



UNIVERSIDADE BRASÍLIA – UNB
CENTRO DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA – CEAD
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL – GPM
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

NATANIEL DE SENA SOARES

**A IMPORTÂNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA O PLANO DIRETOR
ENQUANTO INSTRUMENTO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO DO
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, ESTADO DE GOIÁS**

Brasília – DF

2024

NATANIEL DE SENA SOARES

**A IMPORTÂNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA O PLANO DIRETOR
ENQUANTO INSTRUMENTO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO DO
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, ESTADO DE GOIÁS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro
de Educação à Distância como requisito parcial à
obtenção do certificado de especialista em Gestão Pública
Municipal

Data de aprovação: DD/MM/2024.

Prof^a. Dra.^a Vanessa Cabral Gomes
Orientadora

Prof. Dr. Jorge Luis Triana Riveros
Examinador

Brasília – DF
2024

RESUMO

No atual Estado Democrático de Direito a audiência pública se apresenta enquanto um mecanismo de participação popular na feitura, acompanhamento e fiscalização do Plano Diretor, ou seja, ela possibilita que os particulares possam saber quais os planos de mudança e alteração da cidade vão ser realizados, bem como, possibilita que possam apresentar reclamações e reivindicações. Considerando essa ponderação, o objetivo geral desta pesquisa é o de analisar a participação das pessoas nas audiências públicas do Plano Diretor, sua relevância e sua necessidade. Considerando esses aspectos, a pesquisa em questão vai ser desenvolvida mediante a análise de três momentos específicos, o primeiro deles vai abordar os aspectos históricos e sociais sobre a participação popular e as audiências públicas, compreendendo sua importância no desenvolvimento estrutural das cidades; o segundo deles vai discorrer sobre os aspectos conceituais e legais sobre o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade; o terceiro deles vai ter como foco o estudo do caso do município de Goiânia, mediante a interpretação de documentos públicos. No tocante ao seu aspecto metodológico a presente pesquisa qualitativa vai utilizar a revisão de bibliografia, principalmente a análise de literatura, artigos e notícias de jornais e revistas, juntamente com o estudo de caso concreto do município de Goiânia. Enquanto possível conclusão foi identificado que existe a práticas de atos de convocação, contudo, esses atos precisam ser revistos, uma vez que não estão atingindo a sociedade em seu conjunto, sendo voltados mais para alguns órgãos específicos e autoridade governamentais.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Plano direto. Audiência pública. Gestão administrativa. Participação popular.

ABSTRACT

In the current Democratic State of Law, the public hearing is presented as a mechanism for popular participation in the creation, monitoring and inspection of the Master Plan, that is, it allows individuals to know which plans for change and alteration of the city will be carried out, as well as enabling them to present complaints and demands. Considering this consideration, the general objective of this research is to analyze people's participation in the public hearings of the Master Plan, its relevance and its need. Considering these aspects, the research in question will be developed through the analysis of three specific moments, the first of which will address the historical and social aspects of popular participation and public hearings, understanding their importance in the structural development of cities; the second of them will discuss the conceptual and legal aspects of the Master Plan and the City Statute; the third of them will focus on studying the case of the municipality of Goiânia, through the interpretation of public documents. Regarding its methodological aspect, this qualitative research will use a bibliographical review, mainly the analysis of literature, articles and news from newspapers and magazines, together with the concrete case study of the municipality of Goiânia. As a possible conclusion, it was identified that there are practices of convocation acts, however, these acts need to be reviewed, since they are not reaching society as a whole, being aimed more at some specific bodies and government authorities.

Keywords: Constitutional Law. Direct plan. Public hearing. Administrative management. Popular participation.

SUMÁRIO

1.	7
2.	Erro! Indicador não definido.
2.1	OS ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIAIS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR 7
2.2	A AUDIÊNCIA PÚBLICA ENQUANTO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR 11
3	19
3.1	OS ASPECTOS JURÍDICOS E CONCEITUAIS SOBRE O ESTATUTO DA CIDADE 18
3.2	CONCEITO E CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL 22
4	28
5	31
6. CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS	39

1. INTRODUÇÃO

Frente a percepção do cotidiano social e das contínuas notícias de opinião divulgadas em jornais de grande circulação, percebe-se ser comum a população exercer uma cobrança excessiva sobre os parlamentares em relação às decisões, projetos e leis aprovados, principalmente quando se trata de modificações que afetam a estrutura do Município, entretanto, quando a lei especificamente permite e anseia que a comunidade participe de algo tão relevante o fato não acontece (Alves, 2000).

Uma dessas condições é a possibilidade da sociedade civil participar dos debates que permeiam a feitura, execução e fiscalização do Plano Diretor de uma cidade, o qual, em conformidade com as normas constitucionais e infralegais, deve ser estruturado e executado possibilitando uma gestão democrática, ou seja, viabilizando a participação da sociedade nos debates para a sua feitura e durante a sua execução e quando da prestação de contas da gestão pública (Dallari, 2002).

Para tanto, o objetivo geral é o de analisar a participação das pessoas nas audiências públicas, sua relevância e sua necessidade, razão pela qual a pesquisa em questão se mostra relevante, pois ela tem o intuito de considerar a existência de uma relação entre as obrigações da gestão pública e a participação dos cidadãos por meio das audiências públicas, haja visto ser esse o mecanismo e o acesso para dar voz às necessidades da população, possibilitando reivindicações e fiscalização das contas públicas.

Essa análise será realizada considerando a participação das pessoas no caso concreto do município de Goiânia, o qual aconteceu mediante a elaboração do Projeto de Lei Complementar nº 23/2019, o qual foi convertido na Lei Complementar nº 349, em 2022, trazendo vigência ao Plano Diretor do município de Goiânia.

No tocante aos seus objetivos específicos, espera ser possível verificar quais novas atitudes podem ser tomadas na mudança de comportamento do poder público para melhorar a participação social. Bem como, se buscará verificar se a audiência pública é eficaz ao viabilizar a participação social.

De acordo com Gil (2017), pela análise preliminar da documentação é preciso verificar se em razão da parca participação social, ou por falta de conhecimento, as pessoas acabam não tendo a adequada participação nas audiências públicas, bem como, desconhecem sua existência e sua importância. Assim, essa pesquisa serve para mostrar que é pertinente que os cidadãos tenham o conhecimento e saibam da

possibilidade de poderem participar do Plano Diretor em todas as suas fases, seja na sua formulação, na sua execução e na prestação de contas.

Outrossim, o tema se justifica porque o Plano Diretor norteará a cidade durante dez anos, estipulando alterações e possíveis mudanças em seu esqueleto, suas urgências, suas possibilidades de crescimento e de acesso. Considerando esses aspectos, a apresentação dos resultados verificados vai acontecer por meio de três momentos específicos e complementares entre si. O primeiro deles vai abordar os aspectos históricos e sociais sobre a participação popular e as audiências públicas, compreendendo sua importância no desenvolvimento estrutural das cidades.

No segundo momento, o objetivo é o de discorrer sobre os aspectos conceituais e legais sobre o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade. Enquanto o terceiro momento vai ter como foco o estudo do caso do município de Goiânia, mediante a interpretação de documentos públicos.

No tocante ao seu aspecto metodológico a presente pesquisa qualitativa vai utilizar a revisão de bibliografia, principalmente a análise de literatura, artigos e notícias de jornais e revistas, juntamente com o estudo de caso concreto para demonstrar a importância da audiência pública para possibilitar ao cidadão uma participação democrática na gestão pública das cidades.

2. OS ASPECTOS HISTÓRICO-SOCIAIS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Antes de adentrar aos aspectos atuais e recentes sobre a atual utilização e execução da audiência pública se mostra pertinente adentrar e compreender como esse mecanismo se relaciona e está atrelado com a participação popular, possibilitando demonstrar como o povo deve estar participando de forma efetiva das decisões tomadas pelos governos, principalmente quando envolvem alterações na estrutura das cidades.

2.1 OS ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIAIS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Antes de adentrar aos aspectos específicos do presente trabalho, se mostra pertinente entender o contexto histórico sobre a participação popular, o qual se

apresenta enquanto um termo específico das ciências sociais, sendo pontuado por Valla (1998) como sendo a possibilidade de haver uma participação de classes populares em determinados momentos ou acontecimentos governamentais realizados com base na atividade pública da administração.

Nesse sentido, Alves (2000) pontua como a participação popular está interligada com o processo de formação histórico-social do território brasileiro, uma vez que, por conta do processo escravocrata, durante os primeiros séculos, a sociedade estava fragmentada em agrupamentos, pois cabia à Casa Grande determinar o funcionamento estrutural, enquanto a Senzala deveria apenas cumprir e seguir as regras estipuladas, logo, não havia de se falar em qualquer justa participação dos administrados sobre as decisões tomadas pelos administradores, quanto menos em direitos iguais.

Portanto, cabia aos povos excluídos da participação política, tais como, pobres, negros, indígenas, imigrantes e mulheres, apenas a submissão, ou seja, a sujeição quanto às determinações e legislações excludentes, as quais impossibilitavam o direito de votar e ser votado, bem como, impossibilitavam a existência de participação dessas minorias nos atos de gestão que eram executados e realizados considerando os processos de urbanização (Alves, 2000).

Para Alves (2000), esse processo excludente começou com a estruturação das sesmarias, posteriormente substituídas pelas capitanias hereditárias, as quais possibilitaram a formação dos latifúndios, viabilizando a formação de uma estrutura de dominação, na qual os grandes proprietários vieram a se tornar os detentores de toda a base do poder político e da contínua manutenção e controle do poder estatal.

Esse processo de formação territorial, conforme apontado por Alves (2000) e Valla (1998), será o viabilizador dos processos de urbanização, tanto rurais, quanto urbanos, totalmente descontrolados e sem que existisse qualquer mecanismo ou sistema de organização, principalmente com o fim do processo escravocrata em 1888, quando haverá a legalização da liberdade, cabendo aos outrora escravizados procurarem meios e mecanismos para conseguirem sobreviver e se desenvolver, sem qualquer auxílio do Estado.

Referido processo de exclusão social e de uma urbanização descontrolada, como abordado por Valla (1998) e Alves (2000), na qual as classes desfavorecidas eram apenas obrigadas a obedecer, sem a possibilidade de qualquer participação, ou mesmo de fazer reivindicações, foi mantido pela modificação cíclica e contínua do

sistema capitalista, o qual abandonou as produções de *plantations* para se reinserir nos processos de industrialização, o qual contou com uma mão de obra barata e contínua, composta pelos outrora escravizados.

No Brasil, essa mudança ocasionada pelas transformações do processo capitalista vai resultar no adensamento da urbanização, juntamente com o crescimento das cidades, tendo como centro, as indústrias, pertos das quais os trabalhadores vão firmar suas residências e moradias, constituindo famílias, as quais vão começar a demandar prestação de serviços básicos à dignidade humana (Valla, 1998). Segundo Valla (1998) e Alves (2000), esses processos vão demandar dos Governos uma atuação direcionada à administração das pessoas e à garantia dos seus direitos, principalmente com o advento do Estado Democrático de Direito e com a obrigação de garantia do bem-estar aos administrados.

