtude da ausência de participação democrática. Esse problema de inconstitucionalidade e de ilegalidade destes planos diretores municipais se dá porque a participação do povo nas decisões, além de estar disposta na Constituição Federal, como ver-se-á adiante, também é garantia da Lei ordinária federal que veio a regulamentar a política de desenvolvimento urbano, qual seja, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Nesse viés, através do método hipotético-dedutivo, utilizando-se de livros, pesquisas jurisprudenciais e artigos científicos, serão dedicados estudos à Constituição Federal de 1988 e seu viés democrático, bem como estudar a participação popular no planejamento urbano municipal. Esta última análise será realizada por meio de pesquisa jurisprudencial nos Tribunais de Justiça do sul do Brasil, de modo a demonstrar a frequência em que há declaração de inconstitucionalidades por meio do Poder Judiciário em situações de elaboração e de alterações dos planos diretores de cidades da região sul, quando elas se derem mediante ausência de participação popular no processo legislativo municipal nas questões urbanísticas.

Esta pesquisa, portanto, é de fundamental importância, pois embora a regulamentação infraconstitucional dos artigos 182 e 183 tenha se dado em 2001, até os dias atuais verificam-se situações em que os direitos fundamentais (de participação popular, de moradia, entre outros), são maculados. Por isso, a finalidade desta pes-

⁴ Para maior aprofundamento sobre Poder Local, ver: (RODIGHERI; SANTIN, 2019); (SANTIN; LEIDENS, 2018); (SANTIN; SANTOS, 2018); (SANTIN; FAVRETTO, 2017).

quisa será analisar a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, e o entendimento dos Tribunais de Justiça do sul do país, bem como será discutido como solucionar os problemas relativos à falta de participação popular no âmbito do poder local.

2. A Constituição Federal de 1988 e a Política Urbana

A Constituição Federal de 1988 trouxe um viés democrático como nunca dantes visto no constitucionalismo brasileiro, assentando instrumentos concretos para efetivar um Estado Democrático de Direito, que é regido por fundamentos, como: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, entre outros. Tais fundamentos estão interligados com os objetivos da República, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a promoção do bem de todos.

Para que se possa adentrar na temática da política urbanística e da participação democrática, antes é necessário entender do que se trata este formato de Estado disposto no caput do art. 1º da Constituição Federal: o Estado Democrático de Direito.

Segundo José Afonso da Silva, o Estado Democrático de Direito não pres-supõe apenas a união dos conceitos de Estado Democrático e de Direito. Na realidade, é um conceito diferente. A democracia que o Estado Democrático de Direito visa concretizar deve ser baseada numa sociedade livre, justa e solidária (objetivos que foram estabelecidos no art. 3º da Carta Magna). O poder deve emanar do povo, assim como dispõe o parágrafo único do art. 1º da Magna Carta de 1988, e esse poder deve ser exercido diretamente ou por representantes eleitos (2005, p. 121). O autor também salienta que a democracia deve ser participativa, no sentido de possibilitar ao povo participar dos processos decisórios, bem como pluralista, para respeitar as diversidades de culturas e etnias (2005, p.121). E a questão da democracia participativa é ainda mais importante quando se trata de questões ambientais, nas quais o meio ambiente artificial é um dos elementos. Conforme destaca a tese de Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, o debate é uma das marcas fundamentais de uma política democrática autêntica, na qual a decisão atinente à tolerância ou não com o risco ecológico deve ser bem informada, organizada, simétrica e equânime, capaz de conceder vez e voz a todas as proposições verossímeis apresentadas. Para o autor, “as democracias modernas sofrem de um profundo mal-estar que, para Breton, não decorre apenas da inadequação das instituições ou da necessidade de promover adesão a determinados valores, mas, sobretudo, do déficit daquilo que se poderia considerar um falar democrático”. (2014, p. 360). Assim, o procedimento participativo que deve envolver

a decisão política na questão ecológica “trata-se antes de uma *composição* de proposições, procedimento radicalmente *inclusivo* e participativo, que traz consigo a árida questão, que continuará em aberto, acerca do sentido da ação política”. (SILVEIRA, 2014, p. 361)

Dessa forma, concorda-se com o pensamento de José Afonso da Silva, sendo possível depreender deste importante parágrafo da Constituição a opção do constituinte por uma democracia representativa permeada com mecanismos de participação direta, os quais se encontram dispostos no corpo constitucional. Trata-se de uma democracia semidireta ou participativa (SANTIN, 2017).

Por sua vez, o constituinte de 1988 inovou, nos arts. 182 e 183, ao trazer um capítulo para regular a política urbana brasileira. Previu que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal, o qual terá como dever ordenar o pleno desenvolvimento das cidades, com sustentabilidade e garantia do bem-estar dos seus habitantes, envolvendo as presentes e futuras gerações. Entretanto, o artigo 182 da Constituição Federal não tinha plena aplicabilidade, já que dependia, para sua plena efetividade, da edição de uma lei federal que viesse a regulamentar como se daria, em âmbito nacional, o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Isso apenas aconteceu em 2001, com a edição da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual veio para regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecer diretrizes gerais da política urbana, dentre outras providências.

Ao levar em consideração a competência concorrente dos Municípios para promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (prevista no art. 23, IV, da Constituição Federal de 1988), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), como lei federal, cumpriu o importante papel de estabelecer normas gerais para o desenvolvimento urbano sustentável das cidades brasileiras. E destinou aos municípios, conforme a realidade local, concretizar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana a partir da edição dos Planos Diretores Municipais.

