

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO-SENSU EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Felipe Augusto Hanemann Coimbra

**HARMONIZAÇÃO ENTRE PLANO DIRETOR E ORÇAMENTO PÚBLICO:
NECESSIDADE E ENTRAVES**

LINHA DE PESQUISA: DIREITO, AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

BELÉM-PA
2020

FELIPE AUGUSTO HANEMANN COIMBRA

**HARMONIZAÇÃO ENTRE PLANO DIRETOR E ORÇAMENTO PÚBLICO:
NECESSIDADE E ENTRAVES**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, sob a orientação da Dra. Lise Viera da Costa Tupiassu.

Linha de Pesquisa: Direito, Ambiente e Desenvolvimento Regional

BELÉM-PA
2020

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Biblioteca do CESUPA, Belém – PA

Coimbra, Felipe Augusto Hanemann.

Harmonização entre plano diretor e orçamento público: necessidade e entraves / Felipe Augusto Hanemann Coimbra; orientadora Lise Vieira da Costa Tupiassu. – 2020.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário do Estado do Pará, Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, Belém, 2020.

1. Direito urbanístico. 2. Plano diretor municipal. 3. Orçamento público. 4. Política pública. I. Tupiassu, Lise Vieira da Costa, *orient.* II. Título.

CDD 23ª ed. 341.347

FELIPE AUGUSTO HANEMANN COIMBRA

**HARMONIZAÇÃO ENTRE PLANO DIRETOR E ORÇAMENTO PÚBLICO:
NECESSIDADE E ENTRAVES**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Aprovado em: 02/07/2020

Banca Examinadora

Prof. Dra. Lise Viera da Costa Tupiassu - Orientadora
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA e UFPA)

Prof. Dra. Ana Elizabeth Neirão Reymão - Examinadora
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA)

Prof. Dra. Luly Rodrigues da Cunha Fischer – Examinadora
(Programa de Pós-Graduação em Direito/UFPA)

Avaliação: _____

BELÉM-PA
2020

AGRADECIMENTOS

O que levamos de experiências e sentimentos são originários de nossa construção como ser humano, pela junção de cada momento ao longo de nossa vivência.

Quando olho o passado e vejo as diversas escolhas que fiz, escolhas simples e outras mais complicadas, não posso dizer que me arrependo, pois foi graças a todos os meus erros e acertos que possibilitaram um dia trilhar estes caminhos. Estes dois anos foram de grande aprendizagem e abertura de novos horizontes. Diversas pessoas passaram por minha caminhada e a elas devo meu agradecimento por cada contribuição e conselho que recebi.

Agradeço, primeiramente, à minha mãe Tereza Hanemann, por todo suporte, conselho, amor e paciência que teve neste período. Foste e és, em cada passo, meu exemplo. Obrigado ao meu pai, Fernando Coimbra, pelo amor e por acreditar em meu trabalho. À minha irmã, Fernanda, por muitas vezes se transformar em colega de pesquisa acadêmica e contrapor minhas ideias. À minha noiva, Rafaela Hardman, por sempre estar presente, ser meu suporte e por todo o seu amor. À Mel, Mocinha e Lily, por todo amor incondicional e companhia nas madrugadas.

Ao Bernardo Nobrega, por ter desde primeiro momento me orientado e incentivado nesta jornada acadêmica, sempre me atendendo, não importando a hora. Ao Claudio Costa, pela paciência nestes momentos finais de conclusão deste trabalho.

Ao Versalhes Ferreira, meu grande amigo e colega de jornada no mestrado, que em diversos momentos me auxiliou quando me encontrava confuso. À minha irmã de pesquisa e orientação, Amanda, que variadas vezes teve a paciência de aguentar minhas lamúrias.

À minha orientadora, Lise Tupiassu, por todo o suporte e orientação nestes dois anos. És um exemplo de profissional e pesquisadora, mudando minha forma de pensar e pesquisar, além, é claro, da paciência em lidar com minhas peripécias.

Às professoras Elizabeth Reymão e Luciana Fonseca, por todo o incentivo, estímulo, paciência e amizade que possibilitaram a conclusão deste trabalho. Aos professores Jean Carlos Dias, José Claudio Brito, Sandro Alex e Loiane Verbicaro que foram responsáveis diretos por enriquecerem esta jornada. Graças ao papel de cada um, esta etapa se completa.

À Lilian, por toda ajuda prestada na Coordenação do PPGD, pelas salas cedidas e por sempre estar à disposição quando possível.

Agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que recomenda e apoia o Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

“Não te dei face, nem lugar que te seja próprio, em dom algum que te faça particular, ó Adão, a fim de que tua face, teu lugar e teus dons, tu os desveles, conquistes e possuas por ti mesmo. Natureza definida de outras espécies em leis por mim estabelecidas. Mas tu, a que nenhum confim delimita, por teu próprio arbítrio, entre as mãos daqueles que te colocou, tu te defines a ti mesmo. Te pus no mundo, a fim de que possas melhor contemplar o que contém o mundo. Não te fiz celeste nem terrestre, mortal ou imortal, a fim de que tu mesmo, livremente, à maneira de um bom pintor ou de um hábil escultor, descubras tua própria forma...”

Picco della Mirandola.

RESUMO

Este trabalho visa analisar os principais entraves e desafios para a harmonização entre o planejamento urbanístico e orçamentário, a partir da análise da implementação do Plano Diretor municipal em regiões metropolitanas. A metodologia utilizada fora a dedutivo, com procedimento bibliográfico e pesquisa exploratória. Inicialmente será apresentado o planejamento urbanístico, região metropolitana, Plano Diretor Municipal, valores constitucionais e a exposição de divisão de competências urbanísticas dos Entes Federativos dentro do federalismo brasileiro. Seguido pela apresentação do orçamento público, trabalhando a necessidade de vinculação do orçamento ao Plano Diretor, como objetivo de um planejamento urbanístico integrado, expondo a falta de harmonização destas, as dificuldades enfrentadas pela integração do planejamento urbanístico nos centros urbanos, utilizando a Região Metropolitana de Belém (RMB) como exemplo e discorrendo sobre a diacronia dos prazos de validade do orçamento perante o Plano Diretor. Por fim, analisando o impacto dos diferentes instrumentos democráticos utilizados para a construção do Plano Diretor e orçamento, fazendo um contraponto da democracia representativa do orçamento, em face à democracia deliberativa do Plano Diretor, evidenciando uma crise de representatividade da sociedade e possível ausência de legitimidade das políticas públicas na seara urbana. Concluindo pela identificação de variados entraves que prejudicam a harmonização do planejamento urbanístico.

Palavras-chave: Democracia; Federalismo; Harmonização; Orçamento Público; Planejamento; Plano Diretor; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This work analyzes the main obstacles and challenges for the harmonization between urban and budgetary planning, from the analysis of the Municipal Master Plan in the metropolitan regions. The methodology used for deduction, with bibliographic procedure and exploratory research. Initially, urban planning, metropolitan region, Municipal Master Plan, constitutional values and the exposure of the division of urban competences of the Entities within Brazilian federalism are explained. Following the presentation of the public budget, working with the need to link this with the Master Plan as an objective of integrated urban planning, exposing a lack of harmonization, such as the difficulties faced by the integration of urban planning, using a Region Metropolitan of Belém (RMB) as an example, discussing a diachrony of validity terms of the minimum budget or master plan. Finally, analyzing or impacting the different democratic instruments used for the construction of the Master Plan and Budget, making a counterpoint of representative democracy in the budget face of the deliberative democracy of the Master Plan, showing a crisis of representation of society and possible possibility of legitimacy of public policies in the urban field. Concluding by the identification of variables that come to prevent the harmonization of urban planning.

Keywords: Democracy; Federalism; Harmonization; Master plan; Planning; Public budget; Public policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRT - Bus Rapid Transit

COSANPA - Companhia de Saneamento do Pará

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

JICA - Japan International Cooperatio Agency

IPEA - Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU - Imposto Territorial Predial Urbano

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

NGTM - Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano

ONU - Organização das Nações Unidas

PPA - Plano Plurianual

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

RMB - Região Metropolitana de Belém

ZEE - Zoneamento Econômico Ecológico

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 2 ELEMENTOS DO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO..... | 14 |
| 2.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO URBANÍSTICO E OS VALORES CONSTITUCIONAIS DO ESTADO..... | 15 |
| 2.2 FEDERALISMO E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS..... | 21 |
| 2.2.1 Federalismo Brasileiro e sua Repartição de Competências..... | 22 |
| 2.2.2 Federalismo e Competências urbanísticas e a cooperação dos Entes Federativos..... | 27 |
| 2.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA AÇÃO PÚBLICA URBANÍSTICA..... | 31 |
| 3 A NECESSÁRIA COOPERAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO URBANÍSTICO E ORÇAMENTÁRIO..... | 41 |
| 3.1 ELEMENTOS DE COMPOSIÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO..... | 42 |
| 3.2 O CENÁRIO BRASILEIRO E A INTAGRAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO URBANÍSTICO E ORÇAMENTÁRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM.... | 48 |
| 3.3 DIACRONIA NA CONCEPÇÃO DOS INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PLANEJAMENTO | 57 |
| 4 FALHAS NA OPERACIONALIZAÇÃO DO INSTRUMENTAL DEMOCRÁTICO..... | 64 |
| 4.1 A DEMOCRACIA E O ESTADO BRASILEIRO..... | 64 |
| 4.2 O PAPEL DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DELIBERATIVA NO PLANEJAMENTO PÚBLICO URBANÍSTICO E ORÇAMENTÁRIO..... | 68 |
| 4.3 AS DIFICULDADES DE OPERACIONALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO PLANO DIRETOR..... | 77 |
| 4.4 DIVERGÊNCIAS NO INSTRUMENTAL DEMOCRÁTICO DO PLANO DIRETOR E A ELABORAÇÃO DAS LEI ORÇAMENTÁRIAS..... | 84 |
| CONCLUSÃO..... | 93 |
| REFERÊNCIAS..... | 98 |

1 INTRODUÇÃO

“God made the country, and man made the town.”¹. Partindo desta frase de Cowper (1899, p. 19) mostra-se evidente que a cidade é o fruto originário da construção de relações humanas, na qual o homem tende a moldar seu ambiente de convivência de acordo com a sua própria vontade, a qual nem sempre representa os anseios de todos, mas, muitas das vezes, de poucos. As cidades são objeto histórico de estudo de diversos campos científicos, sendo consideradas centros culturais, políticos, econômicos e de relações interpessoais. A vida de bilhões de pessoas passa por centros urbanos, de forma que a compreensão de suas relações é vital para a vida humana.

Esta importância aumenta na medida em que o mundo vive uma crescente onda de urbanização. Dados da Organização das Nações Unidas (ONU) apontam que 70% (setenta por cento) da população mundial viverá em cidades até o ano de 2050. Acontece que esta progressiva urbanização ocorre de maneira desordenada (ONU, 2016), o que gera inúmeros desafios quanto à garantia de direitos fundamentais e o bem estar de seus habitantes, conforme os objetivos elencados na Constituição Federal de 1988.

Com o aumento do número de pessoas indo para os centros urbanos, é necessário garantir trabalho, saúde, energia, segurança, educação e outros aspectos. Ocorre que, quando estes direitos não são efetivamente estabelecidos, não há impedimento quanto ao assentamento residencial da população na área urbana, mesmo que de forma precária (MARICATO, 2000). Logo, fundamental que haja esta garantia tanto para os atuais, como para os futuros moradores.

Estaríamos diante de uma necessária modificação da postura do Poder Público, impondo uma valoração de direitos inerentes à estruturação de melhores condições de aproveitamento do solo, uma ordenação da ocupação humana no ambiente urbano. Nesta linha, o crescimento da urbanização aumenta o objeto de estudo e análise no que repercute às cidades. Isto porque, com o crescimento das zonas urbanas e com o fluxo de pessoas entre elas, as relações interpessoais saem da esfera de uma única zona urbana e passam a envolver múltiplas cidades, a exemplo das zonas metropolitanas onde pessoas moram em uma cidade e trabalham em outra, este fenômeno é conhecido como modelo centro-periferia (PEREIRA, 2005).

¹ “Deus fez o campo e o homem fez a cidade”. [tradução livre]. COWPER, Whilliam. **The task and other poems**. London: Freeditorial, 1899. p. 19.

O Brasil é reconhecido pela existência de grandes regiões metropolitanas, compostas por grandes cidades, onde a maioria destas apresenta grandes deficiências e insuficiências, onde sua origem remete a falta de um planejamento urbano adequado a sua realidade, inclusive desrespeitando direitos fundamentais previstos na Constituição, em especial os de natureza social (BONIZZATO, 2015).

Dentro desta complexidade, o constituinte de 1988 ao dispor da política urbana, colocou diversas ferramentas à disposição do Poder Público para que possam, não só elaborar seus planejamentos urbanos, mas também dar efetiva concretização a estes planos. Ao tratar do planejamento urbano, o conceito é visto como uma análise crítica da realidade de vida dos próprios centros urbanos, objetivando desenvolvimento de instrumentos e estratégias para a mudança e melhoria (WILHEIM, 2008).

A Constituição, buscando equacionar o planejamento urbanístico, estabeleceu uma repartição de competências entre os Entes Federativos, determinando a necessidade de cooperação institucional destes mesmos Entes, em face do federalismo cooperativo.

O cenário observado nas zonas metropolitanas não permite espaço para improvisação no planejamento. Neste ponto, entre os diferentes instrumentos de planejamento urbanístico à disposição dos Entes Federativos, o chamado Plano Diretor, sob responsabilidade dos Municípios, se destaca como ferramenta normativa para equacionar as variadas temáticas que circundam as cidades, desde critérios econômicos, sociais, ambientais, culturais e entre outros na instrumentalização das ações governamentais no meio urbano.

O Plano Diretor demonstra a tentativa do Poder Público em implementar um modelo de coordenação intergovernamental envolvendo uma vasta variedade de setores, níveis administrativos, políticos, bem como a sociedade civil interessada, objetivando que os recursos públicos sejam aplicados em um modelo de construção e valoração das realidades locais e refletindo nas políticas de ordenação territorial, além dos diferentes níveis decisórios. Diante desta sistemática chama atenção o papel do orçamento público, ferramenta que transcende mera escrituração de receitas e despesas da Administração Pública, mas sim atua como pilar de qualquer política pública, além de sua capacidade de ação como avaliador da eficácia das ações governamentais.

Isto posto, ao orçamento público é imputado o dever de cooperar com as variadas políticas públicas desempenhadas pelos diferentes Entes Federativos, tendo em vista que sua estruturação em face do planejamento governamental faz-se essencial, assim, para que haja a adequação das diferentes ferramentas públicas a realidade de ação do Poder Público nas variadas problemáticas que se insere.

Logo, a complexidade do planejamento urbanístico em razão da necessidade de harmonização de diversas temáticas impôs, como resultado, a obrigatoriedade de organização da atividade financeira do Poder Público, sistematizando a elaboração do orçamento para a garantia do custeio das ações governamentais previstas em face do Plano Diretor, o qual produzirá efeitos imediatos na eficácia das políticas públicas. Nesta linha, resta evidente a conexão entre o papel desempenhado pelo orçamento e o planejamento urbanístico.

O interesse científico do tema decorre pela complexidade de fatores para harmonizar o planejamento urbanístico, o Plano Diretor e o orçamento público entre as diferentes políticas públicas desenvolvidas nos grandes centros urbanos, lugares que se inserem a uma variedade de problemáticas e ações desempenhadas por diferentes Entes Federativos. Ademais, em determinados casos, podem ocasionar o embate de políticas e o prejuízo a direitos já conquistados pela sociedade.

Não se mostram claros os diferentes empecilhos e entraves que surgem quando da tentativa de sistematização do planejamento urbanístico em face do orçamento público, sob pena de nos depararmos frente à ineficácia das políticas públicas pela incapacidade de seu custeio. Desta forma, a elaboração de um planejamento urbanístico integrado se defronta com inúmeros entraves, obstruindo a ponderação das variadas perspectivas de planejamento em cada esfera de poder na Administração Pública. Contudo, este planejamento, que deveria estar integrado, não tem obtido resultado ao ponto de garantir tais direitos em conformidade com o que estabelece a Carta Constitucional, o que se denota visualizando dados sobre a qualidade dos serviços básicos fornecidos.

Um estudo realizado em 2018 pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES) analisou a universalização dos serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, tratamento de esgoto, coleta de resíduos sólidos e o percentual de resíduos sólidos destinados adequadamente em todos os municípios do Brasil e apontou que apenas quatro Municípios alcançaram e atenderam 100% da população com estes serviços (ABES, 2018).

Em termos de transporte, estima-se que, nas capitais, perde-se em média 82 (oitenta e dois) minutos no trânsito todos os dias e que o tempo perdido resulta em uma perda econômica quantificável de 1,8% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (VIANNA; YOUNG, 2015). Segundo dados divulgados na Revista Desafios do Desenvolvimento, estudiosos do Instituto Pesquisa Econômica Aplicada estimam que 40,5% dos domicílios brasileiros apresentam condições precárias (SCHLINDWEIN, 2007).

Considerando que o planejamento urbanístico não tem alcançado o necessário sucesso por diversos motivos, o corte metodológico do presente trabalho objetiva abordar o seguinte

questionamento: quais seriam os principais entraves e desafios para a harmonização entre o Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano, em face do orçamento público como ferramenta de estruturação das políticas públicas?

O ponto primordial é analisar quais os problemas que impedem a harmonização entre o planejamento urbano na figura do Plano Diretor e o planejamento orçamentário, ou seja, a falta de sintonia entre o instrumento de identificação dos problemas sociais na cidade e o instrumento de financiamento que determina de onde vêm e como serão gastos os recursos públicos destinados à garantia dos direitos fundamentais e sociais.

Tal relação deveria ser íntima, visto que, direitos dependem de recursos financeiros para sua garantia (HOLMES; SUNSTEIN, 1999), de forma que o primeiro deveria indicar ao segundo como os recursos públicos deveriam ser aplicados. A ausência de simetria entre o Plano Diretor e o orçamento público se insere na sistemática periferia-centro e o alcance intermunicipal das relações interpessoais, pois a atuação conjunta destas diferentes ferramentas se faz necessária para assegurar que tais relações ocorram da melhor maneira possível.

Para realização do trabalho foi utilizado o método dedutivo, tendo a pesquisa bibliográfica como principal procedimento metodológico.

Como corte científico, para melhor compreender as dificuldades que perduram no planejamento urbanístico optou-se pela análise de entraves observados no planejamento executado na Região Metropolitana de Belém (RMB), diante da facilidade de acesso de dados e por estar localizada na região amazônica.

O presente trabalho está enquadrado na área de concentração Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional proposta pelo Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* do Centro Universitário do Pará (CESUPA), estritamente, na linha de pesquisa voltada ao Direito, Ambiente e Desenvolvimento Regional, oriundo dos estudos realizados pelo grupo de pesquisa Tributação Ambiental e Desenvolvimento.

O presente trabalho estrutura-se em três seções. A primeira, introduzindo os conceitos-chaves para compreensão da problemática, quais sejam: planejamento urbanístico, região metropolitana, Plano Diretor municipal e a exposição da divisão de competências dentro do federalismo brasileiro. Esta apresentação se faz necessária, visto que, sem a correta elaboração destes conceitos, não seria possível realizar a correlação entre o planejamento urbanístico e o planejamento orçamentário, bem como entre ambos e a atuação conjunta dos Entes Federativos.

Exposta a principal parte contextual, segue-se para a segunda seção, na qual serão apresentados os conceitos essenciais de orçamento público, abordando sobre a necessária cooperação entre o planejamento urbanístico e orçamentário, além da falta de integração dos Entes Federativos na Região Metropolitana de Belém (RMB) e discutindo, ainda, sobre a diacronia das ferramentas de planejamento público urbanístico, respondendo parte do problema de pesquisa.

Por fim, a terceira seção preocupa-se em analisar a falta de harmonização entre parcela das ferramentas de planejamento dos Entes Públicos. Isto será feito abordando o conceito de democracia representativa e deliberativa e o impacto de como estes diferentes modelos do instrumental democrático foram aplicados pelo ordenamento nacional no planejamento público urbanístico e orçamentário nas ferramentas à disposição do Poder Público no planejamento urbano, adentrando as falhas e lacunas de integração das diferentes perspectivas do planejamento dos Entes Federativos.

2 ELEMENTOS DO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

O texto constitucional estabeleceu uma ampla variedade de funções e papéis que o Estado brasileiro deve desempenhar, sendo uma de suas principais atividades o próprio dever de planejar. Conforme a leitura do art. 174 da CRFB/88², o planejamento é visto como instrumento constitucional, sendo essencial para a condução do setor público e indicativo para a iniciativa privada. Logo, o planejamento é alçado a figurar como ferramenta normativa de interferência do Poder Público no meio social e econômico.

A variedade de perspectivas que englobam o planejamento na seara pública repercute na capacidade de identificação do Poder Público de uma resposta imediata às demandas sociais. Assim, evidenciando a importância de identificação dos elementos de composição do planejamento entre as diversas políticas públicas³ desenvolvidas nos diferentes níveis de poder.

Nesta linha, o planejamento urbanístico a ser desenvolvido pela Administração Pública, quando de sua elaboração, se depara com uma ampla diversidade de aspectos, almejando a valoração da proteção dos recursos naturais inseridos em um ambiente de crescimento econômico desordenado, conflitos sociais, infraestrutura precária e direitos mínimos desrespeitados, devendo dispor das ferramentas necessárias para a concretização de determinados valores constitucionais.

Logo, mostra-se essencial analisar o papel do planejamento público urbanístico sob um enfoque constitucional, considerando os valores constitucionais como parâmetros guias para as ações de planejamento, a atuação de cada Ente Federativo no modelo de federalismo adotado no Brasil com base na repartição de competências prevista na Constituição, bem como os instrumentos normativos à disposição do Poder Público para concretizar as ações urbanísticas planejadas.

Acrescenta-se que estes elementos são necessários, visto que, para identificar os entraves entre o planejamento orçamentário e o planejamento urbano e, ainda, o planejamento

²Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

³ Para Saravia (2006, p. 28) uma política pública: “Trata-se de um fluxo de decisões políticas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.”

urbano e a organização entre os Entes Federativos, deve-se conhecer, antes, o que se configura como planejamento urbano, bem como quais são os valores constitucionais que guiam este planejamento e a divisão de competência entre os entes federativos.

2.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO URBANÍSTICO E OS VALORES CONSTITUCIONAIS DO ESTADO

O ato de planejar busca, em sua essência, a modificação de uma situação anterior, influenciando e alterando a realidade. Para Silva (2006, p. 722) planejamento significaria um “processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”.

A Constituição de 1988 estruturou o Estado brasileiro voltado para um ambiente cooperativo, buscando a harmonização da gestão pública nos diferentes níveis de poder e a otimização das ações do Poder Público na realização dos fins inscritos nesta nova ordem constitucional. O planejamento da gestão pública neste cenário se desenvolve como uma ferramenta imprescindível da ação pública (BRASIL, 1988).

A natureza do planejamento como ferramenta pública prevista em nosso ordenamento jurídico evidencia uma essência normativa, merecendo destaque a necessidade de composição de metas e objetivos, com a consideração de conhecimentos inerentes a outras ciências, sendo elas econômicas, exatas, geográficas, históricas e culturais.

Para além disso, ao direito atribui-se a pretensão de distinguir em sede do planejamento público as pretensões sociais, no qual a compreensão do texto constitucional atuaria como limitadora e fundamento para a concretização das ações públicas. A efetivação de uma política pública não estaria, necessariamente, vinculada a uma sequência pré-determinada, contudo, subsistiria uma necessária integração de fatores inseridos em conjunto de políticas governamentais. Assim, estabelece-se uma contribuição setorial na constante busca pela satisfação do bem estar coletivo, no qual cada política pública na medida de sua concretude agregaria diferentes fatores nas prioridades elencadas no planejamento (SARAVIA, 2006).

O planejamento das políticas públicas consagraria a observância do cumprimento das funções do Estado, em consonância com os interesses da generalidade de indivíduos, estando hábil a construir uma sociedade integradora, que observe as diversas peculiaridades de cada localidade e em alerta, ainda, às temporalidades que acaba por se sujeitar (REIS; VENÂNCIO, 2016).

Desta feita, é por meio de um processo técnico instrumentado e voltado ao desenvolvimento e transformações das áreas urbanas e pela instrumentalização de políticas públicas que o planejamento urbanístico prospera no meio ambiente urbano. Este cenário introduz diversas peculiaridades que influenciam no processo de planejamento entre os diferentes Entes Federativos, apresentando uma variedade de entraves e situações que podem obstruir o desenvolvimento das políticas públicas. Estes mesmos Entes tendem a observar estas circunstâncias em diversificadas perspectivas, as quais repercutem, diretamente, em suas capacidades de planejamento e nas esferas de atuação.

Além disso, a planificação de políticas públicas no espectro urbano experimenta, dentre outras coisas, a vasta amplitude de sujeitos que serão alvo de suas ações, englobando desde movimentos sociais, utilizadores e prestadores de serviço, comunidades tradicionais, minorias e entre outros, todos representantes de parcelas significativas da sociedade, cada qual com reivindicações em sede da gestão urbana, o que dificulta, naturalmente, a elaboração das políticas públicas urbanísticas.

Ademais, ponderando sobre o planejamento das políticas, visualiza-se que inexiste um método próprio de associação das metas aos objetivos, por consequência, abre espaço mesmo a improvisação. Este cenário enfrentado pelo planejamento urbanístico se soma a uma considerável relativização das questões socioambientais, diante do desenvolvimento urbano, em especial, frente às eventuais irregularidades do parcelamento e da ocupação do solo, degradação da natureza, consumo desproporcional, ausência de planejamento das próprias políticas públicas. Dessa forma, a atenção dispendida ao crescimento econômico acirrou a crise ambiental e a própria desigualdade social repercutindo na qualidade de vida das cidades (REIS; VENÂNCIO, 2016).

Logo, considerando as cidades como meio ambiente de convivência, o desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas oriundas do planejamento público deve condicionar o aperfeiçoamento das ferramentas de ordenação territorial, buscando a transformação de cidades pelo próprio planejamento. Ademais, qualquer avanço nas relações sociais no ambiente urbano que consubstancia em transformações nas relações sociais deve estar alçado na busca por um benefício à coletividade, obrigatoriamente acompanhado de uma adequada utilização dos recursos naturais, impondo uma modificação na postura do Poder Público, diante da inexistência de espaço para improvisações na figura do planejamento.

O planejamento urbanístico desenvolvido pelo Poder Público estaria condicionado a aspectos ambientais - como estudo de impacto à localidade, questões econômicas - como a especulação imobiliária e sociais, em vista da existência de interesse de uma comunidade para

espaços de lazer e mesmos culturais, quando indivíduos demonstram possuir um vínculo ou identificação histórica, sendo tópicos que perdurarão no planejamento da Administração como elementos de orientação. Estas sistemáticas carecerão de aperfeiçoamentos no contraponto entre interesses individuais e coletivos, de forma a evitar que haja uma interferência demasiada sob risco de produzir externalidades negativas pelas ações governamentais em face da sociedade.

O planejamento como instrumento constitucional não está unicamente vinculado aos aspectos locais e sociais para sua confecção, pois sua natureza normativa pressupõe que a atuação é voltada, especialmente, à satisfação dos valores constitucionais. Isto posto, há uma disposição do planejamento público urbanístico em sua essência a se orientar perante a influência dos direitos fundamentais, o quais figuram, inclusive, como objetivos finalísticos das ações do Estado, quais sejam: o bem comum e a proteção de liberdades a grosso modo.

O Estado, entendido como entidade responsável por promover o planejamento urbanístico sob uma ótica constitucional, se assemelha à imagem de ente soberano sobre um respectivo território, sendo portador de direitos e deveres perante sua comunidade e por meio do texto constitucional estariam inscritos os valores socialmente importantes que tendem a direcionar o respectivo planejamento de suas ações, seja no ambiente urbano ou demais localidades. Conforme Torres (2014, p. 86) “o Estado não pode ser compreendido como mero instrumento ou meio, mas como um fim único, que é a efetividade dos valores constitucionais, como o desenvolvimento, a concretização dos direitos fundamentais e tanto outros.”.

Para a identificação destes valores constitucionais que se apresentam como elementos indissociáveis do planejamento público urbanístico faz-se necessário adentrar, brevemente, aos fundamentos da ação pública e divisões estabelecidas na Constituição. As Constituições contemporâneas comumente apresentam duas ordens de normas, uma relativa à estruturação do Estado e sua organização e outra referente aos direitos fundamentais que este deverá proteger (FAVACHO, 2011).

A Constituição de 1988 é composta por um sistema que engloba as Constituições Econômica, Político-Federativa e Social e Constituição Financeira⁴, sendo resultado de uma complexa estrutura normativa que nasceu em função da singularidade e complexidade social

⁴ “Na teoria da Constituição Financeira desenvolvida, a atividade financeira do Estado vê-se concebida como conteúdo das normas constitucionais que a instituem e regulam. Este fenômeno de constitucionalização da atividade financeira do Estado democrático de direito rompe com o modelo clássico do direito financeiro, limitando a subsistemas legais fragmentados e não articulados segundo os fundamentos constitucionais.” TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 90.

ou econômica, embora estas diferentes matérias estejam em permanente relação para a consecução das atividades governamentais (TORRES, 2014).