Igualmente, de acordo com Rocha (2019) e Santos e Avritzer (2003) essa nova forma de organizar a gestão das sociedades é o objetivo do atual aspecto democrático do Estado, o qual visa trazer garantia e materialidade para o exercício da cidadania. No aspecto legal, essa percepção pode ser encontrada no art. 1 da Constituição Federal de 1988, o qual elencou dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil, tanto a cidadania, quanto a dignidade da pessoa humana, portanto, é preciso considerar o exercício da cidadania enquanto um direito inerente para toda e qualquer pessoa (Brasil, 1988).

Nesse cenário, conforme demonstrado por Valla (1998) os processos de mudança nas funcionalidades do Governo passaram a possibilitar o surgimento e as exigências para participação popular nos atos de gestão. Desse modo, a participação popular deve ser compreendida enquanto mecanismo da viabilidade para a participação das classes menos favorecidas em processos decisórios, de organização e estruturação da gestão das cidades, ou seja, é uma forma de possibilitar aos povos outrora excluídos e desfavorecidos a garantia para o exercício do direito à igualdade e à legalidade.

Contudo, apesar da garantia da legalidade, tais direitos precisam ser materialmente garantidos, sendo preciso haver a existência de mecanismos prático e efetivos para o seu exercício, pois, como apontado por Santos e Avritzer (2003), esses direitos não se relacionam apenas com direitos e obrigações, mas com o modo e os mecanismos colocados à disposição das pessoas, possibilitando uma participação, cooperação, fiscalização e análise das decisões públicas.

Sobre a participação dos partidos políticos frente a participação popular, Soares (1997, p.131) pontua alguns aspectos específicos sobre o modo como os partidos políticos, no Brasil, acabam não se preocupando com a execução de uma função intermediária, ou seja, eles se preocupam com as questões públicas, pensando a totalidade, contudo, acabam esquecendo da questão individual, principalmente da participação dos cidadãos nos atos políticos praticados durante a gestão.

Ao considerar esse apontamento crítico, Soares (1937), declara ser ele uma das razões pela qual inexistia um meio específico de possibilidade da racionalização dos interesses particulares quando as autoridades públicas estão atuando e cuidando da coisa pública, assim, enquanto possível saída, coube à legislação impor a inclusão de mecanismos adequados e específicos para efetivar e garantir o aspecto formal da participação democrática nos atos de gestão.

Noutro sentido, Riani (2013) realizou um estudo considerando o cenário político brasileiro, em seus resultados ele traz aspectos históricos específicos sobre a importância da participação popular, apontando que ela apenas começou a ser efetivada no final da década de 1980 e início da década de 1990, quando o Estado do bem-estar social sofre diversas mudanças em seu funcionamento. Ao prosseguir, Riani (2013) traz apontamentos sobre como os aspectos históricos influenciaram diretamente na disseminação do pensamento neoliberal, pois, é por meio desse pensamento que o Estado vai passar a estruturar uma concepção de que as decisões estatais não mais podem estar centralizadas em dispor de todas as estipulações e determinações sociais no tocante aos aspectos econômicos, jurídicos, políticos e sociais.

De acordo com o estudo divulgado por Riani (2013), essa nova forma de pensar a participação do Estado na gestão social, estará voltada para buscar a efetivação do bem-estar social, viabilizando a redução da atuação estatal direta em questões sociais e em interferência direta em questões empresariais ou industriais, uma vez que o Estado atuava tanto enquanto gestor, quanto enquanto *player* no mercado empresarial, assim, o objetivo direto é a máquina pública se voltar para cuidar do bem-estar da nação.

Como posto por Riani (2013) e Valla (1998), ao considerar como a atual estrutura da máquina pública utiliza as verbas e os recursos públicos para cuidar e garantir o acesso igualitário de todos os administrados aos recursos sociais, exsurge

a importância da participação popular, principalmente mediante a participação das classes sociais menos favorecidas, ou com maior dificuldade de acesso a recursos básicos como educação, dinheiro e saúde.

Assim, segundo Valla (1998, p.9) a participação popular vai pressupor a existência de múltiplas ações as quais devem ser desenvolvidas e estruturadas para possibilitar e garantir a “formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.)”, principalmente quando se considera a melhoria das cidades, projetos nos quais as classes menos favorecidas devem estar inseridas.

Os processos de modernização das cidades, segundo Valla (1998) se apresentam enquanto o principal momento para se considerar a importância da participação popular, principalmente das classes menos favorecidas, ou que se encontram em localidades nas quais o desenvolvimento e a modernização são mais demorados, pois, essas mudanças devem ter em consideração a melhoria das condições básicas, como saneamento, saúde pública, educação de qualidade e tratamento de água e esgoto, os quais devem ser realizados para toda e qualquer pessoa.

Por essa razão, seguindo em conformidade com Valla (1998), Alves (2000) e Riani (2013) o mecanismo de participação popular tem a finalidade de garantir a existência de instrumentos que venham para efetivar e viabilizar uma participação democrática, bem como, visam possibilitar que as classes menos favorecidas consiga estar ativamente relacionadas e engajadas com os projetos de mudança e alteração que podem e vão ser executadas em suas cidades, possibilitando não apenas a participação democrática, mas, também, a reivindicação de acesso aos mesmos direitos e a adequada destinação de verbas públicas para a execução desses projetos.

2.2 A AUDIÊNCIA PÚBLICA ENQUANTO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Em conformidade com o entendimento exposto por Rocha (2019), Riani (2013) e Santos e Avritzer (2003), para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, não basta que os entes públicos possibilitem o desenvolvimento dos direitos civis e possam exercer uma adequada administração pública, pois o conceito de democracia envolve não apenas o direito e a obrigação de votar nas eleições, mas,

também de possibilitar aos cidadãos a plena participação nas decisões tomadas pelo Estado, o qual exerce suas atividades por meio de seus representantes eleitos.

Por sua vez, o artigo publicado por Riani (2013) traz as razões para haver uma participação mais ativa dos particulares, uma vez que seu direito político não deve ficar restrito apenas à obrigação de votar, é preciso possibilitar e dispor de mecanismo capazes de possibilitar uma participação mais ativa dos particulares nas decisões e na gestão da coisa pública, principalmente no tocante às políticas públicas, as quais devem ser geridas e estruturadas tendo a participação ativa do grupo para o qual ela se destina. Para tanto, o Brasil acabou por formular um primeiro documento intitulado como “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (Brasil, 1995).

O “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” foi constituído com a finalidade do Estado poder se reajustar em suas funções básicas, tendo como objetivo a busca pela promoção e correção das desigualdades sociais, uma vez que, antes do ano de 1995, “ele havia se desviado da sua função de administrador para adotar um modelo de desenvolvimento baseado na participação direta nos setores produtivos, tendo resultado em esgarçamento dos serviços públicos”, afetando, de forma contínua, os setores menos favorecidos da sociedade (Brasil, 1995, p.5). Enquanto consequência desses atos, agravou-se a crise fiscal já existente, e aumentou a inflação (Brasil, 1995).

Riani (2013) vai denominar esse momento de reestruturação do modo de gestão do Estado, o qual teve como objetivo chamar os entes federativos para cumprirem com suas obrigações frente a todos os cidadãos, principalmente quando se considera o exercício da cidadania, cabendo ao Estado possibilitar que toda e qualquer pessoa possa fazê-lo, bem como, disponibilizando o acesso e os mecanismos para o seu exercício. Assim, “a reforma da administração pública foi realizada com o objetivo de ter como foco o exercício da cidadania, possibilitando aos particulares uma maior prestação do serviço, bem como, a clareza nos atos praticados” (Brasil, 1995, p. 10).

Em análise do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” se mostra pertinente trazer à tona os objetivos relacionados com o exercício da cidadania, principalmente no tocante ao ampliamiento da participação popular nas decisões tomadas pelos entes públicos, pois o objetivo (4) estipula que se mostra inadiável para o Estado “a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior

abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais” (Brasil, 1995, p. 16).

No mesmo sentido do estudo formulado por Riani (2013), essa reforma do Estado acabou enriquecendo e promovendo o debate sobre qual a melhor forma de garantir a participação e o acesso dos cidadãos nas decisões tomadas pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo, principalmente quando se considera o modo como essas decisões e escolhas vão afetar a cidade e, por consequência, todo e qualquer particular vivendo naquela sociedade.

Para Riani (2013), essa percepção da necessidade de um liame havido entre uma carência social e a atuação da máquina pública que vai formular um programa ou serviço, abre espaço para a estruturação sobre os principais mecanismos capazes de garantir a participação democrática no exercício da cidadania por parte dos cidadãos, dentre esses mecanismos podemos citar a consulta popular, o orçamento participativo e a realização da audiência pública.

Assim, diversas propostas de Emenda Constitucional vão alterar a Constituição Federal de 1988 para resguardar a constitucionalidade desses mecanismos, dentre os quais é possível citar: o direito da participação popular, estando previsto dentre os direitos e garantias fundamentais insculpidos no art. 5º, em específico nos incisos XIV e XXXIII; a garantia aos direitos políticos no caput do art. 14, os quais são inerentes para toda e qualquer pessoa, bem como, estipulou em seus incisos que a participação popular poderá acontecer por plebiscito, referendo ou iniciativa popular; o parágrafo terceiro do art. 31, que garantiu a possibilidade e o direito de qualquer pessoa fiscalizar as contas apresentadas pelo município, cabendo ao ente federativo disponibilizar, pelo prazo mínimo de 60 (sessenta) dias, as informações para serem fiscalizadas, dentre outros constantes no art. 74, art. 194, inciso VII, art. 197, art. 198; do art. 204 a 206 , art. 216, art. 225, art. 227 e art. 231 (Brasil, 1988).

No mesmo sentido, é o posicionamento do trabalho formulado por Santin e Pandolfo (2017), ao abordarem como referida mudança constitucional acabou consagrando e estruturando o princípio constitucional da participação popular direta na gestão pública, o qual se tornou ainda mais crível com o advento da Lei Complementar nº 101, de 2000, nomeado como Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual estipulou a importância das audiências públicas enquanto mecanismo adequado

para trazer clareza aos atos praticados pela administração pública, os quais devem ser apresentados e informados para os cidadãos.

Essa clareza no tocante a transparência da gestão fiscal restou concretizada pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, ele traz a determinação de quais instrumentos vão ser considerados enquanto adequados e obriga o ente público a lhes conceder ampla divulgação, tanto de forma física, quanto digital. Dentre os instrumentos que a Lei de Responsabilidade Fiscal considera adequados para a transparência estão: “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias”; estão “as prestações de contas e o respectivo parecer prévio”; bem como todo e qualquer “Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal” (Brasil, 2000).

