

## AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE XANGRI-LÁ: UMA ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DA TEORIA DO DIREITO SOCIAL E DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Rafael Verdum Cardoso Figueiró

**Resumo:** O presente trabalho objetiva analisar o procedimento de alteração legislativa no município gaúcho de Xangri-lá. Para tanto serão utilizados os conceitos do Estado Subsidiário e as ideias de descentralização normativa necessárias para a concretização do direito social condensado. Como método de implantação do diálogo, será estudado o instituto das audiências públicas, pois proporcionam a maior possibilidade de debate entre os atores sociais. Após analisar a autonomia municipal e estabelecer as bases teóricas de um direito condensado, analisar-se-á a tomada de decisão na política de desenvolvimento urbano no referido município; traçando uma análise crítica do procedimento adotado.

**Palavras chaves:** Audiências Públicas. Direito Social. Estado Subsidiário. Participação Popular

**Abstract:** Abstract: this work aims to analyze the legislative amendment procedure in the municipality Gaucho of Shangri-La. For both will be used in the alternative State concepts and ideas of decentralization legislation necessary for the implementation of the social right condensed. As a deployment method of dialogue, will be studied at the Institute of public hearings, would provide the greatest possibility of debate between the social actors. After analyzing the municipal autonomy and establish the theoretical bases of a condensate analyze the decision-making on urban development policy in that municipality; tracing a critical analysis of the procedure adopted.

**Keywords:** Public Hearings. Social Right. Subsidiary State. Popular Participation

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Enquanto o Estado Liberal privilegiava o agir individual, dando liberdade aos seus integrantes para tomarem suas decisões, o modelo atual de Estado marginaliza a sociedade e desestimula a iniciativa privada. O atual estágio de desenvolvimento estatal esmaga a sociedade mediante um agir intervencionista e dirigente. Embora de certo modo necessário, pois garantidor de direitos universalmente reconhecidos como fundamentais, o intervencionismo que tenta garantir o *Welfare State* representa hoje muito mais um quadro de crise que uma solução social.

Nesse sentido Leal (2010, p.54) afirma que a crise do Estado do Bem estar social se configura a partir do momento em que as demandas sociais são maiores que as possibilidades de respostas. O Estado, apesar de todo aparato burocrático que o sustenta, não consegue mais responder satisfatoriamente às questões sociais. Não obstante a inoperância que se instalou sob o Estado Contemporâneo, este não abandona o posicionamento ativo configurado mediante o intervencionismo social. Essa posição dirigente aliada à crise procedimental que atravessa o Estado Contemporâneo por um lado barra o desenvolvimento pluralista e por outro emperra a prestação de políticas públicas essenciais ao desenvolvimento social.

Em oposição a esse quadro, fala-se em um Estado Modernizado, em relação ao modelo atual de gestão estatal. Conforme aduz Leal (2010, p. 54), modernizar o Estado significa descentralizar a política e privilegiar a sociedade. O autor afirma que a crise no atendimento das demandas, a qual tomou conta da máquina estatal, repercutiu no âmago da sociedade: a sociedade nasceu inteligente, mas o Estado a emburreceu.

As constituições contemporâneas tendem a proporcionar uma mudança nesse cenário por meio da legitimação democrática do poder. No entender de Baracho (1996, p. 16), ao proporcionarem uma abertura social e, por consequência, estabelecerem o processo democrático a partir da participação popular, essas constituições não cumprem apenas com seu papel formal de organizadoras da sociedade, antes, servem como legítimas garantidoras da democracia popular.

Esse cenário que mescla a participação popular e o agir positivo do Estado requer a superação da antiga dicotomia público x privado. A abertura popular aliada

à intervenção estatal, devem, dessa forma, encontrar um meio de coexistirem mediante comunicação recíproca.

É nesse sentido que subsidiariedade apresenta-se como formulação apta a remodelar a política de Estado.

## 1 O PRINCÍPIO DO ESTADO SUBSIDIÁRIO

A noção de subsidiariedade é dada pela ideia de complementariedade. De um lado temos o Estado, o qual dispõe da supremacia de poder, do outro estão as pessoas privadas, as quais em uma democracia buscam o máximo de liberdade atingível, mediante o mínimo de restrições possíveis. Assim, a subsidiariedade surge como superação da dicotomia público x privado, sem estabelecer qual direito é complementar ao outro. A subsidiariedade pode ser interpretada ou utilizada como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado, postulando-se necessariamente o respeito às liberdades dos indivíduos e dos grupos, desde que não sejam retomada as funções minimalistas do Estado Negativo.