O modelo constitucional brasileiro estaria voltado a uma previsão e proteção dos direitos fundamentais, composto por uma infinidade de prestações de serviços públicos inerentes ao atendimento das necessidades sociais. Estas incumbências de funções do Poder Público consubstanciaram em um aumento da ação pública e da própria Administração (STRINGARI, 2015).

A existência desta proteção de direitos no arcabouço constitucional estaria relacionada, intimamente, com a capacidade de ação de um Estado. Um Ente deve atuar na proteção e satisfação destes objetivos, em contraponto, os regramentos constitucionais agem como freios e limites para que estas mesmas ações sejam devidamente planejadas, evitando que se constitua ofensa ilegítima a direito de outros.

O Estado brasileiro buscaria a satisfação do bem-comum em diversas acepções e esta entidade seria vertida como uma organização voltada à satisfação de necessidades coletivas, haurido em decorrência da transformação das formas de Estado, convertendo-se em implementar os valores da Constituições Econômica, Política, Social e Financeira (TORRES, 2014).

A imagem do Estado Democrático de Direitos que se estabeleceu é caracterizada pela proteção e eficácia dos direitos e liberdade fundamentais (TORRES, 2014). Em um Estado Republicano possuiríamos valores fundantes para orientar a atividade de planejamento urbanístico, assim, dirigido pelo atendimento do bem comum.

Tal questão é explicitada no conceito de república no Brasil delimitado por Scaff:

É necessário inicialmente expor que república, no Brasil atual, se constitui em um princípio jurídico, que possui força e cogência desse jaez, vinculando a ação governamental, que deverá se dar em prol do bem comum, através da aplicação de uma função social à coisa pública, buscando a efetivação dos direitos fundamentais, notadamente os que expressam liberdades e isonomia. (SCAFF, 2018, p. 201)

Logo, a república, por sua vez, teria uma dimensão principiológica, versando sobre um aspecto teológico e inerente aos princípios, estabelecendo finalidades a serem alcançadas, efetivação dos direitos fundamentais em especial atenção à liberdade e isonomia, vinculando a ação governamental em prol do bem comum, no qual a coisa pública exista na perseguição de uma função social. Nesta finalidade, o ordenamento jurídico tende a ser interpretado em conformidade a seus preceitos, com vinculação ao Poder Público, impondo o dever de interpretar e de atuar sob esta égide (SCAFF, 2018).

A construção do planejamento urbanístico na República Federativa do Brasil estaria relacionada aos desígnios inscritos no art. 3º da CFRB/88, quais sejam, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza e marginalização na redução das desigualdades sociais e regionais, na promoção do bem de todos sem distinção da origem, raça, sexo, cor, idade (BRASIL, 1988).

A dignidade da pessoa humana como valor constitucional é observada no próprio art. 1º, III da CRFB/88, como um dos valores fundantes do Estado brasileiro. O art. 5º da CRFB/88 estabelece, ainda como fundamento, a igualdade perante a lei, a inexistência de distinção de qualquer natureza para garantir aos brasileiros e estrangeiros a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988).

Os elementos centrais da cidadania e dignidade da pessoa humana seriam, respectivamente, os valores da solidariedade e liberdade, sendo expressos, implicitamente, no princípio democrático e relacionados aos objetivos da República da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, além da garantia do desenvolvimento nacional e do combate à desigualdade (SOBRINHO; FIGUEIREDO, 2017).

Neste ponto, há uma valorização e afirmação dos valores de liberdade, democracia e dignidade da pessoa humana na constante concretização dos direitos e liberdades fundamentais, incluindo a necessidade do desenvolvimento mediante intervenção na ordem econômica e social (TORRES, 2014). A introdução destes princípios como igualdade e liberdade se correlacionaria à imagem de estabilização legislativa, com a formação de um complexo normativo responsável por resguardar os particulares perante possíveis arbitrariedades de governo, garantindo firmeza e continuidade para as transformações político-sociais (HESPANHA, 2012).

Os direitos fundamentais, sob uma vertente constitucional, operariam como sistema de contenção, limitação e controle da manifestação de poder, em face das instituições democráticas. Tendo em vista que sua essência permanece em uma centralização de poder, ao qual poderia atuar potencialmente lesando determinados grupos e indivíduos na ação pública (SGRABOSSA; IENSUE, 2013).

Logo, a proteção de liberdade em face do próprio poderio do Estado consubstanciaria na existência de freios no controle exercido por indivíduos na limitação da ação pública do planejamento urbanístico, em especial, na atenção para manutenção do foco destas mesmas ações e a proteção do chamado bem comum, evitando a concentração de poder em um único Ente. Acrescenta-se, ainda, uma ingerência indevida na vida dos particulares quando da execução do planejamento por meio das ações governamentais.

O alcance do desenvolvimento necessitaria a remoção das principais fontes de restrição da liberdade: a pobreza e a tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social, serviços públicos negligentes, intolerância e interferência excessiva na imagem de repressão. O desenvolvimento seria a eliminação de privações inerentes a liberdades que limitariam as escolhas e oportunidades das pessoas em exercer, de forma predominante, sua imagem de agente ativo (SEN, 2000).

Em que pese o mínimo existencial não estar expresso em nossa Constituição, sua temática é intrínseca à ideia de liberdade, além dos princípios constitucionais da igualdade e dignidade da pessoa humana (ANGELUCCI, 2014). Diante disso, a execução do Estado atuaria em instruir prestações mínimas materiais que possibilitassem a concretização de uma liberdade fática, proporcionando ao indivíduo um ponto de partida para o crescimento de seu conhecimento e sua própria liberdade, garantindo condições de viver minimamente dignas, inclusive, capacitando-o a ampliar progressivamente seu acesso às condições de pleno desenvolvimento e garantia de autonomia (ANGELUCCI, 2014).

Nesta linha, o condicionamento do planejamento estaria voltado à necessidade de ponderação de diferentes valores. A modificação do cenário urbano pelo planejamento do Poder Público estaria fadada a elencar diferentes questões, desde sociais, a ambientais e econômicas.

Esta ponderação de valores constitucionais poder ser claramente observada em sede do art. 170 da CRFB/88 e seus incisos, pois, da mesma forma que garantiu o direito à propriedade privada como mandamento constitucional também estabeleceu a função social da propriedade. Desta forma subsiste uma evidente simbiose entre estes valores, na qual o primeiro não pode existir sem o adimplemento do segundo, comprovando, assim, a importância de valoração do coletivo frente ao individual como pilar de um Estado Democrático de Direito.

A proteção ambiental se destaca com um dos pressupostos almejados em face da construção do planejamento urbanístico. Importante salientar que o art. 225 da CFRB/88 alçou o meio ambiente como bem de uso comum, sobre o qual o poder Público, bem como a própria coletividade têm o dever constitucional de defendê-lo, instrumentando a coordenação e cooperação entre as diversas dimensões de poder em nossa federação como resposta à proteção. Isto reforça o entendimento do art. 23, VII da CFRB/88, tendo em vista da proteção em matéria ambiental recair sob as competências da União, Estados e Municípios, devendo, com fundamento no exercício do Poder de Polícia, atuar preventiva e repressivamente na defesa do patrimônio ambiental.

A própria concepção do meio ambiente como aspecto da dignidade da pessoa humana seria um fundamento do Estado Democrático de Direito para atuação do Poder Público em sua proteção (TUPIASSU, 2006). Logo, a proteção ambiental e a utilização sustentável dos recursos naturais passaram a integrar o rol de princípios constitucionais, além do cumprimento da função social da propriedade, que está presente no art. 170 da CRFB/88 (FISCHER, 2014).

O desenvolvimento sustentável buscado pelo planejamento urbano deve ser compreendido como um processo de melhoria do estar humano, baseado na produção material e energética que proporciona conforto e estabilização no consumo dos recursos naturais, alinhados aos critérios culturais, psicológicos e espirituais (ROMEIRO, 2012). Desta forma, o emprego dos valores constitucionais como parâmetros gerais na política urbanística propicia a identificação e interpretação dos bens que deverão estar sob a tutela da ação pública. Logo, o bem estar coletivo, a garantia da liberdade e o desenvolvimento social, sob uma vertente sustentável, estarão alçados como fins pretendidos.

Conseqüentemente, a consideração do desenvolvimento sustentável como bem finalístico e a efetividade do Ente Público no atendimento das liberdades poderão ser avaliados pela eficiência da Administração, observando sua capacidade em articular seus instrumentos normativos em sede de planificação das ações governamentais no ambiente urbano em seus diferentes níveis de poder. Diante desta conjunção do planejamento e os valores fundamentais, o texto constitucional buscou delimitar o espectro de atuação de cada Ente Federativo, especificando matérias e instrumentos de planejamento e delineando as funções da União, Estados e Municípios no desenvolvimento do planejamento urbanístico na construção das políticas públicas.

A definição do papel de atuação de cada Ente Federativo pode ser observada no modelo de federalismo adotado pelo Estado brasileiro, bem como pela repartição constitucional de competências que estabeleceu as matérias sob escopo de ação dos Entes para o ambiente urbano.

2.2 FEDERALISMO E COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS

Conforme o art. 1º da Constituição Federal Brasileira de 1988, o Estado é regido por um federalismo cooperativo, com uma repartição de competências constitucionais entre a União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal. Nesta toada, o texto constitucional garantiu a formação de diversos centros de poder, capacitados com competências legislativas

e políticas, subsistindo diversos níveis de competência normativa, em face de um mesmo território.

Em razão da existência de inúmeros temas a serem considerados quanto à construção de um planejamento urbano e analisando a repartição constitucional de competências normativas previstas na Constituição, subsiste em nosso ordenamento jurídico uma visão que fomenta a integração das políticas públicas executadas pelos diferentes Entes Federativos. Sendo assim, faz-se necessário um aprofundamento na sistemática prevista para a composição de ações conjuntas destes Entes nas diferentes esferas de poder e as responsabilidades incumbidas para cada um deles.

2.2.1 Federalismo Brasileiro e sua Repartição de Competências

A definição de federalismo é, invariavelmente, institucional. Nesta concepção, o federalismo se refere a uma união duradoura entre diversas comunidades políticas constituídas por meio de um ordenamento jurídico, com o propósito de formar uma ordem legal mais ampla e distinta que abarca, verticalmente, os níveis de governo e seus respectivos poderes, os quais estão estabelecidos constitucionalmente (GAUDREAUL-DESBIENS, 2006).

A estrutura dos governos está, mundialmente, em um processo de transformação, à medida em que as autoridades políticas e os recursos se transferem do controle dos governos centrais para os subnacionais sob uma ótica federalista (RODDEN, 2005). Este processo é observado com a Constituição brasileira de 1988, na qual, com a adoção do federalismo cooperativo houve um aumento no rol de competências dos Estados e Municípios, tanto de natureza material, quanto legislativa (FISCHER, 2014).

O federalismo cooperativo busca a formação de um equilíbrio entre os diferentes Entes, formatando uma colaboração em face das competências constitucionais de cada, ou seja, planejando e organizando os objetivos. Este modelo de federalismo por cooperação indica a adoção de uma Lei-Mor, diante do princípio da colaboração recíproca entre os Entes Federativos. Pelo levante da temática colaboração, torna-se fácil deduzir a formação de uma descentralização de competências pelo Estado (NOGUEIRA; RANGEL, 2011).

A descentralização dos governos centrais em direção aos Entes subnacionais concentra-se, preferencialmente, na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e da gestão de políticas públicas (RODDEN, 2005). O sistema constitucional brasileiro, ao adotar o federalismo cooperativo, estabeleceu uma descentralização de funções de cada Ente,

contudo, a lógica das ações desempenhadas pelo Poder Público em seus variados níveis estariam orientadas pela ação conjunta e colaboração de seus integrantes, ampliando a gestão integrada do governo federal e os governos subnacionais, mas sempre buscando garantir a independência e a autonomia decisória de cada um.

A capacidade de coordenação federativa seria afetada pelas condições de distribuição das responsabilidades por políticas públicas entre as diversas esferas do governo. Dessa forma, a presença da formação de pactos intragovernamentais estruturaria uma gestão compartilhada de políticas sociais, por meio da composição paritária e regras para decisões consensuais, evidenciando, assim, a convergência quanto a um federalismo cooperativo (MACHADO; PALOTTI, 2015).

O federalismo cooperativo não está adstrito a uma simples repartição de competências legislativas, persistindo a divisão de competências de ordem executivas que necessitam da arrecadação e de repasses orçamentários, para que os Entes Federados possam ser, verdadeiramente, autônomos (FISCHER, 2014). Sendo assim, o modelo de federalismo cooperativo demonstra a inexistência de uma hierarquia entre os Entes Federativos, pois a garantia da autonomia é conexas à prévia estipulação de uma matriz tributária no texto constitucional para cada esfera de poder, estabelecendo a independência administrativa pela capacidade de custeio da máquina pública inerente a cada Ente.

A Constituição desenvolveu um complexo sistema de repartição de receitas, apresentando matrizes tributárias a cada Ente Federativo em conformidade ao papel delineado de atuação. A capacidade de um Ente em financiar sua atividade é reflexo do reconhecimento de sua autonomia, logo, a ausência de receita predispõe uma relação de subordinação. Assim, a instituição de tributos e outras fontes de renda ensejam em reflexo direto à política de planejamento urbanístico da Administração em seus diferentes níveis, evitando que haja uma intervenção exacerbada de um Ente Federativo sob outro.

Interessante que a classificação clássica do federalismo brasileiro como cooperativo diverge, em parte, para Machado e Palotti (2015), pois em face das chamadas transferências financeiras condicionadas à utilização de determinadas políticas sociais, se demonstraria uma aproximação ao modelo do federalismo centralizado, em razão da capacidade da União em estruturar a agenda social dos governos subnacionais, visto que, existindo restrições na seara fiscal, tendem a aderir aos programas federais no intuito de ampliar a disponibilidade de receitas regulares na concretização de suas obrigações, mesmo quando este condicionamento engloba a convergência aos parâmetros fixados pelo Poder Executivo federal.

No caso do planejamento urbanístico, a Constituição de 1988 entendeu que esta matéria estaria sob a tutela de todos os Entes Federativos, os quais trabalharão sob uma ótica cooperativa, tendo em vista que houve uma evidente distribuição da capacidade de ação em razão de suas peculiaridades. Dessa forma, o modelo federalista empenhou-se em prol de mecanismos para a integração do desenvolvimento sustentável nas diferentes esferas de políticas públicas em seus variados níveis.

Vejamos o entendimento dos supracitados autores:

[...] o compartilhamento de responsabilidades nas políticas sociais criou espaços potenciais de articulação e complementariedade das ações governamentais, porém ao preço de tornar o sucesso na implementação vulnerável ao comportamento dos governos subnacionais. Estes, dotados de autonomia político-administrativo, estariam habilitados, em última instância, a fazer escolhas e dar encaminhamentos próprios a essas políticas sob vários aspectos, nem sempre convergindo para direção de políticas nacionais. Se o compartilhamento constitucional de responsabilidades supõe a cooperação na realização dos objetivos nacionais das políticas sociais, não existem garantias, *a priori*, de que os entes governamentais ajustem suas ações nessa direção. (MACHADO; PALOTTI, 2015, p. 66)

Esta situação, com fundamento no federalismo cooperativo, demonstra a necessidade de formatar um processo institucional de coordenação das ações governamentais nos diversos níveis administrativos e políticos nacionais. Evidencia-se, portanto, a indispensabilidade de comunicação entre as políticas de ordenação territorial estaduais e municipais, sob os parâmetros da política nacional.

Acrescenta-se que caberia aos Estados e à União o delineamento e criação de novas territorialidades, em face do planejamento de caráter supramunicipal, visando estimular a formação de novas centralidades de planejamento pautadas na cooperação. Contudo, esta atividade não deverá interferir ou mesmo alterar a estrutura federativa (FISCHER, 2014).

A descentralização da gestão em prol de uma cooperação se relacionaria à amplitude territorial brasileira. As peculiaridades regionais e os diferentes planejamentos públicos ensejam em dificuldades na elaboração de um único planejamento nacional, logo, a Constituição consagrou uma repartição de competências entre os diferentes Entes Federativos, delineando aspectos gerais e permitindo a cada nível de ação o desenvolvimento de ferramentas que alcancem a inclusão das peculiaridades regionais e a realidade da planificação das políticas públicas.

Sendo assim, seria indispensável o entendimento da divisão de competência em sede da capacidade de planejamento das responsabilidades de cada Ente, evitando, assim, a observância de conflitos e a ineficiência, diante da constatação de um método orientado na cooperação das ações públicas em diferentes esferas. Vejamos o seguinte entendimento:

A Constituição de 1988 possui complexo sistema de repartição de competências concorrentes, abrindo-se espaço para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central mediante delegação. Além dessa hipótese, cada ente federativo foi contemplado com competências próprias. (FISCHER, 2014, p. 115)

Para Tavares (2009), observa-se a existência de uma orientação geral na repartição de competência, denominando de princípio da preponderância do interesse, no qual implicaria à União o dever de lidar com matérias de interesse nacional, aos Estados a dedicação a um nível menor e regional, já quanto aos Municípios, as matérias de interesse estritamente restritos e locais. Contudo, resta claro que todos os interesses possuiriam repercussão em cada esfera, argumentando pela predominância e não exclusividade, fato que seria extremamente difícil justificar em prol de uma matéria de exclusividade de âmbito nacional, regional ou local.

Esta diversidade de atuações previstas pela Constituição propiciou a sistematização do papel desempenhado por cada Ente. Neste sentido, a União e os Estados, em conjunto aos Municípios, possuem funções claramente regulamentadas, surgindo a capacidade de formatação de uma cooperação entre estes, quando da imprescindibilidade de atuarem nas demandas de maior complexidade, como o próprio planejamento urbanístico depende.

A competência legislativa seria a chamada aptidão, que dotaria as pessoas políticas para expedir regras jurídicas, inovando no ordenamento positivo e operada por meio da observância de uma série de atos que, em seu conjunto, caracterizariam o procedimento legislativo (CARVALHO, 2013).

A Carta Constitucional brasileira estabeleceu um modelo de divisão de competências legislativas classificadas entre privativas, comuns e concorrentes. Matérias entendidas como privativas seriam de exclusividade de um único Ente Federativo, situação correspondente a do art. 22 da CRFB/88, que delimitou as matérias exclusivas da União em legislar. Por sua vez, o art. 23 dispôs da competência comum entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal e o art. 24 sobre as concorrentes, diante do qual a União estabeleceria normas gerais e os Estados a competência suplementar.

A Constituição, em seu texto, pugnou por esclarecer a divisão de competências em face das matérias, observando e delineando a capacidade de cada em Ente em promover suas ações sob uma temática de planejamento integrado. Em seu art. 23 estabeleceu competências em face da União para legislar por meio de Leis Complementares, as quais disciplinarão a cooperação entre os diversos Entes Federativos. Desta forma, este instrumento almejaria evitar conflitos e a ineficiência na gestão dos diferentes níveis de federalismo.

Em leitura do art. 24 da CRFB/88 observa-se a competência concorrente da União e dos Estados quanto à capacidade legislativa. A União se responsabilizará por editar normas de natureza gerais, enquanto, aos Estados, o exercício desta competência recairá a natureza complementar, detalhando a normativa federal já existente e subsistindo a competência suplementar em situações hipotéticas da presença de normas gerais.

A Constituição também instituiu um modelo de competência de matérias de cunho administrativo, divididas entre exclusivas da União, elencadas no art. 21 - sob a tutela do governo central matérias que apresentem relevância ao chamado estado-nação, como: emissão de moeda e declaração de guerra a Estado estrangeiro, enquanto a competência comum material recai a todos os Entes Federativos, estando delineada no art. 23, como o zelo à Constituição, às leis e às instituições democráticas, além da conservação do patrimônio público (BRASIL, 1988).

A atividade de planejamento urbanístico deve estar vinculada em duas zonas diferentes, sendo uma a repartição de competência legislativa dos Entes Federativos e a outra, a competência tributária ou capacidade de financiar a atividade administrativa. Não restaria suficiente apenas a previsão constitucional do dever de atuação do Poder Público, bem como a capacidade de normatizar os mecanismos de ação em face das políticas públicas. A amplitude orçamentária que depende, naturalmente, das fontes de receita, como tributos e repartições de renda são imprescindíveis para que a Administração efetue o planejamento em conformidade com a sua capacidade de ação.

Desta feita, a competência acerca do planejamento urbano se modificaria em face do Ente que estiver atuando. Aos Municípios recai parcela significativa da execução do planejamento urbano e organização municipal. Aos Estados incumbe o planejamento urbano, inerente às suas circunscrições - os chamados espaços intermunicipais, buscando a integração dos municipais em uma perspectiva estadual.

Quanto à União, se resguarda a natureza de formatar o planejamento em nível nacional, desenvolvendo metas e objetivos a serem alçados pelos demais, especialmente, em espaços interurbanos que influenciam no desenvolvimento do país como um todo. O texto constitucional regulamentou a política de desenvolvimento urbano, diante da responsabilidade direta do Poder Público Municipal. Contudo, a competência do Município para estruturação das políticas públicas deve coadunar-se às diretrizes de âmbito federal, as quais dispõem sobre saneamento básico, transportes urbanos e habitação conforme o art. 21, XX da CRFB/88.

A União, no exercício de sua competência normativa, tende a delinear normas e diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano nacional, cabendo aos Municípios respeitar estes pontos na elaboração de suas leis orgânicas e na produção de seus Planos Diretores (DIAS, 2012). Diante disso, mostra-se evidente que a vontade do legislador constituinte fora a construção de um processo de planejamento harmonizado, iniciando com as diretrizes nacionais elencadas pela União, passando aos aspectos inerentes às particularidades dos Estados, seus ambientes econômicos, ambientais e suas regiões e, ao final, recaindo ao Município a conveniência de adaptar esta linha vertical em um documento, como o Plano Diretor.

A política pública de planejamento urbanístico pode ser compreendida como um sistema multidisciplinar ao envolver uma farta repartição de competência entre os Entes Federativos. Ademais, além das inúmeras matérias a serem normatizadas, a coordenação atuaria na junção destes variados fatores na garantia de maior eficácia.

2.2.2 Federalismo e Competências urbanísticas e a cooperação dos Entes Federativos

A Constituição se debruçou sob a repartição de funções de cada Ente Federativo a nível de políticas urbanísticas especificando o papel de cada na formulação do planejamento urbano, formação das políticas públicas e composição do orçamento.

O art. 23 da CRFB/88, ao estabelecer a competência comum dos Entes Federativos, delineou diversas hipóteses em que todos poderão versar sobre matérias atinentes ao urbanismo nos incisos: II - estabelecer a garantia de saúde, assistência pública e proteção das pessoas deficientes; III - dever de proteção a obras e bens de valores históricos, artísticos e culturais, monumentos, paisagens naturais e sítios arqueológicos; IV - impedir a destruição e descaracterização de obras de arte e outros bens que possuam valor histórico, artístico e cultural; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição; IX - promover programas de construção de moradias e melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater a pobreza e fatores de marginalização, promovendo a integração de setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões e direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais; XII - estabelecer e implementar política de educação para segurança no trânsito. Todos estes tópicos comuns ao Entes possuem reflexos no ambiente urbano.

O texto constitucional entendeu por implicar apenas à União o papel de estabelecer os parâmetros para a cooperação institucional em nível geral, para que se fomente a integração

dos planos urbanísticos sem um aparente conflito de competência dos demais Entes Federados. A União desempenharia papel essencial no estabelecimento de parâmetros gerais que busquem a coordenação das políticas públicas no desenvolvimento do território. Nesta concepção, caberia a este Ente o dever de editar comandos normativos em perspectiva nacional.

A Constituição dispõe no art. 21 e seus incisos que compete à União a responsabilidade de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, bem como desenvolver aspectos econômicos e sociais, instituindo diretrizes gerais para o planejamento urbano. Quanto a sua linha de atuação, os incisos estabelecem que: IX - versa sobre desenvolvimento econômico social pela elaboração de planos nacionais e regionais; XVIII - dispõe sobre o planejamento e a promoção da defesa permanente contra calamidades públicas; XX - a instituição das diretrizes básicas ao desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, transportes e XXI - que trata sobre princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (BRASIL, 1988).

Um ponto a ser analisado é o art. 22 da CRFB/88, que confere aos Estados e aos Municípios o exercício de atividades decorrentes da competência normativa privativa da União nos limites e condições da legislação federal. Nesta hipótese, existiria repercussão na política urbanística do Plano Diretor municipal no inciso XI do dispositivo, apresentando questionamentos inerentes ao trânsito e transporte, pontos essenciais de qualquer planejamento para a ordenação do solo urbano.

Os temas tratados no art. 24 da CRFB/88 influenciam o planejamento desenvolvido no meio urbanístico, pois se estabeleceu a competência concorrente entre a União e os Estados para legislar nos incisos: I - direito urbanístico; V - a produção e consumo; VI - defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VIII - a responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico; IX - educação, cultura, desporto, desenvolvimento e inovação; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência.

Importante frisar que, conforme o § 1º do artigo supracitado, a União só poderá editar normas de natureza geral, enquanto os Estados poderiam exercer competência complementar pelo § 2º e competência suplementar na ausência de norma federais gerais conforme o § 3º (BRASIL, 1988). Interessante, ainda, que o exercício da competência legislativa estadual do art. 24 da CFRB/88 limita-se em duas linhas, quais sejam: (I) qualitativa, pois a norma não poderá extrapolar matérias que não possuem clara vinculação ao interesse do Estado e (II)

temporal, quando da edição de norma federal superveniente, a norma estadual deverá se adequar aos parâmetros da norma geral.

Seguindo para a análise da competência constitucional dos Estados, em regra, possuem a chamada competência residual em diversas matérias inerentes ao planejamento urbanístico nos termos do art. 25, § 1º. Enquanto, no § 3º, estabeleceu-se a possibilidade destes Entes, mediante a instituição de Lei Complementar, constituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões formadas pelo agrupamento de Municípios limítrofes, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas (BRASIL, 1988).

A constatação de sua natureza expõe a vontade do legislador constituinte em descentralizar o poder, evitando um acúmulo exacerbado de funções na figura da União em matérias de abrangência territorial consideradas. Fischer (2014) destaca que os Estados foram contemplados com competências privativas, ressaltando duas específicas: I - exploração de serviços locais de gás canalizado e II - instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, visando integrar a organização, o planejamento e a própria execução de funções públicas de interesse comum por meio da instituição de Lei Complementar Estadual.

O texto constitucional, em caráter excepcional, delineou competências exclusivas aos Estados, como a criação, incorporação e o desmembramento de Municípios que deverão ocorrer em função de leis estaduais nos termos do art. 18, § 4º da CFRB/88. A exploração direta ou mediante concessão de serviços de gás canalizado (art. 25, § 2º) e a instituição de regiões metropolitanas e microrregiões nos termos do art. 25, § 3º, do mesmo dispositivo constitucional.

Analisando as competências dos Municípios, o texto constitucional delimitou um grande espectro de ação considerando as peculiaridades regionais em prol da descentralização do planejamento. Para Silva e Araújo (2003, p. 58):

A Constituição outorgou aos municípios um papel específico na promoção do desenvolvimento econômico e social do País. A partir da descentralização de encargos e recursos e da redistribuição de competências entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), tornou-se mais importante a responsabilidade do município na gestão urbana – aqui entendida como prática de governo que envolve planejamento e ação sobre todas as funções e atividades públicas e privadas que ocorrem no espaço urbano.

A atribuição de responsabilidades e a divisão de funções, competências e tarefas entre os Entes Federativos modificou o patamar institucional ao que foi alçado o Município,

passando a deter, constitucionalmente, competências administrativas e legislativas no enfrentamento de demandas sociais e ambientais em sua localidade (ALMEIDA, 2013). Faz-se necessário registrar que o entendimento de Município não é exclusivo à área ou perímetro urbano, ou seja, não são sinônimos, pois cabe ao Estado criar os Municípios e definir o que vier a entender por perímetro urbano (FISCHER, 2014).

Uma particularidade dos Municípios reporta a competência legislativa para determinar sua zona urbana, entretanto, esta determinação não é capacitada para transformar a área, automaticamente, em domínio público municipal e instituir sua área patrimonial. Em contraponto, aos Estados que possuem bens por determinação constitucional, o Ente Municipal integraliza patrimônio somente quando estes bens lhes são concedidos pela União ou mesmo pelos Estados (FISCHER, 2014).

A necessidade de delimitação do perímetro urbano remete a uma das mais importantes competências municipais, diante da capacidade de limitação da zona de ação direta do planejamento urbanístico seria possível a modificação das políticas governamentais entre o cenário urbano ou rural, cada qual com suas especificidades e problemáticas.

Conforme o art. 30 da CRFB/88 cumpre aos Municípios, em matérias inerentes ao planejamento urbano, legislar sobre: I - assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual; IV - criar, organizar e suprimir distritos; V - prestar e organizar sobre regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local, inclusive abrangendo o transporte coletivo; VIII - promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

A Constituição atribuiu ao Ente Municipal a promoção do adequado ordenamento territorial mediante o planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano nos termos de seu art. 30, VIII. Esta atribuição possui a obrigatoriedade de consonância com os artigos 182 e 183 do mesmo dispositivo (FISCHER, 2014).

No art. 182 estabelece-se a delimitação ao Poder Público municipal para executar a política de desenvolvimento urbano, desde que haja conformidade com as diretrizes gerais fixadas por lei, objetivando a ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar. Neste mesmo artigo, em seu § 1º, é prevista a obrigatoriedade de aprovação do chamado Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O § 4º da CRFB/88 designou aos Municípios a capacidade de promover o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado para atenção ao desenvolvimento urbano.