Por sua vez, o inciso I do parágrafo primeiro do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, traz que uma das formas de assegurar a transparência legalmente exigida será com o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. Além disso, o inciso II e III ainda estipulam a obrigação de haver uma “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”, e que seja providenciada a “adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A” (Brasil, 2000).

Ainda no âmbito federal, importa trazer a referência da Lei nº 9.784, de 1999, a qual trouxe em seu art. 32 que “antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo”. Portanto, segundo a Lei nº 9.784, de 1999, há uma regra geral estipulando seja realizada a audiência pública quando for constatado a relevância social de determinada matéria (Brasil, 2000).

Nesse sentido, assiste razão o posicionamento exarado por Santin e Pandolfo (2017), ao considerarem que a audiência pública se demonstra enquanto um dos principais instrumentos capazes de garantir e efetivar a participação popular, além de garantir a realização de um ato transparente, conforme as exigências legais constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, pela sua realização as pessoas

vão poder participar da elaboração inicial das legislações, bem como, vão poder acompanhar o cumprimento das obrigações e objetivos.

Em conformidade com o entendimento construído por Santin e Pandolfo (2017), pode-se considerar que a audiência pública mecanismo pode ser compreendida enquanto tendo a capacidade de permitir a participação de todo e qualquer cidadão em determinadas decisões administrativas ou discussões de legislações futuras, as quais tenham a possibilidade de atingir, de forma direta ou indireta a sua existência, assim, suas solicitações, opiniões e ponderações devem ser analisadas e apreciadas pelo Poder Público.

Ao abordarem o aspecto prático da audiência pública, Santin e Pandolfo (2017) o entendem enquanto um instrumento específico, o qual poderá ser utilizado em diversos outros e situações exigidas em leis, tais como, durante a realização de alguma licitação (art. 39 da Lei nº 8.666/1993), para a formulação e acompanhamento do Plano Diretor Municipal (art. 40, § 4º, da Lei nº 10.257/2001), nos casos de Processo Administrativo, mas apenas se o tema em análise estiver caracterizado enquanto de interesse geral, ou seja, podendo afetar o bem-público (artigos 31 a 35 da Lei nº 9.784/1999).

Por sua vez, ao promover uma percepção científica sobre a audiência pública, Perez (2009, p.168) traz em sua pesquisa uma construção conceitual, definindo-a “enquanto o instrumento capaz de garantir e efetivar a participação popular nos atos praticados pelos órgãos da Administração Pública”, todavia, ele se apresenta enquanto um ato de caráter não vinculante para os administradores, é meramente consultivo e serve para a exposição de opiniões, podendo ser realizado durante a fase de formulação em processos decisório. Para sua realização, é obrigatório a realização de uma sessão pública, devendo ser aberta para toda e qualquer pessoa que se apresente ou mostre que está interessada, seja para dar sua opinião ou solicitar explicações e esclarecimentos sobre o tópico a ser debatido e apresentado durante a sua realização.

De acordo com os trabalhos de Santin e Pandolfo (2017) e de Perez (2009), a audiência pública se apresenta enquanto uma das fases introdutórias que antecede a determinado processo decisório, ou seja, ela é vista enquanto instrumento capaz de poder influenciar ou resultar em uma decisão política, a qual será apresentada com legitimidade e transparência, pois terá como consideração os apontamentos apresentados e realizados frente uma sessão solene e pública. Por isso, entende-se

haver a importância na participação social, uma vez que, são os cidadãos quem detém a adequada percepção sobre o impacto que determinada construção ou alteração estrutural poderá desencadear em seu cotidiano.

Por outro lado, em sua pesquisa sobre a audiência pública Soares (2002) define o instrumento enquanto sendo uma fase dentro dos atos praticados antes de alguma decisão realizada pela administração, seja na gestão da coisa pública ou no aspecto legislativo. Em sua realização, o ato será praticado em razão da autoridade competente determinar a abertura de um espaço específico, no qual, toda e qualquer pessoa que assim o desejar, poderá entrar e participar, antes do encerramento daquela fase procedimental.

Ao abordar sua finalidade, Soares (2002), pontua a audiência pública enquanto sendo o momento frente o qual a autoridade terá condições de tomar uma decisão mais acertada, pois ela estará possibilitando um acesso igualitário para a disseminação e apresentação de opiniões. Contudo, as ponderações apresentadas pelo público não geram qualquer vínculo obrigacional, nem impõe que a autoridade decida ou escolha em conformidade com os apontamentos apresentados.

Ao analisar os dados divulgados por Santin e Pandolfo (2017) e de Perez (2009) e a definição e explicação apresentados por Soares (2002), pode-se perceber como a audiência pública se mostra enquanto um instrumento capaz de influenciar de forma direta na decisão a ser tomada, uma vez que, ela vai possibilitar à autoridade responsável pelo resultado uma percepção ampla de variadas interpretações ou concepções sobre o objeto a ser discutido ou modificado mediante a decisão vindoura. Todavia, é importante considerar que as opiniões apresentadas têm o significado de servirem meramente enquanto informativos, ou seja, elas não obrigam, nem vinculam, a tomada de qualquer decisão, mas, elas detêm o poder de influenciar na decisão a ser tomada, principalmente frente o clamor público sobre determinada matéria.

No mesmo sentido, merece percepção a pesquisa divulgada por Alves e Cruz (2020) ao compreenderem e estipularem a audiência pública enquanto um instrumento de garantia da participação popular, o qual traz a garantia de “processos participativos”, os quais vão além do simples direito cívico de votar e ser votado, pois, é por meio da participação social que as pessoas conseguem perceber uma gestão democrática, garantindo aos cidadãos a execução de “processos participativos”.

Por sua vez, de acordo com Neto (2006, p.358), as audiências públicas se apresentam enquanto importante instrumento de construção e promoção do debate e

do acesso às informações, uma vez que, determinada decisão administrativa ou legislativa pode ser tomada por pessoas que não vão ser afetadas diretamente por aquele ato, assim, “a relação entre Estado e sociedade civil contemporânea é muito mais consensual do que coercitiva, em especial no momento em que gera maior carga de confiança nas instituições jurídicas e políticas”, as quais devem visar e possibilitar o “desenvolvimento social, além de ser mais conveniente ao Estado atuar como parceiro do que como órgão de coerção”.

No mesmo sentido, Santin e Pandolfo (2017) demonstraram em sua pesquisa que a audiência pública é o instrumento adequado para materializar a participação popular, possibilitando que determinado tema ou assunto venha a ser decidido de forma conjunta por todos os participantes, uma vez que, ao servir enquanto mecanismos de acesso e disponibilização da informação, ela também melhora a convivência entre o Estado e os particulares, viabilizando uma convivência mais ética e transparente, a qual traz melhorias na comunhão social.

Ao prosseguirem nessa análise, Santin e Pandolfo (2017) defendem que a conjugação de esforços e esse contato direto entre as partes envolvidas (Estado e cidadãos) demonstra uma “inversão de valores” por parte do administrador, o qual, enquanto detentor do poder vai demonstrar e tornar claro quais os atos estão ou vão ser praticados, enquanto o cidadão tem uma percepção direta, além de poder opinar e colocar suas próprias ponderações durante a realização das audiências públicas.

Além disso, enquanto instrumento de cooperação entre as partes envolvidas, as quais vão conseguir promover diálogos entre si, a audiência pública vai de encontro aos ditames e fundamentos da Constituição Federal, principalmente na promoção da cidadania, pois conforme pesquisa publicada por Neto (2006), ela vai “aprimorar a governabilidade (eficiência)”, vai “propiciar mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses (justiça), proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade)”, bem como, acaba evitando “os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e, por isso, mais facilmente obedecidos (ordem)”.

Portanto, em atenção para as conclusões apresentadas por Santin e Pandolfo (2017) referidos instrumentos possibilitam uma aproximação da sociedade para com os setores detentores dos poderes estatais, os quais estão encarregados de tomar decisões sobre diversos aspectos envolvendo a vida e o desenvolvimento das pessoas, pois, é por meio das audiências públicas que as pessoas conseguem trazer

a realidade vivenciada pelos administrados, possibilitando uma outra percepção e um outro foco para o administrador, o qual acaba ponderando apenas sobre os aspectos técnicos, esquecendo-se dos aspectos sociais.

Frente os apontamentos dispostos sobre a importância e significado da audiência pública, os tópicos seguintes da presente pesquisa têm a finalidade de compreender como as audiências públicas, na formação do Plano Diretor, se mostram adequadas enquanto instrumentos necessários para a participação e análise das demandas sociais.

3 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR E SUA RELAÇÃO COM O ESTATUTO DA CIDADE

Esse ponto em específico terá a finalidade de abordar como a participação popular deve estar relacionada e relacionada de forma concreta com o Plano Diretor, pois este é o principal documento que trará definições e mudanças concretas na estrutura das cidades pelo prazo mínimo de 10 (dez) anos.

3.1 OS ASPECTOS JURÍDICOS E CONCEITUAIS SOBRE O ESTATUTO DA CIDADE

Segundo Santin e Pandolfo (2017), a audiência pública é um importante instrumento para a consagração do princípio da participação popular na gestão pública, o qual tem como um de seus instrumentos de viabilidade a realização da audiência pública. Sendo assim, o presente tópico tem a finalidade de abordar a importância do Plano Diretor, com a consequente análise da Lei nº 10.257, de 2001, e abordar a sua relação com o Estatuto da Cidade, direcionando o estudo para discutir sobre o caso concreto da cidade de Goiânia, localizada no Estado de Goiás.

Para a análise legislativa proposta, tomou-se como base o referencial teórico proposto por Dallari (2002), o qual pontua o modo para seguir de um panorama geral para um panorama específico, frente o qual se mostra pertinente compreender dois dos principais instrumentos para a organização e estruturação do desenvolvimento urbano, sendo o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. O primeiro vai traçar normas gerais de estipulação e manutenção da ordem pública, pensando o interesse social e buscando o bem-estar dos cidadãos, bem como, possibilitando o desenvolvimento da

sua cidadania, em equilíbrio com o crescimento demográfico, o saneamento básico e a proteção do meio ambiente (Brasil, 2001), enquanto o segundo, conforme apontamento de Dallari (2002), Villaça (1998) e Rezende e Ultramari (2007) ficará com a responsabilidade de fixar as principais regras e estratégias para o desenvolvimento econômico, social, político e de utilização do território de determinado Município.

Pela simples disposição dos aspectos que as pesquisas bibliográficas possibilitaram identificar, é possível analisar a importância e as características de como cada um dos instrumentos acima listados, bem como, compreender o modo como possuem a possibilidade de afetar e trazer modificações para a vida de qualquer pessoa, principalmente frente a realização de obras públicas de infraestrutura, dentre diversas outras decisões tomadas no âmbito legislativo ou executivo.