Esse entendimento é corroborado pelas ideias de Baracho (2010, p. 30) quando afirma que o princípio da subsidiariedade é uma garantia contra a arbitrariedade e que procura inclusive suprimi-la, por meio de uma reorganização política do Estado. No intuito de informar a organização do Estado, o princípio da subsidiariedade prega que este deve deixar à unidade menor, a liberdade de fazer tudo aquilo que seja juridicamente possível; sendo que a intervenção estatal deve ocorrer na medida supletiva de apoio aos homens ou na contenção de ilicitudes.

Seguindo esse entendimento, Baracho (2010, p. 48) afirma que seria injusto reservar a uma sociedade maior aquilo que a menor poderia fazer. Disso podemos extrair que a sociedade subjacente é subsidiária a Estado e, que os cidadãos que compõe esta sociedade são subsidiários em relação à sociedade subjacente.

A subsidiariedade passa a ser vista, então, como uma questão de autonomia intermediária. Antes de deferir ao Estado certas competências é preciso verificar se o pluralismo social é capaz de executá-las. Sendo igual as possibilidades de execução deve-se dar preferência ao menor nível. Nessa seara, a subsidiariedade assemelha-se a uma repartição de competências entre sociedade e Estado; ao

mesmo tempo que impede o intervencionismo estatal, exige do próprio Estado ajuda na promoção do pluralismo político, mediante uma intervenção supletiva. Não objetiva destruir as concepções estatais, mas ordená-las de forma responsável. A intervenção estatal deve ser feita no sentido de ajuda aos membros do grupo estatal, não para absorvê-los, mas para promovê-los. Dessa forma, ao mesmo tempo que se reforça a ideia de Estado, a subsidiariedade não permite a absorção automática da comunidade subjacente.

Embora não esteja literalmente disposto na Constituição, ele deriva diretamente da ideia de democracia participativa e da descentralização do poder. O poder que, no Estado centralizador, estava nas mãos de uma unidade nacional, passa agora para o cenário de uma gestão local. Nesse sentido a subsidiariedade aparece como a base de um federalismo democrático, operando como mecanismo de separação vertical e distribuição horizontal das competências.

Em sua perspectiva vertical, a subsidiariedade tem a ver com o conceito de descentralização territorial adotado pelo ordenamento jurídico, referindo-se às distribuições de competência territorial. Ao analisar a questão Hermany (2007, p. 85) afirma que a Constituição Federal de 1988 representa um avanço da participação municipal na tomada de decisões, já que durante muito tempo a autonomia local foi reduzida em razão do período ditatorial brasileiro.

A descentralização horizontal, por outro lado, opera no sentido de proporcionar a redistribuição local de competências. Essa redistribuição acontece tanto para ampliar as atribuições na execução de políticas públicas como para promover descentralização da produção normativa; passando para o menor *locus* federativo a legitimidade da produção do direito. Nesse contexto, o alargamento da competência locais serve como mecanismo apropriado para a produção de um direito social condensado, conceituado como sendo aquele que provém de âmago da sociedade e contamina toda ordem normativa que lhe é superior.

Nesse ponto, o Direito Social Condensado assume uma posição intermediária entre a produção normativa imposta pelo Estado e a normatividade extraída dos fatos sociais. Ao tratar do tema Georges Gurvitch (2005, p. 94-95) afirma que mesmo se a sociedade estiver incondicionalmente submetida às ordens de um sistema jurídico, esta imposição não será prejudicial quando a comunidade estiver

ligada por laços de integração e participação política. O autor afirma que esta integração dos atores sociais só é possível em um Estado perfeitamente democrático, o qual não se reveste de tendências centralizadoras.

No mesmo entendimento segue Morais (1997, p. 67) afirmando que o direito social condensado deve ser visto como a tentativa de se estabelecer um vínculo direto e imediato entre a democracia e a figura do direito social puro. Para o autor mesmo que a ordem normativa esteja sancionada, pode ainda ser tida como ordem de integração social na medida que essa normatividade seja penetrada pelo direito social.