Observando o texto da Constituição, verifica-se a construção de um sistema de repartição de competências voltada à cooperação dos seus Entes Federativos, delimitando as competências comuns, concorrentes e privativas, contudo, sempre avaliando a peculiaridade de cada matéria para descentralizar suas ações, em face das ferramentas e planejamentos urbanísticos a serem construídos. Portanto, é necessário avaliar as ferramentas de planejamento urbanístico que a previsão constitucional e os dispositivos normativos estabeleceram para a atuação de cada Ente na sua esfera de competência.

2.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA AÇÃO PÚBLICA URBANÍSTICA

A atividade de planejamento permeia a atuação dos diferentes Entes Federados. Para a União e os Estados concerne a delimitação das diretrizes gerais, enquanto aos Municípios, em razão da proximidade, cabem as especificidades de cada localidade e a execução. Há inúmeras ferramentas de planejamento e políticas urbanísticas desenvolvidas pelos Entes para ordenar o território, sendo necessário uma apresentação do papel desempenhado por cada um deles.

Com fundamento na Constituição, fala-se na formação de um sistema de planos estruturais, visto que o texto máximo do ordenamento justifica a construção de um complexo de planos urbanísticos hierarquicamente vinculados, de forma que o nível superior atue como norma geral e diretriz para os inferiores, enquanto estes concretizarão, em nível prático e efetivo, as transformações da realidade urbana. A lei federal atuará ao instituir regras de aplicação das normas constitucionais assegurando, assim, o equilíbrio nas três esferas governamentais de nosso modelo federativo (SILVA, 2008).

Esta harmonia do planejamento não é automática, em face dos planos urbanísticos, diante da existência de áreas de competência exclusiva de determinados Entes, sem uma relação de dependência obrigatória. Em observância à divisão de competência dos Entes Federativos, como anteriormente exposto, a política de ordenamento territorial demonstra que, para sua efetivação, o ambiente urbano quanto ao planejamento público estará sob tutela de diferentes ferramentas normativas a nível nacional, estadual e municipal.

[...] é possível afirmar que a União deve elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território, evitando que a concorrência territorial entre os Estados gere o aprofundamento das desigualdades regionais e, conseqüentemente, a perda da capacidade competitiva global do país. Os Estados, ao exercerem sua autonomia para organizar seu território, tem a competência para criar regiões e agrupamentos territoriais, gerando novas centralidades para fins de desenvolvimento territorial, mas que não tem o condão de alterar a estrutura federativa.

Já o Município tem sua atividade restrita ao ordenamento territorial do solo urbano. Trata-se de uma atividade diretamente ligada à atividade urbanística, mas que não limita o exercício do poder de polícia municipal as suas zonas urbanas, pois, esse ente federado possui ingerência sobre o todo de seu território político-administrativo. (FISCHER, 2014, p. 127)

Ademais, coube à União, no sistema constitucional, o papel de ordenação territorial em três vertentes: um plano em nível nacional, planos regionais ou macrorregionais e planos setoriais. A atuação a nível nacional desponta como instrumento encontrado para tencionar a repartição de recursos e orientar o crescimento da federação, objetivando reduzir disparidades regionais com a diminuição da desigualdade no país. Desta forma, a capacidade da União em identificar problemáticas a nível nacional impõe uma atuação que incida na racionalização da ocupação do solo nacional, um planejamento visando estimular o crescimento econômico na coordenação e harmonização frente à atividade dos demais Entes.

Os planos, em níveis nacionais, demandam um grande deslocamento de recursos para seus implementos. Assim, o planejamento não deve ser fruto de um curto processo, mas da formatação de longas discussões em sede dos canais adequados de representação, pois a alocação de recursos consubstancia no redirecionamento de outras áreas que poderão ser prejudicadas. Desta forma, não há uma resposta direta e fácil, e sim, um complexo processo de identificação de bens e situações que ensejam na atenção do Poder Público.

Estes planos têm por fundamento a existência de similitudes geográficas, econômicas e sociais, nas quais a União deverá atuar coordenando suas ações e buscando reduzir disparidades regionais históricas presentes no território. Para cada região ensejará a preparação de um plano adaptado às suas especificidades por meio de lei, na qual serão elencados os instrumentos e ferramentas que serão utilizados para desenvolver as economias regionais (FISCHER, 2014).

Para Silva (2008), os planos regionais sob incumbência da União desdobrariam a partir das diretrizes gerais, concretizando finalidades específicas em nível de macrorregiões e definindo, individualmente, a dinamização das funções urbanas, a ordenação da ocupação da orla marítima, a promoção e o disciplinamento do processo de urbanização das cidades litorâneas e, em outros casos, a descentralização do processo produtivo e industrial. Portanto, juntando com a contenção do crescimento de grandes centros urbanos, estes pontos seriam estratégias regionais que considerariam a realidade de cada região geoeconômica. Desse modo, seus objetivos se harmonizam ao planejamento regional, fato que o plano nacional deve prover indicações sobre estas ações, podendo ser um conjunto de planos regionais conjugados em um único instrumento.

Os planos urbanísticos setoriais da União seriam adequados a lidar com áreas específicas, como questões de cunho econômico e social. Por via oblíqua produziriam efeitos em diferentes processos de urbanização com um amplo leque de feições, desde aspectos econômicos, políticas de saneamento, aproveitamento de recursos ambientais, turismo, moradia, transportes e entre outros. Importante acrescentar que a União visando desenvolver diretrizes gerais de planejamento editou a Lei n.º 10.257/2001 o chamado Estatuto da Cidade, considerado um desdobramento dos artigos 182 e 182 da CRFB/88, exercendo o papel de instrumento da política urbanística.

O art. 4º da lei que institui o Estatuto da Cidade define como instrumentos da política urbana, os planos nacionais, regionais e estaduais e ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal, em especial, o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, além dos institutos tributário e financeiros, jurídicos e políticos, estudo de impacto ambiental e estudo de vizinhança. (QUEIROZ, 2008, p. 145)

O Estatuto da Cidade, que analisou as diretrizes nacionais da política urbana, em seu art. 3º tratou da competência normativa e material da União, especificando seu papel nos seguintes incisos: I - legislar sobre as normas gerais de direito urbanístico; II - legislar sobre o regramento de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios em face da política urbana, equilibrando o desenvolvimento e o bem-estar a nível nacional; III - promoção de programas com os demais Entes Federativos voltados a melhoria das condições habitacionais, saneamento básico e espaços de uso público; IV - instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico, transportes, acessibilidade e V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e do desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 2001).

Logo, a normativa federal, em sede do Estado da Cidade, enumerou diferentes instrumentos como elementos de concretização do planejamento público constituindo um cenário de composição de ampla variedade de fatores e situações para a formação de políticas públicas que buscam o desenvolvimento do ambiente urbano, avaliando a importância de cooperação de certas políticas para o atendimento de valores em um ambiente a nível macro, não podendo se valer, unicamente, do esforço de um Ente Federativo.

Nesta dinâmica, outros instrumentos normativos editados pela União que se destacaram foram o Estatuto da Metrópole, por meio da Lei n.º 13.089 de 2015, e o chamado Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, objetivando regulamentar e estabelecer as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas conforme as

regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados. Além de delinear normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e critérios para o apoio à União das ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2015).

Importantes definições utilizadas para o planejamento urbanístico a nível nacional estão previstas no art. 2, incisos I e VII do Estatuto da Metrópole. Considera-se por aglomeração urbana a unidade territorial que seja formada pelo agrupamento de dois ou mais Municípios limítrofes, sendo caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. A região metropolitana, por sua vez, seria a unidade regional instituída pelos Estados, por meio de lei complementar, composta por agrupamentos de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas entendidas como de interesse comum (BRASIL, 2015).

Em termos de harmonização do planejamento, o advento do Estatuto da Metrópole apresentou novas possibilidades de desdobramento para eventuais políticas de desenvolvimento urbano, especialmente, nas regiões metropolitanas que concentram boa parcela das mazelas de natureza urbana nacional (BONIZZATO, 2015).

Contudo, este instrumento originário da normativa federal, ao não conceituar de forma clara o sentido de espaço e território, não reconhecer a evidente existência de conflitos, a presença de poder entre atores heterogêneos e de interesses divergentes, acabou por evitar se interpor quanto ao gerenciamento destes conflitos. Logo, impossibilitou a coordenação da gestão real do território, passando adiante uma real oportunidade de inovar, teórica e conceitualmente, além de desperdiçar importantes conceitos trazidos por outros dispositivos (PERES, et al. 2018).

Outra norma editada pela União regulamentou a formatação da política de parcelamento do solo urbano por meio da Lei n.º 6.766 de 1979, evidenciando a imprescindibilidade da cooperação da Administração Pública, tendo em vista que seu art. 1º, parágrafo único estabeleceu os Estados, Distrito Federal e Municípios como parceiros no desenvolvimento de normas complementares ao parcelamento do solo urbano, cabendo à Lei Federal fixar os parâmetros gerais, nos quais os demais Entes adequarão conforme suas realidades locais e regionais.

A ordenação do território tende a extrapolar os limites municipais, ensejando em uma coordenação da ação pública em âmbito metropolitano e considerando a descentralização político-administrativa. Os Estados da federação foram encarregados de elaborar

planejamentos que consideram as diretrizes gerais estabelecidas pela União para adequação às realidades regionais. Desta forma, cabe aos Entes estaduais o planejamento urbanístico, possibilitando no uso de suas atribuições a capacidade de delimitar e instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, atuando na elaboração de planejamentos que integrem e direcionam as políticas públicas sob um enfoque intermunicipal e abrangendo uma confluência de Municípios que estejam inseridos em sua área de ação.

O papel do Ente estadual é claramente observado no art. 3, §§ 1º e 2º e art. 4 do Estatuto da Metrópole, que estabelecem os critérios para que os Estados possam constituir e delimitar uma região metropolitana, em especial, quanto à responsabilidade destes em elaborar estudos técnicos e realizar audiências públicas envolvendo todos os Municípios pertencentes à unidade territorial, devendo o projeto de instituição destas regiões metropolitanas ser aprovado por meio de Lei Complementar nas Assembleias Legislativas estaduais. Quanto às estratégias de planejamento dos Municípios, é evidente uma confluência de diversas ferramentas e instrumentos para auxiliar este Ente no desenvolvimento de suas políticas públicas no ambiente urbano.

Em razão da autonomia na gestão dos Municípios, esta não seria imposta por outros Entes, apenas orientada a partir de certo apoio e incentivo dos demais atores políticos que contribuiriam com experiência, tecnologia e mecanismos de gestão (FEIO; TUPIASSU, 2017). Sendo assim, a formatação de suas políticas públicas seria possível somente após estabelecida a circunscrição municipal, o patrimônio constituído do Município, a expansão e o planejamento de desenvolvimento da localidade. O exercício da competência legislativa municipal estaria interligado aos fatores de desenvolvimento inerentes às políticas urbanísticas em parâmetros nacionais e estaduais. As ferramentas destinadas aos Municípios para a concretização de seu planejamento local se utilizarão, em diversas situações, de dados oriundos de índices nacionais de qualidade de vida, ambientais, econômicos, de infraestruturas e outros, assessorando, assim, a realização de sua própria sistemática.

Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, a competência da União e do Estado esbarra na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado. (SILVA, 2008, p. 65)

Entre as ferramentas de planejamento à disposição do Poder municipal, a de maior destaque é o chamado Plano Diretor. Este, se consolida como mecanismo capacitado para

construção de políticas públicas de maior amplitude, auxiliando na planificação das ações governamentais, quanto à necessidade de utilização dos recursos ambientais sob uma ótica sustentável, diante de condicionantes econômicos. É caracterizado pela ação de mecanismos para instruir a conduta humana, visando um melhor aproveitamento do patrimônio natural em favor do desenvolvimento.

Nos termos do art. 40, § 2º do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é visto como instrumento primordial da política urbana, tendo a obrigação de englobar o território em sua totalidade. Esta determinação não significa a transformação da área municipal, unicamente, em urbana ou a possibilidade de disciplinar o uso do solo em atividades agrárias. O que prevê é a indispensabilidade de integrar uma visão do território para fins de planejamento, em vista que todos os indivíduos residentes em uma aglomeração humana, independentemente de sua classificação, tenham livre acesso aos serviços de infraestrutura servidos pelo Poder Público (FISCHER, 2014).

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 define como obrigatoriedade os planos diretores para as cidades com população acima de 20 mil habitantes. O Estatuto da Cidade determina que os planos sejam instrumentos da política urbana para as seguintes cidades, além daquelas já mencionadas no artigo 182 da Constituição: a) cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; b) cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; c) cidades inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; d) onde o poder público pretender aplicar os instrumentos urbanísticos previstos no parágrafo 4.o do artigo 182 na Constituição Federal (edificação ou parcelamento compulsórios, imposto sobre a propriedade progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública). (SILVA; ARAÚJO, 2003, p. 65)

Desta forma, o Plano Diretor é compreendido como principal instrumento de política urbanística indicado pelo Estatuto da Cidade, facilitando a participação democrática no processo de elaboração das ações públicas e compreensão da realidade local. Sua abrangência compreende a totalidade da área de circunscrição do Município, sendo obrigatória a elaboração quando a população ultrapassar mais de 20 mil habitantes. Este, depende de aprovação de Lei Municipal na Câmara, sendo originária a proposta pelo Poder Executivo e seu processo legislativo abrange a oitava de parcela da sociedade interessada, diante do seu caráter democrático, sendo necessária a revisão do plano em períodos de 10 anos (BRASIL, 2001).

Esta ferramenta é responsável por elencar as prioridades nas realizações do governo local, conduzindo e ordenando o crescimento da cidade, fato que disciplina e controla as funções urbanas em prol de garantir o bem estar social (MEIRELLES, 2003). Para além disso, também atua em um ambiente multidimensional, englobando uma variedade de dados sociais,

econômicos, ambientais e culturais, capacitando a Administração para dispor das informações necessárias à concretização de suas próprias ações. Este aspecto se insere em um processo de democratização da informação, mediante a consolidação de uma amplitude de experiências na articulação e deliberação das políticas públicas.

Portanto, atua na modificação do cenário urbano, transformando e alterando o processo de planejamento público, em vista da necessidade de estruturação de políticas de forma harmônica nas inúmeras faces da atuação do Poder Público em diversos universos de ação. Sendo assim, o processo de elaboração do Plano Diretor seria o resultado de uma sequência de trabalhos anteriores, os quais culminaram em uma rotina constante de avaliações e atualizações. Este instrumento não deveria ser entendido como um produto completo ou definitivo, mas sim, como reflexo dos problemas de potencialidade de cada realidade local em determinado espaço de tempo, estando sujeito às transformações das situações socioeconômicas, políticas e ambientais (SILVA; ARAUJO, 2003).

Logo, o planejamento público voltado à política urbanística, como exemplificado na imagem do Plano Diretor municipal, seria a concretização de uma diversidade de estudos, metodologias, levantamentos técnicos e análise de aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais. Esta multidimensionalidade de temas estaria alinhada em um único documento normativo, uma proposta a ser encaminhada ao Poder Legislativo Municipal, que empreenderia diversos instrumentos democráticos para a oitiva da sociedade e sua concordância quanto ao projeto e sua adequação à realidade financeira do Ente. Ao final, materializado com sua aprovação, coexiste com a exigibilidade de seus dispositivos, perante os diversos indivíduos sob sua tutela.

Em razão da abrangência deste instrumento municipal de planejamento, Queiroz (2008) entende que esta ferramenta deverá incorporar a totalidade do território do Município, incluindo sua área rural, cumprindo com a articulação necessária entre o meio ambiente rural e urbano. Fato que, a efetivação da política urbana como antevisto por nossa carta constitucional seria implementada por esta ferramenta municipal, cabendo a harmonização de diversos setores da cidade, seja rural ou urbana. Assim, efetivando a função social da cidade e o atendimento às necessidades de seus munícipes, em conformidade com os parâmetros gerais estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Contudo, para considerar o Plano Diretor como ferramenta central do planejamento urbanístico municipal é recomendável que sua construção valorize questionamentos e pontos desenvolvidos por outros planejamentos, evitando a formação de conflitos que levem a uma ineficácia das ações públicas.

Inserido na área de afetação do planejamento executado pelo Plano Diretor haveria a subsistência dos chamados planos setoriais, os quais se propõem a executar o papel de identificação de problemáticas que venham a circundar suas áreas de ação, entre estas, se destaca o planejamento específico à habitação, transporte, coleta de lixo e saneamento. Desta forma, em que pese a normativa constitucional dispor do Plano Diretor como ferramenta fundante da política urbanística dos Municípios, este poderá ser auxiliado por planejamentos setoriais em variadas temáticas e dispositivos próprios, para que se efetive uma congregação de ações governamentais em face das políticas públicas.

Entre estes planejamentos setoriais, destaca-se como ferramenta normativa dos Municípios a capacidade de desenvolvimento de políticas inerentes à utilização do solo urbano. A Lei Federal N.º 6.766 de 1979 tratou sobre parâmetros gerais para a disposição do solo urbano, sendo resguardado ao Ente municipal a possibilidade de dispor sobre sua localidade, em atenção às peculiaridades regionais. Esta ferramenta se propõe a delinear a disposição da cidade, regulamentando de maneira ampla a estruturação do ambiente urbano.

Para Queiroz (2008), o parcelamento do solo desenvolvido pelo Município poderá ordenar a distribuição territorial da cidade, especificando áreas destinadas ao setor industrial, residencial, locais de lazer, preservação ambiental, consagração do patrimônio histórico, artístico e cultural. Desta forma, permite-se que a cidade exista como um ambiente adequado à vida, um meio ambiente saudável e de qualidade, incentivando a economia, geração de emprego, renda e a boa convivência de seus cidadãos.

O exercício da competência tributária municipal também pode ser considerado como instrumento de política urbanística, tendo em vista que o chamado Imposto Territorial Urbano (IPTU) incide sobre os proprietários e possuidores de imóveis no ambiente urbano. Este tributo, buscando uma capacidade de progressividade sob sua alíquota se destacaria como política de utilização do solo e propriedade, induzindo determinadas condutas de particulares para que cumpram a função social da propriedade.

A progressividade do IPTU atuaria como instrumento normativo, cujo objetivo consistiria em inibir ou mesmo coibir o aproveitamento inadequado do solo urbano, oportunizando ao Poder Público moldar o ambiente urbano para uma organização espacial que respeite as dinâmicas sociais, econômicas, culturais e políticas (MELLO, 2010). Nesta, por sua vez, seria possível o emprego de uma progressividade da alíquota cobrada neste tributo em um espaço temporal, à medida em que prazos estabelecidos pelo Poder Público para o aproveitamento adequado do solo urbano não sejam cumpridos, com a chamada

progressividade extrafiscal, prevista no art. 7 do Estatuto da Cidade e art. 182, § 4º da CRFB/88 (SÁ et al. 2013).

Instituído como instrumento de limitação, garantindo o cumprimento da função social da propriedade, o IPTU progressivo no tempo, de caráter extrafiscal, previsto na Carta de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, nasce para evitar a especulação imobiliária, bem como o uso indevido da propriedade como investimento, inviabilizando, assim, o regime de engorda de terras urbanas. (AUGUSTO, 2011, p. 274-275)

Sendo assim, a tributação não atuarial, exclusivamente, como elemento de financiamento da máquina pública, pois sua aplicação caracterizaria uma ingerência do Poder Público na seara particular, incentivando ou desacreditando certas condutas. Como previsto pelo Estatuto da Cidade, a cobrança do IPTU poderá ser aplicada em sede de uma determinada progressividade de sua alíquota em espectro da extrafiscalidade.

Esta situação se daria, quando determinado indivíduo proprietário de um imóvel em área urbana estivesse em confronto com as disposições das regras de parcelamento do solo urbano previstas, diante das quais, no período de 5 (cinco) anos, o valor cobrado não excederá duas vezes o importe do ano pregresso, com o limite máximo de 15% de alíquota sobre o valor venal do imóvel. Contudo, mesmo que o particular não atenda o parcelamento ou edificação necessária ao cumprimento social da propriedade nesta localidade e a incidência da alíquota progressiva, a aplicação do IPTU progressivo continuará até o adimplemento das obrigações impostas, não existindo a possibilidade de anistia ou mesmo isenção.

A essência da imposição da penalidade não descaracteriza o direito do particular sobre sua propriedade, mesmo que não adimple com a função social da propriedade, pois este fato não argumenta que o direito de propriedade poderá ser exercido de forma absoluta e sem a imposição de restrições. A propriedade, como um dos direitos fundamentais, vincula o Poder Público a determinadas prestações positivas ou negativas, pautando-se no bem estar social e coletivo, sendo assim, obedecerá a um conjunto sistemático de direitos e à solidariedade (QUEIROZ, 2008).

Isto posto, restaria claro a funcionalidade do IPTU como ferramenta de planejamento urbanístico à disposição do Município, para que no exercício de sua competência e autonomia administrativa busque o cumprimento da função social da propriedade de seus munícipes. Logo, recai sob a tutela do Ente Municipal uma vasta área de atuação, com instrumentos de ordenação territorial e planejamento urbanístico capazes de proceder com um trabalho voltado à valoração de diversas temáticas, inseridas em um ambiente de cooperação ao planejamento em nível federal e estadual. A cooperação não está adstrita apenas a outros Entes Federativos,

necessitando ser desenvolvida entre as próprias ferramentas à disposição do Poder Público para a organização de sua instrumentalização, seja pelo seu custeio ou pela capacidade de avaliação do desempenho de suas políticas.

3 A NECESSÁRIA COOPERAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO URBANÍSTICO E ORÇAMENTÁRIO

Para a compreensão dos entraves que surgem na implementação do planejamento urbanístico é essencial que se compreenda o papel desenvolvido pelo orçamento público, junto à planificação das ações governamentais. Os instrumentos orçamentários, à luz do sistema constitucional brasileiro, estão profundamente ligados ao próprio conceito de planejamento público. Esta ferramenta é vista perante a Administração como um dos elementos fundantes da planificação de qualquer política.

Conforme Alves e Fernandes (2017), na própria elaboração do orçamento público, o Estado realiza o planejamento dos gastos da Administração ao longo de um período determinado utilizando uma variedade de técnicas administrativas. Este processo enseja em escolhas gerenciais e políticas sobre alguns grupos de dispêndio, em detrimento de outros. Logo, é por intermédio do orçamento, que o Poder Público prescreve sua área de atuação, suas obras, diante das diversas dimensões dos serviços públicos.

Para Bastos (2017), a presença de recursos, conseqüentemente, não garante uma melhor proteção aos Direitos Fundamentais, diante da possível incompetência, ou mesmo má-fé, na gestão administrativa. Contudo, sua ausência tornaria impossível a construção de condições mínimas. Portanto, cabe ao Estado a responsabilidade de gerenciar recursos oriundos da sociedade, seja para concretizar liberdades, satisfazer determinados direitos ou mesmo para sua própria subsistência.

A ausência de recursos pressupõe necessidades de escolhas, pois o orçamento como instrumento de programação de receitas e despesas seria encarregado de exercer este papel. Conforme Holmes e Sunstein (1999, p. 15) “todos os direitos clamam pelo tesouro público”. Contudo, a harmonização do orçamento público ao planejamento urbanístico, em especial, ao Plano Diretor, não é automática. O cenário em que se desenvolvem as políticas públicas junto à Administração e os elementos de composição do orçamento público, direcionam especial atenção aos seus aspectos normativos e temporais, evidenciando diversos entraves que afetam a eficácia das ações públicas.

Desta forma, é essencial analisar o cenário brasileiro referente à capacidade de integração do orçamento quanto ao planejamento urbanístico, para compreender os elementos de composição do planejamento orçamentário, seguido pela análise do cenário de integração do orçamento ao planejamento urbanístico, utilizando a Região Metropolitana de Belém como

parâmetro de análise e identificando, ao final, a diacronia presente nos próprios instrumentos de planejamento, que impossibilitam um planejamento harmonizado.

3.1 ELEMENTOS DE COMPOSIÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

A existência de direitos e a formação de instituições pressupõem a presença de instrumentos financeiros que busquem a subsistência deste sistema. Para Scaff (2018), o nascimento do Estado é simultâneo ao início de sua atividade financeira e o direito que o regula. O Estado, no exercício de suas funções, centralizava poderes, os quais proporcionavam situações de ingerência do Poder Público frente à vida privada. No intuito de restringir a ação estatal e evitar surpresas deu-se a construção de um mecanismo contábil, um programador de despesas e receitas que objetivava garantir a previsibilidade das ações públicas, o chamado orçamento.

Inicialmente, sua funcionalidade principal era o controle do poder do Estado, sendo capaz de estabelecer parâmetros de gerência sobre a capacidade do Poder Público em estruturar suas ações quanto aos particulares. Sua origem remonta à criação de ferramentas pelos indivíduos para controlar a ação de seus governantes, originariamente, a preocupação residia na cobrança de tributos. Com o desenvolvimento da figura do Estado surge a percepção da necessidade de boa aplicação dos recursos públicos, neste momento, o orçamento agrega à sua vertente inicial tributária a imagem de um plano de ação governamental (PELLINI, 2003).

Com a formação do Estado Democrático de Direito, o orçamento pode assumir suas funções como um mecanismo pleno de gestão e controle democrático de receitas e despesas (FONTE, 2015). Esta visão foi acrescida de novas responsabilidades nas quais o orçamento se relacionaria à visão do Estado como um agente transformador para a satisfação de objetivos, que se responsabiliza por uma infinidade de custos, a necessidade de proteção de direitos como propriedade privada, voto universal, garantia do devido processo legal e outros que consubstanciam, naturalmente, na existência de custos, correlacionando à necessidade de recursos prévios (NOBREGA; MERLIN; GROUS-DESORMAUX, 2017).

Partindo do pressuposto das políticas públicas como ferramentas de construção e organização da ação estatal, a gestão administrativa desponta como um fator a organizar uma variedade de ferramentas, as quais restariam influenciadas, diretamente, pela existência de fundos. O orçamento desenvolveria a estruturação da ação governamental, sendo um instrumento de análise e viabilidade de execução das políticas públicas, considerando

aspectos econômicos e políticos, em razão de ser dotado da capacidade de avaliação da disponibilidade de recursos para a formulação de políticas públicas, bem como a gestão orçamentária no contexto político institucional (ABREU; CÂMARA, 2015).

O orçamento, como ferramenta de instrumentalização da ação pública, representaria uma forma de interferência na sociedade, garantindo o atendimento dos objetivos do Estado. Certas necessidades só podem ser atendidas pelo próprio Poder Público, o sistema de mercado se mostra inadequado em determinados momentos para atendê-las, esta situação é observada e reforçada nas comunidades periféricas, a exemplo da realidade brasileira. Desta forma, o atendimento de necessidades básicas, como: saúde, educação, habitação e saneamento, enseja na ação estatal para aqueles que não têm como adquirir tais bens individualmente no mercado (SCAFF, 2005).

O gerenciamento de prestações corresponderia a uma evolução na burocracia da própria Administração, com a execução de tarefas em caráter prestacional, relacionada à provisão de bens, ou mesmo, a assistência material, requerendo resoluções de alocação, especialização e concentração de funcionários e recursos para que atendam seus fins (LOMBA, 2015). Portanto, é uma ferramenta pública para alocar os escassos recursos da Administração entre as diversas necessidades econômicas e alternativas sociais, portando-se como ferramenta gerencial e administrativa que possibilita o estabelecimento do real custo dos programas e os critérios que devem fundamentar as avaliações da efetividade das ações governamentais.

Logo, o orçamento se mostra como uma peça fundamental, na qual restariam concretizadas as escolhas políticas que buscam a consecução da vontade popular e o atendimento das inúmeras necessidades sociais, com a finalidade de promover os anseios inscritos em uma Constituição (VASCONCELOS, 2010). O orçamento público constitui, assim, um instrumento central de construção de políticas públicas de proteção dos direitos. Trata-se de marco inicial da formatação de uma política pública como ferramenta estruturante da ação governamental abarcando aspectos políticos, econômicos e sociais da atuação pública (ABREU; CÂMARA, 2015).

Portanto, o orçamento, em seu relacionamento com a figura do Estado, suprimiu esta imagem de neutralidade, tornando-se um verdadeiro instrumento da Administração, auxiliando em diversas etapas do processo administrativo de programação, execução e controle. Assim, desenvolvendo o papel de interseção em diversas políticas, evidenciando a importância de construir uma gestão pública integrada com os objetivos constitucionais.

Este instrumento contábil demonstraria a natureza do planejamento público na concretização de suas ações correlacionando, em um documento, os diversos pontos e vontades elencados pelo Poder Público e construindo uma ligação entre a arrecadação de tributos como custeio primordial, a instituição de um controle democrático e econômico, objetivando evitar surpresas no gasto público e adequando a tributação, impedindo incidência demasiadamente onerosa sob o patrimônio particular, vinculado à formação de um planejamento público integrado em um único documento.

O sistema constitucional, ao construir o modelo financeiro, destacou diversas funções ao orçamento. Isto posto, o orçamento público brasileiro é caracterizado por possuir um conjunto amplo de escopos, sendo eles: jurídico, contábil, econômico, político, financeiro, administrativo e outros. Ademais, é pertencente ao ramo do direito financeiro que é composto de receita e despesa, esta última com regramentos estabelecidos por um corpo teórico incidente em normas de direito público, já na receita são os regramentos de direito tributário que regulamentam, visto que a fonte tributária constitui uma essencial parcela de arrecadação do Estado (ALVES; FERNANDES, 2017).