Adentrando de modo específico ao Estatuto da Cidade, referida legislação restou evidente pela publicação da Lei Nº 10.257, de 2001, a qual veio para servir enquanto mecanismo de regulamentação dos arts. 182¹ e 183² da Constituição Federal de 1988, visando estipular e determinar quais vão ser as diretrizes gerais da política urbana e social. Por sua vez, no parágrafo único, de seu art. 1º, o legislador estipulado que a sua finalidade é a de estabelecer “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001).

Ao realizar uma pesquisa com a finalidade de analisar e entender a importância do Estado da Cidade, Jereissati (2021) considerou esse instrumento legal enquanto o mecanismo que traz planejamento e foco para os atos que vão ser praticados durante a gestão do Governo sobre o desenvolvimento urbano, ou seja, sobre o crescimento demográfico e a disposição imobiliária e industrial, portanto, ele vai direcionar os caminhos do administrador, mostrando quais ações devem ser realizadas, para onde devem seguir, quais políticas públicas são necessárias naquele município, bem como, vai demonstrar a importância da prática de atos calcados em

¹ “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” (Brasil, 1988).

² “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (Brasil, 1988).

uma função social, em respeito aos ditames constitucionais, uma vez que, ir na contramão daquelas disposições é seguir na ilegalidades.

Portanto, referida legislação veio para estipular as principais normas e obrigações específicas sobre a política urbana, com o objetivo de promover o desenvolvimento adequado da função social da cidade e da propriedade privada, garantindo que todas as cidades tenham direito ao desenvolvimento sustentável, promovendo o acesso à terra urbana e à moradia, além de viabilizar o saneamento ambiental, a realização de uma infraestrutura urbana, de transporte e serviços públicos, bem como possibilitar a existência de espaços adequados para o lazer de todas as gerações, tanto das presentes, quanto das futuras (Brasil, 2001).

Contudo, para a existência e organização desse desenvolvimento, é obrigação dos representantes do povo a promoção de uma gestão democrática, a qual deve ser providenciada mediante a “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” (Brasil, 2001).

Ao tecer comentários sobre esse aspecto da legislação, a pesquisa desenvolvida por Jereissati (2021) demonstra como ela conseguiu cumprir com a função social que lhe foi determinada pela Constituição Federal, bem como, acabou ampliando os dispositivos constitucionais de referência, pois trouxe a confirmação sobre a importância e necessidade da atuação do próprio município ao pensar e apresentar proposta para o seu desenvolvimento urbano, razão pela qual o Estatuto da Cidade trouxe a existência de diversos instrumentos jurídicos à disposição do administrador, os quais servem para cuidar da questão urbana, da propriedade privada, da regulamentação do mercado de terras, trouxe aspectos específicos sobre o uso sustentável do meio ambiente e direcionou princípios específicos de inclusão social.

Ainda em sua análise sobre o estudo do Estatuto da Cidade, Jereissati (2021) demonstrou como a regulamentação realizada veio para regulamentar e estipular como os municípios podem e devem promover a sua própria política urbana, propondo um arcabouço de estratégias e ações, as quais podem ser executadas pelo próprio Poder Público ou em conjunto com a sociedade civil e a iniciativa privada, ou seja, garantindo uma participação conjunta e igualitária de todos. Contudo, ao abordar essa participação, Jereissati (2021) demonstra em sua pesquisa a importância das ações

praticadas estarem voltadas à questão social, ao bem-estar do município, ou seja, sem fugir da sua função social, e da garantia do acesso igualitário aos centros urbanos e da existência de moradias dignas e de acessibilidade para todos.

Pela leitura e análise do Estatuto da Cidade, percebe-se como ele traz uma estipulação sobre os aspectos legais no tocante à competência para legislar, complementando os dispositivos constitucionais e estipulando como ficará a competência da União no tocante às normas de políticas urbana, principalmente considerando que essas políticas devem ser exercidas por todos os entes federativos (Estado, União, Municípios e o Distrito Federal), portanto, as normas gerais de política urbana devem ser iguais para todos eles (Brasil, 2001).

Em seu art. 4º, o Estatuto da Cidade estipula quais os instrumentos específicos para a execução e planejamento da política urbana, sendo: (i) os “planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”; (ii) o “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”; (iii) o “planejamento municipal”, dentre os quais merece destaque a alínea (a), pois ela estipula enquanto um desses instrumentos a obrigatoriedade de realização do “Plano Diretor”; os (iv) “institutos tributários e financeiros”; os (v) “institutos jurídicos e políticos”; e, o (vi) “estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)” (Brasil, 2001).

Ao trazer uma análise desses instrumentos no estudo realizado, Jereissati (2021) declara que eles são o meio pelo qual o administrador consegue organizar o planejamento da cidade, ou seja, direcionando o seu desenvolvimento, exigindo do Poder Público e dos particulares uma cidade estruturada em garantias de direitos, para tanto, deve haver o combate a práticas capazes de trazer desigualdade entre os particulares, tais como a especulação imobiliária, a divisão estrutural e segregação das parcelas sociais com base em classes, ou seja, é preciso que o planejamento, mediante a execução dos instrumentos listados no Estatuto da Cidade venha para garantir o cumprimento da função social da propriedade, a garantia da participação de todos e da construção de uma cidade ecologicamente sustentável.

Por conseguinte, o Estatuto da Cidade, ainda vai estipular normas gerais sobre a organização e infraestrutura das cidades, traz regras específicas sobre “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”, da possibilidade de estipulação “do IPTU progressivo no tempo”, da possibilidade de ser realizada a “desapropriação com pagamento em títulos”, da possível realização da “usucapião especial de imóvel

urbano”, do exercício do “direito de superfície”, bem como, diversos outros aspectos capazes de afetar não apenas a cidade em sua estrutura, mas também os particulares em seu modo de vida, em seus direitos e na sua localidade de ocupação (Brasil, 2001).

Entretanto, ao presente estudo, não se mostra pertinente o aprofundamento em cada um dos aspectos específicos sobre as demais normas de impacto na estrutura das cidades, nas moradias e no exercício ao direito uso da terra, o que se mostra pertinente é a obrigatoriedade insculpida no inciso II do art. 2º, ao exigir uma gestão democrática com a participação popular, e a obrigatoriedade dos municípios de confeccionarem um Plano diretor enquanto mecanismo de política urbana (art. 4º, inciso III, “a”) (Brasil, 2001).

Assim, a regra geral estipulada no Estatuto da Cidade traz a exigência e a obrigatoriedade de haver a participação popular e das associações que possam representar importantes segmentos da comunidade, em três momentos específicos da realização de quaisquer dos projetos e programas específicos de política urbana (Brasil, 2001). O primeiro momento deve acontecer durante a formulação – ou seja, durante a estruturação e definição das normas –, o segundo, é durante a execução – enquanto as normas aprovadas estão sendo desenvolvidas, implementadas e executadas –, e, o terceiro momento, é o acompanhamento – a fiscalização anterior e posterior, tanto para verificar se as estipulações foram cumpridas, quanto para verificar os gastos realizados, tendo acesso à prestação de contas (Brasil, 2001).

3.2 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Conforme pontuado, uma das formas de garantir essa gestão democrática, principalmente durante a formulação das legislações é por meio da realização das audiências públicas, contudo, se mostra pertinente abordar a sua relação para com o Plano Diretor.

No seu aspecto histórico, segundo pontuado por Villaça (1999), o Plano Diretor está diretamente relacionado com o planejamento urbano, tanto que a sua denominação foi escolhida considerando que a aplicação da palavra “plano” deveria denotar os aspectos mais “globais” e “gerais”, ou seja, representando o conjunto, servindo enquanto condutor de estruturação da urbanização das cidades, sendo um instrumento pensado em razão das necessidades por organização estrutural do

desenvolvimento urbano e crescimento das cidades, tanto em nível populacional, quanto pessoal.

Por conseguinte, coube à Constituição Federal de 1988 definir o Plano Diretor como sendo um “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, bem como, em seu art. 182, parágrafo primeiro da Carta Magna, estipula que ele é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal (Brasil, 1988). Por sua vez, considerando o último censo do IBGE, no ano de 2022, foi constatado que o município de Goiânia tem mais de um milhão de habitantes, logo, ele tem a obrigação de executar um Plano Diretor (IBGE, 2022).

A previsão legal de obrigatoriedade do Plano Diretor se encontra estipulado no Capítulo III do Estatuto da Cidade, o qual exige em seu art. 39 que a propriedade urbana deve ser utilizada cumprindo à sua função social, a qual será identificado quando houve o cumprimento das necessidade e exigências da cidade, as quais devem ser apresentadas no Plano Diretor, o qual deve assegurar o atendimento às necessidades de toda e qualquer pessoa, objetivando uma boa qualidade de vida e a disseminação da justiça social (Brasil, 2001).

Por sua vez, o art. 40 do Estatuto da Cidade exige que o Plano Diretor seja aprovado mediante uma lei municipal específica, a qual deve ser utilizada para promover o desenvolvimento dos demais documentos próprios ao planejamento municipal, quais sejam, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Ou seja, eles devem ser formulados com o objetivo de trazer cumprimento e efetividade às previsões dispostas no Plano Diretor (Brasil, 2001).

Após a publicação da lei municipal que deu vigência ao Plano Diretor, o Estatuto da Cidade exige que ele seja revisto, de forma obrigatória, no mínimo a cada 10 (dez) anos (Brasil, 2001). Sobre esse apontamento legal, Rezende e Ultramari (2007) pontuam em sua pesquisa a intenção do legislador em trazer a obrigação de o Poder Público rever as disposições do Plano Diretor de 10 (dez) em 10 (dez) anos, contudo, nada impossibilita que uma revisão aconteça em um período menor, contudo, pontuam um descuido do legislador, o qual não pontuou quem ou de que forma acontecerá essa revisão.

Por conseguinte, o Estatuto da Cidade, ao trazer as disposições legais sobre o Plano Diretor trouxe a exigência de que a sua elaboração e a sua fiscalização contem com a participação de toda a população e das associações que possam

representar importantes segmentos sociais. Para a realização dessa participação pública, o Estatuto da Cidade exige a promoção de audiências públicas e debates, os quais devem ser realizados com a possível participação de toda e qualquer pessoa, além disso, é legalmente obrigatório a publicidade dos documentos produzidos e a possibilidade do acesso a esses documentos por qualquer pessoa que o solicite ou se mostre interessada (Brasil, 2001).

Em complemento com as ponderações legais apresentadas ainda se mostra pertinente compreender sobre os aspectos conceituais e científicos próprios do Plano Diretor, o qual, em conjunto com o Estado da Cidade são instrumentos que se relacionam com o planejamento urbano, visando conforme proposto na pesquisa publicada por Rezende e Ultramari (2007) e por Lacerda (et al, 2005) ordenar a ocupação dos espaços urbanos, o qual deve ser pensado considerando a existência dos agrupamentos já existentes e dos recursos dispostos naquela delimitação geográfica.