Para orientar essa nova política urbana, o Estatuto da Cidade previu em seu artigo 2º diretrizes gerais, como as seguintes: o direito a cidades sustentáveis; a promoção da gestão democrática municipal; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários; o ordenamento e o controle do uso do solo, de forma a evitar o uso danoso; dentre tantas outras.

No entanto, não se pode esquecer que o espaço urbano brasileiro reflete todo um histórico de desigualdade na distribuição de riquezas, que não é facilmente superado apenas com a edição de uma nova lei. Este histórico problemático está

refletido nas dificuldades de exercício pleno de direitos fundamentais a grupos sociais mais necessitados, os quais foram, em grande parte, excluídos do processo de planejamento e de expansão das cidades, o que será o objeto temático do tópico abaixo.

3. Desenvolvimento das cidades e direitos fundamentais da pessoa humana

O direito à cidade, segundo assinala Lefebvre (2001, p. 134), manifesta-se como um direito que engloba vários outros, a exemplo do direito à liberdade, do direito à individualização na socialização, do direito ao habitat e ao habitar. Ou seja, o direito à cidade seria o direito dos cidadãos de usufruir do espaço urbano, de maneira a respeitar as condições de humanismo e de democracia.

Ocorre que, principalmente, em países subdesenvolvidos, o crescimento econômico e o crescimento das cidades, em conotações quantitativas, nem sempre pressupõe uma evolução econômico-social no que diz respeito ao alcance de direitos fundamentais a toda a população. Isto quer dizer que, nem sempre, o desenvolvimento social equânime estará presente quando do crescimento das cidades – há casos em que o desenvolvimento acaba agravando a segregação social e a distribuição desigual de renda (ÁVILA et al, 2001, p. 23).

Assim, o que grande parte dos pensadores de direito urbanístico brasileiro constata é que, no Brasil, apesar do extenso território e da multiplicidade de realidades nele presentes, o processo de crescimento das cidades se deu de maneira muito semelhante, especialmente quando se estudam questões como o êxodo rural, a concentração de pessoas nas grandes metrópoles, a gentrificação e a segregação dos espaços urbanos, bem como o patrimonialismo, o personalismo e o clientelismo nas relações entre governantes e governados em âmbito local.

O êxodo rural se deu em meados da década de 1980, quando as cidades receberam um enorme contingente de pessoas vindas do campo. Essa migração de pessoas se deu principalmente em razão da mecanização das atividades agrícolas, que exigiram maior qualificação dos trabalhadores e, aos poucos, acabaram levando à substituição da força de trabalho braçal para o trabalho mecânico/tecnológico (ESTADÃO, 2022). Assim, no período de 1970-1980 calcula-se que migraram para o meio urbano o equivalente a 30% da população rural existente em 1970, o que totalizou cerca de 12,5 milhões de pessoas (ALVES; SOUZA; MARRA, 2011, p. 81). Ressalta-se que, segundo dados do IBGE, em um primeiro momento as pessoas migravam do campo para as cidades maiores. Essa redução dos postos de trabalho no meio agrícola em decorrência da mecanização e da transformação deste ambiente, trouxe um desenvolvimento desproporcional dos

solos urbanos o que, até hoje, reflete mazelas sociais e intensas violações à direitos fundamentais (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018, p. 323). Isto acabou por afastar, muitas vezes, a população de condições dignas de moradia e até mesmo de uma participação democrática junto ao poder local, direitos estes garantidos constitucionalmente, mas que até hoje diversas vezes não são efetivados na prática.

Nota-se que nas últimas décadas o que os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontam é que esta migração também passa a se dar para as cidades médias. Veja-se:.

Os deslocamentos de população no Brasil tiveram um período intenso, que foi marcado pelos anos 1960-1980, quando grandes volumes de migrantes se deslocaram do campo para a cidade, delineando um processo de intensificação da urbanização e caracterizando áreas de expulsão ou emigração: Região Nordeste e os Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e áreas de atração ou forte imigração populacional - núcleo industrial, formadas pelos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro (ERVATTI, 2003). Esses deslocamentos, típicos da primeira fase da transição demográfica (BRITO, 2009), quando as taxas de fecundidade eram altas e a mortalidade começava a declinar, gerando excedentes populacionais que favoreciam a migração do campo para a cidade, começaram a perder importância no Brasil a partir dos anos 1980. Nos últimos anos da década de 1980 e nos anos 1990 observou-se uma diminuição no volume desses migrantes e a formação de novos fluxos migratórios, incluindo se, nesse contexto, as migrações a curta distância e aqueles direcionados às cidades médias. (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011, p. 28).

Ou seja, deslocamentos populacionais, em especial no interior do país, são uma realidade advinda em meados no século XX e ainda muito presente no século XXI. Em 1920, 84% da população brasileira habitava o campo e apenas 16% moravam nas cidades. Já nos anos 2000, observou-se uma realidade totalmente diferente, o censo realizado pelo IBGE apontou que 81,2% dos brasileiros moravam nas cidades, e 18,8% residiam no campo. Uma pesquisa mais recente, do ano de 2015, desenvolvida pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), demonstrou que 84,72% dos brasileiros vivem em áreas urbanas, sendo que apenas 15,28% vivem em áreas rurais.