Originalmente, por ter enfoque contábil, o orçamento público remediava a uma simples exposição de motivos, porém, com sua vinculação como fator essencial do planejamento público. O processo orçamentário modificou sua construção, integrando aspectos normativos na sua formatação. Contudo, a contabilidade pública não deve ser menosprezada, sua linguagem competente é essencial para a expressão e programação das receitas públicas, escriturando os recursos em face dos gastos para a manutenção da atividade pública.

Neste sentido:

Assim sendo, a Contabilidade Pública registra a previsão de receita e a fixação de despesa estabelecida no Orçamento público e aprovada no exercício, escrituração da execução orçamentária da receita e despesa, faz a comparação entre ambos, controla as operações de crédito, a dívida ativa, os créditos e obrigações, revela as variações patrimoniais e mostra o valor do patrimônio. (XEREZ, 2013, p. 17)

Alves e Fernandes (2017) observam três funções econômicas do orçamento público, sendo elas: a função alocativa, função distributiva e a função estabilizadora. Na função alocativa, o Estado atua, justamente, na produção de bens, existindo com fundamento na satisfação do bem estar social ou bem comum, agindo sob as falhas de mercado, competição imperfeita, existência de bens públicos, externalidade negativas do mercado, informações incompletas, desemprego e distúrbios macroeconômicos. Dessa forma, cabe ao orçamento a

responsabilidade de alocar recursos em setores governamentais que atuem, diretamente, para solucionar estas variadas situações.

A função distributiva, por sua vez, observa a repartição de bens e recursos na sociedade, sendo desejada em face de lacunas quanto à eficiência e justiça social. O Estado utilizaria de seus instrumentos orçamentários para a promoção de políticas públicas que promovam a distribuição igualitária, para que, quem possua mais, contribua na medida de sua capacidade e, quem necessite, receba na medida de sua carência.

Em âmbito macroeconômico, a política fiscal desempenhada pelo Poder Público se encarregaria de ajustar a economia em prol de uma estabilidade e persecução do desenvolvimento, objetivando um alto nível de emprego, estabilidade na variação de preços dos bens de consumo e mercado, equilíbrio na balança de pagamento e taxas positivas de crescimento. No quadro econômico impõe sua representatividade como mecanismo imprescindível da política fiscal do governo, com vistas à estabilização ou ampliação da atividade econômica, garantindo que a sociedade tenha plena consciência do desenvolvimento das ações públicas, cumprindo com a função estabilizadora.

Diante das funções desempenhadas pelo orçamento, a harmonização das políticas urbanísticas, em especial atenção ao Plano Diretor, dependeriam da existência de comunicação do planejamento orçamentário para a formulação das políticas urbanísticas. De modo que subsista uma identificação de temáticas entre estas ferramentas, sob pena de restar prejudicado o planejamento. A implementação da cooperação entre os diferentes níveis de poder da Administração Pública não poderia estar desconexa com a realidade orçamentária, tendo em vista, que o planejamento poderia repercutir em sua ineficácia, pela ausência de custeio suficiente para sua concretização.

Sendo assim, o orçamento público é um elemento indissociável do planejamento público, imputando efeitos diretos no processo de planificação de qualquer política urbanística. Desse modo, a sincronia pretendida pela Constituição, em sede do planejamento urbanístico, não pode estar desconexa da realidade financeira de cada Ente que irá compor determinada política.

Os parâmetros constitucionais impõem ao modelo orçamentário nacional a instituição de instrumentos preventivos e aplicadores de políticas públicas, na medida em que quantificam e definem ações governamentais, suas metas e objetivos. Para além disso, estabelecendo os parâmetros a serem aplicados no controle da própria gestão pública, em relação ao planejamento traçado e os correlacionando às prioridades definidas no âmbito constitucional (MAZZA; MENDES, 2014).

Na tentativa de aproximar o orçamento do planejamento e superar as experiências de orçamentos que funcionavam como mera formalidade, o artigo 165 da CRFB/88 definiu o modelo orçamentário brasileiro em três instrumentos normativos, sendo eles: (I) o Plano Plurianual (PPA); (II) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a (III) Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com vigência de quatro anos, o PPA possui o dever de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas entendidas como médio prazo da Administração Pública. A LDO, com período de validade anual, se responsabiliza no dever de enunciar as políticas públicas e as respectivas prioridades para o exercício seguinte do Ente Público, cabendo à LOA, como principal objetivo, estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Dessa forma, a LDO deve identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, funcionando como um elo entre o PPA, espécie de plano de médio-prazo do governo e a LOA, aqui em análise como o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

Estes três instrumentos normativos que compreendem a elaboração do orçamento público são de autoria do Poder Executivo de cada Ente Federativo, restando ao Poder Legislativo respectivo decidir sobre sua aprovação ou não. Após a aprovação, os textos são encaminhados novamente à tutela do chefe do executivo para que se proceda com a sanção e transformação em lei. Importante ressaltar que a Lei Nº 4.320 de 17 de março de 1964, em que pese ser anterior à CRFB/88, foi por ela recepcionada, sendo o marco normativo infraconstitucional do orçamento público no Brasil (ALVES; FERNANDES, 2017), regulamentando até a atualidade a elaboração e execução dos orçamentos públicos, ao lado da CRFB/88, do PPA e das LDOs.

A supracitada Lei trouxe preceitos básicos que dão relativa estabilidade interpretativa ao sistema orçamentário, contábil, patrimonial e financeiro, as quais regem a ação estatal no país, como a classificação econômica das receitas e despesas e a positivação dos princípios da anualidade, universalidade, unidade, orçamento bruto, exclusividade e discriminação. Na adequação dos mecanismos de gestão pública orçamentária, a Lei Complementar N.º 101/2000 chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nasceu com intuito de equilibrar as finanças públicas, fixando as ações governamentais sob a ótica orçamentária e buscando evitar o cometimento de erros gerenciais.

Na busca, em sua construção, de equalizar os gastos públicos em conformidade de suas receitas e, ainda, o endividamento público e a irresponsabilidade da gestão fiscal dos Órgãos Públicos. As normas definidas pelo modelo orçamentário brasileiro tornam-se

instrumentos preventivos e aplicadores de políticas públicas, na medida em que definem e quantificam ações administrativas, metas e prioridades a serem realizadas. Servem, ainda, de parâmetro no controle da gestão pública em relação ao planejamento traçado e às prioridades definidas (MAZZA; MENDES, 2014).

Válido ressaltar que, tem-se como referência que as decisões na área do orçamento acabam por apresentar um forte vínculo com as ideias centrais da ação governamental, repercutindo sobre a seara pública como um todo (ABREU; CÂMARA, 2015). A execução do orçamento apresenta uma certa elasticidade, em contraponto ao processo legislativo de sua criação.

A elaboração das ferramentas normativas seria resultado da tomada de decisões na definição das escolhas das políticas públicas, considerando os custos e a racionalidade dos agentes envolvidos. Entretanto, à execução das ações cabe, em regra, ao exercício exclusivo da atividade do Poder Executivo, ocasionando um certo grau de independência das casas legislativas, as quais não possuiriam mecanismos diretos de interferência nestas ações.

No processo orçamentário brasileiro, embora a fase de elaboração seja extremamente rígida, com um alto grau de vinculações e transferências constitucionais, o mesmo não se pode afirmar quanto ao seu processo de gestão, uma vez que o modelo autorizativo vigente possibilita remanejamentos, limitações e ampliações de suas programações. (ALVES; FERNANDES, 2017, p. 142)

Por conseguinte, políticas públicas equacionadas a valores constitucionais em sede do processo legislativo orçamentário poderiam acabar sendo modificadas à vontade do Administrador, interferindo no planejamento urbanístico do plano do orçamento pela casa legislativa. A importância do planejamento possui grande destaque em sua capacidade de consolidação na sistemática da Administração Pública, levando em conta que o controle dos gastos públicos, tanto seu ingresso, quanto a saída, sendo permanentemente vigiados, no controle interno e externo. O orçamento público é elaborado com base na previsão de arrecadação e despesa, sendo executado em conformidade com a lei orçamentária aprovada, possibilitando ganhar destaque, aferindo na atuação do governo e sua gestão.

Com fundamento no orçamento público, no planejamento quadrienal e em suas respectivas leis, o Poder Público poderá contemplar programas voltados ao desenvolvimento econômico, além da própria preservação do meio ambiente e os demais fatores que envolvem a aplicação de seus recursos (QUEIROZ, 2008). Ademais, é evidente a obrigatoriedade da vinculação do planejamento público orçamentário ao planejamento urbanístico, todavia, a formatação do orçamento acaba estando sob influência exacerbada das vontades dos gestores da Administração, bem como pela atuação direta dos membros eleitos em sede dos Poderes

Legislativos de cada Ente, com a atuação pessoal destes agentes que poderia descaracterizar direitos já consagrados em políticas anteriores de seus pares.

Pelo exposto haveria a obrigatoriedade de harmonização do orçamento público com as demais ferramentas à disposição dos Entes Federativos, entretanto, o que ocorre é a observância de processos de planejamento de políticas urbanísticas distintas dos parâmetros orçamentários, evidenciando a incapacidade da gestão pública, seja pela inaptidão do gestor ou mesmo pela impossibilidade de vinculação dos instrumentos públicos.

Desta feita, qualquer política pública urbanística oriunda do Plano Diretor que pretenda discutir uma integração de ações entre os diversos Entes Federativos necessitará de uma fonte de custeio e uma organização diante de sua estruturação. Os diversos aspectos inerentes à figura do orçamento são elementos que, obrigatoriamente, compõem o processo de ordenação territorial, inexistindo a possibilidade de discutirmos o Plano Diretor municipal ou qualquer política pública urbanística sem a prévia análise das receitas e despesas dos Entes Federativos. Da mesma forma, o processo de elaboração do orçamento público deverá, obrigatoriamente, adentrar aos valores e problemáticas identificadas neste planejamento como elementos que carecem de intervenção pública.

Considerando o papel do orçamento público como ferramenta essencial no planejamento urbanístico, mostra-se necessário compreender o cenário urbano de integração do planejamento nos grandes centros metropolitanos, para analisar os entraves e dificuldades que circundam esta temática.

3.2 O CENÁRIO BRASILEIRO E A INTEGRAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO URBANÍSTICO E ORÇAMENTÁRIO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

O planejamento urbano demonstra que a ordenação territorial envolve uma conjunção normativa, em face das competências dos Entes Federativos. Os Municípios e Estados, com base no princípio da descentralização política-administrativa, devem ter suas ações direcionadas perante diretrizes previamente discutidas e compatibilizadas, objetivando a ordenação do território em qualquer nível. Dentre os requisitos fundantes, destaca-se a plena aceitação das diretrizes em escala regional, que integrarão o plano metropolitano em casos de regiões metropolitanas (SILVA; ARAUJO, 2003).

A presença de aglomerações urbanas metropolitanas enseja na concentração de pessoas, setores econômicos e na presença de serviços que transcendem a jurisdição de um único Município, consubstanciando em deslocamentos progressivos de ocupação de áreas

periféricas. Assim, representa um alto custo de oferta e manutenção de determinados serviços públicos (IPEA, 2015). O planejamento público no ambiente urbano deveria conter uma articulação entre os diferentes níveis da Administração, iniciando em premissas nacionais e macrorregiões, até os limites regionais e locais.

Em que pese grande parcela da política urbanística recair sobre o exercício do Município, permeia a necessidade de compreensão de uma dimensão maior, ou seja, regional ou mesmo nacional. Fato, que há atribuições a cada nível de Poder, perdurando um largo arcabouço normativo em face de harmonizar a colaboração.

Ocorre que, as regiões metropolitanas impõem uma realidade fundada em ampla diversidade de situações e problemáticas. O planejamento urbanístico, desvinculado do caráter orçamentário, poderia repercutir na inaptidão das políticas públicas em enfrentar demandas de maior complexidade e custos elevados, justificando, assim, a imprescindibilidade da vinculação dos aspectos orçamentários à elaboração das políticas urbanísticas.

Logo, o planejamento de políticas para o meio urbano deveria conter uma articulação com os instrumentos orçamentários, considerando as necessidades e peculiaridades regionais, de forma a formatar uma configuração sistemática de troca de informações e parâmetros de planejamento entre os Entes Federativos envolvidos no planejamento em si. Desta forma, para facilitar o exame da necessidade de cooperação no relacionamento do planejamento urbanístico, Plano Diretor e critérios orçamentários entre os Entes Federativos utilizaremos a Região Metropolitana de Belém (RMB) como objeto de análise, diante da facilidade ao acesso de dados e por se tratar de uma situação inerente ao Estado do Pará.

A Região Metropolitana de Belém (RMB) fora constituída pela Lei Complementar n.º 14 de 1973. Inicialmente, este dispositivo normativo previa a formação da área metropolitana de Belém sendo composta pelos Municípios de Belém e Ananindeua, estipulando a formação de um conselho deliberativo presidido pelo Governador do Estado e um conselho consultivo a ser criado, mediando a edição de Lei estadual com os representantes dos Municípios integrantes desta região. Ademais, destaca-se o art. 6º, estabelecendo que, em sede de planejamento integrado, haveria uma preferência na obtenção de recursos federais e estaduais (BRASIL, 1973). Desde este primeiro momento, restava clara a necessidade de coordenar os recursos públicos e a importância destes na consecução do planejamento.

Posteriormente, com o advento da Lei Complementar N.º 027/1995, editada pelo Estado do Pará, passaram a compor a RMB os seguintes Municípios: Belém, Ananindeua,

Marituba, Benevides, Santa Bárbara, Santa Isabel do Pará (incluída no ano de 2010) e Castanhal, que se deu por meio da edição da Lei N.º 76 de 2011.

A presença de uma região metropolitana formada por um aglomerado de sete Municípios, cada qual com suas peculiaridades, processos diferentes de urbanização, setores econômicos desenvolvidos de forma divergente e condições sociais opostas, pressupõe uma grande dificuldade na formatação de um projeto de desenvolvimento integrado, apresentando adversidades em sede da Administração e em seus diferentes níveis de poder para equalização das ações governamentais, em busca de um planejamento integrado.

Importante ponderar que a Região Metropolitana de Belém se caracteriza como uma das regiões metropolitanas do Brasil com os maiores níveis proporcionais de precariedade da moradia e infraestrutura urbana em mais de 50% de seus domicílios. Esta anexação de novos Municípios à região metropolitana de Belém acarretaria na formação de um fluxo migratório interurbano destinado ao centro de Belém, diante da concentração de renda e os aspectos econômicos na dinâmica restrita dos Municípios menores (IPEA, 2015).

Isto posto, a equalização de políticas públicas no aspecto orçamentário tende a ser prejudicada, tanto internamente, na elaboração das leis orçamentárias de seus próprios Entes, quanto em um cenário maior, pela inexistência de integração no próprio planejamento dos Entes Federativos que compõem a RMB. A integração das políticas públicas urbanísticas, ou mesmo sua ausência, podem ser observadas quando analisados os Planos Diretores dos Municípios da RMB. Nota-se a presença de isolamentos, dificultando a congregação de uma estratégia mais ampla de ação das políticas e a formatação de seu custeio entre os diferentes Entes.

A questão orçamentária tende a estar ausente na formatação da integração, pois sua importância é remediada a pontos secundários, inexistindo menções nos Planos Diretores para equalização dos orçamentos públicos quanto a políticas públicas que demandem atenção de mais de um Ente. O Plano Diretor do Município de Belém, uma única vez, faz menção ao orçamento municipal, dizendo apenas que a elaboração das leis orçamentárias deve pautar-se nas prioridades existentes no plano (BELÉM, 2008). No caso de Santa Isabel do Pará, o orçamento é citado com o intuito de promoção dos objetivos do Plano Diretor, mas inexistente menção a uma articulação junto a outros instrumentos (SANTA IZABEL DO PARÁ, 2006).

No caso de Ananindeua, seu Plano Diretor previu a consecução das diretrizes estabelecidas no plano por meio da elaboração de um cronograma de investimentos e obras estratégicas, realização de debates e audiências, considerando um grau maior de integração do orçamento (ANANINDEUA, 2006). Situação similar é observada em face do Plano Diretor

de Marituba, o qual, inclusive, discutiu a harmonização do orçamento quanto ao cumprimento de diretrizes existentes no Estatuto da Cidade (MARITUBA, 2007).

No caso de Benevides, chama atenção que seu Plano Diretor estipulou que o orçamento municipal deve ser objeto de articulação e cooperação com outros níveis governamentais, evidenciando a importância do orçamento ao comunicar-se em diversos cenários de ação (BENEVIDES, 2006).

Observa-se que cada Plano Diretor analisado dispôs de forma distinta do papel do orçamento no planejamento urbanístico, integrando-o em aspectos diferenciados nas perspectivas de cooperação das ações públicas desenvolvidas. A existência de debates e deliberações como dispostas em Ananindeua e Marituba, ou mesmo, a articulação prevista por Benevides facilita a equalização dos orçamentos e o planejamento urbanístico frente a outros Entes. Entretanto, Belém e Santa Izabel do Pará colocam a figura orçamentária em segundo plano na elaboração de um planejamento integrado para RMB.

Ademais, em nenhum Plano Diretor dos Entes que compõem a região metropolitana de Belém há expressa referência à construção e instituição de um Órgão voltado para a gestão metropolitana integrada entre os Municípios. Logo, as políticas públicas se referiram, unicamente, a questões pontuais (IPEA, 2015).

Ocorre que, cada Município metropolitano, em sua perspectiva de administração pública local prioriza a intervenção que entende ser prioritária em sua correspondente realidade, em especial, obras de pavimentação, saneamento básico e abastecimento de água. O Município de Belém não se articula diretamente com os demais Entes para tentar criar soluções para os problemas comuns, destacando o sistema de transporte coletivo, que é visto como caótico na realidade belenense (IPEA, 2015).

Nesta linha, a integração do planejamento público urbanístico é destaque apenas nos Planos Diretores de Belém, Ananindeua, Marituba e Benevides, que estabeleceram diretrizes gerais e princípios seja pela articulação de suas respectivas infraestruturas físicas, recursos naturais e serviços, ou mesmo dispondo de medidas institucionais e normativas. Contudo, nos Planos Diretores de Santa Izabel do Pará e Santa Bárbara do Pará não há qualquer referência à integração da gestão metropolitana nas diretrizes e princípios gerais. No caso de Castanhal chama atenção que a única menção à região metropolitana ocorreu na mensagem do prefeito, inexistindo diretrizes gerais e concretas para a gestão metropolitana.

Os Planos Diretores de Ananindeua, Benevides e Santa Izabel do Pará não delinearão ou referenciarão a integração de caráter metropolitano como objetivos gerais da política urbana (IPEA, 2015). Portanto, estes pontos elencados demonstram a própria ausência de

coordenação do planejamento urbanístico e orçamentário, evidenciando possíveis falhas na atuação dos Municípios. Importante ressaltar, que certas matérias urbanísticas ensejam em especial atenção na possível formação de conflitos de competência no planejamento, assim, determinadas localidades estariam sob gerência de ações governamentais de diversas esferas de poder, com a possibilidade de ocasionar na oposição de políticas oriundas da sobreposição destas competências a desestruturação da capacidade financeira de ação de um Ente pela interferência não planejada, ou mesmo, indesejada de outro.

Fischer (2014) destaca hipóteses de identificação de áreas, nas quais ao objeto da pretensão, como um bem público, restaria a incerteza acerca da dominialidade do bem, ou ainda tratando-se de bem público que não poderia figurar como objeto de doação, mas apenas cedido em situações especiais e impondo ao Ente Municipal uma dependência de outro Ente Federativo. Por fim, nas situações que não há o direito de preferência do Município, como em conflitos com demandas de reconhecimento de territórios indígenas e quilombolas ou até na criação de unidades de conservação.

Os Planos Diretores dos Municípios que compõem a região metropolitana evidenciam que, nos casos de Belém, Ananindeua e Marituba há um certo grau de abrangência maior nos dispositivos, demonstrando a vontade de formatação de políticas públicas integradas e diretrizes para ordenar as ações governamentais, em prol de uma harmonização. Contudo, nos casos de Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel, os dispositivos prezam pela individualidade das ações, com ênfase na situação municipal, sem considerar o cenário urbano como um todo (IPEA, 2015).

No caso de Castanhal, que atualizou seu Plano Diretor em 2019, resta configurada a não apresentação de parâmetros normativos para orientar a composição de seu planejamento congregado aos demais Entes. Dessa forma, persistindo a necessidade de articulação com os demais instrumentos normativos dos diversos Entes que integram a região metropolitana, não estando claro o estabelecimento de diretrizes ou princípios que prezem pela harmonização administrativa em diferentes níveis de poder. Logo, este dispositivo estaria em desconformidade com os objetivos para a construção de uma planificação integrada tanto no espectro urbanístico, quanto orçamentário (CASTANHAL, 2019).

O desenho da Região Metropolitana de Belém apresenta um intenso fluxo itraurbano de pessoas, em decorrência da concentração econômica de certos Municípios, especificamente, Marituba e Santa Bárbara do Pará. Estes, não possuem demanda de emprego suficiente para sua própria população, fomentando a procura de emprego em outras cidades

com maior dinâmica econômica, destacando-se Belém, Ananindeua e Benevides (IPEA, 2015).

Sendo assim, a discussão para coordenação do processo de desenvolvimento da região metropolitana não abarcou a totalidade de seus Entes. A lacuna existente, em razão da ausência de coordenação das políticas públicas municipais no cenário urbano de Belém, acaba transferindo responsabilidades ao Governo do Estado do Pará, que por intermédio da Lei Estadual N.º 7.573 de 2011 criou o chamado Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM).

A competência do NGTM tem por fundamento a implantação do Sistema Integrado de Transporte da Região Metropolitana de Belém, atendendo a duas vias complementares e variadas obras de infraestrutura inerentes ao tráfego e transporte. Acrescenta-se que também atua no planejamento e futura implementação de um modelo de gestão para este sistema, além de gerenciar a formatação do Projeto Ação MetrÓpole (PARÁ, 2011).

O programa Ação MetrÓpole fora dividido, inicialmente, em três etapas. A primeira, com a construção dos elevados Gunnar Vingren nas Avenidas Júlio Cezar e Centenário e o elevador Daniel Berg nas Avenidas Júlio César e Pedro Álvares Cabral, além do prolongamento da Avenida Independência e a recuperação da Avenida Arthur Bernardes. A segunda fase iniciou em março de 2012 com a publicação, em Diário Oficial do Estado do Pará, do termo de referência para a contratação de estudos ambientais e projeto executivo de engenharia viária relativo à obra de prolongamento da Avenida João Paulo II, o qual foi autorizado por meio da Resolução N.º 26 de 2012 do Senado Federal, publicado em Diário Oficial da União em 19 de julho de 2012, contratando operação de crédito externo, com garantia da União junto ao Japan International Cooperatio Agency (JICA).

A terceira e última fase está relacionada à efetiva implantação do sistema Bus Rapid Transit (BRT), com o tráfego nas canaletas da Rodovia BR-316 por meio de faixas exclusivas que ligarão Belém, passando por Ananindeua e finalizando em Marituba (RENDEIRO, 2015). A própria atividade de planejamento da política de transporte público da RMB demanda um elevado consumo de recursos públicos e a implementação de eventuais propostas ainda mais. Portanto, se faz necessário um eficaz acompanhamento e controle das operações diárias dos diversos componentes deste sistema (AZEVEDO; SILVA, 2013).

Em que pese a exposição do planejamento voltado à integração de um sistema de transporte público na região metropolitana diretamente vinculado em três Municípios, observa-se que não há menção ao possível impacto financeiro de possíveis subsídios dos Entes Federativos para o custeio do funcionamento deste aparato, ou mesmo, no fluxo

migratório aos demais integrantes da região metropolitana. Frisa-se, que no Plano Diretor de Castanhal, revisto no ano de 2019, não foi mencionada a possível integração ou facilitação de acesso da sociedade a este sistema presente nos demais, demonstrando a ausência de cooperação institucional do planejamento.

Um exemplo da ausência de harmonização demonstra-se na política de saneamento básico. O Estado do Pará celebrou parceria com o Governo Federal em virtude do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), direcionado ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e meio ambiente. A atividade relacionada ao abastecimento de água é desempenhada pela Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), criada por meio da Lei Estadual N.º 4.336/1970, contudo, os Municípios de Benevides e Santa Bárbara do Pará não são atendidos pelos serviços deste órgão estadual, em virtude de possuírem autarquias municipais para desempenharem esta função (IPEA, 2015). Desta forma, não há uma clara integração destas políticas de saneamento na rede metropolitana.

Importante constatar que, com exceção do Plano Diretor de Belém, os demais Municípios analisados em seus Planos Diretores não fazem menção a questões relativas à cooperação na gestão metropolitana, em face de eventual política setorial referente ao sistema de gerenciamento do saneamento básico. Neste sentido, a política celebrada entre o Estado do Pará e o Governo Federal, em sede do PAC, não abarca a totalidade da região metropolitana, o que tende a evidenciar um cenário diferenciado quanto à capacidade de atendimento e respectiva eficiência, considerando a dificuldade financeira que Entes Federativos menores possuem ao destinar recursos para certas atividades.

Desta feita, resta claro um favorecimento à política de transportes públicos pelo Estado do Pará na tentativa de harmonização do planejamento aos Entes que compõem a região metropolitana, porém, destaca-se a necessidade de anexar à cooperação demais temáticas, figurando como ponto de conexão uma articulação no atendimento à saúde, segurança e gestão ambiental. A política inerente à gestão ambiental, que é o ponto essencial em qualquer Plano Diretor, também apresenta lacunas evidentes, com exceção de Belém e Ananindeua, nos demais que integram a política metropolitana e não possuem normatização que ateste a necessidade de integração na gestão metropolitana (IPEA, 2015).

Em observância aos Planos Diretores analisados, verifica-se que nenhum dos planos, de forma clara, se referiu à instituição de um Órgão específico, voltado para a gestão metropolitana integrada entre a totalidade dos Entes que compõem a Região Metropolitana. As políticas urbanas denotam caráter pontual, com ressalva às mais bem estruturadas em

Belém e com grau mais elevado em Ananindeua, comparadas aos demais, sendo, ao final, restritas à política vertical de Belém em direção ao fluxo de Marituba (IPEA, 2015).

Ocorre na região metropolitana uma concentração econômica no Município de Belém, o que também se reflete nos aspectos funcionais da organização territorial e da implantação de certas atividades econômicas (IPEA, 2015). A concentração econômica na capital repercute na capacidade de gerenciamento do espaço urbano, representando uma polarização e internalização de desigualdades na rede urbana, sejam sociais ou econômicas.

A representação desta desigualdade na concentração criaria dinâmicas de crescimento econômico desproporcional, pois a maior arrecadação, potencialmente, ocorrerá onde houver uma melhor disponibilidade de infraestrutura urbana, o que favorece o recebimento de investimentos pela iniciativa privada e, conseqüentemente, gera mais empregos (IPEA, 2015). A desigualdade social presente no centro urbano induz contextos diferenciados ao estabelecimento de políticas públicas para os Entes que a compõem. A formatação de centros urbanos em contraponto a periferias nas regiões metropolitanas impõe aos Municípios periféricos um fluxo migratório diário, o que sobrecarrega a malha viária e a capacidade de transporte público de um único Município.

A solução, portanto, não reside em uma resposta simples ou direta, pois a reprodução desta externalidade negativa necessita ser diretamente enfrentada na planificação das ações governamentais das diversas entidades. Contudo, resta claro que a própria base normativa para o planejamento, ou seja, os Planos Diretores destes mesmos Municípios não contemplaram a formação de uma resposta unificada e harmonizada.

Quanto às dificuldades apontadas anteriormente, faz-se necessário uma articulação entre os variados setores econômicos na construção de um planejamento integrado entre o Estado, União e os demais Municípios na formação de respostas adequadas para combater as problemáticas características deste centro urbano. É necessário ressaltar a precária situação do saneamento básico e o caótico sistema de transporte, sem desconsiderar o orçamento público como instrumento de quantificação da capacidade de ação de cada Ente. Questionamento essencial para a identificação da problemática de integração é a multiplicidade de representações da sociedade civil na RMB, o que demonstraria uma fragmentação política em volta de questões específicas e territorialmente localizadas.

Diante a ausência de um espaço ou processo permanente e continuado de debates acerca de questões inerentes ao ambiente metropolitano, dificulta-se a articulação de uma verdadeira agenda metropolitana (IPEA, 2015). Outro ponto em comento é a inexistência de coordenação de determinados Planos Diretores em face do Estatuto da Metrópole, pois, como

sua edição ocorreu em meados de 2015, os Planos Diretores que ainda não foram devidamente atualizados carecem de comunicabilidade perante este dispositivo normativo, em consequência, perdura o choque normativo entre a norma municipal frente a federal, e mesmo, a estadual.

Conceitos apresentados, como: *governança interfederativa*, no art. 2º, IV do Estatuto da Metrópole, que propõe o compartilhamento de responsabilidades e ações mediante um sistema integrado e articulado de planejamento, demonstra a introdução de conceitos vagos pela normativa federal, visto que sem a adequada especificidade para a sua implementação não serão, apropriadamente, considerados nos planejamentos municipais futuros.

O Plano Diretor de Belém, como um instrumento bastante extenso, sequer menciona em seu texto o termo *governança interfederativa*, o que demonstra a desconexão entre a vontade do legislador federal com o planejamento. Mesmo no Plano Diretor de Castanhal, atualizado em 2019, este termo utilizado pelo Estatuto da Metrópole é ausente. Logo, a conectividade entre os dispositivos se revela prejudicada, em razão dos valores de orientação do planejamento em pontos chave restarem distintos.