Assim sendo, o direito social na concepção condensada, embora apresente-se sob a tutela do Estado, deve ser visto como fruto da democracia participativa, na medida em que é produzido por meio de uma atividade discursiva da sociedade, a qual após identificar as demandas, propõe de maneira consensual as respostas para superá-las. Por essa razão, não resta desconfigurada a democracia oriunda do direito social condensado, pois ainda que submetida à tutela estatal, visto que os atores sociais possuem amplo espaço de diálogo.

Comentando o tema, Hermany (2007, p. 38-39) aduz que o direito social condensado é um direito que põe em diálogo permanente a base constitucional do Estado e articulação social que fundamenta este Estado. Segundo o autor essa comunicação pressupõe um amplo compromisso democrático da sociedade, o qual surgirá a partir de um agir reflexivo e discursivo dos atores sociais.

Estabelecendo um paralelo entre as ideias de direito social condensado e o princípio da subsidiariedade, é possível afirmar que a descentralização horizontal coloca o espaço local como o lugar favorável a criação de um direito social condensado. Isso porquê é justamente na menor esfera territorial que acontecerão os maiores debates populares. Quanto maior for a descentralização normativa, maior será o espaço aberto aos cidadãos para participarem das tomadas de decisões.

Consequência dessa amplitude discursiva, é que os atores sociais serão ao mesmo tempo produtores e consumidores do direito produzido, serão autores e destinatários da normatividade social. A descentralização ao nível local mostra-se

capaz de estabelecer uma produção normativa materialmente democrática, pois as normas ali produzidas serão reflexo do agir instrumental dos atores sociais

## **2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO MÉTODO DE MATERIALIZAÇÃO DO ESTADO SUBSIDIÁRIO E DO DIREITO CONDENSADO**

É possível afirmar, que a partir da descentralização horizontal as políticas públicas passam a ser prestadas de forma autônoma pelo nível local, o que amplia a participação popular e reforça a ideia de democracia. Sendo a esfera local o *locus* em que o cidadão nasce vive e faz sua história, outro não poderia ser o lugar mais apropriado para que o poder social fosse mais firmemente exercido. Quanto maior a proximidade entre a administração e o cidadão maior será a comunicação reflexiva e tomada democrática de decisão.

A participação popular pressupõe, dessa maneira, a abertura do espaço local ao debate participativo. A garantia de que os cidadãos serão ouvidos durante o processo de tomada das decisões, conduz a sociedade a uma atuação discursiva, a qual, na medida que vai se repetindo e tornando-se ordinária, introduz no meio em que se desenvolve um sentimento de solidariedade capaz de implementar o pluralismo social necessário à concretização do direito condensado. Nesse contexto, o conceito de democracia troca de eixo: deixa de ser apenas uma garantia oportunizada pelo Estado de que os cidadãos possam escolher representantes, para passar a ser visto como resultado de um agir social baseado no consenso deliberativo.

Nesse sentido, além da necessária aplicação do conceito horizontal de subsidiariedade, o qual possibilita aos municípios o alargamento das competências administrativas, devem os próprios municípios proporcionarem espaços públicos destinados à deliberação democrática. Essa obrigação, evita que no plano local se repita o direito subordinador característico do Estado centralizador. Será a partir do espaço público aberto ao debate que os cidadãos poderão participar, deliberar, decidir, acompanhar e fiscalizar a execução das políticas públicas.

O agir discursivo da sociedade dá conteúdo à repisada expressão Estado Democrático de Direito; pois antes de identificar o que vem a ser o direito, o discurso

social proporciona uma atividade democrática de criação deste direito. Só assim o *locus* será ao mesmo tempo de direito, pois ordenador das condutas sociais, e também democrático, visto que aberto ao debate popular. Assim, a melhor maneira de incentivar e implementar o debate social é descentralizar a produção normativa, e identificar o espaço local como *locus* ideal para o debate participativo.

Na medida que a construção do direito social está vinculada à participação e ao debate dos atores sociais, a esfera local pode ser entendida tanto como um município ou uma determinada região que abriga as mesmas peculiaridades demográficas e interesses econômicos. Do ponto de vista da soberania política, a produção normativa de um município vale apenas para ele; porém adotando-se um ponto de vista integrador da sociedade, as consequências da produção normativa podem estenderem-se para além dos limites municipais. É o que podemos observar em regiões constituídas por municípios com áreas urbanas limítrofes, com aqueles situados no litoral norte do Estado do Rio Grande do Sul

Nessas regiões, a implementação de determinada política pública, ainda que em um primeiro momento seja exclusiva a um só município, pode irradiar consequências aos demais que o circundam. Esse fenômeno pode ser bem observado no litoral norte gaúcho, mais especificamente na região constituída pelos municípios de Xangri-lá, Capão da Canoa, Tramandaí, Imbé e Osório.