Atualmente, o que o Censo demonstra é que a população continua se deslocando, mas não mais do campo para a cidade e, sim, entre cidades e estados brasileiros. Estes fluxos migratórios acabam por afetar os espaços urbanos, primeiramente nas metrópoles e, posteriormente, nas cidades de médio porte, que passaram por um processo caótico de especulação imobiliária e crescimento desenfreado. Toda esta situação corroborou para a criação de áreas de moradia

irregulares, e muitas vezes desprovidas de saneamento básico, como as favelas. Estima-se que nas favelas brasileiras vivem mais de 17 milhões de pessoas (ESTADÃO, 2022), existindo tanto em metrópoles quanto em cidades de médio porte. (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011)

Outras situações, como por exemplo o clientelismo, também atrapalharam o acesso igualitário aos direitos fundamentais dos cidadãos. O clientelismo esteve presente no Brasil desde os tempos coloniais e consiste na troca de favores entre os detentores de poderes políticos e os eleitores. Outra característica do clientelismo é o personalismo, que nada mais é do que as relações políticas terem natureza extremamente pessoal, o que compromete a busca pelo interesse público.⁵

Conduzindo a análise histórica do desenvolvimento das cidades para um viés de discussão acerca dos direitos fundamentais afetados, observa-se, desde logo, intensas violações. Um dos direitos mais afetados em virtude do desenvolvimento assimétrico das cidades é, exatamente, o direito à moradia, direito constitucional previsto no art. 6º da Carta Magna: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

O direito à moradia é complementado em outros dispositivos pela Constituição Federal de 1988, a exemplo do art. 23, IX, o qual estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias, bem como melhoras nas condições habitacionais e de saneamento básico. Além destes dispositivos, é claro, há os artigos 182 e 183, que são o objeto de estudo do presente estudo, os quais visam regular a política urbana brasileira e, dos quais, é possível depreender o direito às cidades justas, equânimes e sustentáveis.

Pode-se dizer também que o crescimento desenfreado das cidades levou a outros problemas como, por exemplo, a violência em decorrência da marginalização e da falta de oportunidades; a falta de mobilidade urbana; a ausência de serviços públicos eficientes e igualitários, capazes de atender às necessidades dos brasileiros. Esse crescimento desproporcional das cidades, acompanhado da marginalização e do aumento das desigualdades sociais nos grandes centros urbanos e da falta de oportunidades criam entraves à participação democrática da população junto ao Poder Local e desarmam as pessoas deste importante instrumento, que visa fiscalizar o poder público e, principalmente, concretizar o interesse público e

⁵ Para maior aprofundamento desta temática do clientelismo e da apropriação privada da coisa pública no Brasil ver: (SANTIN; SANTOS, 2021, p. 1-22); (SANTIN; NASCIMENTO, p. 1157-1178, 2019); (SANTIN; CARDOSO, p. 1-17, 2016).

a democracia. Tais dificuldades na concretização da participação popular quando se fala de defesa do patrimônio ambiental pelos movimentos ecologistas foi bem explorada por Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, a partir de referenciais teóricos como Philippe Breton e Jean Baudrillard, quando alerta que

[...], a luta dos movimentos ecologistas autênticos falha na questão-chave da reconstrução política da sociedade. Essa reconstrução passa pela instauração de processos mais amplos de reflexão, de deliberação e de participação direta dos cidadãos, concebível somente se estes dispuserem simultaneamente de informação, de *formação* e, fundamentalmente, das condições e dos espaços de exercício e aprimoramento de sua capacidade de julgamento. [...] Nesse sentido, a criação de espaços decisórios com caráter amplamente participativo aparece como uma possibilidade de resgate de um *ethos* político esquecido, uma experiência salutar para cidadãos embrutecidos pela lógica do consumo e do espetáculo. (SILVEIRA, 2014, p. 367)

Nesse viés, a participação popular pressupõe uma forma de viver a democracia, abarcando a sociedade em seu conjunto, com sua complexidade e pluralidade (mulheres, homens, LGBTQIA+, jovens, adolescentes, idosos, povos tradicionais, ambientalistas, empresários, setor do agronegócio, da indústria e da construção civil, dentre outros). Nesse sentido, a educação para a participação política é um dos grandes motes para desenvolver um sentimento de pertencimento e de contestação às desigualdades das grandes cidades brasileiras.

A educação, como direito de todos, está positivada ao art. 205 da Constituição de 1988, veja-se: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Nos dizeres de Gadotti (2014, p.1-3), não bastam ser criados por lei mecanismos de participação popular e de controle social sem que estejam presentes as condições para participação – isto porque para que seja possível a participação, esta deve ser precedida de entendimento e de vontade política. Ademais, segundo o autor, a participação e a gestão democrática devem representar não só a descentralização do poder, mas também uma estratégia de superação do autoritarismo, do patrimonialismo, do individualismo e das desigualdades sociais. Assim, para a pessoa participar politicamente, será necessária uma educação política participativa, voltada ao desenvolvimento da autonomia e do pertencimento. Se assim não o for, o indivíduo poderá ser vítima fácil de discursos populistas e carismáticos, bem como de práticas clientelísticas, tão comuns na história brasileira. Por fim, ressalta o autor que a participação popular é um pressuposto da cidadania, sendo inerente à noção de democracia, dependendo,

para sua implantação real, do fornecimento da informação necessária aos cidadãos, de modo que estes possam defender seus direitos e participar da conquista de mais direitos (GADOTTI, 2014, p. 9).