Merece destaque, ainda, o fato de que o Estatuto da Metrópole não propõe instrumentos de integração, diálogo ou de convergência, seja para elaboração ou execução de ações, planos e programas (PERES, et al. 2018). Isto posto, a harmonização pretendida pela Constituição restou prejudicada no exemplo da área metropolitana de Belém, pois a comunicação da legislação federal com os demais Entes não se mostra satisfatória, diante da inexistência de conceitos que não foram elencados ou considerados nos dispositivos legais inerentes ao planejamento individual dos Municípios, comprovando ser um enorme desafio tanto para o Estado do Pará, quanto para os Municípios que compõe a RMB, a implementação das diretrizes do Estatuto da Metrópole, especialmente na tentativa de afastar o individualismo do planejamento municipal em prol do cooperativismo.

Os planos diretores dos Municípios analisados não indicam, de forma unificada, a criação de um Órgão ou instância específica que recaia exclusivamente sobre a competência de gerir o planejamento da área metropolitana, o que naturalmente evidencia a falta de compromisso destes instrumentos normativos em fomentar a harmonização do planejamento do público, impulsionado a contínua setorização da planificação e restringindo o nível de eficácia das ações públicas. Áreas como a RMB possuem influências em nível nacional, pois estas grandes regiões metropolitanas apresentam uma realidade complexa, mesclando áreas com alto grau de concentração populacional e outras de natureza rural, todas interligadas na

dinâmica social e influenciando na qualidade da prestação de serviços públicos, como: transporte, saúde e educação básica.

Os Municípios que integram a RMB são exemplos da complexidade que envolve o desenvolvimento de políticas urbanísticas na vinculação de ferramentas orçamentárias. Portanto, um planejamento orçamentário que vise integrar a RMB quanto à planificação das ações governamentais com enfoque urbanístico deveria considerar uma ampla variedade de cenários, situação que se reflete em outras perspectivas considerando que o fluxo econômico e a densidade populacional são diretamente influenciados por aspectos econômicos.

A situação dos Municípios que integram a região metropolitana de Belém é uma evidência clara da presença de entraves que dificultam a integração do planejamento urbanístico e orçamentário no cenário brasileiro, impossibilitando a harmonização do planejamento. Contudo, subsistem entraves na própria construção das ferramentas de planejamento como o Plano Diretor, os Planos Plurianuais, Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que se somam a este cenário de descoordenação do relacionamento dos Entes Federativos nas políticas urbanísticas.

3.3 DIACRONIA NA CONCEPÇÃO DOS INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE PLANEJAMENTO

Uma política de ordenação territorial tem por finalidade alcançar uma coesão do território, fundamentada na capacidade do poder local em articular-se com diferentes grupos sociais no desenvolvimento de projetos economicamente viáveis e sustentáveis, além do Estado figurar como incentivador e orientador deste desenvolvimento especial equilibrado (FISCHER, 2014). A racionalidade existente no planejamento das políticas é regulamentada sob uma ótica jurídica das finanças públicas que estão, obrigatoriamente, sob a tutela da Constituição e necessitam de coesão com as ações de Estado (TORRES, 2014).

O reconhecimento de direitos perpassa pela construção da cidadania, em vista de uma vinculação à aplicação de recursos orçamentários (AFONSO, 2016). Portanto, o papel do planejamento orçamentário indica sua funcionalidade como um dos alicerces do processo de elaboração de políticas públicas sob um enfoque territorial.

Em razão da importância da continuidade da ação governamental, o estabelecimento de critérios e receitas é essencial para o bom desempenho da máquina pública, facilitando o enfrentamento dos problemas de alta complexidade. Entretanto, o que se observa é uma ausência de sistematização do processo de formulação de políticas públicas urbanísticas nos

instrumentos normativos orçamentários interferindo, diretamente, no acompanhamento e na avaliação das ações desempenhadas em sede de políticas públicas.

A administração pública brasileira está bem longe das exigências do desenvolvimento. Sua organização é tradicional, com modificações, geralmente, realizadas de maneira improvisada, mas sem uma transformação fundamental para que o Estado pudesse promover o desenvolvimento.

[...]

No plano administrativo, no entanto, a estrutura do Estado brasileiro não é nem um pouco unificada e coesa. As divisões internas da administração pública constituem um sério entrave ao sucesso de uma política de desenvolvimento. (BERCOVICI, 2015, p. 26)

A improvisação do planejamento das políticas públicas de orçamento prejudica determinadas hipóteses em que a própria construção do orçamento demonstra uma desconexão com ferramentas de planejamento de outros Entes. Assim, há um destaque no critério temporal responsável por determinar os prazos de validade das normas orçamentárias, contrapondo outras políticas públicas e evidenciando lacunas temporais ou mesmo momentos de aparentes conflitos.

A eficácia das políticas públicas urbanísticas está intimamente ligada à sua estruturação financeira, subsistindo um ponto divergente no critério temporal no PPA, LDO e LOA dos Entes Públicos envolvidos no processo de planejamento orçamentário. Invariavelmente a referida problemática afetará as ações urbanísticas.

Em regra, o Plano Diretor é constituído para perdurar por um período de 10 anos de validade, cabendo ao Município realizar sua adequação à nova realidade social e a transformação do processo de urbanização. Todavia, este fato se confronta à figura do PPA, que possui validade de 4 anos em condições normais. Dessa forma, considerando as perspectivas dos prazos de eficácia de cada instrumento haveria um Plano Diretor produzindo efeitos sobre, aproximadamente, três PPAs diferentes, dez LDOs e dez LOAs, uma verdadeira ampla variedade de dispositivos legais.

Este questionamento temporal também repercute na figura dos gestores municipais, pois os chefes dos Poderes Executivos e membros dos Poderes Legislativos servem em mandatos de quatro anos. Portanto, os indivíduos que estão capacitados para tomar decisões em sede das políticas urbanísticas se inserem nesta realidade de diferentes prazos das ferramentas orçamentárias que influenciarão, diretamente, na realização de qualquer política proposta, visto que, o PPA sempre produzirá efeitos até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente do chefe do Executivo.

Esta amplitude de normas de natureza orçamentária, cada qual com seu critério temporal, apresenta uma dificuldade a ser encampada pelo gestor municipal, pois, por força normativa, o planejamento através do Plano Diretor deveria ser capaz de indicar os preceitos para orientar a feitura do planejamento orçamentária, entretanto, diante da ausência de concordância neste critério temporal haverá sempre um PPA que estará em discordância, quando da elaboração de um novo Plano Diretor podendo, em determinados casos, evidenciar graves conflitos na planificação das ações públicas e confrontando direitos já consagrados.

A forma prevista em nosso texto constitucional instituindo prazos de validade e eficácia diferentes ao PPA e ao Plano Diretor obrigatoriamente nesta construção produzirá dois anos de possíveis lacunas ou a formação de cisões em um período transitório. Mesmo que o gestor municipal trabalhe, ativamente, para proceder com uma sistematização do planejamento orçamentário e urbanístico, ele enfrentará esta resistência.

A construção do orçamento pela Administração, compreendendo-o como uma ferramenta ativa na instrumentalização das ações desempenhadas pelo Poder Público, torna factível a implementação de um modelo de planejamento multidisciplinar, exigindo a comunicação entre os diversos setores da Administração na elaboração da peça orçamentária, o que acabaria não ocorrendo, considerando esta lacuna temporal e o agrupamento de normas a serem adequadas.

Dessa forma, resta clara a presença de uma falha no processo de urbanização planejado pelo Ente Público quanto à organização financeira, o que poderia, em determinados períodos, inviabilizar a efetivação de certas programações do Poder Público no processo de urbanização. Este cenário, em um grande centro urbano, como a região metropolitana de Belém que engloba sete Municípios diferentes tende a ser ampliado e diversificado.

A diacronia no plano orçamentário, conjuntamente ao Plano Diretor, interfere, inevitavelmente, no relacionamento das políticas construídas por diferentes Entes em regiões metropolitanas ocasionando a setorização do planejamento e dificultando o enfrentamento de problemas com maior complexidade que demandam grandes quantidades de recursos.

Uma política pública não estaria limitada a uma simples intervenção do Poder Público em face de uma questão social, mas constituiria uma forma contemporânea do exercício do poder na sociedade como fruto de uma complexa interação entre o próprio Poder Público e a sociedade (DI GIOVANI, 2009). A verdade é que a complexidade das relações sociais presentes nos grandes centros urbanos impôs um grau de dificuldade diferente do observado por nosso legislador constituinte quando estabeleceu o sistema orçamentária, o planejamento

urbanístico e determinadas ferramentas, recaindo em critérios conflitantes no aspecto temporal.

Partindo desta ausência de unificação e possível conflito, um comparativo entre os PPAs elaborados pelo Governo do Estado do Pará, referente aos anos 2008 a 2011 e anos 2011 a 2015, exemplifica estas situações de improvisação, ou mesmo, ausência de harmonização. Embora haja uma certa continuidade no planejamento para a Região Metropolitana de Belém, a mesma estaria limitada a programas pontuais, destacando uma verdadeira quebra ou descontinuidade das ações e programas de uma gestão, representando um claro entrave na implementação da gestão metropolitana harmonizada. Um comparativo entre os dois PPAs elaborados nos anos de 2008 e 2011 mostra que, de modo geral, ambos delimitam apenas ações e/ou programas pontuais relativos a uma suposta gestão integrada da área metropolitana de Belém (IPEA, 2015).

Obrigatoriamente seria necessário um planejamento que integrasse os projetos públicos em âmbito estadual e municipal, as características orçamentárias de cada Ente, sob pena de ineficiência dos planos setoriais enquanto figurar a sua ausência. A inclusão da União como garantidor de recursos ou mesmo a contratação de empréstimo estrangeiro, como ocorreu com o Plano Ação Metrópole, expõe esta carência de coordenação do custeio das ações governamentais e planejamento no âmbito urbanístico de seus recursos. Como resultado, recorre-se às operações de crédito volumosas para financiamento de suas ações, o que corrobora com a grave situação fiscal de grande parcela dos Entes Federativos nacionais e reafirmando a inexistência de coesão no planejamento orçamentário.

A problemática apontada em face do programa Ação Metrópole e no NGTM clarifica que a indicação orçamentária, em face do Estado do Pará, primou pelo estabelecimento de um planejamento voltado à área de transporte. Contudo, não especificou a necessidade em sede dos orçamentos municipais da RMB, a vinculação de recursos em seus PPAs a título de contrapartida, o que demonstra uma situação desconexa com a realidade municipal e sua capacidade de custear as ações governamentais, tendo em vista que o transporte coletivo, em diversas situações, carece de subvenção estatal para o seu funcionamento em valores acessíveis à população em geral.

Seguindo para uma análise apenas na região metropolitana de Belém, composta por sete Municípios, verifica-se, com fundamento no Planos Diretores municipais, uma ausência de concordância temporal, uma diacronia, pois na elaboração dos planejamentos de cada Ente ocorre um lapso temporal com a preparação do planejamento orçamentário. Nesta linha, em um único ano, lida-se com sete Planos Diretores, sete PPAs, sete LDOs e sete LOAs, sem

esquecer a interferência do Estado do Pará com seu planejamento próprio da rede metropolitana e seu processo orçamentário específico. Logo, esta ampla variedade de instrumentos normativos tende a não apresentar uma harmonização necessária, como o legislador constituinte buscou.

O prazo de validade de cada Plano Diretor dos Municípios da RMB e suas respectivas revisões não ocorreram em momentos idênticos, o que se reflete na interferência destes planos em seus concernentes PPAs. Este cenário introduz uma realidade caótica para os variados gestores públicos formatarem um planejamento integrado, perante os números de Entes participantes, cada qual com um período de vigência e modificação do Plano Diretor diferente dos outros.

Sendo assim, o processo de planejamento público urbanístico na RMB não possuiria uma resposta simplificada para a concretização da cooperação institucional entre os integrantes. Entretanto, observando individualmente alguns instrumentos à disposição do Poder Público, o nível de adversidade para o alcance destes valores se transforma em uma tarefa hercúlea. A figura da ingerência da Administração não pode ser imputada, unicamente, ao gestor público ou à burocracia estatal, pois o próprio nascimento das ferramentas institucionais evidencia o complicado procedimento de igualar os elementos de instrumentação da cooperação. A natureza do planejamento não pode estar fadada a figurar frente à ineficácia pela presença de parâmetros temporais diferenciados.

Desta maneira, o planejamento urbanístico estará destinado a recorrer à improvisação considerando a ausência de uma sistemática estruturada. A interseção do orçamento público com a política urbanística no atendimento de suas localidades estaria afetada pela inexistência de um modelo claro de organização integrativa em suas diferentes vertentes temporais, desde sua formação normativa até a própria capacidade administrativa dos diferentes Entes que compõem os centros metropolitanos. Esta lacuna temporal tende a fomentar a independência do planejamento dos Municípios menores, em face do enfrentamento de seus problemas que os vincularia ao planejamento público pré-constituído dos Entes com maior capacidade orçamentária e com melhor aptidão técnica.

No caso paraense, os Municípios menores da região metropolitana se vinculam à planificação elaborada pelo Estado do Pará, colocando-se em posição de aceitar, com pouca ou alguma capacidade de discussão, na modificação do planejamento executado em nível estadual. O exercício destas duas competências possui reflexos diretos na urbanização do espaço, impactando no processo de planejamento e, conseqüentemente, produzindo efeitos na cooperação institucional.

Isto posto, a harmonização pretendida pelo legislador se transforma em uma subordinação do Ente vulnerável ao Ente mais bem estruturado, evidenciando uma forma de hierarquia na possibilidade de interferir no planejamento. A identificação dos diagnósticos das situações problemas por cada Município em razão de suas peculiaridades revelaria, em contraponto, o planejamento organizado em nível macro, interferindo na legitimidade e identificação das populações locais, diante das ações como construídas.

A problemática da dificuldade de organização do processo orçamentário com o processo de planejamento da política de urbanização no questionamento temporal influi, diretamente, na ausência de cooperação institucional nos variados níveis de Poder. Na atuação da Administração vinculada à capacidade orçamentária na consumação dos direitos abstratamente previstos, como: saúde, educação e segurança, o planejamento público urbanístico não deve transparecer uma ausência de conexão dos recursos públicos entre os diferentes Entes Federativos por afetação dos prazos de eficácia das normas orçamentárias.

Nesta sistemática, restaria prejudicada a figura do orçamento público como ferramenta de avaliação e acompanhamento de uma política pública, ou seja, sua figuração como elemento estruturador da planificação do ambiente urbano se alinharia à própria ineficiência da Administração ao lidar com situações de maior complexidade. Logo, a diacronia do orçamento ao Plano Diretor propiciaria a incapacidade de destinar atenção devida às demandas menos favorecidas pelos Entes de menor poder, prejudicando o julgamento estratégico da Administração como um todo.

A existência de uma ferramenta pública com base na legalidade não pode existir sem a correta identificação de sua legitimidade e fundamentação. O aparato normativo supre estas premissas quando evidenciado que os instrumentos públicos demonstram uma conformidade entre suas relações, justificando as ações governamentais em prol do bem comum. Neste ponto, o planejamento público carece de uma normativa nacional que possa se responsabilizar pela construção de determinadas orientações para dirimir e equalizar a diacronia observada no Plano Diretor e o PPA.

Estes conflitos normativos interferem na harmonização dos Entes Federativos, prejudicando sua própria capacidade em desempenhar as atividades no desenvolvimento de políticas urbanísticas. Contudo, as problemáticas inerentes à estruturação da harmonização do Plano Diretor ao orçamento não estão restritas à sua estruturação em aspectos temporais, podendo apresentar um profundo confronto entre as vontades externadas no processo de composição destas ferramentas pelos diferentes atores que compõem as cidades, as quais são originárias da construção destas ferramentas pela participação da sociedade em seus processos

de formação, significando um novo espectro de interferência na composição do Plano Diretor e orçamento no próprio processo de elaboração das polícias públicas para o ambiente urbano.

4 FALHAS NA OPERACIONALIZAÇÃO DO INSTRUMENTAL DEMOCRÁTICO

Como apresentado anteriormente, a necessidade de harmonização entre o orçamento público e o Plano Diretor quanto ao planejamento urbanístico decorre da necessidade de instrumentalizar as políticas públicas para concretização dos valores constitucionais no cenário urbano. Entretanto, já foi demonstrada a subsistência de entraves que interferem, diretamente, na harmonização destes dois instrumentos normativos.

Desta forma, o processo que circunda a integração do Plano Diretor municipal com os instrumentos orçamentários estaria sob influência de pontos contravertidos, situações em que os conflitos na instrumentalização destas ferramentas impossibilitariam a formação da cooperação, como predestinada no plano constitucional. Nesta sistemática de harmonização de ferramentas, a democracia surge como um elemento estruturador, sendo um ponto de conjunção das vontades emitidas pela sociedade e construindo elementos para a representação política no processo de planificação do Plano Diretor e do próprio orçamento público.

A expressão de diferentes vontades sociais a depender do instrumental democrática utilizado, poderá acarretar interpretações e propósitos dissonantes no próprio planejamento urbanístico, elucidando uma carência de colaboração. Portanto, resultando em novos conflitos na harmonização do Plano Diretor e orçamento e interferindo na legitimação das políticas públicas perante a sociedade.

Logo, faz-se imprescindível uma análise sob os elementos e concepções que circundam a democracia no Brasil, o instrumental democrático adotado pelo planejamento urbanístico em nosso sistema constitucional, diante do papel desempenhado pelas democracias deliberativas e representativas quanto ao Plano Diretor e o orçamento público, elucidando os entraves e principais dificuldades para a formatação de um planejamento urbanístico integrado.

4.1 A DEMOCRACIA E O ESTADO BRASILEIRO

Historicamente, a democracia desenvolveu acepções que ampliaram sua concepção. Seu conceito evidencia uma significação de disputa, no qual os conflitos sociais e simbólicos definiriam sua abordagem, resultando em uma variedade de sentidos ao longo do tempo e espaço observado (SILVA; BALTAR; LOURENÇO, 2018). O ato de pensar em democracia como uma forma política é intrínseco à análise de questões eternas e mesmo temíveis, cujas

restrições decorrem, politicamente, de estruturas organizacionais e filosóficas, além da exigência de liberdade e dignidade inerentes à condição humana (GOYARD-FABRE, 2003).

A conceituação de democracia permite a existência de uma amplitude de percepções e conjunturas políticas, para Barrueto e Navia (2013, p. 268):

As concepções cidadãs apresentam uma diversidade de percepções. As pessoas adotam uma base conceitual que permite afirmar certas premissas em diferentes situações políticas. Por exemplo, algumas pessoas associam a democracia a elementos minimalistas, como o sufrágio. Outros entendem isso em termos processuais, como a liberdade de associação e o direito de se expressar livremente. Para outros, a democracia está associada a resultados sociais ou econômicos. [tradução livre]⁵

Democracia, para Canotilho (2003), seria a representação de um processo dinâmico de democratização extensiva a uma variedade de acepções na vida, desde econômicas, culturais e sociais. Portanto, possibilita aos cidadãos a capacidade de desenvolvimento integral e a ampla liberdade de participação crítica no processo político em condição de igualdade.

A democracia seria o fundamento da soberania popular em prover o encobrimento para a tirania demagógica ou reduzida ao instrumento para produção de políticos, existindo certa similaridade com a presença de movimentos de massa desenfreados, os quais, sem um formalismo inerente, representariam a imagem de um totalitarismo antidemocrático (CUNNINGHAM, 2009).

A representação democrática não estaria restrita a simples institutos de representação, mediação e seleção de elites, mas, igualmente, a um conjunto de crenças e valores inerentes a um modo de vida, alçados a uma potencialidade de igualdade (SILVA; BALTAR; LOURENÇO, 2018). Nesta ótica, a democracia como um modelo de governo construído, originalmente, como a livre representação das escolhas de cidadãos dependeria da existência de uma instituição capaz de desempenhar e instrumentalizar tais vontades, surgindo a figura do Estado.

A construção de um Estado democrático perpassa pela capacidade de representação e funcionamento de suas instituições. Um Estado é constituído por uma alocação de vontades de particulares na figuração de um instituto metaindividual, incumbido no suposto dever de resguardar o interesse da coletividade. Interessante pontuar que, a democracia não deve ser

⁵ “Las concepciones ciudadanas presentan una diversidad de percepciones. Las personas adoptan una base conceptual que permite afirmar ciertas premisas en diferentes coyunturas políticas. Por ejemplo, algunas personas asocian la democracia a elementos minimalistas, como el sufragio. Otros la comprenden en términos procedimentales, como la libertad de asociación y el derecho a expresarse libremente. Para otros, la democracia está asociada con resultados sociales o económicos.” BARRUETO, Felipe; NAVIA, Patricio. Tipologías de democracia representativa en América Latina. *Revista Política y Gobierno*, Cidade do México, v. XX, n. 2, segundo semestre de 2013, p. 265-307.

compreendida como república. Para Scaff (2018, p. 192) “a *democracia* se correlaciona com o *desejo* na obtenção de bens e melhor qualidade de vida, de status, de poder; a *república* se correlaciona com a *limitação dessa vontade*, algo férreo que limita o *desejo* em prol do *bem comum*, da *governabilidade*, da manutenção da sociedade.” [grifo do autor].

Neste ponto, Torres (2014) compreende que a democracia assume a preponderância ao lado da República, acentuando a participação popular na vida do Estado como elemento essencial. Ademais, o Princípio Republicano⁶ seria o fundamento de um Estado Democrático moderno, considerando a complexidade das relações que circundam a sociedade. A essencialidade dos valores encontra seu sustentáculo em uma ótica republicana, como limitação à potencialidade dos instrumentos democráticos ao desvirtuarem determinadas disposições em situações de clamor social ou centralização de poder.

Seria necessário, para construção de um Estado, que o valores republicanos se confrontassem com a ótica democrática, protegendo o bem comum da interferência de indivíduos e grupos poderosos, públicos ou privados (SCAFF, 2018). Atuando como fundamento jurídico⁷, a Constituição brasileira estabelece os limites e preceitos que delinearão toda a atividade pública, tratando sobre a essencialidade de valores inerentes à existência do Estado e normatizando o modelo de relacionamento desenvolvido entre o Poder Público e a sociedade.

Logo, entre a democracia e a Constituição se desenvolvem intensas relações que evidenciam uma complexidade, destacando o sistema de direitos fundamentais (SGRABOSSA; IENSUE, 2013). Estes, sob a ótica constitucional, representam uma limitação essencial à capacidade da maioria formada, em sede da representatividade democrática, para sobrepor suas decisões quanto aos direitos reconhecidos de uma determinada minoria. Logo, as ações governamentais, em sede de planejamento, ensejariam na obrigatoriedade de sopesar aspectos à vontade de uma maioria reconhecida e evitar o confronto a direitos estabelecidos quanto à proteção de liberdades de minorias ou indivíduos propriamente ditos.

⁶ “Será *republicano* o Estado que for *juridicamente* estruturado de modo a permitir que o *governo* aja em prol do bem comum, *aplicando à coisa pública uma função social, em busca da efetivação dos direitos fundamentais, com respeito à lei.*” SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 200.

⁷ “Fundamento jurídico é o pilar, a base na qual são assentadas as estruturas para o funcionamento do país. Observe-se que não se trata de uma nova norma que preveja finalidades a serem alcançadas, mas o sustentáculo em que se ampara a ordem jurídica para embasar o projeto de país que se pretenda construir. Fundamento são os alicerces da grande estrutura que o sistema jurídico cria para amparar a construção do país, e cujo escopo encontra-se definido desde o preâmbulo constitucional.” SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 205.

Desta forma, é imprescindível que subsistam mecanismos contramajoritários em uma democracia constitucional, os quais estabelecem regras elementares no jogo democrático, elucidando e separando as esferas do que poderá ser objeto de deliberação e o que não poderá. Isto posto, os direitos fundamentais foram alçados à representação de um mínimo de segurança para que um sistema democrático opere, não agindo com arbítrio e abuso, supostamente, em prol de uma maioria contradizendo os valores defendidos por uma minoria (SGRABOSSA; IENSUE, 2013).

A Constituição, com a sua natural rigidez e sistema de direitos fundamentais, desempenha papel central em qualquer democracia, atuando na prática de um sistema de frenagem e controle de uma amplitude de mecanismos representativos e majoritários. Esta, permite uma redução de riscos a todos os indivíduos, o que protegeria direitos e liberdades de maiorias, mas, principalmente, das minorias, emergindo a conceituação de uma democracia constitucional (CANOTILHO, 2003).

As instituições constituídas pela democracia moderna não devem aspirar a construção de um modelo perfeito ou mesmo idealizado (SGRABOSSA; IENSUE, 2013). Embora reconheça-se todas as suas vitórias em proporcionar o alcance ao indivíduo de uma parcela do poder decisório, sua natureza continua sendo um confronto entre poderes, o que em uma ótica constitucional deve ser limitado. A Constituição, por sua vez, age para afastar a concentração demasiada de poderes nas mãos de poucos.

Não bastaria que o Estado se fizesse estruturado em valores democráticos. A soberania do povo deve buscar a satisfação de valores e princípios constitucionalizados, a construção republicana estaria voltada a ampliar liberdades, transportando o indivíduo a figurar em uma ótica isonômica de direitos. Para Scaff (2018, p. 193), a utilização de recursos financeiros estaria diante desta concepção:

*... os recursos são finitos, mas as necessidades são infinitas. Não parece ser bem assim. As necessidades básicas, que adiante serão denominadas de *mínimo existencial*, são finitas e delimitadas em cada sociedade; infinitos são os desejos. O homem é um *ser desejante*. [grifo do autor]*

Logo, a política urbanística, como um reflexo de uma fatia das ações desenvolvidas pelo Estado, está inserida nesta complexa sistemática de divisão de poder, pela representatividade política em contraponto à concentração. Contudo, a mesma representatividade está fadada a sofrer questionamentos sobre sua própria natureza, pois a existência de diferentes instrumentos democráticos pressupõe variadas formas de representação da sociedade, situação que imputa a presença de vontades conflitantes, seja na

formatação de políticas públicas propriamente, seja na organização de um planejamento urbanístico frente à complexidade da sociedade atual.

O ato de planejar as ações públicas no cenário urbano demanda que a gestão pública esteja apta a valorar estas divergentes zonas, para que por meio da participação democrática sejam considerados os interesses sopesados no processo de valoração dos bens tutelados ou protegidos em prol de outros. Não se argumenta por uma desconsideração de valores, mas sim, uma ponderação, na qual, a participação democrática no planejamento e a oitiva da sociedade capacitem os gestores públicos, os planejadores e os intérpretes a avaliarem o real efeito de suas ações perante o meio social. Assim, permitindo que a interferência pública desempenhe uma função que gere externalidades positivas, benefícios que estejam atrelados aos valores constitucionais.

Desta forma, o instrumental democrático de organização do planejamento urbanístico poderia acarretar o enfrentamento ao modelo adotado pela organização financeira do Estado, restando pontos conflitantes inseridos na sistemática estruturante das políticas públicas. Resta, portanto, a imprescindibilidade de aprofundar os modelos de democracia adotados pelo Estado brasileiro para a construção de seu arcabouço constitucional e político, tanto na seara Administrativa, social como orçamentária. Por conseguinte, faz-se necessário elucidar o papel desempenhado pela democracia representativa e deliberativa, em face do planejamento urbanístico e na formatação do orçamento, identificando as problemáticas que circundam estas duas ferramentas.

4.2 O PAPEL DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DELIBERATIVA NO PLANEJAMENTO PÚBLICO URBANÍSTICO E ORÇAMENTÁRIO

O modelo de Estado Democrático de Direito introduziu um processo de crescimento das funções constitucionais alçadas ao Poder Público, justificada pela existência de uma realidade multicultural, transnacional e coletivista. Desta forma, a união entre a complexidade e a expansão resultou na afirmação de direitos e liberdades do Estado Democrático como instrumento de contenção do próprio Poder Público. Ao mesmo tempo promoveu a efetividade de direitos, assumindo a função dirigista na redução de desigualdades e promoção

de liberdades, atentando-se para os princípios⁸ da solidariedade e da proteção à dignidade da pessoa humana (TORRES, 2014).

Inserida nesta construção democrática restaria à sociedade valer-se de ferramentas e pressupostos no ordenamento jurídico para estabelecer prioridades para a utilização dos recursos disponibilizados ao Estado, visando satisfazer seus anseios e problemáticas (SCAFF, 2005). Uma democracia, sob uma vertente social, pressupõe ampla participação dos cidadãos na formação da vontade coletiva das instituições políticas (LOMBA, 2015). A existência da própria representatividade perpassa a manutenção do sentimento de representação da coletividade no processo de escolhas na formação do planejamento público.

É imprescindível ressaltar a total impossibilidade de analisar a capacidade de planificação das ações governamentais da Administração, sem traçar uma linha investigativa quanto às suas instituições democráticas. Os modelos de democracia consagrados no Brasil evidenciam a predominância da representação, questão que é inerente à pluralidade existente em nosso país e sua vasta dimensão. Todavia, a CRFB/88 consagrou a participação direta da sociedade como instrumento democrático, especialmente, na existência de ferramentas como conselhos consultivos, orçamento participativo, audiências públicas, referendos e plebiscitos, buscando a deliberação de ideias e planejamentos pela sociedade.