A partir do ano de 2005, quando o município de Xangri-lá aprovou a Lei Complementar 012 – Lei dos Condomínio Horizontais –, os municípios vizinhos foram atingidos indiretamente pelo novo cenário econômico que se instalou na cidade de Xangri-lá. O avanço dos condomínios horizontais nessa cidade, fez com que os municípios ao seu redor fossem implementando a mesma prática e criando leis que incentivam aquele mesmo tipo de empreendimento.

É nesse sentido que a rediscussão da legitimidade normativa local ganha prestígio. Desvincular a legitimidade normativa do espaço nacional e realocá-la no espaço local, significa proporcionar a produção de um direito social que move-se em sentido centrípeto, da unidade local à supre estrutura estatal. Por isso a ampliação da subsidiariedade horizontal acaba por legitimar o direito social na medida que reconhece o espaço local como o lugar mais benéfico ao debate participativo, permitindo uma maior integração social em razão da menor extensão territorial.

As palavras de Hermany (2007, p. 261) apoiam essas afirmações, quando o autor enfatiza a importância de estabelecer a descentralização do poder e “consequentemente, a construção de uma democracia local como fundamento fático para a atuação dos atores sociais no sentido de estabelecer o controle social das decisões públicas no contexto sociopolítico da pós-modernidade”.

A abertura democrática visa, assim, submeter a sociedade local a um debate, oportunizando uma ação reflexiva que configurará a criação de um direito social de caráter condensado. Nesse ponto a teoria do Direito Social e a aplicação do princípio da subsidiariedade comungam para um mesmo ponto: a efetivação da democracia a partir da participação popular local.

### **3 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO MÉTODO DE REESTRUTURAÇÃO DO DIREITO LOCAL**

Na ótica de materialização dos conceitos até aqui expostos, a participação popular por meio das audiências públicas surge como um importante instrumento de concretização do direito social condensado ao nível local.

Sem deixar de lado outros importantes mecanismos de consulta democrática, tais como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, as audiências públicas representam a maximização dos debates democráticos. As discussões que se originam no decorrer de uma audiência pública não são possíveis de ocorrerem em outras formas de participação popular.

Nesse sentido, podemos definir a audiência pública como um instrumento voltado ao aperfeiçoamento e à implantação de políticas democráticas, agindo como mecanismo idôneo de formação de consenso a respeito da legalidade e da atuação administrativa.

Por tais razões, as audiências públicas ganham maior relevo frente a outros mecanismos de debate, pois desbravam um fértil campo para a concretização do Direito Social.

Embora de longa existência, pois a deliberação popular remonta à antiga democracia grega, o instituto das audiências públicas só foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988.



Não obstante a universalização do sufrágio com a Constituição de 1934, a participação popular, só obteve maiores dimensões na política nacional a partir da redemocratização atingida na promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em literal exaltação da participação popular, a Constituição Federal no art. 14, afirma que a soberania popular será exercida mediante o sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Em outra passagem, a Constituição prevê, no art. 58 §2º, que as comissões do Congresso Nacional, as quais possuem atribuição para a discussão temática dos projetos de lei, poderão solicitar audiências públicas com as entidades da sociedade civil a fim de serem debatidas pelos membros da sociedade as matérias em pauta.

Seguindo a linha de incentivo à participação popular, o Estatuto das Cidades utiliza a participação popular como diretriz geral para implementação de uma política urbana (art. 2º§ XIII). Ao dispor sobre o processo de elaboração do plano diretor, bem como sobre a fiscalização de sua implementação, o Estatuto das Cidades impõe a necessidade de realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (art. 40 §4º I).

O aumento populacional aliado à uma possível falta de planejamento urbano, conduz a um inevitável crescimento desordenado das cidades. É contra essa situação nefasta, que acarreta prejuízos de toda ordem à sociedade local, que as audiências públicas servem de instrumento garantidor do bom desempenho estatal. O debate com a população diretamente atingida pela urbanização é o substrato necessário para que qualquer plano diretor tenha êxito.