Portanto, conclui-se que, embora os artigos 182 e 183 da Constituição Federal acima estudados, bem como as disposições do Estatuto da Cidade, visem promover a política de desenvolvimento urbano de maneira a possibilitar a participação democrática, há muitos entraves na sociedade brasileira para a concretização de uma gestão democrática e participativa em âmbito local. Este problema é ocasionado, em especial, por questões históricas ligadas ao clientelismo, ao patrimonialismo, à violência política e à apropriação privada da coisa pública, e que acabam atingindo os direitos fundamentais dos cidadãos, sendo necessárias mudanças pelo poder público neste sentido com vistas a garantir cidades mais sustentáveis, justas e participativas, as quais serão apresentadas a seguir.

4. Os Planos Diretores Municipais e o Controle de Constitucionalidade nos Tribunais de Justiça da Região Sul do Brasil

Para tornar o estudo acerca da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e da participação democrática junto ao Poder Local mais realístico, passa-se à análise de entendimentos jurisprudenciais que julgaram inconstitucionais as modificações nos planos diretores de determinados municípios brasileiros (mais notadamente dos três estados que integram a região sul do Brasil: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), bem como a frequência com que isto ocorre. Da mesma forma, buscará realizar a correlação com os direitos fundamentais dos cidadãos e os meios jurídico-institucionais de solucionar o problema.

No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS), várias foram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) opostas em face de alterações nos planos diretores municipais ante à ausência de participação popular. A primeira que será posta em análise é a ADI Nº 70084936855, julgada em 10 de dezembro de 2021, proveniente do Município de Porto Alegre, em que foi demonstrado que não houve a necessária participação popular no exame do plano diretor. Este julgado considerou que a ausência de participação popular causou uma violação não só à Constituição Federal, mas também à Constituição Estadual (“afronta aos artigos 8º, caput, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e 251, parágrafo 1º, incisos II, V e VII, da Constituição estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, Parágrafo 1º, e 255, parágrafo 1º, incisos III e IV, da constituição Federal”). (RIO GRANDE DO SUL, 2021b)

Entre os dispositivos violados no caso concreto, foram mencionados o art. 29, inciso XII e art. 182, parágrafo 1º da Constituição Federal, que preceituam o seguinte:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Com relação à Constituição Estadual e os dispositivos dela violados, foi colocado em debate a violação ao art. 177, parágrafo 5º da referida legislação.

Art. 177. Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local, de respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional. [...]

§ 5.º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

Porém, ao conhecer do texto constitucional que rege o Estado do Rio Grande do Sul, pode-se perceber que há outros dispositivos que também preveem a participação popular democrática, que se remetem à Constituição Federal, e visam corroborar para a democratização do desenvolvimento regional, veja-se:

Art. 167. A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

Tal dispositivo possui muita ligação com a divisão do Estado do Rio Grande do Sul em regiões produtivas, nas quais são estabelecidos conselhos gestores que contam com a participação da sociedade civil, dos mecanismos produtivos

e da sociedade política, os denominados COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento). (SANTIN; FINAMORE, 2007) e (SANTIN; PANDOLFO, 2016) Percebe-se, portanto, que a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, nos dispositivos acima mencionados, complementa o art. 29, XII, da Constituição Federal de 1988, uma vez que prevê a participação popular, em âmbito regional, seja para planejamento econômico ou para elaborar os planos diretores, seja para definir diretrizes gerais de ocupação do território.

Por sua vez, o artigo 168 da Constituição Estadual sul riograndense revela a importância de o cidadão ter acesso à informação, de modo que possa participar dos processos decisórios com conhecimento de causa, o que em muito se relaciona com o tópico acima, em que foi debatida a necessidade de entender e de ter acesso ao estudo para que, de fato, seja possível uma participação democrática popular.

Art. 168. O sistema de planejamento será integrado pelo órgão previsto no artigo anterior e disporá de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório.

Outro caso oriundo do Estado do Rio Grande do Sul foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084338243, julgada em 12 de março de 2021, em que foi reconhecida a inobservância do devido processo legislativo na edição de alterações ao plano diretor municipal de São Gabriel. Logo, violou o art. 177, § 5º da Constituição Estadual, que impõe a participação popular na definição do plano diretor, julgando-se inconstitucionais as alterações. (RIO GRANDE DO SUL, 2021a)

O mesmo ocorreu na ADI Nº 70078396025, oriunda do Município de Santana do Livramento, julgada em 26 de novembro de 2018, em que foi alterado o plano diretor da cidade, criando uma Zona Especial de Interesse Social, sem a devida participação popular, violando, portanto, o art. 177, § 5º da Constituição Estadual. (RIO GRANDE DO SUL, 2018)

No entanto, não são todos os casos em que alterações nos planos diretores dos Municípios no Rio Grande do Sul causam inconstitucionalidades. É o caso do Agravo de Instrumento Nº 70082968058, proveniente de Ação Civil Pública ajuizada contra o Município de Porto Alegre, julgado em 18 de dezembro de 2019, em que foi considerado que naquele caso fático não havia, efetivamente, modificação no plano diretor, e que por isso seria dispensável a participação popular em relação à lei de caráter meramente autorizativo. (RIO GRANDE DO SUL, 2019b)