A democracia representativa pode ser entendida como um sistema político em que a maioria dos cidadãos delega sua representação, ou seja, o poder de decidir as leis de interesse comum que produzirão efeitos em toda a sociedade na figura de representantes, vereadores, deputados e senadores por um determinado espaço de tempo (PELLENZ; BASTIANI, 2015). Em contraponto, a democracia deliberativa pode ser vista como uma prática discursiva dialógica, orientada para o entendimento mútuo através da força do melhor argumento. Esta comunicação visa descrever e interpretar, por um lado, a inscrição do indivíduo em um determinado contexto e, por outro, a referência a uma audiência idealmente universal que incentiva os participantes a adotarem posições positivas ou negativas que transcendem os jogos de linguagem contingentes e as formas de vida particulares em que foram socializados (SILVA, 2001).

Sendo assim, o Estado brasileiro se utiliza de um modelo democrático misto, diferenciado de acordo com a esfera e grau de complexidade das decisões, com temáticas análogas ao planejamento urbanístico que podem ser objeto de audiências públicas para dar

⁸ Heleno Torres (2014, p. 99) conceitua princípios: “Princípios como normas *lato sensu* de direito positivo que veiculam valores objetivos, relativos e vinculantes para todo o sistema jurídico, com ou sem limitação a específicas regras ou subsistemas, obrigam o máximo de observância e efetividade e veda, qualquer conduta em sentido contrário ao seu *âmbito normativo* ou ao seu *conteúdo essencial*.” [grifo do autor]

ouvido à sociedade diretamente interessada, enquanto a esfera final de decisão está direcionada aos Poderes Legislativo e Executivo, que materializam, em sua essência, a imagem da representação indireta como um instrumento de fundamentação da democracia.

A figura do planejamento público por meio do Plano Diretor e dos instrumentos orçamentários estabelecem dimensões variadas na materialização de instrumentos democráticos, destacando a chamada democracia deliberativa e representativa. O Plano Diretor se identifica com uma vertente deliberativa, o próprio o Estatuto da Cidade elencou, no art. 2º, II e XIII, como diretrizes gerais a necessidade de promoção de audiências públicas e consultas populares - a chamada gestão democrática, demonstrando a necessidade de interposição de outros instrumentos, não só a representação política por sufrágio universal como forma de inclusão da sociedade no processo deliberativo neste planejamento público.

Nesta linha, a democracia estaria composta na associação para composição de uma justificativa na deliberação de ações, formadas mediante existência de um argumento e raciocínio público entre cidadãos iguais, uma necessária participação livre e igual na discussão de vontades. A Perspectivas de inclusão da sociedade civil no processo de elaboração do Plano Diretor sob uma vertente democrática ensejaria na formação de ambientes adequados à deliberação entre os pares, evidenciando, hipoteticamente, as reais problemáticas a serem resguardadas pelo Poder Público.

O processo democrático deliberativo seria legítimo quando encoraja e permite a deliberação sobre questões específicas e as próprias regras do procedimento. A deliberação concebe o procedimental democrático em face de cidadãos livres e adequadamente instruídos, para exercitarem estas habilidades em fóruns adequados (CUNNINGHAM, 2009). As decisões políticas, normalmente, seriam originárias de imposição perante todos os indivíduos, uma das pré-condições essenciais para a sua legitimidade é a participação de todos ou, precisamente, o direito de todos de participarem na deliberação. Logo, uma decisão seria legítima não porque resultaria da deliberação de todos, mas sim, do direito de todos de deliberarem (MOREIRA, 2016).

A deliberação seria pertinente quando, na constatação de desentendimentos entre cidadãos sobre o teor da composição de políticas públicas, utiliza-se como solução a barganha ou o voto para vencer o debate. Contudo, os processos não são pensados para encorajar a mudança de pensamento da população, sendo imprescindível a necessidade de reciprocidade na consideração das informações apresentadas pelos debatedores.

Democratas deliberativos não distinguem a agregação com facilidade. A necessidade de agregar preferências em prol da maximização de resultados ou utilidade geral e

acomodação pluralista de pessoas com valores diferentes refletindo na ponderação de preferências (CUNNINGHAM, 2009).

Importante frisar que a deliberação pressupõe uma percepção de uma sociedade informada. Contudo, não se avalia com clareza a facilidade de indivíduos em expor opiniões e sua capacidade em, racionalmente, mudar de lado. Questionamentos que influenciariam o processo deliberativo de elaboração do Plano Diretor e a construção de uma integração no planejamento urbanístico entre diferentes Entes.

A incumbência de prestação de informações da Administração Pública ao particular demonstra seu papel de viabilização do regime democrático, em razão da atuação popular ser o alicerce para a conscientização e compreensão do modelo multidisciplinar e a imagem de pluralidade na seara pública (BORGES; SILVA, 2006). Dessa forma, uma população informada é a essencialidade de qualquer modelo deliberativo. Um processo de planejamento que busque a inclusão da sociedade como elemento decisório, invariavelmente, dependerá da capacidade de manifestação dos indivíduos envolvidos de maneira adequada e instruída, o conhecimento sobre a atividade pública condiciona a eficácia da deliberação.

Nesta sistemática, a democracia, em suas características proporciona a visualização da capacidade do poder, ainda que supostamente popular e hipoteticamente representado a vontade da maioria em constituir uma verdadeira e efetiva ameaça a indivíduos e minorias (SGRABOSSA; IENSUE, 2013). Imprescindível se faz a interposição de pontos na proteção da deliberação de ideias e a efetivação de instrumentos que protejam minorias, sob pena destas serem excluídas no processo deliberativo, mediante a restrição à liberdade de expressão. Para que haja uma participação efetiva e igual, o formalismo democrático atua na introdução de mecanismos que garantam uma igualdade substantiva de recursos (REYMÃO; COIMBRA; TUPIASSU, 2019).

Para que o planejamento público urbanístico opere em um aspecto integrador, resta evidente a necessidade de aprimoramento de instrumentos de deliberação que possibilitem a racionalidade do debate, visto que, a legitimação democrática se constrói por meio da existência de ferramentas de equiparação entre os participantes. Ademais, os diversos indivíduos que permeiam o processo devem estar verdadeiramente habilitados e em condições de igualdade para contribuir na tomada de decisão quanto à ação governamental, sendo desenvolvida no reflexo das políticas de urbanização.

Três problemas para a concretização da participação para a deliberação são apontados, sendo eles: a implementação, a desigualdade e a cooptação. O primeiro, relaciona-se ao fato de que mesmo quando os governos buscam implementar mecanismos participativos voltados

a integrar grupos menos poderosos no processo decisório, eles são impedidos pelos mais poderosos. O problema da desigualdade, por sua vez, mostra que mesmo havendo espaço para que todos participem, as desigualdades socioeconômicas funcionam como obstáculos à participação dos menos favorecidos.

Em terceiro lugar, ressalta-se o problema de cooptação, pois ainda que estes espaços de participação sejam, genuinamente, representativos, a assimetria de forças entre o governo e os participantes quanto ao controle da informação e dos recursos oportuniza que a participação seja manipulada por pessoas do governo (ABERS, 2000). Logo, a capacidade de participação é um ponto essencial na democracia e a legitimação do procedimento perpassa pelo seu alcance, ou seja, a inclusão de indivíduos para expressarem seus posicionamentos, deliberarem e decidirem os rumos das políticas reflete, diretamente, a eficácia das ações governamentais desempenhadas pelo Poder Público. Por consequência, os instrumentos democráticos repercutem na eficácia do Plano Diretor diante da amplitude de problemas por ele enfrentados.

A importância da representatividade da sociedade vinculada a um processo deliberativo propiciaria uma interação de diversos agentes e influências na definição das políticas empreendidas por um Estado, garantindo legitimidade diante do bem comum e equacionando condições e realidades distintas sob uma ótica igualitária. Isto posto, a concordância aos preceitos normativos e instrumentos democráticos deveria resultar em ferramentas públicas integradas ao ambiente de atuação, para garantir uma simetria entre os bens protegidos nas diversas dimensões das ações governamentais.

Neste cenário, a aplicação das audiências públicas urbanísticas emerge como mecanismo fundamental na gestão eficiente e compartilhada do meio ambiente urbano, possibilitando a participação dos indivíduos que se mostram interessados no desenvolvimento sustentável da cidade e orientando as políticas de modo a corresponderem às necessidades socioambientais de certa localidade. Esta ferramenta seria responsável por asseverar uma gestão democrática da cidade, com fundamento no art. 43 do Estatuto da Cidade direcionando à Administração Pública, por intermédio da participação popular e respeito aos anseios sociais (REIS; VENÂNCIO, 2016).

Desta forma, o planejamento público no meio urbano que busca desenvolver a inclusão e oitiva da vontade popular na identificação de problemáticas no processo de ordenamento das cidades, impreterivelmente, estará sob a égide da democracia em uma vertente deliberativa, influenciando para ambientes propícios ao amplo acesso à informação e valorização das opiniões e vontades externadas pela sociedade civil. O Plano Diretor, como

instrumento urbanístico, deve adequar sua metodologia, fomentando nas instituições o debate público como ferramenta de conexão entre a Administração e sua população.

Em que pese a necessidade de interferência da vontade popular na planificação das ações governamentais, o processo de elaboração do orçamento público é iniciado, naturalmente, pelo Poder Executivo e decidido pelas casas legislativas, demonstrando outra vertente do instrumental, a chamada democracia representativa. A instrumentalização das ações governamentais pela formatação da peça orçamentária estará sob a égide direta do Poder Legislativo. Ressalta-se que a representação é o instituto central das democracias modernas, diante da possibilidade de viabilizar a operação eficaz da democracia, em sede dos Estados-nação modernos (SGRABOSSA; IENSUE, 2013).

A consolidação da democracia representativa é fruto de um debate entre valores republicanos e liberais, em que as condições demográficas, sociais e geográficas ensejam na determinação da capacidade política em razão da cidadania (BARRUETO; NAVIA, 2013). A garantia da igualdade afasta estatutos discriminatórios na seara política para o acesso a determinados cargos, garantindo, em regra, a participação política a todos por intermédio do sufrágio universal, fixando igualdade na aplicação de leis.

O princípio democrático estabeleceu que a legitimidade política seria proveniente da vontade popular, manifestada por meio de seus representantes eleitos na constituição de órgãos representativos, como os parlamentos. Ressalta-se, que há concentração neste órgão da capacidade de se criar o direito em decorrência do princípio da soberania do povo, entendendo pela forma mais segura de perseguir o interesse do bem comum ou, simplesmente, pela felicidade (HESPANHA, 2012).

Ademais, observando o Poder Legislativo como instrumento de democracia representativa, resta evidente a participação da sociedade civil por meio de uma incorporação ao longo do tempo em sua sistemática, absorvendo as pressões do contexto, sem diluir sua influência ou modificar sua organização (BRELÀZ; ALVES, 2013). A democracia representativa é um reflexo moderno das instituições democráticas, ressaltando que a vontade coletiva do Estado não decorre, simplesmente, de uma maioria de vontades individuais em competição, mas sim, desenvolve-se em um quadro político organizado a partir da separação entre a sociedade e o Estado, na figura dos representantes e representados. A representação é uma condição necessária para o usufruto de liberdades individuais, como também na construção da vontade coletiva do Estado (LOMBA, 2015).

Uma faceta da democracia representativa é, em certos momentos, o fato do representado não se observar, legitimamente, participante do processo democrático. Portanto,

suas aspirações e vontades não seriam efetivamente ouvidas pelo representante, não atendendo de forma eficaz os reclames de uma sociedade complexa, o que ocasiona o não reconhecimento da sociedade na legitimidade das ações desenvolvidas pelo Poder Público.

É possível afirmar, concretamente, que a vontade do representado em determinados momentos se contrapõe à atuação dos representantes (SGRABOSSA; IENSUE, 2013), desvirtuando as expectativas depositadas quando da realização do sufrágio e evidenciando um ponto crítico na democracia predominante na modernidade. Dessa forma, resulta em uma interferência direta na integração das políticas públicas no ambiente urbano.

Como resposta a este cenário, faz-se necessária a proteção à representação política e à capacidade dos indivíduos em se autodeterminarem, introduzindo instrumentos que capacitem os cidadãos a participarem, ativamente, no processo de planejamento ou nas questões administrativas das ações governamentais, cabendo ao Estado assumir responsabilidades para incentivar a inclusão e participação política. Desta forma, busca-se fomentar o sentimento de legitimidade da sociedade com o Poder Público.

Sempre que haja a decisão democrática pela regra da maioria, mesmo na imposição de limitações, sua essência acabará por tornar passível que uma minoria sofra as consequências de uma decisão obtida pela maioria, arriscando-se em alcances gravosos. A subsistência de uma minoria vencida é um resultado intrínseco e inseparável da tomada de decisões com fundamento nesta regra (SGRABOSSA; IENSUE, 2013).

A democracia representativa poderia refletir em uma ameaça em si própria, ou seja, modificações que afetem seu desenho institucional, ainda que fundamentada em amplas maiorias, plebiscitos ou referendos que podem não ser valorizados diante da expansão da participação nas decisões coletivas e na formulação e implementação de políticas públicas (SILVA; BALTAR; LOURENÇO, 2018). Este modelo levaria a uma situação de exclusão na dinâmica de socialização sem o acompanhamento adequado, dando origem a partidos políticos ou grupos de contribuintes, pensionistas e desempregados que remetem a uma condição de esfacelamento da representação política. Em contraponto à integração, o Estado lidaria com uma carga progressiva antissocial e hostil a seus mecanismos e em substituição da representatividade, haveria o confronto com o aumento dos que pretendem reaver uma diferença de condição social ou política, pois estariam, na realidade, se afastando dos espaços institucionais de representação (LOMBA, 2015).

A figura da construção do orçamento público por meio do PPA, LDO e LOA depende de sua formação e aprovação nas casas legislativas. Neste sentido, seu estabelecimento como instrumentos normativos ensejaria nesta problemática, não repercutindo ou se conectando à

vontade entendida pela sociedade, estando sob a gerência de diversos atores e grupos específicos, cada qual com suas próprias vontades, em detrimento da coletividade. A elaboração do orçamento demonstra a subsistência de pouco espaço de interferência direta da sociedade neste procedimento, seja pela complexidade da escrita contábil ou pela natureza do processo legislativo.

O Estado Democrático de Direito brasileiro é inerente à constatação de um Estado Social (TORRES, 2014), por conseguinte, sua formação pressupõe valores essenciais, utilizando do arcabouço normativo constitucional para identificar estas finalidades, instrumentalizando a ação pública por meio da representatividade democrática nas escolhas dos agentes e dirigentes em face do Poder Legislativo e Executivo e valendo-se no âmbito da planificação das ações. Ferramentas que são adequadas para direcionar o aparato estatal, confirmando a obrigatoriedade da formação de uma simetria necessária entre democracia, orçamento e planejamento na constituição e orientação das áreas de atuação do Ente Público.

O Plano Diretor, como fruto de uma política urbanística, em face de seu processo democrático deveria por conduzir, inclusive quanto a um aspecto orçamentário, os valores a serem resguardados. Um Estado que não tenha capacidade de orientar seus gastos, direcionando-os para o custeio de suas instituições democráticas estará fadado a observar profundas mudanças, em especial, pela própria ausência de legitimidade de suas ações e o não reconhecimento do governo pela sociedade que o compõe.

Portanto, a democracia seria o ponto de convergência comum no planejamento público urbanístico, ou seja, a instrumentalização de ferramentas originárias das ações governamentais urbanísticas depende de sua legitimação em face da democratização do processo decisório. A composição temática, diários de programação de despesas e receitas e a aplicação de recursos envolvem um complexo procedimento de análise e mediação das relações individuais que figuram em conjunto.

Isto posto, a manutenção do instrumental democrático resulta em custos. A capacidade de organização de um amplo debate, da realização de um sufrágio, construção de plataformas deliberativas de ideais e conceitos, a possibilidade de ouvir a ampla sociedade ou mesmo a individualidade dependem do desempenho da figura do orçamento desenvolvido pelas casas legislativas para atender de forma eficaz estas nuances específicas.

O Estado constituído em torno da máquina pública é custeado pela sociedade, que se vê representada neste instituto. O sentimento de reconhecimento de uma população à Administração perpassa a eficiência de atenção das ações governamentais ao associar as

vontades da população. Logo, a própria formação da democracia corrobora com a necessidade da presença de uma simbiose entre democracia, planejamento e orçamento.

Observando a Constituição, qualquer atentado que vise coibir ou diminuir a participação social em face às questões inerentes à gestão democrática constituiria em uma afronta aos comandos institucionais, representando uma forma de retrocesso nas conquistas e direitos adquiridos (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018). Contudo, para que este retrocesso não ocorra, é essencial buscar uma coesão nas políticas públicas, especificamente, na planificação urbanística. A existência de dois instrumentais democráticos na formatação do planejamento urbano e sua ineficácia na construção de um diálogo entre estes refletem na ineficiência da Administração na capacidade de lidar com problemáticas de maior complexidade.

A democracia, por sua vez, deveria ser um ponto de convergência comum no planejamento público, visto que, a instrumentalização de suas ferramentas de planejamento urbanístico seria o mecanismo de legitimação das políticas. Entretanto, a ausência de conexão das vontades sociais e do instrumental democrático inviabilizaria a formação de uma integração, ou mesmo, cooperação nos diferentes níveis de poder e esferas de atuação.

Nesta toada, o relacionamento desenvolvido entre a democracia e o processo de planejamento urbanístico deveria transcender uma simples imagem de identificação da problemática da sociedade, transformando em elemento essencial para a coordenação integrada das diferentes nuances das políticas públicas. Porém, a resposta que se responsabiliza pela integração do planejamento público no âmbito urbanístico não está evidente, pois as diferentes concepções democráticas existentes tanto no Plano Diretor, quanto na materialização do orçamento público demonstram a subsistência de lacunas.

Esta diferença do instrumental democrático do Plano Diretor, em contraponto ao processo de formação do orçamento público, evidencia uma possível presença de conflitos, situação presumivelmente discrepante entre as escolhas deliberadas pela sociedade civil em fóruns deliberativos, em face das diretrizes apontadas por seus representantes nas casas legislativas.

Aparentemente, mostra-se prejudicada a formulação de políticas públicas urbanísticas pelos Entes Federativos em suas próprias esferas de ação, resultando na inexistência de uma efetiva coordenação do instrumental democrático escolhido pelo legislador constituinte em sede da fundamentação do planejamento urbano. Desta forma, é necessário compreender os empecilhos que circundam o processo de instrumentalização da democracia deliberativa no

Plano Diretor, visto que esta ferramenta normativa é consagrada como principal instrumento da política urbanística.

4.3 AS DIFICULDADES DE OPERACIONALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA NO PLANO DIRETOR

Conforme apresentado anteriormente, o Plano Diretor é uma ferramenta de integração na planificação das políticas públicas urbanísticas em âmbito municipal, buscando a unidade do processo de planejamento na integração de uma vasta diversidade de critérios e avaliações das condições territoriais, ambientais, econômicas, culturais e sociais.

A Constituição, no art. 182, § 1º incumbiu à figura do Plano Diretor a responsabilidade pela gestão municipal quanto à planificação do desenvolvimento econômico social, para alcançar a satisfação do bem estar aos munícipes. Dessa forma, concedeu à lei a responsabilidade de regulamentar as nuances dos procedimentos administrativos e as especificidades normativas. Nesta construção, o Plano Diretor deveria ser capaz de identificar, em uma realidade local ou municipal, as reais necessidades da comunidade interessada, diante de sua disposição na importância de resguardo à ampla participação popular.

O Estatuto da Cidade ou Lei n.º 10.257 de 2001 introduziu a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor a Municípios com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, na iminência de aplicação de ferramentas nos moldes do art. 182, § 4º da CRFB/88. Ainda, os que estejam em áreas de confluência turística ou integrantes de grandes empreendimentos ou atividades que sucedam riscos ambientais regionais ou nacionais (MACHADO; FREIRE; ALMEIDA, 2016).

Nos artigos 43 a 45, este Estatuto previu os instrumentos de participação popular na garantia da gestão democrática, em especial atenção aos órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacionais, estaduais e municipais, além da realização de debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano nos três níveis e a iniciativa popular de projeto de lei, além de planos, programas e projetos de desenvolvimento (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

Esta construção democrática contrapõe os processos de urbanização orientados, unicamente, por interesses privados, que repercutiram em espaços urbanos pouco sustentáveis (FREITAS; BUENO, 2018). Todavia, a formação de um pacto territorial por intermédio desta ferramenta depreende inúmeros diálogos nos diversos níveis governamentais, envolvendo

desde secretarias administrativas, Poder Legislativo e sociedade civil, exigindo, necessariamente, uma capacidade de coordenação e de gestão (FREITAS; BUENO, 2018).

Por conseguinte, a relevância das escolhas desempenhadas pelos gestores públicos deveria estar condicionada aos critérios anteriormente apontados com relação à formatação do instrumental democrático deliberativo, ambicionando aproximar as decisões administrativas e as condições observadas na preparação da política urbanística, ensejando atender o respeito à vontade popular no processo de escolhas públicas e na valorização da participação da sociedade.

A participação popular no planejamento de políticas públicas consagra a observância do cumprimento das funções do Estado em consonância com os interesses de todos os indivíduos, hábil a construir uma sociedade integradora, atenta a todas as peculiaridades de dada localidade, em atenção, ainda às temporalidades a que está sujeita. (REIS; VENÂNCIO, 2016, p. 234)

A identificação do planejamento público urbanístico estaria intimamente relacionada à participação ativa da população na planificação da gestão da cidade, ou seja, uma garantia efetiva do exercício de direitos democráticos na formação de pontes que dialoguem com diferentes visões. Neste sentido, a necessidade de comunicação da sociedade com a Administração determina a prestação e manutenção do dever de informação do Poder Público aos particulares, o controle da gestão e o acompanhamento repercutem na imagem de obrigatoriedade para garantir publicidade aos atos públicos. Sendo assim, o planejamento urbano como elemento essencial do desenvolvimento sustentável do Município dependeria da garantia de acesso à informação.

Não basta, por isso, conceber como modelo participativo o simples acesso às informações e aos documentos decorrentes dos trabalhos de elaboração ou de revisão do plano diretor, realizados pela equipe técnica, ou mesmo que os cidadãos sejam meramente consultados. É preciso que os munícipes possam participar do processo deliberativo, com poder de decisão, em uma forma representativa social ou mesmo individual. Defende-se, portanto, que, por se tratar do estabelecimento de políticas públicas, deve ocorrer a participação democrática em todas as fases, em especial na tomada de decisão. (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018, p. 8)

A interação da sociedade civil atuaria como um reflexo da democratização do planejamento público voltado à construção de um meio ambiente urbano, indexando a vontade coletiva em prol do desenvolvimento. Para além disso, a participação representativa, como prevista na Constituição, deve contribuir e complementar a participação popular direta, em especial atenção à gestão do espaço urbano, frente ao direcionamento da atuação do Poder Público no atendimento de pretensões sociais (REIS; VENÂNCIO, 2016). Portanto, diante do compartilhamento de poderes inerentes à capacidade decisória da Administração, o planejamento de políticas públicas exigiria ações sob uma ótica de cooperação do espaço

urbano, cabendo ao Poder Público e à sociedade desenvolverem a participação no fortalecimento da democratização.

A gestão democrática da sociedade em que se insere em ampla diversidade e pluralidade, demanda a abrangência de múltiplos interesses, sendo apenas consideradas ou atingidas por intermédio do diálogo e de certa abertura governamental. Para tanto, em regra, as questões coletivas e as próprias solicitações da sociedade exigindo o direito de participar do processo de elaboração e formatação das políticas públicas, seriam possíveis apenas por meio de uma sociedade civil verdadeiramente organizada e munida de cidadãos informados (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

Pelo exposto, a ampla participação popular atuaria como um veículo fiscalizador da atividade pública, identificando eventuais problemáticas que desvirtuariam os objetivos originários do planejamento urbano. Esta imagem democrática, como ferramenta de participação direta por meio de audiências públicas e conselhos consultivos, desempenharia sua função não apenas identificando a essencialidade da política urbanística, mas desenvolvendo um papel fiscalizador na instrumentação destas ações.

A identificação do planejamento público está relacionada à participação popular no planejamento da gestão da cidade por meio de suas ações, ou seja, uma tentativa de garantia no exercício de direitos democráticos, na formação de pontes que dialoguem diferentes visões. A função da participação popular deverá corresponder a uma efetiva e consciente atuação, se apresentando bem informada e crítica com relação às informações e aos elementos, os quais devem estar atentos às expectativas socioambientais de toda a população (REIS; VENÂNCIO, 2016).

Nesta linha, merecem destaque as audiências públicas. A importância é observada no art. 40, § 4º, I da Lei n.º 10257/2001, ao estabelecer a necessidade da Administração em estruturar, na concepção do Plano Diretor, a formação de amplos debates com a presença ativa da sociedade, desde associações representativas, comunidades locais e outros, fomentando um ambiente capacitado à troca e deliberação de ideias. Contudo, em que pese a obrigatoriedade destas audiências não vincularem automaticamente os Municípios às manifestações dos indivíduos, estas deveriam ser aplicadas na orientação do gestor, capacitando com a implementação de ações governamentais condizentes à realidade social. A ampla participação possibilitaria a própria identificação da sociedade civil como definidora das diretrizes de qualquer política pública urbanística, uma assimilação entre a ação governamental e a vontade coletiva que ocasionaria a legitimação das intervenções públicas sob uma ótica social.

Assim, a democratização por meio da ampla participação atuaria como um veículo fiscalizador da atividade pública, identificando eventuais problemáticas que desvirtuariam os objetivos originários do planejamento urbano. Este modelo deliberativo, para que sustente sua viabilidade, necessitaria que o Poder Público fomentasse locais adequados à deliberação e discussão, transmitindo informações e possibilitando à sociedade influenciar, ativamente, nas escolhas das ações governamentais.

A imposição da participação popular na concepção do plano diretor, assegurada pelo Estatuto da Cidade, inova no sentido de não restringir o planejamento da cidade à esfera técnica, ao tornar acessível às diversas camadas sociais o direito de contribuir e associarem-se na busca por uma sociedade mais consciente e justa, rompendo com a tradição excludente, frequentemente encontrada na gestão pública. (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018, p. 9)

Contudo, em que pese o avanço democrático evidenciado na imposição da realização das audiências pelo Estatuto da Cidade, esta norma não regulamentou o procedimento de elaboração a ser observado, subsistindo uma discricionariedade aos agentes públicos na construção do ambiente deliberativo destas mesmas audiências, o que tende por recair à (in)gerência da boa vontade dos gestores públicos ao propiciar a participação ou mesmo mitigá-la. A inexistência de um modelo claro de condução da participação popular nas instâncias locais mostra-se prejudicial. Para além disso, a descon sideração das especificidades locais no planejamento e no ordenamento territorial, o distanciamento de funções no planejamento, a execução e avaliação tornam inviável a aplicação de diversas estipulações técnicas existentes nos planos aprovados, situações que seriam sanadas com uma eficiente oitiva dos indivíduos interessados que vivem na cidade (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

Observando este problema, o Ministério das Cidades, por meio da Resolução n.º 5 de 2005 regulamentou o processo de elaboração e fiscalização da implantação do Plano Diretor, ressaltando os artigos 3º e 4º. Em que pese seu caráter de recomendação, esta resolução demonstrou a importância de estruturação de um ambiente que busque a livre exposição de ideais, bem como o alcance na participação das comunidades envolvidas.

O art. 8º da Resolução n.º 25 de 2005 estabelece:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

- I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;
- II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

- III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;
- IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;
- V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

O Estatuto da Cidade buscou um modelo que permitiria um debate construtivo entre a sociedade civil e os agentes públicos. Uma deliberação na formação do planejamento urbano quanto ao Plano Diretor, representando um avanço da divisão de poder de gerência na planificação das ações públicas, descentralizando o agente público, em prol de uma sociedade participante.

Problemas como a corrupção ou o baixo acesso aos serviços públicos, majoritariamente, não são solucionados por intermédio de instâncias participativas da sociedade, mas sim através do Poder Judiciário, repercutindo na judicialização das políticas públicas. Dessa forma, consubstancia-se em verdadeiras soluções individuais e legitimidades técnicas, negando a centralidade do conflito entre valores e interesses, ou seja, da própria política (GASPARDO, 2018).

Logo, restam evidentes os componentes de formação para a construção de um processo adequado de planejamento democrático, abarcando as diferentes nuances das áreas de ação da Administração e carecendo de uma efetiva participação, livre de ingerências, que facilitem um amplo debate. Busca-se, ao final, a conclusão que envolva uma variedade de elementos e problemáticas sendo reconhecidas como legítimas pela própria sociedade. Para além disso, ressalta-se o questionamento sobre a origem dos participantes dos conselhos e audiências públicas e qual seria a representatividade destes perante a sociedade, sob o risco da ausência de legitimidade destes indivíduos repercutir na ineficácia deste instrumento deliberativo, pelo não reconhecimento da coletividade quanto aos participantes ou mesmo a deturpação do objetivo central quanto aos questionamentos e deliberações das políticas públicas urbanísticas desenvolvidas.

Uma dificuldade existente quanto aos conselhos deliberativos é a cooptação de conselheiros como estratégia dos representantes do governo, utilizada para obter o controle da agenda deliberativa e identificada como um comportamento político comum nestas instâncias (FARIAS FILHO; SILVA; MATHIS, 2014). Vislumbra-se que, a escassez de recursos demanda a necessidade de escolhas entre distintos objetivos relevantes à sociedade, delineando as prioridades no âmbito da ação pública. Dessa forma, cabe à sociedade utilizar ferramentas regulamentadas no ordenamento jurídico no estabelecimento de prioridades para

a utilização do volume de recursos disponibilizados ao Poder Público na realização de suas vontades (SCAFF, 2005).