Ou seja, é preciso possibilitar aos particulares estarem e terem acesso ao mínimo existencial para conseguirem desenvolver, estruturar e habitarem de forma adequada e racional o local por eles adquirido, portanto, é por meio do desenvolvimento e da estruturação que se saberá quais locais vão ser destinado para moradia, quais vão ser destinados para construções de órgãos públicos, dentre outros (Rezende; Ultramari, 2007).

Nesse sentido de compreender o significado do Plano Diretor, merece atenção os dados apresentados por Rech (2014) e por Villaça (1998), pois eles conseguem apontar que uma das finalidades do Plano Diretor é a de ser construído enquanto um instrumento que visava aglutinar toda e qualquer mudança ou reestruturação almejada pelo município, devendo regulamentar dispositivos específicos de regularização fundiária, de planejamento ambiental, de parcelamento do solo e outros, tendo a finalidade de acabar ou inviabilizar o monopólio imobiliário de loteamentos por parte do Poder Público, viabilizando a existência e convivência de diversas iniciativas nesse sentido, cabendo ao Poder Público apenas a regulamentação dessa atividade.

Nesse sentido, corroborando o posicionamento de Rech (2014), vale atenção ao posicionamento de Rezende e Ultramari (2007) ao adentrarem aos aspectos conceituais sobre o Plano Diretor, pois defendem que a sua existência adveio considerando a criação de um instrumento capaz de influenciar na política de

ocupação urbana, servindo, juntamente com o Estatuto da Cidade enquanto instrumento de combate ao aumento da especulação imobiliário, contudo, são poucos os estudos realizados nesse sentido, não sendo possível trazer certeza quanto a esse objetivo, mas o Plano Diretor visa modificar e trazer maior igualdade para a estrutura fundiária do município.

Pertinente ainda considerar que antes do advento do Estado da Cidade e da Constituição Federal, de 1988, Dallari (2002) consegue trazer em sua pesquisa como o Plano Diretor era utilizado enquanto um instrumento que aglutinava diversas matérias e aspectos estruturais de interesse local, mas sem uma racionalidade ou organicidade, condição que o tornava confuso e excessivamente expansivo, pois não tinha uma delimitação ou estipulação limitadora, sua estrutura não tinha uma finalidade específica, apenas concentrava todas as questões normativas.

Por sua vez, Rech (2014, p.78) consegue demonstrar as mudanças sofridas pelo Plano Diretor ao longo dos anos, assim, em suas pesquisas ele demonstrar que, atualmente, o Plano Diretor é compreendido e definido como sendo um instrumento cujo objetivo central é estruturação da organização habitacional das cidades, se apresentando enquanto “o instrumento básico da política urbana municipal”, devendo ser formulado e estruturado contando com a participação popular, visando atender a sociedade em seus necessidades sociais, atendendo à realização da função social da propriedade e propondo objetivos alcançáveis, os quais se mostrem capazes de atender o desenvolvimento do município, tanto no urbano, quanto no rural, devendo ter a finalidade de resguardar e garantir a promoção de uma justiça social, servindo na luta contra a pobreza, a marginalização e possibilidade a erradicação das desigualdades sociais.

Nesse sentido, ao analisar as características do Plano Diretor, Dallari (2002) demonstra que, atualmente, ele sofreu uma mudança significativa, pois teve uma redução de abrangência, ou seja, ele não pode mais tratar sobre todo e qualquer assunto específico dos municípios, razão pela qual acabou sendo revestido de uma significativa importância jurídica, pois, as estipulações nele contidas se mostram necessárias e suficientes para trazer uma possibilitar uma reestruturação no desenvolvimento urbano e rural, principalmente nas disposições e ocupações das propriedades privadas.

Por sua vez, para Villaça (1998) a construção e percepção do conceito de Plano Diretor é algo complexo e para o qual não há um consenso, entretanto,

aglutinando as concepções de Villaça (1998, p.2) e aquelas apresentadas por Dallari (2002) e por Rech (2014), pode-se compreender o Plano Diretor como sendo o documento que transmite “um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa, da cidade, do município e de sua região”, vindo ainda a trazer proposta para a presente e futura organização e distribuição espacial do solo urbano, dispondo sobre a construção da rede de infraestrutura necessária para o desenvolvimento e crescimento da cidade, apresentando proposta tanto de médio, quanto de curto e longo prazo.

Todavia, de forma diversa daquela proposta por Dallari (2002) e Rech (2014) em suas pesquisas, Rezende e Ultramari (2007) demonstram que os objetivos do Plano Diretor são possíveis problemas para a sua efetividade e seu adequado direcionamento, principalmente no tocante aos regramentos e questões territoriais e de ocupação do solo, pois, conforme apontado elas acabam gerando um confronto entre os produtores imobiliários e os objetivos de ocupação da propriedade de forma a cumprir sua função social e garantir o direito de moradia previsto em âmbito constitucional.

Nessa mesma concepção crítica, Villaça (1998) consegue demonstrar os possíveis equívocos cometidos por alguns administradores e operadores de gestão, os quais acabam percebendo o Plano Diretor de forma rasa e optam por perceber e analisar apenas sua versão reduzida, pois abordam apenas os aspectos físicos do território administrados, ou seja, acabam não promovendo um diagnóstico completo de todo o conjunto físico e das possibilidades de crescimento regional.

Assim, seguindo no mesmo sentido de Rezende e Ultramari (2007), Pfeiffer (2000) e Lacerda (et al, 2005) entendem que o Plano Diretor, deve ser formulado contando com a existência de um propósito voltado para a gestão da coisa pública, ou seja, para a estruturação de uma cidade eficiente e que cumpria com os ditames constitucionais da justiça social, portanto, ele deve promover e favorecer o desenvolvimento social e econômico, mas pensando a distribuição igualitária de recursos considerados escassos, por isso a importância de uma boa gestão, a qual deve ser estruturada considerando o planejamento e a participação popular.

Como pontuado por Valla (1998) e Alves (2000), ao trazerem os aspectos históricos sobre a participação popular, é possível compreender a sua importância e relação para a formação do Plano Diretor enquanto mecanismo de exercício da cidadania. Nesse sentido, em cartilha formulada e divulgada pelo Ministério das

Cidades, no ano de 2004, o Plano Diretor conta com a participação popular em sua formação, garantindo uma participação ativa do cidadão na realidade do município (Brasil, 2004).

Além disso, conforme apontado na cartilha do Ministério das Cidades é por meio da participação popular que haverá a democratização das decisões tomadas pelos administradores, pois haverá a participação direta dos administrados, bem como, possibilitará a existência de um trabalho compartilhado e conjunto, do Governo para com os particulares, todos contribuindo e se comprometendo com o desenvolvimento e o avanço da cidade (Brasil, 2004).

Por conseguinte, considerando que o Plano Diretor é um dos instrumentos de política urbana, o qual é obrigatório e se mostra legalmente obrigatório ao desenvolvimento social, estrutural, econômico e ambiental dos municípios, a sua feitura deve também ser bem criteriosa, principalmente no tocante à participação popular, por essa razão é preciso pensar a atual forma de gerenciamento da sua execução, visando uma melhoria na gestão pública municipal.

4 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O método científico é caracterizado enquanto a estipulação dos caminhos que vão ser realizados pelo pesquisador com a finalidade de alcançar determinados objetivos, para tanto, essa trajetória foi composta pela estipulação de um problema ou lacuna no conhecimento, para o qual se mostra necessário fazer uma adequada colocação do mesmo, possibilitando o seu estudo empírico ou teórico (Marconi; Lakatos, 2021).

Por meio da busca e compilação dos dados empíricos foi possível ao pesquisador identificar um problema de pesquisa específico, direcionando-o para o estudo de um caso concreto, seguindo de um aspecto geral para o específico. Assim, a apresentação do método vai direcionar para a análise dos materiais encontrados, os quais serviram para auxiliar e demonstrar algumas ponderações finais acerca do problema identificado (Marconi; Lakatos, 2021).

Considerando o caminho apresentado é preciso estipular a pesquisa, ou seja, qual a sua adequada classificação, juntamente com os procedimentos técnicos utilizados para a aglutinação de dados. De acordo com Gil (2017), a pesquisa pode

ser exploratória, descritiva e explicativa, a qual ainda poderá ser definida enquanto qualitativa e quantitativa.

No tocante à sua abordagem, a pesquisa em questão adotou a abordagem qualitativa, uma vez que o seu foco principal é o de investigar o caso do município de Goiânia para compreender a importância da audiência pública enquanto mecanismo que proporciona ao cidadão uma participação democrática na gestão pública das cidades, o qual, conforme pesquisa realizada por Souza e Souza (2014) e Pavezzi e Deus (2014) é um mecanismo adequado para essa finalidade, mas que precisa ser melhor estruturado e utilizado.

Igualmente, a pesquisa em questão, abordou questões específicas e próprias das ciências sociais fazendo uso da adoção do método dedutivo, por meio do qual, conseguiu trazer os aspectos gerais das principais teorias e legislações sobre o Plano Diretor, o Estatuto da Cidade, a importância da audiência pública, sua relação com a gestão democrática e a importância na participação popular quando das decisões administrativas das cidades, analisando-os frente aos fenômenos particulares do caso abaixo analisado.

Visando observar o caso houve a realização de pesquisa de campo, tendo sido realizada pela coleta de documentos mediante entrevista de grupo para a observação e participação na audiência pública realizada antes da aprovação do Plano Diretor do município de Goiânia³, a qual aconteceu em 04/01/2022, e após a aprovação do Plano Diretor, as quais ocorreram (i) 3 (três) vezes no ano de 2022, em 18/03, 15/06 e 12/12; (ii) 2 (duas) vezes no ano de 2023, em 02/05 e 04/07; e, (iii) 2 (duas) vezes no ano de 2024, em 22/03 e 26/03.

Posteriormente ao encerramento das audiências, o pesquisador conseguiu ter acesso às cópias de todos os documentos que foram produzidos e analisados para o desenvolvimento deste estudo, sendo eles: (i) Atas e lista de presença de todas as audiências públicas acima indicadas; (ii) cópias das publicações e dos convites enviados convocado as pessoas e os representantes da comunidade civil a participarem da audiência pública do dia 04/01/2022⁴.

³ Todos os procedimentos realizados para a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 23, de 15 de julho de 2019, podem ser acessados e encontrados junto ao sistema eletrônico da SUAP, por meio do processo de número 001343.2019-18, juntamente aos andamentos, toda a documentação aqui analisada poderá ser identificada, sendo de caráter público.

⁴ Por sua vez, todas as atas das audiências públicas podem ser encontradas através do link: https://suap.camaragyn.go.gov.br/processo_eletronico/consulta_publica/?csrfmiddlewaretoken=FuiSXclmaC2KNdEVLV1sAq9m0KVfWnKE1HDuG8UIH2NSS47wfZ3AijJhEJH6znO7&classificacao=305&assunto=P+.+L+.+C+.+N%C2%BA+00023%2F2019&interessado=&numero_protocolo=&ano=&consultapublicaprocesso_form=Enviar

Frente a investigação pormenorizada dos documentos acima indicados, os quais foram coletados em pesquisa de campo, fez-se uso do método dedutivo e comparativo para possibilitar a interpretação dos dados em conjunto com os conceitos e com o referencial bibliográfico levantado (Gil, 2017).