Outro exemplo que corrobora com a presente discussão é o caso do Agravo de Instrumento Nº 70082731977, proveniente de um mandado de segurança impetrado contra a Câmara de Vereadores do Município de Eldorado do Sul, em que os desembargadores do Tribunal de Justiça sul-rio-grandense entenderam que a alteração no plano diretor se deu de maneira coerente, uma vez que atendeu ao pressuposto do art. 40, § 4º, I do Estatuto da Cidade. No caso, como havia sido realizada audiência pública, cumprido estava o requisito da participação popular para a alteração do plano diretor daquele município. (RIO GRANDE DO SUL, 2019a)

Logo, percebe-se que, apesar de representarem a maioria dos casos, há situações em que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul não reconhece, de pronto, a inconstitucionalidade das leis municipais urbanísticas por falta de participação democrática, decretando sua nulidade. Mas há de se convir que são casos minoritários, e em situações bem específicas.

Com relação ao Estado de Santa Catarina, o mesmo cenário é constatado, ou seja: com frequência são realizadas alterações nos planos diretores municipais ou na legislação municipal e, como não há a devida participação democrática da população, tais alterações são consideradas inconstitucionais pelo seu Tribunal de Justiça estadual, tanto por violação à Constituição Estadual, quanto por violação à normas federais, como a própria Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

É o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5025931-76.2020.8.24.0000, julgada em 16 de março de 2022, pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, com relação às leis do Município de Imbituba,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO MUNICÍPIO DE IMBITUBA VERSANDO SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO MUNICIPAL. PARTICPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. PRELIMINAR DE QUE SE TRATA DE EXIGÊNCIA PREVISTA NO PLANO INFRACONSTITUCIONAL CONFORME PRECEDENTE ANTIGO DESTES TRIBUNAL. EXIGÊNCIA, CONTUDO, COM ASSENTO CONSTITUCIONAL NOS TERMOS DE PRECEDENTES MAIS MODERNOS. PRELIMINAR DE IRREGULARIDADE DO PEDIDO EM RAZÃO DA NÃO IMPUGNAÇÃO DE DISPOSITIVOS DO PLANO DIRETOR QUE DEFINEM A FORMA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR POR MEIO DA MANIFESTAÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL. PREVISÕES INFRACONSTITUCIONAIS, TODAVIA, QUE NÃO AFASTAM A SUPOSTA AFRONTA DIRETA À CONSTITUIÇÃO TAMPOUCO IMPEDEM O EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO. PRELIMINARES AFASTADAS. REVOGAÇÃO DE PARTE DAS LEIS ATACADAS. PERDA PARCIAL DO OBJETO. RECONHECIMENTO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS ATACADAS POR MEIO

DE DEBATES, AUDIÊNCIA E CONSULTAS PÚBLICAS. EXIGÊNCIA CONTIDA NO ARTIGO 111, XII, E NO ARTIGO 141, III, DA CESC/1989 CONFORME INTERPRETAÇÃO DESTE TRIBUNAL. SUPOSTA MANIFESTAÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL QUE NÃO SUPRIRIA A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL. PEDIDO PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARA QUE TENHAM INÍCIO 4 MESES APÓS A PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. POSSIBILIDADE. PEDIDO DE VEDAÇÃO DO EFEITO REPRISTINATÓRIO PREJUDICADO. (SANTA CATARINA, 2022).

Neste julgamento, percebe-se que foram consideradas inconstitucionais as leis que alteraram o plano diretor da cidade de Imbituba/SC, eis que estas violaram os artigos 111, XIII e 141, III da Constituição do Estado de Santa Catarina, que guardam relação com o artigo 29, XII e XIII da Constituição da República.

Importante destacar, portanto, que os artigos da Constituição Estadual catarinense supramencionados dão ênfase à participação popular quando da implementação de planos, programas e projetos, bem como para a solução de problemas urbanos. Diante disso, estão em plena consonância com as disposições da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, que preconizam a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, bem como a iniciativa popular para os projetos de lei de interesse do Município.

Outras situações ocorreram de maneira semelhante no Tribunal de Justiça Estadual de Santa Catarina, a exemplo da ADI nº 5001370-51.2021.8.24.0000 (SANTA CATARINA, 2021), que reconheceu a inconstitucionalidade da alteração do plano diretor do Município de Otacílio Costa, em virtude de defeito no processo legislativo, que não contou com a participação popular. E pelos mesmos motivos se deram a procedência das ADIs nº 8000404-13.2016.8.24.0000 (SANTA CATARINA, 2019) e 9151129-31.2015.8.24.0000 (SANTA CATARINA, 2018). Esta última, inclusive, faz menção à lei criada no Município de Itapema, a qual dispôs sobre assuntos urbanísticos, exigindo recuo, afastamento predial, lateral e de fundos, a partir do 11º pavimento das unidades habitacionais com frente para avenidas. No entanto, como não houve a devida participação popular, com audiências públicas, por exemplo, a inserção de tais regulamentações foi considerada inconstitucional.