A construção da política urbanística diante das audiências públicas corre o risco de centralizar a própria deliberação nas mãos de poucos, em vista que os indivíduos dotados de oratória e retórica acabariam por individualizar o debate quanto aos seus ideais, o convencimento dos demais. Desta forma, o debate que, inicialmente, buscava a ampla atuação da sociedade, tenderia à monopolização em razão de alguns participantes. Assim, ocorreria um déficit de participação e engajamento cívico, qual seja, de representatividade nas instâncias participativas da sociedade, especialmente quando dominadas por grupos organizados que não necessariamente reproduzem a parcela restante da população não estruturada (GASPARDO, 2018).

A sistemática de planejamento urbanístico deveria se integrar nos variados níveis de poder, experimentando a tentativa de inclusão da democracia deliberativa na própria capacidade decisória dos Entes Públicos, tendo em vista que a Administração, ao propor a formatação de grandes centros de discussão e debates do processo de escolha, modificaria o momento da tomada de decisão pelo gestor, configurando, ainda, a influência da vontade popular nas políticas públicas. Contudo, a burocratização da participação e a desigualdade seriam fatores que dificultariam a ampla participação e a efetividade da deliberação pelos integrantes envolvidos neste processo democrático. Esta situação é evidenciada pela complexidade do planejamento urbanístico e a metodologia de elaboração das políticas públicas a serem explicadas de forma eficiente da sociedade participante.

Dessa forma, compreende-se que não basta o amplo acesso à informação como necessário à formatação de espaços deliberativos, mas a forma didática em que as informações poderão ser introduzidas oportunizaria a condução das opiniões dos membros pelos próprios agentes públicos responsáveis por conduzir a deliberação nestes espaços. As ideias e interpretações alternativas são vistas, inicialmente, como ameaças e não como reais possibilidades de mudança. Para que haja modificação neste quadro, o primeiro passo é o reconhecimento da essência empírica da realização institucional, seguido pela imaginação da construção jurídica do pluralismo alternativo, por intermédio de uma análise que seja livre de preconceções (GASPARDO, 2018).

A participação popular não deveria estar ausente frente ao exercício da competência legislativa dos Entes Federativos, tanto em âmbito nacional, regional ou mesmo local. A sociedade civil é o elemento indissociável do processo de escolhas, pois sua participação legitima o planejamento público quanto à gestão de programas e objetivos pelo Poder Público.

A efetividade da participação social em instâncias participativas dependeria de diversos fatores, como apontado por Gaspardo (2018, p. 82):

1) promover processos deliberativos racionalmente fundados, mas que não desconsideram o conflito como elemento essencial da política; 2) não idealizar o cidadão e não exigir dele um engajamento maior do que pode oferecer, para o que pode contribuir a diversificação das formas de participação e a combinação de espaços presenciais e virtuais; 3) construir processos que ajudem a gerar energia política suficiente para assegurar a concretização das decisões tomadas nas arenas participativas; 4) articular as mobilizações sociais com a participação institucionalizada; 5) estabelecer ferramentas de *accountability* político entre os atores engajados nos processos participativos e suas bases; 6) despertar o interesse para a participação por meio de sua articulação em torno de questões palpáveis e de instrumentos que assegurem a responsividade e a prestação de contas sobre a concretização das decisões tomadas; 7) tornar compreensíveis para o cidadão comum as questões e informações complexas que envolvem a formulação e a implementação das políticas públicas. [grifo do autor]

Diante das diretrizes mencionadas anteriormente, a ausência de sistematização do processo de formulação das instâncias deliberativas da política urbanística, o Estatuto da Cidade e as resoluções ministeriais se mostram insuficientes para introduzir a diversidade de questionamentos, restando às políticas urbanísticas recaírem em uma ineficácia decorrente da carência de regulamentação normativa adequada. Uma das principais críticas ao modelo da democracia deliberativa construída em face dos conselhos é a preconização da possibilidade de participação coletiva no processo decisório, pois nem todos teriam esta capacidade, recursos políticos necessários ou mesmo o interesse de agir nesta participação (MOREIRA, 2016).

Farias, Silva e Mathis (2014) analisaram o papel dos conselhos de saúde como instâncias deliberativas nos Municípios de Belém, Marituba e Benevides e concluíram pela existência de cooptação de conselheiros usuários, situação observada que faria parte do jogo político na democracia deliberativa, em especial, nos conselhos. Contudo, a ação coletivista que busca o interesse coletivo e o bem público seria sobreposta pelos interesses individuais, em contraponto ao social, comprometendo a apropriação da sociedade do bem público, restando a sobrevivência de interesses particulares.

Dessa forma, um Estado poderia se autodeclarar como democrático, deliberando assuntos políticos e legislativos sob a égide da maioria, contudo, poucos estariam dispostos a aceitar a deliberação da maioria como democrática, em face de decisões que pretendam dissolver liberdades cívicas intimamente associadas à democracia (LOMBA, 2015). Quanto à problemática apontada em face da formatação das instâncias deliberativas, é inegável que o planejamento das ações públicas e a própria ação gerencial sofreram transformações com a inclusão da sociedade em seu modelo decisório, ampliando a responsabilidade dos gestores

públicos perante a legitimação de certas ações com o meio social. Entretanto, a ausência clara de uma regulamentação adequada para construção das instâncias deliberativas e a introdução de mecanismos que fomentem a harmonização do planejamento urbanístico com os demais Entes Federativos em seu aspecto democrático deliberativo, demonstram a ineficiência destes instrumentos quanto ao modelo escolhido e desenvolvido na esfera normativa, sem clareza na metodologia adequada para a formatação dos espaços deliberativos livres de influências particulares quanto ao bem coletivo.

4.4 DIVERGÊNCIAS NO INSTRUMENTAL DEMOCRÁTICO DO PLANO DIRETOR E A ELABORAÇÃO DAS LEI ORÇAMENTÁRIAS.

A construção das intervenções do Estado no meio social perpassa a aplicabilidade e pertinência do fluxo de informações e atos constitutivos de uma determinada política. Logo, o planejamento das ações públicas urbanísticas demanda uma adequação orçamentária em que a boa aplicação dos recursos originários da sociedade é imprescindível. A democracia é um ponto de convergência comum no planejamento público, pois a instrumentalização de ferramentas originárias das ações governamentais como o Plano Diretor depende de sua legitimação frente ao processo decisório e uma comunicação a outras facetas da estruturação do planejamento urbanístico, o que eleva a construção orçamentária ao centro do debate das políticas públicas no ambiente urbano.

Diante desta realidade, o planejamento das ações públicas e a própria ação gerencial para a sua efetivação dependem de decisão política manifestada por ocasião da elaboração das leis orçamentárias, conseqüentemente, o orçamento atua como instrumento essencial à definição das ações estatais no interesse dos cidadãos, sendo necessário viabilizar a participação destes indivíduos nas escolhas das prioridades a serem perseguidas na formatação das políticas urbanísticas. Estes fatores, naturalmente, refletirão na construção do processo de elaboração do Plano Diretor em seu papel estruturador, visto que, a vontade popular tende a estar subjugada ou relevada nesta sistemática crítica de representatividade do orçamento público. Contudo, a expectativa de representação poderia ser contradita pelos valores republicanos do Estado, um ponto de controle frente à ação de representantes, para que no exercício de suas funções estejam delineando os pontos essenciais resguardados na formação e instrumentalização das ações públicas no ambiente urbano.

A Constituição compreendeu por dispor de ferramentas como conselhos consultivos, orçamento participativo, audiências públicas, referendos e plebiscitos, diferenciando-os de

acordo com a esfera e grau de complexidade das decisões políticas. Isto posto, a construção de uma sociedade que circunde a proteção às liberdades individuais e o exercício de direitos infere na ação positiva do Estado, repercutindo em custos à coletividade.

Com fundamento na Constituição, a existência do orçamento confere segurança jurídica e previsibilidade das relações jurídicas e financeiras de um Estado. Entretanto, sua aplicabilidade se estende ao papel de preservar e efetivar direitos e liberdades fundamentais, gerenciando estimativas de receitas, coerência, legitimidade e economicidade dos gastos públicos e resguardando a transparência como instrumento de controle a ser exercido pela sociedade, com a garantia de abertura para a ampla participação popular ao longo do processo de sua deliberação (TORRES, 2014).

A alocação ou afetação de um recurso a um gasto fixado não estaria habilitado a seguir planos e decisões governamentais que estivessem desamparados das intenções inscritas na Constituição, bem como os demais preceitos normativos, sendo um mandamento primordial da valoração e respeito ao princípio republicano (SCAFF, 2018). Logo, o planejamento de políticas públicas inerentes à formação de um Plano Diretor estaria relacionado ao orçamento público e suas facetas no sistema constitucional, com a indispensabilidade de considerar uma ordenação das despesas e receitas na ordenação territorial da construção do planejamento, ressaltando o papel estruturante que o orçamento exerce. Contudo, a legitimação de sua atuação depende da identificação da sociedade afetada aos valores resguardados quanto ao planejamento público, além da identificação da sociedade nas ações desempenhadas.

A aplicação de receitas deve guardar conformidade com os valores Republicanos e democráticos, racionalizando o poder financeiro do Estado (TORRES, 2014). Neste sentido, a satisfação de valores inscritos em nosso texto constitucional depende, obrigatoriamente, da alocação adequada de recursos, justificando uma maior eficiência e evitando a má distribuição (LUPION; FAGANELLO, 2017).

Considerando que os recursos à disposição da atividade do Poder Público são finitos, contrapondo com a ampla variedade de matérias a serem concretizadas e satisfeitas como previstas em nossa Constituição, infelizmente, coexiste uma imagem de ineficiência do Estado, diante da grandeza de ações a serem desempenhadas. Assim, a necessidade de participação popular decorre do sentimento de ingerência quanto aos recursos públicos que não estariam sendo devidamente aplicados no bem-estar social, desvirtuando seus propósitos em prol de benefícios a individuais, razões que implantaram a noção democrática no orçamento (PELLINI, 2003).

A presença de instituições democráticas propiciou uma transformação na atividade financeira na seara pública. O exercício de instrumentos democráticos como instauração de sufrágio demanda recursos, pois a garantia de uma legítima representatividade da sociedade na definição de um Plano Diretor prescinde de uma fonte de custeio e ordenação de gastos e este papel tende a ser, integralmente, desempenhado pela figura do orçamento.

Um Estado que não tem capacidade de orientar seus gastos, direcionando-os para o custeio de suas instituições democráticas estará fadado a observar profundas mudanças, em especial, pela própria ausência de legitimidade de suas ações e pelo não reconhecimento do governo pela sociedade que o compõe.

Reduzido à sua forma mais elementar, o orçamento nada mais é do que uma “lei”, cujo conteúdo apresenta uma classificação de todas as despesas do Estado a serem realizadas no exercício financeiro seguinte e que traz a atribuição dos recursos necessários, a partir da estimativa e indicação da origem das receitas públicas. Suas funções constitucionais, porém, são das mais altivas. Após o sufrágio popular, o “orçamento público” é o ato constitucional dos mais representativos da democracia e da república, sem o qual o próprio Estado Constitucional restaria incompleto e desnaturado. [grifo do autor] (TORRES, 2014, p. 345)

A Constituição, como instrumento de limitação da democracia e valorização de aspectos republicanos, pressupõe a indispensabilidade de construção do orçamento como elemento estruturador do Estado e representativo da própria sociedade. Nesta ótica, o Estado brasileiro demonstra a estruturação de uma democracia fundamentada em valores republicanos, delineando as responsabilidades do Poder Público com seus particulares, estabelecendo as ferramentas de relacionamento entre a própria coletividade e a Administração, com um destaque à importância de sua gerência financeira.

O relacionamento entre a democracia e o orçamento ultrapassa uma simples imagem de custeio da sobrevivência financeira do Estado, alcançando um elemento essencial para a existência das instituições políticas e democráticas, ou seja, sua vivência e representatividade perpassam a manutenção do sentimento de representação da coletividade no processo de escolhas em sua formação. Dessa forma, faz-se necessário constatar a total impossibilidade de analisar a capacidade de planejamento urbanístico da Administração no âmbito municipal, sem traçar uma linha investigativa sob suas instituições democráticas e seu modelo de representação em aspectos orçamentários.

A composição temática, os diários de programação de despesas e receitas e a aplicação de recursos envolvem um complexo procedimento de análise e mediação das relações individuais, as quais deveriam figurar, em conjunto, a imagem de bem comum. O orçamento demonstra uma capacidade de organizar o planejamento público repercutindo nas ações do

Estado, que em seu próprio processo organizatório subsistiria um correlação à influência dos procedimentos e institutos inerentes à democracia representativa, perpassando a atuação dos representantes constituídos e, até mesmo, reflexos de uma democracia deliberativa por meio da oportunidade da sociedade em determinados momentos apresentar suas ideias em um ambiente de racionalidade.

O planejamento orçamentário, sob um viés democrático, seria um fator inerente à existência do Estado moderno, em que a ampla variedade de elementos que compõem o processo democrático converge em uma única ferramenta. A capacidade de organização de um amplo debate, da realização de um sufrágio, construção de plataformas deliberativas de ideais, conceitos e a possibilidade de ouvir a ampla sociedade ou mesmo a individualidade dependem do desempenho da figura do orçamento em atender de maneira efetiva estas nuances, fatos que demonstram a essencialidade de composição dos aspectos orçamentários para a manutenção de uma democracia na formação de um Estado.

Portanto, sem o orçamento, não há Estado e sem instrumentos democráticos, a composição do orçamento não reflete os valores sociais do povo que contribuiu para sua formação. O ponto primordial que se revela é a interação do Estado com a sociedade, valendo-se do orçamento e instrumentos democráticos como mecanismos de correlação entre a vontade conjunta dos indivíduos e a materialização em sede das ações governamentais.

Um dos pressupostos de legitimação do processo orçamentário é encontrar formas de apresentação de sua construção e execução de uma maneira compreensível, evidenciando a atuação estatal em suas zonas de interferência (PELLINI, 2003). Portanto, há a necessidade de conjunção do orçamento com o planejamento de políticas públicas urbanísticas, atuando como um programador das despesas e receitas estatais, priorizando temáticas essenciais à realidade social, sem desligar a natureza democrática de sua ação, pois, caso haja uma desconexão da planificação das ações com as vontades da sociedade ocorreria um cenário problemático, deslegitimando as políticas construídas.

Como o processo de elaboração do orçamento público se inicia e se conclui nas casas legislativas, sua natureza é inerente à imagem do instrumental referente à representatividade. Contudo, a democracia representativa é uma ferramenta que objetiva demonstrar as escolhas da sociedade, que sofre efeitos de uma crise. O conceito de democracia representativa, em que os cidadãos elegem seus representantes, delega poderes à sociedade para legislar e administrar em seus próprios nomes, é um paradigma de referência nas variadas Cartas Magnas de inúmeros países. Contudo, estes mesmos eleitores não se encontram satisfeitos com os seus representantes (EPSTEIN, 1997), apesar de o modelo democrático brasileiro, por exemplo,

demonstrar clara predominância da representação, aspecto inerente às dimensões geográficas do país.

Há um claro desequilíbrio na democracia representativa, visto que os cidadãos se encontram cada vez mais distantes do ideal democrático. Desta forma, ocorre um enfraquecimento do processo eleitoral por diversas razões, subsistindo motivos frente à insegurança de indivíduos quando representados pelos candidatos aos cargos políticos, sem a devida identificação (PELLENZ; BASTIANI, 2015). A crise da representatividade e a busca para soluções por meios de reformas já era apontada por Epstein (1997), em que o mal estar generalizado do eleitor estaria sendo extravasado para seus representantes, ocasionando uma predisposição e aguçando a sensibilidade dos políticos para reformas menos radicais.

Em grande parte, a democracia representativa tem exposto por diversos países mazelas como a corrupção dos representantes eleitos e a existência de grupos lobistas com grande poder e disposição para suborno. O ideal do cooperativismo entre os Entes Federativos acaba se inserindo neste cenário de crise representativa, pois a ausência de legitimidade dos representantes perante parcela da sociedade interfere, necessariamente, em projetos de integração da planificação urbanística. Cada agente político atuará, diretamente, para atender a vontade da população que o elege, afetando a tomada de decisões amargas à parcela de seu eleitorado, além da cooperação com áreas de ação que não repercutem em retorno imediato ao capital político do representante.

A inexistência de conexão entre o interesse de quem vota e o interesse do representante eleito, assim como as atitudes e escolhas tomadas no exercício do mandato são o fundamento primordial deste cenário de crise. Um fator interessante das sociedades contemporâneas é a sua pulverização, ou seja, a existência de uma grande diversificação de grupos e extratos sociais, que estão inseridos no cenário de concorrência de todos, pela garantia de seus próprios interesses, especialmente, quando previstos no ordenamento jurídico (KIERECZ, 2016).

Dessa forma, há um déficit na identificação do povo com seus representantes eleitos, considerando que, normalmente, o candidato eleito se mostra distante da realidade social de seus eleitores. Nota-se, portanto, uma clara dificuldade no estabelecimento de vínculos de confiança, resultando no desinteresse da sociedade pelo exercício da cidadania e pela participação política (PELLENZ; BASTIANI, 2015). A existência de conflitos se intensifica pelo choque de vontades dos grupos ativos na sociedade civil, com a transferência destes interesses na forma de pressão ao representante eleito, questionando-se o imediatismo no atender a estas vontades, em troca da manutenção do status eleitoral.

Este cenário de crise na representatividade política transcende o aparente conflito entre a democracia representativa e deliberativa, pois ocorreria em vista de posições contrárias externadas por seus agentes. Vitórias e conquistas de certas minorias podem ser pontos de divergência em critérios democráticos distintos, pois as casas legislativas podem optar em face da elaboração do orçamento por premissas conflitantes às escolhas elencadas pela parcela da sociedade que se fez presente nos fóruns deliberativos.

O processo democrático exige a participação dos cidadãos nos assuntos políticos do seu Estado, por meio da representatividade, do pluralismo político, do papel exercido pelos partidos políticos, pela liberdade de expressão a respeito das questões políticas, pela relação entre governo e oposição, entre outros elementos. Neste sentido, o Estado Democrático de Direito deve ter espaços abertos e direcionados a estes fatores, e, principalmente, para a participação ativa dos sujeitos, no tocante ao exercício da cidadania. (PELLENZ; BASTIANI, 2015, p. 98-99)

Estes conflitos tendem a inviabilizar o planejamento unitário, segmentando a atividade pública em ações diversificadas e prejudicando, diretamente, a capacidade da Administração em lidar com problemáticas de maior complexidade. Logo, quando se apresenta um projeto urbanístico que engloba uma área metropolitana, como a de Belém, que envolve variados Municípios, a formatação de um projeto unificado resta inconcebível pelo entrave de estabelecer uma simetria entre os diversos Poderes Legislativos municipais e as variadas instâncias deliberativas.

Uma crítica à democracia direta é sua inviabilidade na atualidade, considerando as diversidades e pluralismos, diante do contingente populacional e dos inúmeros assuntos relevantes a serem discutidos na organização de milhões de cidadãos em um mesmo local para deliberar (PELLENZ; BASTIANI, 2015). Dessa forma, mesmo na formatação de ambientes institucionais para criar cenários deliberativos, a população que estará presente representará dos demais.

Acrescenta-se que uma parcela considerável da população brasileira não possui identificação com o processo político, o Brasil, estando em desenvolvimento, ainda carece de recursos em muitos segmentos sociais. A generalidade da população vive com uma baixa média salarial e possui pouca escolaridade, evidenciando o distanciamento entre representantes e representados (PELLENZ; BASTIANI, 2015). Em qualquer espaço democrático o respeito às diferenças se faz imprescindível para a sua viabilidade.

A desigualdade se mostra um verdadeiro empecilho na possibilidade de equiparação de parâmetros da democracia, pois, a existência de discrepâncias no cenário urbano, principalmente nas grandes metrópoles, prejudica a formação de uma identidade cívica

voltada à cooperação. A democracia necessita instrumentalizar seus conceitos em sede de determinadas políticas (votos, audiências públicas, participação popular, conselhos), enquanto o planejamento, para ser reconhecido pela sociedade, depende de se relacionar com a vontade do povo que contribui, financeiramente, para a sua formação.

O planejamento urbanístico, em especial o Plano Diretor, deveria repercutir em um processo de planejamento voltado à instrumentalização das ferramentas públicas inseridas em uma organização sistemática, diante da qual se observaria a participação popular na formulação ou acompanhamento de processos determinadas a uma circunscrição territorial, visando a constituição e efetivação de políticas públicas para atingir um ideário de desenvolvimento econômico, social e aliado à sustentabilidade.

O Estatuto da Cidade determinou a execução dos denominados Planos Diretores Participativos, que seriam formulados com o apoio da população, visando abranger a percepção da sociedade quanto à ideia de cidade almejada. Este instrumento normativo busca a oitiva das demandas sociais para atendê-las, respeitando a participação no processo decisório e a formatação da política urbana, não estando atrelada ao paradigma da democracia representativa (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

A gestão democrática da cidade é prevista na Lei N.º 10.257 de 2001 como uma das principais diretrizes gerais de uma política urbana. Conforme o próprio art. 2, II deste dispositivo subsiste uma clara determinação de que as políticas deveriam ser elaboradas e executadas com a participação popular, integradas com as associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Por consequência, o Poder Público não poderia se omitir perante suas responsabilidades para lidar com temáticas que, tradicionalmente, eram centralizadas pelo Estado brasileiro (ALMEIDA, 2013).

Porém, o modelo democrático brasileiro demonstra a predominância da representação, aspecto inerente às dimensões do país. Desta forma, o relacionamento proposto pela Constituição na harmonização do planejamento urbanístico estaria prejudicado, em razão dos conceitos conflitantes no instrumental democrático. O mecanismo de legitimação de uma política pública poderia ser descaracterizado, quando da aplicação de outra vertente democrática na continuidade do mesmo planejamento.

A organização democrática de uma ação de ordenação territorial estaria sob uma ingerência obrigatória dos aspectos orçamentários, pois a legitimação das ações governamentais em âmbito urbanístico dependeria da implementação das ferramentas de participação popular, enquanto a efetividade destas políticas públicas seria conexas à capacidade do Poder Público em se financiar e organizar, como um aspecto direto da

atividade do orçamento público. Dessa forma, repercutindo em um aparente desacordo nas prioridades elencadas pela participação da sociedade com as escolhas de seus representantes eleitos, em vista da crise que perpassa este instrumental.

Contudo, decisões tomadas em sede das audiências públicas ou consultas à população poderiam confrontar as escolhas perpetradas pelos representantes nas casas legislativas. A formalização do orçamento público por meio de seus instrumentos normativos como reflexos da democracia representativa, teoricamente, deslegitimaria as escolhas tomadas pela sociedade na ótica deliberativa.

Pelo exposto, a democracia necessita instrumentalizar seus conceitos em sede de determinadas políticas, como: o voto, audiências públicas e participação popular. Por outro lado, o orçamento, para ser reconhecido pela sociedade, depende de relacionar-se com a vontade do povo que contribui financeiramente para a sua formação. O Plano Diretor, como ferramenta de planejamento urbanístico da gestão pública, subsiste em uma interseção destes dois pontos, fruto da democracia como legitimação de sua construção e o orçamento como materializador do planejamento.

Este aparente conflito entre a política urbanística construída no Estatuto da Cidade e o processo de elaboração do orçamento por meio do PPA, LDO e LOA refletiria, diretamente, na ineficácia de determinadas decisões no âmbito representativo e deliberativo. A vontade popular, manifestada nas audiências públicas, conselhos e consultas iria se contrapor à estrutura orçamentária formalizada pelo legislador, resultando na ausência de identificação da sociedade perante as ações públicas.

Estas situações podem ocasionar a redução de direitos e limitação da capacidade do planejamento urbano ao expressar o combate às problemáticas entendidas como essenciais por seu próprio povo. A complexidade de situações no cenário urbano não permite espaço para improvisações pela gestão pública. As escolhas realizadas pelos gestores estariam delineadas por critérios apontados e circunstâncias observadas por uma organização que integre os representantes e os representados.

Contudo, a complexidade das relações sociais e a abrangência do espaço urbano insere dificuldades para a delimitação do alcance e os efeitos das decisões administrativas na planificação do orçamento em face do Plano Diretor. A não comunicação dos diferentes instrumentais democráticos destas duas ferramentas repercute na impotência de concretização de direitos por meio das ações governamentais, inclusive, podendo regredir conquistas já celebradas.

Desta forma, o objetivo do Plano Diretor de se sobressair como ferramenta de ordenação territorial originária de um processo democrático amplo, que deveria intercalar a elaboração de políticas públicas à temática da sustentabilidade ambiental, o crescimento econômico e a melhoria da qualidade urbana, restaria infrutífero diante da própria complexidade quanto à integração do planejamento público em ambientes de grande diversidades. A instrumentalização da democracia deliberativa não seria capaz de atuar independente da perspectiva representativa do planejamento orçamentário.

A participação popular na formatação das políticas urbanísticas é vista como elemento imprescindível, entretanto, a depender do instrumental democrático utilizado poderá acarretar a modificação dos problemas visualizados em sede de planejamento, podendo, inclusive, causar o afastamento de minorias subrepresentadas. Deste modo, evidencia-se um risco que deve sempre ser considerado, em especial, quanto ao critério do que deve ser entendido como essencial para uma sociedade decorrer da própria oitiva de certos grupos, em ambientes supostamente deliberativos.

Isto posto, a formação de uma simbiose entre o Plano Diretor municipal e o processo de elaboração do orçamento público mostra-se essencial como elemento de efetividade de qualquer política urbanística. Contudo, não há uma resposta imediata que evidencia a solução adequada à harmonização do planejamento público como pretendido pelo legislador, resultando, assim, em uma ingerência da própria Administração sob o adequado controle de suas variadas ferramentas e na inadequação do relacionamento do Poder Público perante sua sociedade, por meio dos instrumentos democráticos previstos.

A importância da participação popular no desenvolvimento da política urbanística seria vista como elemento essencial para a identificação dos objetivos de ação do Poder Público e não deve ser menosprezada na formatação do Plano Diretor. Todavia, as problemáticas elencadas pela introdução da sociedade no processo decisório poderão se contrapor, a depender do instrumental democrático utilizado, resultando na ausência de identificação pela população da ação pública e retirando a legitimidade das escolhas decisórias feitas pela Administração. Por fim, a cooperação nas diferentes esferas administrativas e níveis de poder deveria contemplar a participação da sociedade, a legislação urbanística, a ordenação do solo urbano, o Plano Diretor municipal e o orçamento, contudo, o que ocorre é uma desconexão destes diferentes instrumentos, situação que persiste desde a construção normativa destas ferramentas.

5 CONCLUSÃO

Conforme a análise desta pesquisa, observa-se uma crescente relativização das questões socioambientais quanto ao desenvolvimento urbano, em especial, na presença de eventuais irregularidades do parcelamento e da ocupação do solo, degradação da natureza, consumo desproporcional e ausência de planejamento das próprias políticas públicas. Ressalta-se, pois, que a atenção dispendida ao crescimento econômico acirrou a crise ambiental e a própria desigualdade social, conseqüentemente, repercutindo na qualidade de vida das cidades (REIS; VENÂNCIO, 2016).

A Constituição estabeleceu uma diversidade de funções a serem desempenhadas pelo Poder Público, o planejamento fora compreendido como um verdadeiro instrumento constitucional no art. 174, em razão de sua essencialidade à estruturação das ações governamentais perante a sociedade (BRASIL, 1988). Nesta linha, o planejamento urbanístico se insere como elemento indissociável da capacidade da Administração em gerir e interferir no desenvolvimento das cidades, pois sua ação busca a condução do desenvolvimento do ambiente urbano. Este planejamento se insere em um espectro marcado por uma vasta dimensão de sujeitos que serão alvos das políticas públicas envolvendo utilizadores e prestadores de serviços, comunidades locais, movimentos sociais e minorias, cada qual representado uma parcela da sociedade conectada à realidade urbana.

Em vista dessa diversidade de sujeitos, o planejamento urbanístico é guiado por valores constitucionais, como a proteção à liberdade, o combate à desigualdade e a concretização de direitos, como: saúde, educação e transporte. Estes elementos atuarão como norte almejado por qualquer política pública que venha a ser desenvolvida na seara urbana. Considerando esta amplitude de sujeitos e valores que guiarão a atuação do Poder Público, a Constituição, ao consagrar o modelo de federalismo cooperativo, estabeleceu uma repartição de competências à União, Estados e Municípios, este federalismo propõe a necessidade de formatação de um planejamento público sistematizado e integrado entre os variados Entes Federativos, para que haja a melhor atuação frente à complexidade de cenários, observados nas problemáticas enfrentadas pelas políticas públicas.

Desta forma, a repartição constitucional de competência aponta para a conveniência de construir um processo de interseção entre o planejamento público urbanístico nos diferentes níveis governamentais. O federalismo no Estado brasileiro fomenta a cooperação como melhor resposta à elaboração de soluções para as problemáticas identificadas no meio social. A atuação dos Entes Federativos com fundamento no texto constitucional identificaria o

essencial, assim, guiando a própria atividade pública na transformação da realidade pelo ato de planejar e estruturar suas ações no meio urbano.