O método dedutivo foi utilizado em razão da sua possibilidade de condicionar a pesquisa em seguir de um aspecto particular para uma possível generalização, sendo este o presente objetivo, uma vez que, é esperado verificar o estudo do caso do município de Goiânia, para demonstrar a importância da participação popular (Gil, 2017).

Considerando os apontamentos de Gil (2017) sobre a pesquisa científica no âmbito social, a análise realizada se presta para possibilitar entender a relação da participação popular para com a gestão democrática sobre os atos praticados pela administração pública, principalmente no tocante ao Plano Diretor, pois, tanto durante a sua feitura, quanto durante a fase de prestação de contas, os atos são praticados durante a realização de uma audiência pública, possibilitando a participação de toda e qualquer pessoa.

A opção pelo estudo do caso concreto adveio exatamente em razão do seu caráter e do “propósito [...] de proporcionar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados” (Gil, 2017, p.55), uma vez que a finalidade não é trazer questões gerais e amplas que vão repercutir e afetar toda e qualquer população do mesmo modo, mas, de possibilitar compreender quais são os fatores que podem influenciar na tomada de decisões ou de comportamento quando se trata de mudanças significativas na mudança do modo de administrar.

Assim, considerando o objetivo geral da pesquisa social desenvolvida, é o presente momento para analisar os dados coletados sobre o caso

do município de Goiânia, sendo, a Ata e lista de presença da audiência pública realizada antes da aprovação do Plano Diretor, a qual aconteceu em 04/01/2022, e após a aprovação do Plano Diretor, as quais ocorreram por (i) 3 (três) vezes no ano de 2022, em 18/03, 15/06 e 12/12; por (ii) 2 (duas) vezes no ano de 2023, em 02/05 e 04/07; e, por (iii) 2 (duas) vezes no ano de 2024, em 22/03 e 26/03.

5 DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ACOMPANHAMENTO DO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE GOIÂNIA, ESTADO DE GOIÁS

Frente os pontos apresentados, o município de Goiânia tem a obrigação de realizar e executar um Plano Diretor, o qual está previsto tanto em âmbito constitucional, quanto em âmbito infralegal, principalmente no Estatuto da Cidade, por conseguinte, referido instrumento também deverá contar com a ampla participação popular, pois, conforme demonstrado acima, há exigência de uma gestão democrática, tanto na fase de formulação, quanto na de acompanhamento e na prestação de contas (Brasil, 2001).

Pela análise e investigação pormenorizada dos documentos acima indicados, foi identificado que a Câmara Municipal de Goiânia formou uma Comissão Mista, a qual ficou responsável para iniciar os debates e discussões para a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 23, de 15 de julho de 2019⁵, o qual trouxe as primeiras disposições sobre o Plano Diretor, assim, a finalidade desta Comissão Mista foi promover o debate sobre alguns temas pertinentes, os quais tinham a finalidade de alterar o Plano Direto (Goiânia, 2022a).

Importante ainda, volver a percepção do pesquisador, o qual atuou enquanto relator do Projeto de Lei Complementar nº 23, de 15 de julho de 2019, bem como, teve participação presencial em todos as audiências públicas que vão ser realizadas, assim, o mesmo tem propriedade para dizer que, atualmente, medidas são tomadas para buscar a convocação e participação do máximo possível de pessoas nas audiências públicas.

Além disso, enquanto relator, o pesquisador conseguiu tomar a frente de diversas atuações específicos, bem como, buscar o contato direto com órgãos e associações civis, contudo, em razão das limitações da pesquisa não houve a busca por identificar quais as condições ou motivos para a pouca participação da população em geral, conforme será observado na análise abaixo realizada.

Outrossim, no âmbito administrativo, houve a formação de uma Comissão Mista específica, a qual teve a finalidade e responsabilidade de realizar audiências

⁵ Referido projeto de lei pode ser acessado pelo link:

https://suap.camaragyn.go.gov.br/processo_eletronico/consulta_publica/?csrfmiddlewaretoken=FuiSXclmaC2KNdEVLV1sAq9m0KVFwNkE1HDuG8UIH2NSS47wfZ3AijhEJH6znO7&classificacao=305&assunto=P+.+L+.+C+.+N%C2%BA+00023%2F2019&interessado=&numero_protocolo=&ano=&consultapublicaprocesso_form=Enviar

públicas com a finalidade de possibilitar a clareza nos serviços realizados em todos os âmbitos sociais, assim, considerando os apontamentos de Gil (2017) os documentos vão ser analisados considerando as audiências públicas para acompanhar os debates sobre as alterações do Plano Diretor e as audiências públicas para acompanhar a prestação de contas durante o exercício do governo no município de Goiânia (Goiânia, 2022a).

Portanto, a análise dos documentos adquiridos em razão da coleta de dados feita por entrevista com a Comissão Mista, vai ser realizada considerando o momento de formulação do Plano Diretor e o momento de fiscalização do seu cumprimento. Primeiro houve a análise das audiências públicas que ocorreram por (i) 3 (três) vezes no ano de 2022, em 18/03, 15/06 e 12/12; por (ii) 2 (duas) vezes no ano de 2023, em 02/05 e 04/07; e, por (iii) 2 (duas) vezes no ano de 2024, em 22/03 e 26/03, às quais se tratam de prestação de contas, e, posteriormente, haverá a análise da audiência pública que aconteceu em 04/01/2022, a qual foi realizada ainda durante a formação do Plano Diretor.

Segundo pontua Gil (2017), a análise dos documentos coletados em participação em entrevistas coletivas será realizada por meio do método comparativo, o qual torna possível tecer comentários e realizar comparações sobre a quantidade de participantes existentes em cada um dos documentos levantados para análise.

Seguindo para a análise das audiências públicas que aconteceram após a publicação da Lei Complementar nº 349, de 2022, denominada como Plano Diretor, a primeira audiência aconteceu no dia 18/04/2022, tendo sido realizada às 14 horas e vinte minutos, conforme consta na Ata confeccionada em razão da realização daquele ato. Considerando as exigências legais constantes de prestar contas, constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), o procedimento foi realizado com a finalidade de possibilitar a “Demonstração e Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Terceiro Quadrimestre de 2021”, o documento traz a adequada participação e listagem das autoridades presentes naquele ato, dentre os quais estavam Vereadores, Prefeito, Secretários Municipais, os quais foram convidados e convocados por meio de carta-convite (Goiânia, 2022a).

Após a composição da mesa a palavra é passada ao Prefeito, o qual traz a delimitação de demonstração dos objetivos cumpridos por seu governo naquele período, aponta sobre as questões da educação, dos aspectos fiscais, dos repasses recebidos pelo governo federal, abordar aspectos de crise sanitária, dentre diversos

outros investimentos em educação pública, em transporte pública, sobre a inflação, dentre outros (Goiânia, 2022a).

Findo essa transparência e apresentação de informações é aberta a palavra para que qualquer dos presentes possa se manifestar no tocante às informações apresentadas pelo Prefeito. Por sua vez, o secretário de finanças toma a palavra para trazer melhores exposições sobre as condições e investimentos econômicos e financeiros, principalmente considerando a presença de alguns empresários, uma vez que o objetivo é constituir uma força conjunta capaz de melhorar as condições da cidade de Goiânia (Goiânia, 2022a).

Após, outros vereadores também pedem a palavra para terem a oportunidade de se manifestar sobre os temas que entendem relevantes . Interessante considerar que a audiência em questão visava trazer transparência e clareza sobre os números apresentados pelo governo da cidade de Goiânia, tendo a finalidade de expor como estavam os gastos e o desenvolvimentos de programas e projetos em todos os setores da sociedade, ou seja, temas que afetam a interessam a toda e qualquer pessoa. Tanto que um dos temas apresentados naquela oportunidade foi o aumento do IPTU, o qual acabou acarretando em muitos inadimplementos e em algo assustador que afetou toda a população de uma forma inesperada (Goiânia, 2022a).

Sem adentrar em cada uma das pautas abordadas naquela audiência pública, uma vez que não se trata de esgotar ou discorrer sobre os temas ali discutidos, se mostra pertinente perceber que, naquele ato, percebeu-se apenas a presença de membros ou autoridade que já trabalham na Prefeitura ou na Câmara, bem como de membros componentes da Comissão Mista, vez ou outra, percebe-se menções a empresários, sem ter se percebido a presença de qualquer outra pessoa do povo ou de organismos sem fins lucrativos que representem interesses do povo (Goiânia, 2022a).

Por sua vez, a segunda audiência aconteceu no dia 15/06/2022, tendo sido realizada às 14 horas e trinta e nove minutos, conforme consta na Ata confeccionada em razão da realização daquele ato (Goiânia, 2022b).

Segundo consta de análise da ata, aquele procedimento foi realizado com a finalidade de possibilitar a “Demonstração e Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Primeiro Quadrimestre de 2022”, o documento traz a adequada participação e listagem das autoridades presentes naquele ato, dentre os quais

estavam Vereadores, Prefeito, Secretários Municipais, os quais foram convidados e convocados por meio de carta-convite (Goiânia, 2022b).

Após a composição da mesa a palavra é passada ao Prefeito, o qual traz a delimitação de demonstração dos objetivos cumpridos por seu governo naquele período, aponta sobre as questões da educação, dos aspectos fiscais, dos repasses recebidos pelo governo federal, abordar aspectos de crise sanitária, dentre diversos outros investimentos em educação pública, em transporte pública, sobre a inflação, dentre outros (Goiânia, 2022b).

Considerando as exigências legais constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, as audiências públicas para a prestação de contas sempre vão ter a mesma finalidade (Brasil, 2000), não se mostra necessário uma análise aprofundada do mesmo, sendo apenas pertinente verificar que havia a presença da imprensa, mas, assim como no primeiro, os participantes daquele ato foram apenas figura públicas, as quais já exercem um cargo ou trabalham na Prefeitura, bem como, dos membros da Comissão Mista, além de Vereadores, o Prefeitos e alguns Secretários(as) (Goiânia, 2022b).

Segundo pontuado por Gil (2017), a aplicação do método comparativo nas ciências sociais possibilita a realização de uma comparação entre as audiências, possibilitando perceber uma diferença entre as duas audiências, pois enquanto a primeira não teve nenhuma presença do povo, a segunda contou com a presença de 49 (quarenta e nove) pessoas (Goiânia, 2022b).

Uma terceira audiência aconteceu no dia 12/12/2022, tendo sido realizada às 8 horas e 29 minutos, conforme consta na Ata confeccionada em razão da realização daquele ato (Goiânia, 2022c).