Por fim, no Estado do Paraná, as pesquisas demonstraram menor frequência de nulidades por declaração de inconstitucionalidade de leis que alteraram planos diretores de municípios pelo seu Tribunal de Justiça, sendo que o caso mais notável foi a Ação Civil Pública nº 0003832-75.2016.8.16.0158, cuja origem foi o município de São Mateus do Sul (PARANÁ, 2022). Veja-se:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. **POSSIBILIDADE DE CONTROLE DIFUSO EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA.** CAUSA DE PEDIR. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. 2. **VÍCIO DE INICIATIVA.** PLANEJAMENTO NA OCUPAÇÃO E USO DO SOLO URBANO. LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL. 3. **INOBSERVÂNCIA DOS DITAMES LEGAIS PARA ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DA LEI DE ZONEAMENTO URBANO. MÁCULA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. AUSÊNCIA DE ESTUDO URBANÍSTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR.** FLAGRANTE ILEGALIDADE. MANUTENÇÃO DA R. SENTENÇA 4. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

No julgamento acima, o Relator entendeu que é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos em sede de Ação Civil Pública, quando, para a análise do pedido principal, a resolução da controvérsia seja indispensável. Ademais, entendeu o Relator que, em se tratando de matéria de política urbana e ocupação do solo, integrando o sistema do plano diretor e da lei de zoneamento municipal, o processo legislativo deve seguir os requisitos emanados pelo art. 182 da Constituição Federal e artigos 42-B e 43/46 do Estatuto da Cidade, de forma que seja possível a aprovação e gestão democrática.

No julgamento, portanto, ficou constatada a inobservância do devido processo legal participativo, ou seja, não houve a realização de audiências e consultas públicas para alteração das leis urbanísticas, o que indicou a inconstitucionalidade do procedimento. Nesse momento, notável trazer à tona um trecho do acórdão, que muito diz sobre a necessidade da democracia participativa (PARANÁ, 2022):

Desta feita, a inobservância do devido processo legal participativo para a alteração do zoneamento - que prevê a necessidade de audiências e consultas públicas antes que o projeto de lei seja elaborado e encaminhado ao Poder Legislativo- representa forte indício de possível inconstitucionalidade. Ainda é de se destacar que o Estatuto das Cidades prevê que a política urbana deve ser embasada no princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. O planejamento urbano deve dar tratamento isonômico aos interessados, sejam eles particulares ou da comunidade, porque todos os envolvidos irão suportar as consequências positivas e negativas da modificação do zoneamento. Como dito alhures, cabe ao poder público o planejamento- mediante prática de atos de gestão, estudos técnicos e fixação de diretrizes gerais-para alcançar a finalidade adequada das mudanças legislativas que versam sobre zoneamento. Com isso, visa-se, também, preservar o princípio da supremacia do interesse público, pilar da organização administrativa. (PARANÁ, 2022)

Com isso, conclui-se que, com demasiada frequência, são consideradas inconstitucionais nos tribunais de justiça dos tribunais estaduais leis que alteraram

planos diretores, considerando uma análise feita nos três estados no sul do país, quais sejam: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

No entanto, não se trata da totalidade de vezes, eis que, certamente, há várias modificações que obedecem às exigências de participação democrática popular, bem como há casos em que não se tratam, exatamente, de modificações nos planos diretores, sendo dispensável nestes casos, portanto, a participação democrática através de audiências públicas.

Tendo em vista a frequência com que os poderes municipais deixam de observar a gestão democrática, havendo a necessidade do controle pelo poder judiciário para que a democracia participativa prevista na ordem urbanística brasileira seja respeitada, urge um estudo crítico sobre como debelar este problema, que tem sido objeto de julgamento recorrente no Tribunais de Justiça. É o que se verá a seguir.

5. Considerações finais: como superar o problema da ausência de participação democrática?

Como visto, reiteradas vezes a pauta levada a julgamento nos tribunais estaduais do sul do país é repetida, qual seja: a (in) constitucionalidade das leis que alteraram os planos diretores, tendo em vista a possibilidade de violação ao processo legislativo por ausência de participação democrática da população na sua elaboração.

A frequência e a atualidade com que a temática vem à tona demonstra a existência de um problema, que deve ser estudado e resolvido. Com a presente pesquisa, notou-se que tanto a Constituição Federal, bem como as Constituições Estaduais e a legislação federal urbanística (Estatuto da Cidade), trazem a exigência e a necessidade de participação popular no processo legislativo de edição e alteração do Plano Diretor, seja por consultas ou audiências públicas, com vistas a discutir democraticamente a política urbana brasileira.

Além disso, salientou-se a importância do direito fundamental à educação para que seja efetivada tal garantia, pois para que o cidadão possa participar da gestão pública municipal é necessária que tal participação lhe seja inteligível. Esta participação se mostra importante, da mesma maneira, para combater questões históricas, como é o caso do desenvolvimento assimétrico das cidades, que acabou por atingir grande parcela da população, e que tem direitos fundamentais seus duramente atingidos em razão destas desigualdades.

Porém, de nada adianta alterações formais, quando nem a população nem os governantes estão preparados para as inovações legislativas positivadas. Desta maneira, importante que se entenda a correlação entre a participação e a democra-

cia. Segundo Érico Avelino de Oliveira, democracia é o poder político sustentado pela soberania popular, modo em que os governantes são escolhidos em eleições livres, mediante o sufrágio universal (2003, p. 04). Já a participação, em seus dizeres (2003, p. 09), pressupõe fazer parte, tomar parte de uma determinada atividade ou negócio, fazer a diferença, contribui para a construção de um futuro melhor. Democracia, portanto, seria um estado de participação. Érico elenca alguns princípios acerca da participação:

1. A participação é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas. Como são necessidades básicas a alimentação, saúde, educação, o ser humano tem a necessidade de refletir sobre algo, autovalorizar-se, expressar-se e por fim participar. Privá-lo disso, mutila sua personalidade.
2. A participação justifica-se por si mesma, não por seus resultados. Uma vez que a participação é uma necessidade e um direito, ela deve ser levada a efeito independente de atingir seus objetivos ou não.
3. A participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder. Pessoas antes passivas e conformistas transformar-se-ão em pessoas ativas e críticas, ocorrendo descentralização e distribuição do poder.
4. A participação leva a apropriação do desenvolvimento pelo povo. O povo é copartícipe, corresponsável pelo sucesso ou pelo fracasso do projeto.
5. A participação é algo que se aprende e se aperfeiçoa. Com a prática e auto-crítica, a participação vai se aperfeiçoando.
6. A participação pode ser provocada e organizada sem que isto signifique necessariamente manipulação. Pode até ter objetivo de manipular um grupo em determinada situação (o que é desaconselhável), mas é dever do poder público propiciar todos os meios para que a população participe e deem um caráter de maior legitimidade a seus atos.
7. A participação é facilitada com a organização e a criação de fluxos de comunicação. Distribuir tarefas de acordo com os talentos e fazer saber a todos o que, quem, onde e o porquê dos acontecimentos, faz com que a participação seja eficiente e eficaz.
8. Devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar. Há pessoas tímidas e pessoas extrovertidas, cada um tem seus limites e individualidades. Querer uniformizar comportamentos torna as pessoas antinaturais e mata a participação.
9. A participação poderá resolver conflitos mas também poderá gerá-los. É um erro esperar que a participação traga, necessariamente, a paz e ausência de conflitos. O que ela traz é uma maneira mais evoluída e civilizada de resolvê-los. A participação tem inimigos externos e internos: em nossa sociedade classista e hierárquica nem sempre se aceita o debate com “inferiores” na escala social ou de autoridade. Dentro do próprio grupo haverá pessoas que, mesmo admitindo que todos são iguais, consideram-se “mais iguais” que os demais.
10. Não se deve “sacralizar” a participação: ela não é panaceia nem é indispensável em todas as ocasiões. Definitivamente não é um remédio para todos os males. Haverá momentos em que ela não se fará necessária, mesmo porque o poder público foi constituído para gerir a coisa pública levando em conta o princípio da eficiência e eficácia e deverá fazê-lo visando sempre a finalidade pública, com ou sem a participação (2003, p.11-13).

O processo de participação democrática é muito relacionado, portanto, com as previsões da Constituição de 1988, bem como com as Constituições Estaduais aqui estudadas (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) e, mais especificamente, com o Estatuto da Cidade, no que diz respeito à elaboração participativa das políticas urbanísticas e à gestão da cidade como um todo.

Os artigos 43, 44 e 45 do Estatuto da Cidade trazem os mecanismos que devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade, sendo eles: o uso de órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências; iniciativa popular. Nesse viés, necessário se faz que tais disposições não sejam apenas textuais, e sim que sejam utilizadas na prática, para que haja, de fato, uma integração entre o Poder Público e os cidadãos, evitando, desta forma, o reconhecimento de inconstitucionalidades e invalidades procedimentais.

Segundo dispõe Santin (2007, p. 337), um mecanismo de solução da problemática seria exatamente ampliar as garantias da cidadania, de modo a tornar mais eficiente a atuação dos gestores públicos, combatendo, ao mesmo tempo, a corrupção, a má utilização dos recursos públicos, e as práticas clientelistas e patrimonialistas, que fazem com que o governo seja exercido para poucos. Outrossim, devem ser aprimoradas as instituições de educação, para que sejam incentivadas as pessoas a deliberarem sobre política, bem como a construírem um senso crítico sobre a gestão da coisa pública.

Tal processo será longo e difícil, mas para que os dispositivos constitucionais e do Estatuto da Cidade possam ser transferidos de linhas para a prática, é necessário que a população tenha, primeiro, conscientização de sua condição como cidadãos, e de seus direitos de participarem de audiências e consultas públicas. Aproveita-se para citar uma frase marcante e que em muito se relaciona com a conclusão desta pesquisa: “Não é o cidadão que está a serviço do Estado, mas o Estado que deve servir ao cidadão. Mas tal exigência só se realiza se houver uma cidadania atuante e organizada sob processos de gestão democrática” (SANTIN, 2007, p. 338).

Portanto, para que sejam superadas todas as questões históricas ligadas à política urbana brasileira, necessária uma evolução, em primeiro lugar, educacional, de modo que as pessoas entendam suas condições e seus direitos como cidadãos, para que possam participar democraticamente da gestão da coisa pública.

Referências

ALVES, Eliseu; SOUZA, Geraldo; MARRA, Renner. Êxodo e sua contribuição à urbanização de 1950 a 2010. *Revista de Política Agrícola*, ano XX, n. 02, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/80653/1/Exodo-e-sua-contribuicao.pdf>. Acesso em 26 dez. 2022.

ÀVILA, Vicente Fidelis (Coord.). *Formação educacional em desenvolvimento local: relato de estudo em grupo e análise de conceitos*. 2 ed. Campo Grande: UCDB, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. *Constituição do Estado de Santa Catarina*. Disponível em: <https://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/CESC_2021_-_80_emds.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. *Constituição Estadual do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257/2001. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 22 dez. 2022.