Para que haja a superação das desigualdades sociais e espaciais é necessário que haja uma reconstrução dos espaços físicos, sejam eles rurais ou urbanos. Esta reconstrução depende do planejamento de políticas públicas que viabilizem uma cooperação ou interconexão de políticas e metas no desenvolvimento urbano. Entretanto, este desafio depende da reformulação das funções e competências para o ordenamento e planejamento territorial, uma modificação que busca a planificação urbana em bases democráticas, integrando-a em políticas econômicas, agrárias e ambientais (DIAS, 2012).

Logo, o planejamento urbano envolverá diversos instrumentos normativos e ferramentas que possam direcionar a atividade pública em seus diferentes níveis, objetivando a consecução dos valores em nossa Carta Constitucional e entendidos pelos Entes como um grande conjunto de metas e ideias vinculadas. A Constituição estabeleceu o desenvolvimento do planejamento urbanístico em variadas vertentes, com a formatação de um plano a nível nacional; planos regionais ou macrorregionais; planos locais e planos setoriais, cada qual em sua área de atuação, a depender da competência territorial ou da competência temática disposta no texto constitucional, em face dos Entes que agirem.

Neste cenário de variados planos, o Plano Diretor, como ferramenta normativa de planejamento urbanístico, desponta como instrumento adequado a ordenar a planificação das ações governamentais, estruturando e equacionando as diversas problemáticas observadas no complexo ambiente das cidades. O processo de elaboração do Plano Diretor enseja em uma sequência de trabalhos anteriores, que culminaram em uma rotina constante de avaliações e atualizações. Pelo exposto, este instrumento não deveria ser entendido como um produto completo ou definitivo, mas sim, reflexo dos problemas de potencialidade de cada realidade local em um espaço de tempo, sendo, ao fim, sujeito das próprias transformações de situações socioeconômicas, políticas e ambientais (SILVA; ARAUJO, 2003).

Desta forma, o Plano Diretor, como política de ordenação deve estar conexo ao planejamento público, tanto em nível federal como estadual, buscando a formatação de uma planificação integrada e o desenvolvimento urbano de maneira ordenada. Importante ressaltar que a Constituição prescreveu a obrigatoriedade de criação do Plano Diretor aos Municípios com número de habitantes superior a vinte mil e com a edição da Estatuto da Cidade, Lei N.º 10.257/2001 houve a ratificação deste comando, com uma clara especificação do papel desta ferramenta pública, incumbindo ao Poder Municipal a necessidade de democratização de sua gestão, mediante a ampla participação popular. Contudo, o que se observa é a inexistência da

harmonização das políticas urbanísticas em diferentes esferas e níveis de Poder, repercutindo na observância de entraves que prejudicam o desenvolvimento da instrumentalização das políticas públicas desenvolvidas no meio urbano.

Toda ação pública demanda um custo. A inexistência de recursos repercute, diretamente, na capacidade da Administração em atuar e concretizar direitos perante a sociedade. Desta forma, as políticas públicas que visam instituir uma ordenação territorial nas cidades, obrigatoriamente, demandarão uma prévia organização financeira, ou seja, programação de receitas e despesas, além de critérios de avaliação da eficácia destas mesmas políticas. Um dos principais entraves observados por este trabalho é a necessidade de uma clara vinculação do Plano Diretor ao orçamento público.

O orçamento público é compreendido como uma ferramenta normativa, responsável por registrar contábil e legalmente as receitas e despesas correntes dos Entes Federativos. Por meio deste, a coletividade é capaz de observar as intenções de gastos e o efetivo planejamento que será desenvolvido pelo Poder Público. Qualquer política pública deve estar, previamente, descrita neste instrumento para que possa ser concretizada, ou seja, toda a atividade pública está fundamentada neste instrumento.

A Constituição designou três ferramentas para a composição do planejamento orçamentário. O primeiro, com validade de 4 anos, é Plano Plurianual (PPA), o segundo, com validade de um ano, é a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o terceiro, com igual validade de um ano, a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada um com as suas peculiaridades e espectros de atuação.

Nesta temática de integração do planejamento público urbanístico, o orçamento público mostra-se como peça essencial ao desenvolvimento de qualquer atividade, demonstrando uma carência em formatar uma relação de simbiose entre as ferramentas orçamentárias, sendo elas o PPA, LDO e o LOA e o Plano Diretor, para assim, possibilitar a instrumentalização das ações governamentais nas regiões metropolitanas. A necessidade de vinculação do orçamento público ao Plano Diretor enfrenta diversos entraves que inviabilizam a conjunção, gerando uma possível ineficácia da atividade pública no enfrentamento de problemáticas de maior complexidade.

Por conseguinte, nos grandes centros urbanos, vislumbra-se as principais lacunas à implementação de um planejamento integrativo. A presença de diversos Entes repercute na existência de variados Planos Diretores e orçamentos, ocasionando cenários conflitantes, ou mesmo, a inexistência de comunicação destas ferramentas entre si. No caso da RMB, que é formada por sete Municípios, observa-se que os Entes não possuem instrumentos normativos

adequados, seja pela desatualização ou por utilizarem parâmetros diferentes nas políticas de infraestrutura, transporte e tratamento de resíduos.

Analisando individualmente os Planos Diretores dos Municípios da RMB se evidencia a inexistência de uma cooperação institucional entre as variadas zonas, ferramentas e temáticas de ação, assim demonstrando a incapacidade do Poder Público em coordenar suas ações frente a situações de maior complexidade.

Um dos pontos observados é a chamada diacronia, que reflete na incapacidade de aplicação do Plano Diretor, e a adequação orçamentária, diante dos critérios temporais distintos. A previsão normativa destas ferramentas regulamentou períodos de vigência variados para o PPA, LDO e LOA, frente ao próprio Plano Diretor. Considerando que o período de eficácia do PPA é de quatro anos, este se contrapõe ao Plano Diretor, que possui um prazo de revisão recomendado a cada dez anos, subsistindo neste espaço temporal lapsos de desatualização de uma ferramenta à outra. Esta sistemática tende a ser agravada em regiões metropolitanas de grande dimensão, pois cada Ente Municipal haverá um planejamento orçamentário e seu respectivo Plano Diretor, consubstanciando a tarefa herculana aos gestores públicos de elaboração de planejamentos que integrem todas estas ferramentas com os demais Entes Federativos que possuam interesse direto nestas localidades.

Seguindo pela análise de entraves que circunda a integração do Plano Diretor e orçamento público, observamos a presença de divergências no instrumental democrático aplicado ao processo de construção destas ferramentas, evidenciando um possível conflito de escolhas realizadas no cerne de cada procedimento. A democracia atua como elemento estruturador da sociedade, sendo refletida na consagração de ferramentas públicas do planejamento. A participação da sociedade possui o condão de legitimar o processo de planejamento urbanístico, seja pelo modelo de representação das casas legislativas ou pela própria participação direta da sociedade em audiências públicas e consultas.

Nesta linha, o Plano Diretor, como ferramenta de planejamento, se valeu de aspectos inerentes à democracia deliberativa, a qual propõe a necessidade de formatação de ambientes que visem a deliberação de ideias pela própria sociedade interessada, para que os atores que serão objeto das políticas públicas possam externar suas visões e alcançarem a realização de escolhas que, supostamente, melhor atenderão à coletividade.

Em contraponto, a natureza do orçamento impõe à figura da democracia uma vertente representativa, considerando que o PPA, LDO e LOA são instrumentos normativos propostos pelo Poder Executivo junto às casas legislativas que possuirão a palavra final acerca da aprovação ou rejeição destes, sem a capacidade direta de interferência da sociedade no

processo de votação destas leis. Esta situação reflete na possibilidade de formação de conflitos entre as escolhas realizadas em sede do Plano Diretor, quando em desacordo com as decisões tomadas pelos representantes do Poder Legislativo.

A realidade evidencia uma constante crise de representatividade, tendo em vista que a coletividade não reconhece seus ideais e escolhas perante as ações das casas legislativas. Assim, decisões originárias de instâncias deliberativas como audiências públicas e conselhos consultivos confrontariam outras decisões tomadas pelos próprios parlamentares do legislativo. Desta forma, ocorreria uma ingerência que permeia a Administração em adequar a planificação das políticas urbanísticas, frente a complexidade dos agentes envolvidos nos ambientes urbanos.

Esta situação de embate no instrumental democrático, ao reproduzir um sentimento de ausência de capacidade de interferência da sociedade civil sob o Poder Legislativo ou do Poder Executivo, tende a fomentar uma conjuntura de total inexistência de legitimidade das políticas públicas urbanísticas, pois a sociedade não se enxerga representada no desenvolvimento das ações governamentais. A Administração Pública passou por inúmeras reformas e transformações, tanto normativas, como institucionais, ambas com profunda repercussão nas suas constituições. Todavia, suas implementações não lograram os êxitos esperados, visto que diversas reformas continuam a ser planejadas a cada instante (BORBA, 2018).

Por consequência, demonstra-se as dificuldades de formatação de uma política urbanística harmonizada entre o Plano Diretor e o orçamento público, que tende a produzir resultados negativos na capacidade de integração de diferentes planos dos Entes Federativos, seja em nível nacional, estadual ou municipal. O descompasso observado, em face do Plano Diretor dos Municípios, prejudica a alocação de recursos públicos na concretização de planejamentos vinculados aos demais Entes.

Por fim, observa-se a presença de variados entraves, em diferentes perspectivas, para a harmonização do planejamento urbanístico, em especial, no Plano Diretor e no orçamento público, desde a diacronia dos prazos de validade destas ferramentas às diferenças no instrumental democrático aplicado em suas construções. Esta ausência de integração do planejamento urbanístico ressoa na potencialidade das políticas públicas em atender as variadas problemáticas das regiões metropolitanas, sob pena da Administração recair em inefetividade de suas ações, seja na ausência de legitimidade de suas políticas ou no retrocesso de direitos já concretizados.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. **Overcoming the dilemmas of participatory democracy: the participatory budget policy in Porto Alegre, Brazil.** In: XXII International Congress of the Latin American Studies Association. Miami (EUA): Março de 2000, v. 22, p. 16-18.
- ABREU, Cilair Rodrigues; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015.
- AFONSO, José Roberto. Orçamento Público no Brasil: história e premência de reforma. **Rev. Espaço Jurídico Journal of Law,** Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 9-28, jan/abr. 2016. Disponível em <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9555>>. Acesso em 10 de Abril de 2019.
- ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. **O papel dos municípios na regulação jurídica da expansão urbana na zona costeira:** limites e possibilidades. Tese (Doutorado em Direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6230>>. Acesso em: 18 de Junho de 2019.
- ALVES, Marco Antonio; FERNANDES, Ana Cristina Coelho Barroso. Planejamento de políticas públicas: uma teoria na definição dos gastos federais. **Rev. Periódico Negócios em Projeto**, volume 8, n. 1, ano 2017. p. 139 – 151. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/issue/view/85/showToc>>. Acesso em: 09 de Junho de 2018.
- ANANINDEUA. **Lei n.º 2.237, de 06 de outubro de 2006.** Institui o Plano Diretor do Município de Ananindeua e dá Outras Providências. Diário Oficial do Município de Ananindeua, 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-ananindeua-pa>>. Acesso em: 21 de Dezembro de 2019.
- ANGELUCCI, Paola Durso. Mínimo existencial: conceito e conteúdo. **Rev.Unoesc International Legal Seminar**, p. 947-958, 20 nov. 2014.
- ANTONELLO, Ideni Terezinha. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Revista Sociedade & Natureza**, volume 8, n. 2, Uberlândia, maio/agosto, 2013. p. 239-254. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sn/v25n2/a03v25n2.pdf>>. Acesso em: 13 de Julho de 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA. **Ranking ABES da universalização do saneamento.** Disponível em: <http://abes-dn.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Ranking_2018a.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.
- AUGUSTO, Humberto Bayma. Análise da progressividade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. **Revista Controle**, Fortaleza, vol. IX, n.º 1, p. 261 – 279, jan./jun. 2011. Disponível em: <[file:///Users/felipeahc/Downloads/125-Texto%20do%20artigo-250-1-10-20161124%20\(1\).pdf](file:///Users/felipeahc/Downloads/125-Texto%20do%20artigo-250-1-10-20161124%20(1).pdf)>. Acesso em: 15 de Outubro de 2019.

AZEVEDO, Mário Angelo Nunes; SILVA, Antonio Nelson Rodrigues. Uma avaliação retrospectiva de Belém do Pará sob a ótica da mobilidade sustentável. **Revista Transportes**, v. 21, n.º 2, 2013. p. 13-20. Disponível em:

<<https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/687>>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2020.

BARRUETO, Felipe; NAVIA, Patrício. Tipologías de democracia representativa en América Latina. **Revista Política y Gobierno**, Cidade do México, v. XX, n. 2, 2013, p. 265-307.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. A Desoneração do ICMS Sobre as Exportações de Que Trata a Lei Complementar nº 87/96 e a Emenda Constitucional nº 42/03. O Estado do Pará. Os Custos de Tal Desoneração. Reflexos na Execução de Políticas Públicas. Um Evidente Caso de Inconstitucionalidade Por Omissão. *In*: BASTOS, Elísio Augusto Velloso; FONSECA, Luciana Costa; CICHOVSKI, Patrícia Blagitz (Org.). **Direitos Humanos na Amazônia**. 1 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017. p. 331 – 356.

BATISTELA, Marcos Geraldo. **Coexistência de Planos Territoriais no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6306>>. Acesso em: 15 de Outubro de 2019.

BELÉM. **Lei Municipal n.º 8.655, de 30 de junho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, Diário Oficial do Município de Belém, 2008. Disponível em:

<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 21 de Dezembro de 2019.

BENEVIDES. **Lei Municipal n.º 1.031, de 11 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o ordenamento territorial do Município de Benevides, 2006. Disponível em:

<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Benevides_PlanodiretorPA.pdf>. Acesso em: 27 de Dezembro de 2019.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil Contemporâneo. *In*: CARDOSO JR, José Celso; DOS SANTOS, Eugênio A. Vilela (orgs.). **PPA 2012-2015:**

experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24547> Acesso em: 18 de Fevereiro de 2019.

BONIZZATO, Luigi. O Estatuto da Metrópole e novas esperanças para o futuro da política de planificação e planejamento no Brasil: O plano de desenvolvimento urbano integrado.

Revista de Direito da Cidade, vol. 7, n.º 4. Número Especial, 2015. p. 1864-1887.

Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20917> >. Acesso em: 10 de Janeiro de 2020.

BORBA, Daniel Allan Miranda. Crise constituinte: as reformas administrativas e os ajustes fiscais no contexto do estado de exceção econômico. **Revista Em Tempo**, [S.l.], v. 17, n. 01, p. 116 - 144, nov. 2018. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2796>>. Acesso em: 18 oct. 2019.

BORGES, Jussara; SILVA, Helena Pereira. Democracia eletrônica e competência informacional. **Rev. Inf. & Soc.:** Est., João Pessoa, v. 16, n. 1, p. 129 – 137, jan./jun., 2006. Disponível em <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/448/1500>>. Acesso em 10 de Abril de 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. **Lei Complementar n.º 14, de 9 de Junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2020.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 de Novembro de 2019.

_____. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

_____. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

_____. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. **Lei n.º 10.406, de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

_____. **Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005**. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Dispõe sobre o processo participativo na elaboração de Planos Diretores. Disponível em: <<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146672.pdf>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

BRELÀZ, Gabriela; ALVES, Mário Aquino. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do

orçamento (1990-2010). **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, jul./ago. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000400001>> Acesso em 17 de Abril de 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional & Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 25ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

CASTANHAL. **Lei Complementar n.º 001/2019, de 25 de Março de 2019**. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor Municipal Participativo do Município de Castanhal para o período de 2018-2028, e, dá outras providências. Diário Oficial do Município de Castanhal, 2019. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1sT-5hSAmtMh34qGVzJnPxoevMNH71MGt/view>>. Acesso em: 04 de Janeiro de 2020.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida; PERES, Renata Bovo. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional novas questões, possíveis articulações. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** – v. 14, n. 2, 2012.

COWPER, Whilliam. **The task and other poems**. London: Freeditorial, 1899.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: uma abordagem crítica**. Tradução de Delmar José Volpato Dutra, Porto Alegre: Artmed, 2009.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. Planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 49 n. 194 abr./jun. 2012.

DIAS, Jean Carlos; COIMBRA, Felipe Augusto Hanemann. Análise econômica do direito administrativo brasileiro: Considerações sob a perspectiva da formulação de políticas públicas. **Rev. Meritum**, Belo Horizonte, v. 13, n.º 2, p. 420-444, jul./dez. 2018.

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisa**, n.º 82. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), 2009.

DUARTE, Clarisse Seixas. O ciclo das Políticas Públicas. *In*: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, p. 16-43 (capítulo 2), 2013.

EPSTEIN, Isaac. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 11, n.º 30, Agosto de 1997. p. 273 – 291. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 de Fevereiro de 2020.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; SILVA, Andréia Neves da; MATHIS, Armin. Os limites da ação coletiva nos Conselhos Municipais de Saúde. **Ciênc. saúde coletiva**. Rio de Janeiro, v. 19, n.º 6, junho 2014. p. 1911 - 1919. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232014000601911&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 fevereiro de 2020.

FAVACHO, Fernando Gomes. **Definição do Conceito de Tributo**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

FEIO, Luiza Gaspar; TUPIASSU, Lise. A importância do poder local para concretização dos direitos humanos a partir do instrumento da política pública do ICMS ecológico. **Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, v. 3, n. 1, jan/jun. 2017. p. 91 -107. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/3797>>. Acesso em: 09 de janeiro de 2020.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: Estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo Município de Parauapebas, Pará**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de; BUENO, Laura Machado de Melo. Processos participativos para elaboração de planos diretores municipais: inovações em experiências recentes. **Rev. Brasileira de Gestão Urbana**, maio/agosto 2018.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que pode ser. *In*: CARDOSO Jr., José Celso. CUNHA, Alexandre dos Santos (orgs). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015, p. 55-79 (capítulo 2). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24567&catid=345&Itemid=383> Acesso em 05 de maio de 2019.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo em tempos sombrios. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 32, n.º 92, janeiro/abril 2018. p. 65 – 92. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100065>. Acesso em: 10 de Fevereiro de 2020.

GAUDREAULT-DESBIENS, Jean-François. Federalismo y Democracia. **Bol. Mex. Der. Comp.** México, v. 39, n. 117, p. 671-691, dic. 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332006000300003&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 09 de janeiro de 2020.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é Democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HAESBAERT, Rogério. Ordenamento Territorial. Instituto de Estudos Sócio-Ambientais. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 26, n.º 1, jan./jun. 2006.

HESPANHA, António Manuel. **A cultura jurídica europeia**. Coimbra: Almedina, 2012.

HOLMES, Stephen; SUNSTEINS, Cass R. **The Cost Of Rights**. New York, London: W. W. Norton & Company, 1999.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Rev. Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, out. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Governança Metropolitana no Brasil**: Relatório de Pesquisa. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana de Belém. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel_1_1_rm_belem.pdf>. Acesso em: 21 de Dezembro de 2019.

KIERECZ, Marlon Silvestre. A crise da democracia representativa no Brasil. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS**. Porto Alegre, v. 11, n.º 2, 2016. p. 360 – 385. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/61967>>. Acesso em: 15 de Janeiro de 2020.

LOMBA, Pedro. Democracia, Representação Política e Constituição Social. **Revista Eletrônica de Direito Público**, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, Janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2015000100002>. Acesso em 10 de Maio de 2019.

LUPION, Ricardo; FAGANELLO, Tiago. O Movimento de Direito e Economia e a Concretização dos Direitos Fundamentais. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, PUCRS. ano 3, n.º 3, 2017. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11564/2/O_movimento_de_direito_e_economia_e_a_concretizacao_dos_direitos_fundamentais.pdf> Acesso em 10 de Julho de 2018.

MACHADO, Eduardo Gomes; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; ALMEIDA, Adriano Paulino. Extensão Universitária, planejamento urbano e democracia na elaboração de

um plano diretor participativo no seminário nordestino. **Rev. Ciênci. Ext.** V. 12, n.1, p. 63 – 79, 2016.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre Cooperação e Centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 30, n. Vol. 30, n.º 88, p. 61 – 82, junho de 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=01026909&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 de Outubro de 2019.

MARICATO, Ermínia. URBANISMO NA PERIFERIA DO MUNDO GLOBALIZADO metrópoles brasileiras. **São Paulo Perspec.** vol.14 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2000

MARITUBA. **Lei Municipal n.º 170, de 25 de maio de 2007.** Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Marituba, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano. Disponível em: <<http://www.camaramarituba.pa.gov.br/wp-content/uploads/2007/11/LM-2007-170.pdf>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

MAZZA, Fabio Ferreira; MENDES, Áquilas Nogueira. Decisões judiciais e orçamento: um olhar sobre a saúde pública. **Revista de Direito Sanitário**, v. 14, n. 3, p. 42-65, 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/75519/79077>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

MELLO, Semíramis Amaral Rabello de. A influência das políticas públicas quanto a aplicação do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo como instrumento do estatuto da cidade. **Semest. Econ.**, Medellín, v. 13, n. 27, p. 63-80, Julho, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-63462010000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 de janeiro de 2020.

MOREIRA, Marcelo Rasga. Reflexões sobre democracia deliberativa: contribuições para os conselhos de saúde num contexto de crise política. **Saúde debate.** Rio de Janeiro, v. 40, n.º esp. Dezembro de 2016. p. 25 – 38. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042016000500025&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 de Fevereiro de 2020.

NOBREGA, Bernardo Mendonça; MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu; GROUDESORMAUX, Jean-Raphael. Análise Econômica do Direito Aplicado ao Instituto do ICMS Verde. **Concretização dos direitos fundamentais e sua fundamentação:** abordagens a partir da teoria do processo, da análise econômica e das teorias da justiça. Jean Carlos Dias, José Claudio Monteiro de Brito Filho, José Henrique Mouta (Organizadores). Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 69 – 86, 2017.

NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida; RANGEL, Juliano Soares. O Estado Federativo de cooperação e as políticas de municipalização do ensino: limites e potenciais. **Ensaio:**

aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, Sept. 2011. p. 509-526. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, vol. 10, n.º 2, p. 1-13, maio/agosto, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n2/2175-3369-urbe-2175-3369010002AO04.pdf>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. Urbanization and development: Emerging Futures. **World Cities Report 2016**. United Nations Human Settlements Programme (UN – Habitat): 2016. Disponível em: <<http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/sites/16/2016/05/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>>. Acesso em: 19 de Novembro de 2019.

PARÁ. **Lei Complementar n.º 027, de 19 de outubro de 1995**. Institui a região metropolitana de Belém e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, 1995. Disponível em: <<http://fnembrasil.org/wp-content/uploads/2017/10/RM-BELEM-LEI-COMPLEMENTAR-027.pdf>>. Acesso em: 21 de Dezembro de 2019.

_____. **Lei n.º 7.573, de 1º de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano – NGTM, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, 2011. Disponível em: <<http://www.ngtm.pa.gov.br/site/index.php/2012-06-09-23-02-46/institucional/lei-de-criacao>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2020.

PELLENZ, Mayara; BASTIANI, Ana Cristina Bacega de. Pós Constituição Federal de 1988: a democracia representativa está em crise. **Revista Videre**. Dourados, v. 7, n.º 13, janeiro/junho 2015. p. 92 – 108. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/4806>>. Acesso em: 12 de Fevereiro de 2020.

PELLINI, Angela Vieira. Os sistemas de planejamento, execução e controle da gestão pública, uma nova proposta. **Revista Contexto**, Porto Alegre, v. 3, n. 4, mar. 2003.

PEREIRA, Paulo César Xavier. Dinâmica imobiliária e Metropolização: a NOVA Lógica do crescimento urbano em São Paulo. **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, [en línea], 2005, Vol. 9, <<https://www.raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/64048> [Consulta: 3-06-2020].

PERES, Janaina Lopes Pereira et al. O Estatuto da MetrÓpole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico--conceitual à luz do conceito miltoniano de “territÓrio usado”. **Caderno MetrÓpole**. São Paulo, v. 20, n.º 41, jan/abr 2018. p. 267-288. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962018000100267&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

POLETTTO, Emílio Rafael. O ordenamento territorial no Brasil e a promoção do desenvolvimento local: uma aproximação geográfica. **Revista de História e Geografia ágora**, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p. 49 a 72, jan./jun. 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/agora/article/viewFile/1587/1099>>. Acesso em: 11 de Dezembro de 2018.

QUEIROZ, Lizziane Souza. **O desenvolvimento sustentável na ordem constitucional e sua promoção através do planejamento urbano**. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=164341>. Acesso em: 15 de Setembro de 2019.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 222-247, 2016.

RENDEIRO, Carla Blanco. **Mobilidade Urbana e Federalismo: Repartição de Competências em Matéria de Transporte Público coletivo no Município de Belém**. Dissertação (Mestrado em Direito) Centro Universitário do Pará. Belém, 2015. Disponível em: <https://www.cesupa.br/MestradoDireito/dissertacoes/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Carla_Rendeiro.pdf>. Acesso em: 05 de janeiro de 2020.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; COIMBRA, Felipe Augusto Hanemann; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Políticas públicas, orçamento participativo e representação democrática na era digital. **Direito & Desenvolvimento**, v. 10, n. 11, jan./jun., 2019.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polit.** Curitiba, n. 24, p. 9-27, Junho, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 de janeiro de 2020.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômica-ecológica. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S010340142012000100006>>. Acesso em: 21 de Julho de 2019.

SÁ, José Delfino et al. Um modelo de otimização para alíquotas do IPTU socialmente mais justas. **Rev. Adm Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 1-5-132, Fev. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 de Outubro de 2019.

SANTA BÁRBARA DO PARÁ. **Lei Municipal n.º 091, de 05 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor do Município de Santa Bárbara do Pará e dá outras providências. Disponível em: <<https://santabarbara.pa.gov.br/index.php/2006/10/05/lei-no-091-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-santa-barbara/>>. Acesso em: 05 de Janeiro de 2019.

SANTA IZABEL DO PARÁ. **Lei Municipal nº 71, de 05 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Santa Izabel do Pará. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/SantaIsabelPara_PlanoDiretorPA.pdf>. Acesso em: 07 de Fevereiro de 2019.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. (org). **Políticas Públicas**. Coletânea. Vol I, ENAP, 2006 p. 20-39 (parte do capítulo 1).

SCAFF, Fernando Facury. O jardim e a praça ou a dignidade da pessoa humana e o direito tributário e financeiro. **Rev. do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, ano 1, n. 4, jan./dez. 2006.

_____. **Orçamento Republicano e Liberdade igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Revista Verba Juris**, ano 4, n. 4, p. 79-104, 2005. Disponível em <<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/view/14814>>. Acesso em 10 de Abril de 2019.

SCHLINDEWEIN, Manoel. Sob o teto que não protege. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, ano 3, edição 27, p. 16-20. Brasília: IPEA, 2007.

SCHMITT, Carl. **El nomos de la tierra** – En el Derecho de Gentes del “*Jus publicum europaeum*”. Tradução de Dora Schilling Thon. Buenos Aires: Editorial Struhart & Cia, 2005.

SEGUNDO, Rinaldo. Aspectos da relação entre o orçamento e o Direito da Criança e do Adolescente. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 8, n.º 62, 1 de Fevereiro de 2003. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/3775>>. Acesso em 18 de Junho de 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SGRABOSSA, Luis Fernando; IENSUE, Gesiela. O papel dos direitos fundamentais nas democracias representativas majoritárias. **Revista de Estudos Jurídicos UNIESP**, Franca, v. 17, n. 26, ago./dez, 2013. Disponível em <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/1047>>. Acesso em 10 de Abril de 2019.

SILVA, Fabricio Pereira; BALTAR, Paula; LOURENÇO, Beatriz. Colonialidade do saber, dependência epistêmica e os limites do conceito de democracia na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as América**, v. 12, n.º 1, 2018.

SILVA, Filipe Carreira da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Oeiras, n. 35, p. 117-138, abr. 2001. Disponível

em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292001000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 janeiro de 2020.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. Ed. 5, São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Jussara Maria; ARAUJO, Maria Luiza Malucelli. Estatuto da cidade e o planejamento urbano-regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.º 105, p. 57-74, jul./dez., 2003. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/175>>. Acesso em: 15 de Junho de 2019.

SOBRINHO, Afonso Soares de Oliveira; FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes. Dignidade da pessoa humana, cidadania e dialética: Valores e princípios constitucionais na sociedade da informação. **Rev. Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 12, n. 27, maio/ago. 2017. p. 47-62. Disponível em: <<http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2159/1056>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2020.

STRINGARI, Amana Kauling. **A influência econômica sobre o Direito Administrativo: uma proposta neoadministrativa**. Tese (Doutorado em Direito, Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/157415>> Acesso em 9 de Julho de 2018.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. Ed. 7, São Paulo, 2009.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VASCONCELOS, Natália Pires. **O Supremo Tribunal Federal e o orçamento: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias**. Monografia. São Paulo: Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, 2010. Disponível em: <https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/161_Monografia-Natalia-Pires.pdf>. Acesso em 10 de Abril de 2019.

VIANNA, Guilherme; YOUNG, Carlos. Em busca do tempo perdido: uma estimativa do produto perdido em trânsito no Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, 2015, 19(3), p. 403-416

WILHEIM, Jorge. **Cidades**: o substantivo e o adjetivo. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

XEREZ, Sebastião Regis Dias. A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXIII, n.º 43, 01/11/2013. Disponível em <<https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-e-seus-instrumentos-de-planejamento>> Acesso em 18 de Junho de 2018.