Segundo consta de análise da ata, aquele procedimento foi realizado com a finalidade de possibilitar a “Demonstração e Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Segundo Quadrimestre de 2022”, o documento traz a adequada participação e listagem das autoridades presentes naquele ato, dentre os quais estavam Vereadores, Prefeito, Secretários Municipais, os quais foram convidados e convocados por meio de carta-convite (Goiânia, 2022c).

Considerando as exigências legais constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, as audiências públicas para a prestação de contas sempre vão ter a mesma finalidade (Brasil, 2000), sendo apenas pertinente verificar que, assim como no primeiro, os participantes daquele ato foram apenas figura públicas, as quais já

exercem um cargo ou trabalham na Prefeitura, bem como, dos membros da Comissão Mista, além de Vereadores, o Prefeitos e alguns Secretários(as) (Goiânia, 2022c).

Desse modo, segundo pontuado por Gil (2017), mediante a aplicação do método comparativo nas ciências sociais é possível identificar diferenças entre as audiências públicas, de modo que, na terceira houve a presença de 91 (noventa e uma) pessoas, portanto, pode-se concluir que houve um aumento na quantidade de participantes de uma audiência pública para a outra (Goiânia, 2022c).

Considerando as exigências legais constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, as audiências públicas para a prestação de contas sempre vão ter a mesma finalidade (Brasil, 2000), portanto, se mostra necessário apenas trazer qual a pauta e as presenças, para ser possível compreender como os cidadãos, ou seja, as demais pessoas que não sejam autoridades parlamentares estão acompanhando a prestação de contas dos atos praticados durante a gestão do Prefeito.

No ano de 2023 houve a realização de duas audiências. A primeira aconteceu no dia 02/05/2023, tendo sido realizada às 8 horas e 32 minutos, conforme consta na Ata confeccionada em razão da realização daquele ato (Goiânia, 2023c).

Segundo consta de análise da ata, aquele procedimento adveio com a finalidade de possibilitar a “Demonstração e Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Terceiro Quadrimestre de 2022”, o documento traz a adequada participação e listagem das autoridades presentes naquele ato, dentre os quais estavam Vereadores, Prefeito, Secretários Municipais, os quais foram convidados e convocados por meio de carta-convite (Goiânia, 2023a).

Considerando as exigências legais constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, as audiências públicas para a prestação de contas sempre vão ter a mesma finalidade (Brasil, 2000), não se mostra necessário uma análise aprofundada do mesmo, sendo apenas pertinente verificar que, assim como no primeiro, os participantes daquele ato foram apenas figura públicas, as quais já exercem um cargo ou trabalham na Prefeitura, bem como, dos membros da Comissão Mista, além de Vereadores, o Prefeitos e alguns Secretários(as) (Goiânia, 2023a).

De acordo com Gil (2017), ao proceder com a análise dos dados quantitativos constantes nos documentos coletados, é possível proceder com a aplicação do método comparativo, possibilitando entender que na primeira audiência pública realizada no ano de 2023 houve a presença de 151 (cento e cinquenta e uma) pessoas (Goiânia, 2023a).

A segunda audiência pública aconteceu no dia 04/07/2023, tendo sido realizada às 14 horas e 23 minutos, conforme consta na Ata confeccionada em razão da realização daquele ato. Segundo conta de análise da ata, aquele procedimento foi realizado com a finalidade de possibilitar a “Demonstração e Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Primeiro Quadrimestre de 2023”, o documento traz a adequada participação e listagem das autoridades presentes naquele ato, dentre os quais estavam Vereadores, Prefeito, Secretários Municipais (Goiânia, 2023).

Considerando as exigências legais constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, as audiências públicas para a prestação de contas sempre vão ter a mesma finalidade (Brasil, 2000), não se mostra necessário uma análise aprofundada do mesmo, sendo apenas pertinente verificar que, assim como no primeiro, os participantes daquele ato foram apenas figura públicas, as quais já exercem um cargo ou trabalham na Prefeitura, bem como, dos membros da Comissão Mista, além de Vereadores, o Prefeitos e alguns Secretários(as), os quais foram convidados e convocados por meio de carta-convite (Goiânia, 2023b).

De acordo com Gil (2017), após a aplicação do método comparativo é possível identificar a diferença entre os documentos coletados, pois enquanto na primeira audiência pública realizada no ano de 2023 houve a presença de 151 (cento e cinquenta e uma) pessoas, na segunda houve a presença de 186 (cento e oitenta e seis) pessoas (Goiânia, 2023b).

Até o presente momento, no ano de 2024 houve a realização de duas audiências. A primeira aconteceu no dia 26/03/2024, tendo sido realizada às 8 horas e 25 minutos, conforme consta na Ata confeccionada em razão da realização daquele ato. Segundo conta de análise da ata, aquele procedimento adveio com a finalidade de possibilitar a “Demonstração e Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Segundo e Terceiro Quadrimestre de 2023”, o documento traz a adequada participação e listagem das autoridades presentes naquele ato, dentre os quais estavam Vereadores, Prefeito e Secretários Municipais, os quais foram convidados e convocados por meio de carta-convite (Goiânia, 2024a).

Considerando as exigências legais constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, as audiências públicas para a prestação de contas sempre vão ter a mesma finalidade (Brasil, 2000), não se mostra necessário uma análise aprofundada do mesmo, sendo apenas pertinente verificar que, assim como no primeiro, os participantes daquele ato foram apenas figura públicas, as quais já exercem um cargo

ou trabalham na Prefeitura, bem como, dos membros da Comissão Mista, além de Vereadores, o Prefeitos e alguns Secretários(as) (Goiânia, 2024a).

De acordo com Gil (2017), após a aplicação do método comparativo é possível identificar os dados qualitativos dos documentos coletados, sendo constatado que na primeira audiência pública realizada no ano de 2024 houve a presença de 150 (cento e cinquenta) pessoas (Goiânia, 2024a).

A segunda audiência pública aconteceu no dia 22/03/2024, tendo sido realizada às 8 horas e 48 minutos, conforme consta na Ata confeccionada em razão da realização daquele ato. Segundo conta de análise da ata, aquele procedimento foi realizado com a finalidade de possibilitar a “Demonstração e Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Segundo Quadrimestre de 2023”, o documento traz a adequada participação e listagem das autoridades presentes naquele ato, dentre os quais estavam Vereadores, Prefeito e Secretários Municipais, os quais foram convidados e convocados por meio de carta-convite (Goiânia, 2024b).

Considerando as exigências legais constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, as audiências públicas para a prestação de contas sempre vão ter a mesma finalidade (Brasil, 2000), não se mostra necessário uma análise aprofundada do mesmo, sendo apenas pertinente verificar que, assim como no primeiro, os participantes daquele ato foram apenas figura públicas, as quais já exercem um cargo ou trabalham na Prefeitura, bem como, dos membros da Comissão Mista, além de Vereadores, o Prefeitos e alguns Secretários(as) (Goiânia, 2024b).

Antes de analisar a lista de participantes das audiências públicas que debateram aspectos específicos sobre a elaboração do Plano Diretor é pertinente considerar o esforço da Comissão Mista para que as associações e demais cidadãos tivessem conhecimentos sobre a realização das audiências públicas o que foi realizado mediante o envio de convites formais entregues em mãos ou por e-mail eletrônico, bem como também é feito pela publicação de edital de convocação em jornais e pelo envio de ofícios para diversas autoridades dos mais diversos âmbitos sociais (Goiânia, 2024b).

Portanto, percebe-se o intuito em trazer o conhecimento e a informação sobre a realização da audiência pública para o maior número possível de pessoas, ou seja, visando viabilizar a garantir uma gestão democrática, principalmente durante a fase de formulação do Plano Diretor (Goiânia, 2024b).

A audiência pública para debater sobre o Plano Diretor aconteceu no dia 04/01/2022, às 09 horas, naquele ato houve a participação de algumas autoridades parlamentares e de demais cidadãos, os quais participaram tanto na modalidade presencial, quanto na modalidade online (Goiânia, 2022d).

De acordo com Gil (2017), após a aplicação do método comparativo é possível identificar a diferença entre os documentos coletados, sendo constatado que na modalidade presencial foi computado a presença de 101 (cento e um) pessoas, enquanto na modalidade online foi constatada a presença de 108 (cento e oito) pessoas (Goiânia, 2022d).

Nesse sentido, os números extraídos após a análise das listas de presença, quando comparados com o último censo do IBGE (2022), o qual definiu que Goiânia tem mais de um milhão de habitantes, torna possível deduzir que tem havido uma parca participação popular no ato de formalização e estruturação do Plano Diretor, enquanto houve uma maior participação nas audiências públicas para a fiscalização dos atos praticados durante a gestão do governo.

Comparado a análise acima, com o estudo realizado por Souza e Souza (2014) o qual demonstrou que a audiência pública é um critério formal obrigatório para a feitura do Plano Diretor, contudo, ela não o é para a modificação ou alteração, demonstrando a importância dos interesses coletivos da cidade, percebe-se ter havido o cumprimento do requisito formal por parte da gestão pública do município de Goiânia. Contudo, entende-se que a audiência pública é um critério formal obrigatório tanto para a feitura do Plano Diretor, quanto para a sua fiscalização, pois, no segundo caso é uma exigência estipulada na Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000).

Por outro lado, em pesquisa publicada por Pavezzi e Deus (2014), o qual promoveu um estudo sobre a provação do Plano Diretor do município de Goiânia em 2013, teve-se como resultado que as audiências públicas aconteciam, contudo, identificaram contradições na participação popular, pois as audiências públicas naquele período contaram com a participação apenas da população centro-leste da cidade, de modo que não houve uma adequada participação dos demais cidadãos. Portanto, não basta haver a convocação para a participação popular, é preciso que essa convocação seja feita de forma equânime para todas as regiões e classes sociais.

Frente os resultados extraídos dos documentos públicos do caso do município de Goiânia e comparando-os com os estudos já realizados, percebe-se como a

participação popular tem se mostrado pouco frutífera, ou, até mesmo, inexistente em alguns acontecimentos, sendo assim, a pesquisa em questão conseguiu perceber haver empenho na convocação das organizações sociais, contudo, não houve o mesmo empenho do poder público para convocar os demais cidadãos, quanto menos, aqueles localizados em regiões mais afastados.

Essa falta de empenho, aliada com o pouco conhecimento do cidadão sobre a importância do Plano Diretor, refletem a maior presença de autoridades públicas, membros de organismos sociais e empresários nas audiências públicas, enquanto, as demais pessoas não estiveram presentes nas audiências públicas analisadas.

6. CONCLUSÃO

Com o encerramento da presente pesquisa foi possível identificar algumas reflexões finais, mas, não servindo enquanto verdades imutáveis. A primeira percepção está relacionada com a importância da participação popular, a qual está legalmente amparada nas normas Constitucionais e infralegais, tendo advindo em razão de buscar meios e modos para garantir uma participação da população na gestão administrativa das cidades, uma vez que os governos devem direcionar os recursos econômicos e sociais de forma igualitária para todas as regiões de qualquer cidade.