Porém, conforme adverte Hermany (2007, p. 301) a abertura desses espaços deve ser precedida de um amplo debate social. A construção de um direito social pressupõe uma redefinição dos conceitos de democracia e de sociedade. De outra forma, a participação popular passa a valer como mero instrumento homologatório das decisões tomadas antecipadamente por um corpo técnico. No mais das vezes as audiências públicas pouco servem para o debate popular, tornando-se apenas fruto de uma exigência legal.

O instituto das audiências públicas é um instrumento de debate, serve como mecanismo de reforço da cidadania, pelo qual os atores sociais têm a possibilidade

de se tornarem produtores e consumidores do direito social produzido a partir da obtenção do consenso. As audiências públicas devem propiciar, em suma, uma ligação entre a sociedade e o Estado Administrador; onde a sociedade passa a assumir uma posição de participante das decisões públicas e não mero destinatário das ordens estatais.

Assim é preciso verificar se as audiências públicas estão sendo tratadas realmente como um espaço para debate e criação do direito social e não um simples como uma exigência legal de cunho homologatório.

#### **4 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE XANGRI-LÁ**

A Constituição Federal após elevar o município à categoria de entidade administrativa autônoma, conforme art. 18, dispõe em seu art. 29, que os municípios serão regidos por lei orgânica. Cada município, então, na razão do exercício do princípio da subsidiariedade deverá estabelecer as diretrizes administrativas de sua organização administrativa e territorial nas respectivas leis orgânicas. Por seu turno, a política de desenvolvimento urbano, prevista no art. 182 da Constituição Federal, prevê que nas cidades com mais de vinte mil habitantes haverá, além da lei orgânica, plano diretor para fins de expansão da política urbana.

Tratando especificamente sobre o tema de desenvolvimento urbano, a Lei 10.257/2001 - Estatuto das Cidades - estabelece as políticas gerais de desenvolvimento urbano. Dentre elas, o Estatuto da cidade elenca, no art. 4º, o plano diretor como instrumento de planejamento municipal. Prevê, em seu art. 40, I §4º, que os municípios ao instituírem planos diretores deverão promover audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

No âmbito do município de Xangri-lá, o plano diretor está previsto na Lei Municipal 1.111 de 2008. Esse dispositivo traça a organização territorial da cidade prevendo, entre outras disposições, quais serão as zonas em que poderão haver construções unifamiliares e multifamiliares; estabelece as áreas destinadas ao comércio e às indústrias, dita quais serão as zonas designadas como rurais e quais serão designadas como urbanas, delimita também as áreas de preservação permanente e de interesse cultural e histórico.

Embora a aprovação desse plano diretor seja relativamente nova, julho de 2008, algumas modificações na estrutura da cidade ensejam alterações em seu corpo. Uma delas diz respeito ao crescimento populacional gerado pelos mais de 12 loteamentos de alto padrão existentes no município. Tais empreendimentos, além de proporcionarem um aumento da arrecadação municipal, ocuparam quase todas as áreas que, segundo o atual plano diretor, se destinavam ao uso residencial.

Diante de tal situação, tornaram-se escassas as opções de moradia popular, visto que a maioria das áreas destinadas a fins residenciais foram ocupadas por condomínios luxuosos ou estão supervalorizadas em razão da escassez territorial. Dessa forma a população de menor poder aquisitivo acabou sendo empurrada para áreas irregulares, onde surgiram loteamentos irregulares.

Visando corrigir essa situação, o executivo municipal apresentou o projeto de lei complementar 012/2014, o qual propõe alterações no plano diretor do município de Xangri-lá. Dentre as alterações propostas estão a criação de novas áreas de loteamento popular e regularização dos que hoje existem em áreas irregulares. Conforme se extrai da exposição de motivos que acompanha o referido projeto de lei, as modificações tem como meta suprir a falta de demanda habitacional, ocasionada pela expansão dos loteamentos de condomínios fechados.

As alterações foram propostas a partir de estudos realizados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - COMUDE -, composto por técnicos municipais e de alguns membros da comunidade. O conselho concluiu que seria necessário efetuar a alteração de algumas áreas rurais, as quais na atual concepção urbanística, não podem receber loteamentos, para áreas urbanas. Dessa forma a administração municipal poderia autorizar os proprietários dessas glebas de terra a realizarem a urbanização popular destas áreas.

