

Audiências públicas virtuais, Plano Diretor e participação democrática na pandemia de covid-19: considerações a partir da atuação do Ministério Público no caso da Revisão do Plano Diretor de Natal/RN

Ruan Didier Bruzaca Almeida Vilela

Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), com período sanduíche na Università Degli Studi di Firenze (UNIFI). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor Adjunto I e atualmente coordenador do Curso de Direito da UFMA. ORCID: 6275535687919566.

Artur Cantanhede de Andrade

Bacharel em Direito pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB). Pós-graduando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). ORCID: 3079830712393357.

Resumo: A presente pesquisa se propõe a discutir a participação popular neste momento da pandemia de covid-19, tendo em vista as limitações impostas pelo alastramento do vírus, que impediu a realização de reuniões presenciais, o que gerou impactos em algumas áreas do direito. Buscou-se problematizar a realização de audiências públicas de maneira virtual, em conjunto com o panorama da exclusão digital no Brasil e a atuação das instituições do sistema de justiça. Diante disso, o trabalho possui como objetivo central analisar em que medida a atuação do Ministério Público implica a garantia da participação popular nas audiências públicas virtuais tendo em vista o contexto pandêmico. Com base nesses pressupostos, a pesquisa, de natureza exploratória, utilizando o método hipotético-dedutivo, procede levantamento bibliográfico e documental sobre a temática, visando compreender o arcabouço doutrinário e legal que levou ao contexto em análise. Concluiu-se que, apesar das limitações da pandemia, a democracia administrativa não pode ser deixada de lado, permitindo que a lógica neoliberal continue a produzir mais decisões discricionárias que segregam os interesses de minorias, portanto, a intervenção do Ministério Público é essencial para que haja a garantia do direito à participação popular, bem como a efetivação da democracia administrativa.

Palavras-chave: Democracia administrativa. Audiências públicas. Exclusão digital. Pandemia. Lógica neoliberal.

Sumário: Introdução – **1** Democracia administrativa e os obstáculos para a garantia do exercício da participação popular nas decisões da Administração Pública – **2** Os instrumentos participativos como mecanismos essenciais para a concretização da democracia administrativa e para a gestão democrática das cidades – **3** A atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte na busca pela garantia da participação popular na revisão do Plano Diretor – **4** Conclusão – Referências

Introdução

A política nacional urbana, instituída pelo art. 192 da Constituição Federal de 1988, determinou como um de seus instrumentos o Plano Diretor, também previsto no Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/2001. Apesar de ser um instrumento relevante, os procedimentos que o envolve, não raro, são questionados, principalmente no que diz respeito à participação da população local. Exemplo é o caso da revisão do Plano Diretor de Natal/RN, referente à Ação Civil Pública nº 0816703-75.2020.8.20.5001, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPE/RN).

O MPE/RN questionou a realização da Pré-Conferência do processo de revisão do Plano Diretor de Natal justamente apontando a legalidade no processo de revisão em razão de a referida pré-conferência ser realizada na modalidade virtual – decorrente da pandemia de Covid-19 no Brasil. Como consequência, decisões judiciais no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJ/RN) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) debateram questões referentes à participação popular, ao acesso à informação e à realização de audiência pública virtual.

Os conflitos envolvendo Plano Diretor, bem como a atual crise sanitária, não é exclusividade do município de Natal/RN, mas também de outras cidades, cuja parcela da população, não raro, é excluída da participação e da construção do espaço urbano. Assim, diante desse cenário problemático, tendo em vista o Caso da Revisão do Plano Diretor de Natal/RN, indaga-se: em que medida a atuação do Ministério contribui para a garantia da participação popular nos processos envolvendo o Plano Diretor?

A hipótese central que inicialmente responde o problema apresentado é que o Ministério Público, enquanto instituição do sistema de justiça, e pelo seu próprio papel constitucional, deve zelar pela devida aplicação da Constituição e demais legislações do ordenamento jurídico brasileiro, possui um papel-chave como agente político no processo de elaboração da legislação urbanística e, por consequência, na própria construção do espaço urbano, sempre buscando a garantia de vários princípios constitucionais, como a participação popular e a gestão democrática das cidades, sedimentada no Estatuto da Cidade.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo central analisar em que medida a atuação do Ministério Público implica a garantia da participação popular nas audiências públicas virtuais, tendo em vista o contexto pandêmico. Especificamente, este artigo pretende: 1. fazer um resgate histórico da democracia brasileira e entender a teoria da democracia administrativa na administração pública e sua importância para o exercício da participação popular; 2. entender a audiência pública como um instrumento participativo, suas características e sua relevância nas decisões do poder executivo; 3. entender a importância da atuação

do Ministério Público na proteção do direito à participação popular na revisão do Plano Diretor de Natal.

Quanto ao método da pesquisa, utilizou-se o hipotético-dedutivo, segundo o qual “todos os enunciados da ciência empírica [...] devem ser suscetíveis de serem, afinal, julgados com respeito à sua verdade e falsidade”,¹ pretendendo-se assim rechaçar ou corroborar a hipótese elegida. Ademais, a pesquisa realizada possui natureza exploratória, bibliográfica e documental, pertinente ao Caso da Revisão do Plano Diretor de Natal/RN.