ESTADÃO. *Como o êxodo rural transformou as cidades brasileiras?* 13 junho de 2022. Disponível em: <<https://summitmobilidade.estadao.com.br/urbanismo/como-o-exodo-rural-transformou-as-cidades-brasileiras/#:~:text=O%20%20C3%AAxodo%20rural%20leva%20%20C3%A0,imobili%20e%20um%20crescimento%20desordenado>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional*. Disponível em: <https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>. Acesso em 26 dez. 2022.

IBGE EDUCA/PNAD. *População rural e urbana*. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20da,brasileiros%20viverem%20em%20%20C3%A1reas%20rurais>. Acesso em 26 dez. 2022.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

OLIVEIRA, Celso Maran; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Urbe-Revista Brasileira de Gestão Urbana [online]*. 2018, v. 10, n. 2, pp. 322-334. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.AO04>. Acesso em 26 dez. 2022.

OLIVEIRA, Érico Avelino. *Participação Democrática*. 2003. Monografia. Curso de Pós-Graduação Lato Sensu Direito Público. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/participacao_democratica.pdf. Acesso em 26 dez. 2022.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. 5. Câmara Cível. *Apelação Cível nº 0003832-75.2016.8.16.0158*. Relator Luciano Campos de Albuquerque. Origem: São Mateus do Sul. Julgada em: 13-06-2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70078396025*. Relatora Matilde Chabar Maia. Origem: Santana do Livramento. Julgada em: 26-11-2018.

- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084338243*. Relator Vicente Barrôco de Vasconcellos. Origem: São Gabriel. Julgada em: 12-03-2021a.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084936855*. Relator Tasso Caubi Soares Delabary. Origem: Porto Alegre. Julgada em: 10-12-2021b.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. 4. CC. Agravo de Instrumento nº 70082731977, Relator Antônio Vinícius Amaro da Silveira. Origem: Eldorado do Sul. Julgado em: 30-10-2019a.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça, 1. CC. *Agravo de Instrumento nº 70082968058*, Relator Newton Luís Medeiros Fabrício. Origem: Porto Alegre. Julgado em: 18-12-2019b.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5001370-51.2021.8.24.0000*, Relatora Denise Volpato, Órgão Especial. Origem: Otacílio Costa. Julgada em: 18-08-2021.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5025931-76.2020.8.24.0000*, Relator Salim Schead dos Santos, Órgão Especial. Origem: Imbituba. Julgada em: 16-03-2022.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 8000404-13.2016.8.24.0000*, Relatora Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Órgão Especial. Origem: Rio do Sul. Julgada em: 20-03-2019.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9151129-31.2015.8.24.0000*, Relator Jaime Ramos, Órgão Especial. Origem: Itapema. Julgada em: 05-09-2018.
- SANTIN, Janaína Rigo; CARDOSO, Leonardo. Nepotismo e Práticas Clientelísticas: uma visão histórica do Poder Local no Brasil. *Estudios históricos (Rivera)*, v. 16, p. 1-17, 2016. Disponível em: <http://www.estudioshistoricos.org/16/eh1611.pdf>. Acesso em 26 dez. 2022.
- SANTIN, Janaína Rigo; NASCIMENTO, Anna G. Patrimonialismo na Gestão Pública: o caso do Brasil. *RJLB – Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ano 5, v. 6, p. 1157-1178, 2019. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1157_1178.pdf. Acesso 26 dez. 2022.
- SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna P. Participação e conselhos gestores municipais. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, [S. l.], v. 8, n. 16, p. 211–231, 2016. DOI: 10.14295/rbhcs.v8i16.349. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10665>. Acesso em: 26 dez. 2022.
- SANTIN, Janaína Rigo; SANTOS, Caroline N. O Coronelismo retratado na literatura brasileira: análise da obra “São Bernardo”, de Graciliano Ramos. *Estudios históricos (Rivera)*, v. 25, p. 1-22, 2021. Disponível em: <http://estudioshistoricos.org/25/eh2511.pdf>. Acesso 17 set. 2022
- SANTIN, Janaína Rigo. *Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do Poder Local*. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS. ISSN 1982-4602. Disponível em: https://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaina_rigo_santin.pdf. Acesso em 26 dez. 2022

RODIGHERI, Bruno; SANTIN, Janaína Rigo. Poder Local e orçamento participativo em município do norte do Rio Grande do Sul, Brasil: estudo de caso. *Juris Plenum Direito Administrativo*, v.1, p.49-70, 2019.

SANTIN, Janaína Rigo; LEIDENS, Letícia Virgínia. Direito internacional privado e poder local: a necessária valorização de soluções regionais para conflitos globais. *Revista História: Debates e Tendências*, v.18, p.392 - 407, 2018. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/8596/114114257>. Acesso em 26 dez. 2022.

SANTIN, Janaína Rigo; SANTOS, Laura Covatti dos. Poder Local e Socioambientalismo: a relação entre o cidadão e o meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, v.4, p.19 - 37, 2018. DOI:10.26668/indexlawjournals/2525-9628/2018.v4i2.4794.

SANTIN, Janaína Rigo; FAVRETTO, Mariane. Poder Local, Participação Popular e Clientelismo. *Direito, Estado e Sociedade*, p.126-148, 2017. Disponível em: <http://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/551/476>. Acesso em 26 dez. 2022.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *Risco Ecológico Abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável*. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

OLIVEIRA, Luiz Antonio Pinto de; OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.