Outro ponto sugerido como modificação foi a regularização de áreas que, embora constem com destinadas à atividade rural, já estão urbanizadas. Essa urbanização ocorreu de maneira irregular e dificulta a implementação de políticas públicas adequadas com saneamento básico e pavimentação. Muito embora tenham sido irregularmente urbanizadas, tais áreas contam com comércios, os quais funcionam com alvarás precários, concedidos mediante discricionariedade municipal, e estão em franca expansão, chegando a sua quase total urbanização.

Após a realização de tais levantamentos técnicos, o projeto foi apresentado à comunidade em audiência pública, convocada pelo executivo municipal e realizada na data de 04 de novembro de 2014. Na ocasião, conforme consta da ata de presentes, compareceram 52 (cinquenta e duas pessoas), a quais puderam debater e apresentar novas propostas de alteração ao Plano Diretor. Nesse sentido foram apresentadas, por escrito e com projeto de desenvolvimento, três reivindicações populares.

Duas versavam sobre o acréscimo de dois setores rurais naqueles pretendidos como urbanos pela municipalidade. Um desses requerimentos fora apresentado pela empresa ARCÁDIA URBANISMO, a qual já executou dois condomínios de alto padrão no município. A outra proposta, no mesmo sentido de alteração, foi apresentada pela Sr<sup>a</sup> Maria Regina de Veras Arsego, a qual é proprietária de uma extensão territorial à beira da RS 389 - Estrada do Mar, solicitando a redefinição desta área rural como área urbana a fim de viabilizar a implantação de atividade comercial no local.

Uma terceira solicitação foi apresentada pelo próprio município, por meio de sua secretaria de obras. Neste requerimento havia o pedido de modificação do Setor Urbano denominado Orla Marítima, o qual possui inúmeras restrições habitacionais e comerciais, para Setor de Apoio à Praia, possibilitando desta forma a instalação de comércio no local.

Por fim algumas propostas foram apresentadas oralmente pelos que ali estavam presentes, tais como a disponibilização de espaços públicos para a trabalhos que embelezem a cidade, pedidos de saneamento básico e, por parte dos vereadores locais, foi pedido que fosse incluída a alteração no setor urbano denominado de Área de Atenção, situado junto ao sítio arqueológico Morro do Índios, para área urbana, já que o referido setor está irregularmente urbanizado e com comércio atuante.

Não havendo mais propostas a serem apresentadas, a audiência pública foi encerrada e os pedidos de alteração do projeto foram encaminhados para a análise de um comitê especialmente criado para debater as propostas.

Analisando o processo de tramitação do referido PLC 012/2014, é possível verificar que o grupo especialmente criado para discussão dos temas apresentados

em audiência pública não obteve sucesso nos debates. O comitê está composto por membros da comunidade e deveria reunir-se para debater as propostas apresentadas e verificar conjuntamente com a comunidade a possibilidade de efetivação das alterações em audiência pública pelos membros da comunidade.

Porém consta às fls.28 do projeto de lei, um email enviado pelo Gabinete do Prefeito Municipal ao Legislativo, no qual é possível literalmente verificar que “o comitê foi solicitado em duas seções não havendo quórum para análise das propostas, mas em **conversa informal os poucos participantes acolheram as propostas apresentadas**”. [grifado]

O projeto, então, foi encaminhado ao Legislativo que o submeteu à análise do procurador jurídico, o qual na data de 29 de dezembro de 2014, exarou o seguinte parecer:

[...] Sem adentrar no mérito da propositura e em seus aspectos técnicos, examinado a matéria apenas quanto a sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade. O parecer é no sentido de que não há nenhum impedimento para a tramitação do PLC. **Impõe-se, contudo, a necessidade de realização de prévia audiência pública**, como já ressaltado, além de serem asseguradas a publicidade e o acesso de todos os interessados quanto aos documentos e informações produzidas. [grifado]

Acolhido o referido parecer, o Legislativo municipal marcou nova audiência pública para debater as propostas apresentadas pela comunidade antes que o PLC 012/2014 fosse à votação. Publicado o edital convocatório, nova audiência pública foi marcada para o dia 12 de janeiro de 2015,

Nessa ocasião, conforme se observa na ata do dia, estavam presentes apenas os membros representantes do executivo municipal e do legislativo, juntamente com os responsáveis técnicos pela formulação do projeto de lei complementar. Embora divulgada oficialmente, a reunião não contou com a participação popular; da mesma forma, não houve debate entre os presentes sobre a deliberação das alterações sugeridas pela comunidade.