Em razão de ter atuado enquanto relator do Plano Diretor do município de Goiânia, o pesquisador conseguiu estar à frente e perceber todas as ações e atitudes que eram devidamente realizadas. Sendo assim, conseguiu perceber de forma prática um empenho para o efetivo chamamento dos membros de organizações e associações, bem como, a realização da audiência pública de forma a permitir e possibilitar a participação de toda e qualquer pessoa.

Contudo, sua atuação direto possibilitou perceber algumas falhas e ações que precisam ser modificados, principalmente ao considerar a participação direta dos cidadãos comuns, os quais não participam efetivamente dos atos públicos.

Por conseguinte, a segunda reflexão vai em compasso com os instrumentos disponíveis para que a sociedade possa exercer a participação popular, assim, um dos instrumentos, o qual foi analisado na presente pesquisa, é a audiência pública, o qual se apresenta enquanto adequado, pois possibilita que os cidadãos participem

dos debates e exponham suas considerações sobre pontos específicos, antes que qualquer decisão administrativa, legal ou executiva venha a ser tomada.

Apesar do posicionamento dos cidadãos na audiência pública não vincular as decisões administrativas que serão tomadas, é por meio da audiência pública que os cidadãos podem trazer um posicionamento específico dos próprios administrados, trazendo uma realidade que pode acabar sendo ignorada pelo administrador durante o exercício da sua atividade pública, a qual se concentra nos aspectos gerais e universais, deixando de desconsiderar as particularidades de alguns ou parte dos particulares.

O terceiro ponto está na feitura do Plano Diretor, o qual é um instrumento de regulamentação da estruturação e do desenvolvimento financeiro, econômico, social e ambiental dos municípios, razão pela qual, ele deve ser realizado mediante o exercício da gestão democrática. Para garantir esse princípio, o município de Goiânia executa audiências públicas, visando a participação da sociedade civil, de associações e outros particulares, possibilitando que possam estar presentes nos debates, ou seja, durante a feitura do Plano Diretor.

Essa interpretação foi realizada pelo pesquisador ter conseguido acesso aos ofícios enviados, às cartas-convites, e-mails e publicações realizadas, com a finalidade de convocar os membros da associação civil e de órgãos públicos para a participação das audiências públicas no município de Goiânia, foi possível perceber que há um esforço da administração pública para que diversos membros da comunidade civil sejam convidados e tenham conhecimento das audiências públicas.

Por ter atuado enquanto relator do Plano Diretor, o pesquisador conseguiu agir na linha de frente das ações praticadas, tendo percebido como os convites, ofícios e outros documentos de convocação foram enviados para que os demais cidadãos tomassem conhecimento e participassem das audiências públicas, possibilitando concluir que há o empenho na participação dos membros da associação civil, mas não houve o mesmo empenho no chamamento de pessoas comum do povo, nem mesmo daqueles que se encontram em regiões mais afastadas ou periféricas.

Assim, foi possível identificar contradições na participação popular, pois as audiências públicas naquele período contaram com a participação apenas da população centro-leste da cidade, de modo que não houve uma adequada participação dos demais cidadãos. Portanto, é possível concluir que não houve uma mudança entre o procedimento realizado em 2013 e aquele realizado em 2023, assim,

não basta que o ente público faça a convocação para a participação popular, é preciso que essa convocação seja feita de forma equânime para todas as regiões e classes sociais.

Ainda no tocante às conclusões do caso concreto, percebe-se como a participação popular aconteceu de forma exígua, principalmente quando se leva em consideração a população do município de Goiânia, condição que acaba se relacionando com a falta de um empenho do ente público em convocar as pessoas do povo com o mesmo afinho com que realiza o envio de convites e ofícios para os órgãos públicos e representantes de associações, principalmente de populações localizadas em regiões mais afastadas.

Essa falta de empenho, aliada com o pouco conhecimento do cidadão sobre a importância do Plano Diretor, refletem a maior presença de autoridades públicas, membros de organismos sociais e empresários nas audiências públicas, enquanto, as demais pessoas não estiveram presentes nas audiências públicas analisadas.

No mesmo sentido, um dos aspectos negativos a ser destacado está na falta de compromisso do próprio Estado, o qual não busca o efetivo e adequado investimento em políticas educacionais as quais devem ser voltadas para o ensino, a educação e inclusão da sociedade enquanto participante ativo e tomador de opinião dentro das audiências públicas, possibilitando que possam apresentar informações e atuem de forma enfática no processo de debate, principalmente para a aprovação do Plano Diretor, o qual vai definir a estrutura da cidade, seu desenvolvimento e execução, uma vez que as pessoas desconhecem o que significa referido instrumento.

Assim, considerando as limitações da pesquisa realizada, a qual teve como foco a análise dos documentos encontrados, tem-se enquanto última conclusão, a indicação de ser possível o desenvolvimento de novas pesquisas tendo como foco verificar quais as causas e razões da não participação da população em geral, bem como, sugerir novos mecanismos para que as pessoas possam vir a participar de forma mais profícua nas audiências públicas relativas ao Plano Diretor.

REFERÊNCIAS

ALVES, Angela Limongi Alvarenga; CRUZ, Rafael Barreto Castelo da. **Participação social em audiência públicas no planejamento urbano: estudo de caso do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo**. Revista De Direito Da Cidade, 2020, 12(3), 1998–2021.

ALVES, Fábio Wellington Ataíde. **Os 500 anos da participação popular no Brasil**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 37 n. 146 abr./jun. 2000.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso e 01 jul 2024.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso e 01 jul 2024.

BRASIL. LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso e 01 jul 2024.

BRASIL. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso e 01 jul 2024.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Ministério das Cidades. Coord. Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GOIANIA. LEI COMPLEMENTAR Nº 349, DE 04 DE MARÇO DE 2022. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Goiânia e dá outras providências**. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2022/lc_20220304_000000349.pdf. Acesso em 02 jul 2024.

GOIANIA. **Ata da Audiência Pública do dia 18/04/2022 Referente à Prestação de Contas do Prefeito Relativo ao Terceiro Quadrimestre de 2021.** Câmara Municipal de Goiânia, Poder Legislativo. Goiânia, 2022a.

GOIANIA. **Ata da Audiência Pública Referente à Prestação de Contas do Prefeito Relativo ao Primeiro Quadrimestre de 2022 e 11ª Reunião Extraordinária da Comissão Mista no dia 15/06/2022.** Câmara Municipal de Goiânia, Poder Legislativo. Goiânia, 2022b.

GOIANIA. **Ata da Audiência Pública Referente à Prestação de Contas do Prefeito Relativo ao Segundo Quadrimestre de 2022 e 13ª Reunião Extraordinária da Comissão Mista no dia 12/12/2022.** Câmara Municipal de Goiânia, Poder Legislativo. Goiânia, 2022c.

GOIANIA. **Ata da Quarta Audiência Pública Sobre o Plano Diretor do Município de Goiânia Realizada no dia 04/01/2022 na Câmara Municipal de Goiânia.** Câmara Municipal de Goiânia, Poder Legislativo. Goiânia, 2022d.

GOIANIA. **Ata da Audiência Pública no dia 02/05/2023 Referente à Prestação de Contas do Prefeito Relativo ao Terceiro Quadrimestre de 2022 – Primeira Reunião Ordinária da Comissão Mista (Biênio 2023/2024).** Câmara Municipal de Goiânia, Poder Legislativo. Goiânia, 2023a.

GOIANIA. **Ata da Audiência Pública no dia 04/07/2023 Referente à Prestação de Contas do Prefeito Relativo ao Primeiro Quadrimestre de 2023 – Segunda Reunião Extraordinária da Comissão Mista (Biênio 2023/2024).** Câmara Municipal de Goiânia, Poder Legislativo. Goiânia, 2023b.

GOIANIA. **Ata da Audiência Pública no dia 26/03/2024 Referente à Prestação de Contas do Prefeito Relativo ao Segundo e Terceiro Quadrimestre de 2023 – Comissão Mista (Biênio 2023/2024).** Câmara Municipal de Goiânia, Poder Legislativo. Goiânia, 2024a.

GOIANIA. **Ata da Audiência Pública no dia 22/03/2024 Referente à Prestação de Contas do Prefeito Relativas ao Segundo Quadrimestre de 2023 – Segunda Reunião Extraordinária da Comissão Mista (Biênio 2023/2024).** Câmara Municipal de Goiânia, Poder Legislativo. Goiânia, 2024b.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2022.** Goiânia. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/goiania/panorama>. Acesso em 08 jul 2024.

JEREISSATI, Lucas Campos. 20 anos de Estatuto da Cidade: uma legislação simbólica? In: **Tópicos de sociologia do direito e do estado**. Organizadores: Maria Vital da Rocha, Pedro Lucas Campos de Medeiros e Mayara de Lima Paulo. 1. ed. Fortaleza: Mucuripe, 2021.

LACERDA, Norma; MARINHO, Geraldo; BAHIA, Clara; QUEIROZ, Paulo; PECCHIO, Rubén. PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: ASPECTOS LEGAIS E CONCEITUAIS. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**. V. 7, N. 1, Maio de 2005.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PAVEZZI, Mariana Fernandes; DEUS, João Batista de. Participação popular no planejamento urbano: O caso do Plano Diretor Participativo de Goiânia elaborado em 2007. **Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos**. Vitória, 2014.

PEREZ, Marcos A. **A Administração Pública Democrática**: Institutos de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: Enap, 2000.

RECH, Adir Ubaldo. Instrumento para um urbanismo socioambiental. In: **Instrumentos de desenvolvimento e sustentabilidade urbana**. [Recurso eletrônico]. Org. Adir Ubaldo Rech. Dados eletrônicos. Caxias do Sul, RS: EducS, 2014.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Rev. Adm. Pública**. N 41 (2). Rio de Janeiro, Mar./Abr. 2007.

RIANI, Frederico Augusto d'Avila. **Direito e Gestão pública**. In: Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão. Organizadores, Marcos Tanure Sanabio, Gilmar José dos Santos, Marcus Vinicius David. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. Goiânia. v. 5, n. 1, p. 58 – 75. Jan/Jun. 2019.

SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN** – v. 19, n. 1, p. 85-129, jan./abr. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, 2003

SOARES, Fabiana Menezes. **Direito Administrativo de Participação**: Cidadania, Direito, Estado e Município. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. **Jus**, 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3145/a-audiencia-publica-noprocesso-administrativo>. Acesso em 01 jul 2024.

SOUZA, Elaine Gonçalves Weiss de; SOUZA, Mariana Barbosa de. A (DES)NECESSIDADE DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO CRITÉRIO FORMAL PARA ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS REFERENTE A PLANO DIRETOR MUNICIPAL. **Anais do XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. UNISC, 2014.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva do planejamento urbano no Brasil. In: **O Processo de Urbanização no Brasil**. Csaba Deak. Sueli Ramos Schiffer (organizadores). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. Dilemas do plano diretor. In: Fundação Prefeito faria Lima - CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1998.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 14, p. S07–S18, 1998.