A reunião, conforme se conclui pela leitura da ata de trabalhos, não teve duração superior a trinta minutos. A reunião foi aberta e encerrada mediante único pronunciamento do Sr. Prefeito Municipal no sentido de que “as emendas apresentadas pela comunidade no plenário da Câmara municipal serão analisadas e estudadas por um corpo técnico, para verificar se são tecnicamente possíveis as soluções apresentadas.”

A análise criteriosa do procedimento adotado para alteração do plano diretor demonstra pouca abertura à participação popular, nos assuntos locais. As alterações sugeridas pelo executivo ou as propostas populares apresentadas são de extrema importância para o desenvolvimento local.

Apenas à guisa de exemplo, a alteração setorial requerida pela secretaria de obras, que altera o Setor da Orla Marítima para Setor de Apoio à Praia, pode comprometer o eco sistema local, pois possibilita a instalação de comércios à beira mar, sem que haja um sistema de coleta e tratamento de esgoto. Ou ainda, a instalação comercial às margens da ERS389 sem que haja um estudo sobre viário sobre o acesso e saída de veículos ou construções de passarelas para travessia de pedestres.

O impacto dessas alterações, tanto na questão ambiental quanto econômica, precisa ser posto ao debate popular.

No caso em apreço a participação popular representa um simulacro de democracia. Embora a administração tenha em vista a implantação da política pública de desenvolvimento urbano, os debates foram conduzidos por empresários interessados muito mais em seus empreendimentos imobiliários e comerciais, que no desenvolvimento regular da cidade.

Após o avanço dos condomínios de alto padrão sobre as áreas urbanas, a população foi empurrada para loteamentos irregulares e os poucos espaços existentes no município ainda constam com área rural ou estão supervalorizados. É nesse sentido que a alteração foi proposta: regularizar os loteamentos existentes e abrir novas opções para habitação popular.

Contudo o baixo comprometimento populacional e a quase total falta de debate popular, descaracterizam o instituto democrático das audiências públicas. O que se viu nas audiências públicas de Xangri-lá foi um debate entre interesses particulares, como a Empresa ARCÁDIA, notoriamente conhecida pelos empreendimentos de elevado padrão, e uma exposição técnica dos engenheiros municipais. Por outro lado, a municipalidade não demonstra ter o sério intuito de promover a participação popular, pois, conforme extraído da última audiência, o Sr. Prefeito Municipal, afirma que as propostas de alteração serão analisadas e estudadas pelo corpo técnico o qual verificará a possibilidade de implementação.

Esse não é o cenário próprio para o desenvolvimento de um direito social condensado. Muito embora as audiências públicas sejam um instrumento eficaz na busca da socialização do direito, não há no caso do PLC 012/2014 um amadurecimento das ideias trazidas para debate. Para a concretização da democracia social, é necessário que o diálogo aconteça. A participação da sociedade deve ser pautada pelo agir discursivo dos atores sociais.

Quando o órgão estatal apenas cumpre com a formalidade da audiência pública, a fim de dar publicidade ao ato normativo, resta desatendida a materialidade democrática. O direito que daí se origina não é outra coisa, senão, um instrumento de dominação imposto por um órgão superior, dotado de conhecimento técnico e que afasta-se do anseio popular.

No contexto analisado, os conceitos democracia participativa e de abertura popular restaram desatendidos. Primeiro porque o projeto de alteração municipal já foi previamente definido. Embora colocado à população mediante audiência pública, as alterações foram sugeridas por um corpo técnico e não são fruto do debate social. Em segundo lugar, porque (i) as alterações sugeridas pela comunidade em audiência pública procuram atender sentimentos individualistas, diametralmente opostos ao interesse popular, e (ii) estas propostas serão, novamente, analisadas e discutidas por um corpo técnico, quando na verdade deveriam ser debatidas, pensadas e decididas democraticamente pela comunidade.

Essa posição centralizadora adotada pela administração municipal, desconfigura a própria subsidiariedade que lhe dá suporte. O município passa a reproduzir em uma escala menor a arbitrariedade repelida pelo princípio da subsidiariedade. Consequência desse agir, é que a normatividade assim produzida, distancia-se da ideia de direito social condensado pretendido a partir da legitimação local.

De fato, a ideia de direito social condensado está ligada à possibilidade de um debate entre os atores sociais. A intervenção estatal no âmbito das audiências públicas deve ser o mínimo possível, devendo concentra-se em ações de organização e mediação do cenário popular. No âmbito dessas discussões devem ser pautadas as questões de interesse social que digam respeito aos temas

propostos para deliberação. Desse debate é que será extraído o direito social o qual o Estado condensará em sua ordem jurídica vigente.

Contudo não foi essa a lógica seguida nas audiências públicas do PLC 012/2014. O município extrapolou a intervenção mínima ao encaminhar para análise técnica os temas propostos em audiência. Arrogou, dessa forma, a competência para deliberar sobre os temas que deveriam ser analisados pela população. Por outro lado, somente se o tema voltar a ser discutido e decidido pela comunidade é que poderá se afirmar que as alterações do Plano Diretor Municipal foram obtidas mediante obtenção do consenso.

Por fim, é necessário ressaltar, que embora importante, as audiências públicas não representam um fim em si mesmas. Aqueles que tomam parte em uma audiência pública, devem ter a oportunidade de refletirem sobre o que foi debatido. Devem ser oportunizado um lapso temporal suficiente para que as ideias apresentadas e debatidas, possam ser amadurecidas e rediscutidas em momento posterior.

Quanto maior for o tempo de amadurecimento dos debates, maior será a clareza do direito produzido. Não se pode conceber, dessa forma, que um assunto tão importante quanto a alteração urbanística seja decidido mediante a realização de apenas uma audiência pública onde os projetos sejam apresentados, discutido e decididos em uma única oportunidade.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As ideias aqui expostas levam à conclusão de que embora o princípio da subsidiariedade se materialize tanto em sua forma vertical de atuação autonomia territorial, quanto em sua forma horizontal de ampliação de competências, a sua concretização ainda pressupõe um avanço nas ações democráticas.

A mera instituição de políticas de participação popular, como o são as audiências públicas não é condição suficiente para se afirmar que a subsidiariedade foi implementada.

Do mesmo modo, a ideia de direito social defendida Gurvitch (2005), não se concretiza a partir da simples possibilidade de participação popular. A mera participação dos atores sociais nas tomadas de decisões não é instrumento capaz de materializar o direito social em sua forma condensada. No mais das vezes essa



oportunidade serve apenas para ratificar as decisões previamente tomadas pelo poder público local.

Nesse sentido, analisando as audiências públicas ocorridas no município de Xangri-lá, podemos afirmar que tanto os conceitos de descentralização subsidiária, quanto o conceito de direito social condensado restaram inaplicáveis naquela comunidade, em razão da forte intervenção municipal, que centralizou a decisão sobre o plano diretor e em decorrência da baixa participação democrática.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Agência Nacional de Energia Elétrica. Audiências e consultas públicas. Brasília: ANEEL, 2006

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em:  
20 de abril de 2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COSTA, Marli Marlene Moraes da. (Org.) Direitos e políticas públicas VIII. Curitiba: Multidea, 2013

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

GURVITCH, Georges. La idea del Derecho Social. Granada: Editorial Comares, S.L., 2005.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HERMANY, Ricardo. (Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul. EDUNISC: IPR, 2007.

\_\_\_\_\_. (Org.) Gestão local e políticas públicas. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

\_\_\_\_\_. (Org.) Empoderamento Social Local. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

\_\_\_\_\_. Município na Constituição: Poder local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2012.

LEAL, Rogério Gesta. Participação Social na Administração pública. In: HERMANY, Ricardo (Org.). Empoderamento Social Local. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. p. 51-76.

\_\_\_\_\_. Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

MORAIS, José Luis Bolzan de. A idéia de Direito Social: o Pluralismo Jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997.

PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Subsidiariedade horizontal e democracia administrativa: uma abordagem a partir da eficiência das políticas públicas de saúde urbana em bairros de Caxias do Sul, 2014. 263 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado. Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

REVSITA DO DIREITO; Santa Cruz do Sul:Ed. UNISC, 1997

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. Tradução de Antônio P. Machado. Estudo crítico de Afonso Bertagnoli. Ed. especial. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2011.

XANGRI-LÁ. Lei Municipal 1.111, de 05 de junho de 2008. Disponível em: <http://xangrila.cespro.com.br/>. Acesso em: 20 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar 012 de 2014. Xangri-lá: [s.n], 2014.