1 Democracia administrativa e os obstáculos para a garantia do exercício da participação popular nas decisões da Administração Pública

Diante da complexidade da discussão que envolve a temática do presente trabalho, é necessário que primeiro seja feito um breve panorama histórico da administração pública brasileira, bem como o contexto social e político em que está inserida, para que compreendamos o conceito de democracia administrativa e seus reflexos na garantia da participação popular.

Considerando essa breve introdução, um primeiro ponto a ser tratado diz respeito à tradição antidemocrática do direito administrativo no Brasil. Por mais que a partir de 1988, com o início da redemocratização marcado pela promulgação da Constituição Federal, e o fato de uma nova Ordem Jurídica ter sido instaurada, o direito administrativo, tanto sua teoria, quanto na prática, não aderiu de início a certos aspectos basilares, como a centralidade dos direitos fundamentais.²

O Direito Administrativo, na contramão da nova ordem jurídica demonstrou um verdadeiro afastamento do direito Constitucional. Porém, diante das necessidades conjunturais, diversas alterações foram provocadas no sentido de superar essa faceta ortodoxa, unilateral e excessivamente discricionária do modelo brasileiro, para que fossem adotadas novas práticas com grande inspiração democrática, destacando uma maior exigência por transparência nos processos administrativos, além de uma maior fundamentação das decisões e motivação dos atos.

Assim, foram realizadas reformas e inovações administrativas, tais como a EC nº 19/98, embasadas principalmente no princípio da eficiência, com o intuito de valorizar os serviços públicos, ressaltando sua importância naquele momento de uma chamada administração pública gerencial, voltada para uma maior concretização

¹ POPPER, Karl R. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 2008, p. 41.

² PESSOA, R. S. (2021). Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 8(1), 01-18. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1p01-18>.

de metas e resultados, que contribuiriam para a criação de um modelo mais democrático. Entretanto, essa reforma apresentou falhas do ponto de vista da garantia da participação popular, tornando oportuno o surgimento de uma nova dogmática do Direito Administrativo, que no caso é a chamada democracia administrativa.

Dessa maneira, antes de tratar sobre os diversos obstáculos para a garantia da participação popular no Direito Administrativo, deve ser apresentado o conceito da chamada democracia administrativa. Tal conceituação surge como resultado de uma maior inserção dos ideais democráticos nos espaços administrativos, colocando a figura do cidadão como participante direto das ações e decisões por parte da Administração Pública, e não apenas como administrados, ou clientes/usuários de serviços públicos, ou seja, retirando esses cidadãos de uma posição de subalternidade.³

Dando continuidade, para compreender melhor essa conceituação e sua importância para a garantia da participação popular, é preciso que analisemos a chamada concepção tridimensional do Direito Administrativo, em que este é separado em três dimensões básicas, conforme será discorrido.⁴

A primeira, chamada de dimensão legal do Direito Administrativo, ou dimensão garantística, pode ser compreendida como a submissão da administração pública aos princípios e regras constitucionais e do Direito Administrativo, visando sempre à defesa dos direitos dos cidadãos.

A segunda dimensão, denominada gerencial, busca reforçar a gestão administrativa pautada pelo princípio da eficiência, tendo em vista a característica de prestadora de serviços públicos da administração. Ou seja, a preocupação central deve ser garantir para a sociedade resultados concretos quanto à realização dos serviços.

Por fim, a terceira, intitulada dimensão política, tem por preocupação a garantia do princípio democrático, tendo como alvo principalmente as questões relativas ao caráter democrático-participativo nas decisões administrativas. O propósito é justamente escutar os anseios da população, em especial das minorias, além de tornar as decisões mais transparentes e participativas, dando maior legitimidade para as escolhas realizadas, além de uma maior eficiência.

Considerando essas dimensões, podemos concluir que uma das vantagens de analisar por essa perspectiva é de que a compreensão enquanto uma estrutura tridimensional é a superação do entendimento unidimensional do Direito Administrativo, pois, a partir disso passaremos a entender a decisão administrativa como

³ PESSOA, R. S. (2021). Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 8(1), 01-18. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1p01-18>

⁴ JORDÃO, Eduardo. The tree dimensions of administrative law. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 19, n. 75, jan./mar. 2019.

uma composição de três justificativas, sendo uma de ordem legal, a outra de ordem gerencial, e, por fim, uma política.

Dando seguimento, deve haver o afastamento de decisões consideradas unidimensionais da Administração Pública, ou seja, aquelas que abrangem unicamente uma justificativa, como a legal, ou a gerencial, possibilitando que seja analisada com mais cautela a real motivação dos atos administrativos, de modo que este se aproxime do que anteriormente conceituamos como democracia administrativa. Portanto, é importante garantir a transparência quanto às motivações políticas de um ato ou decisão administrativa, visto que são essenciais para compreender se estes realmente possuem como finalidade a garantia do interesse público, respaldado no interesse das minorias, bem como na participação popular nos processos decisórios.

Feita a apresentação da referida teoria, cumpre esclarecer que, mesmo diante dos avanços democráticos, existem obstáculos de naturezas diversas para a implantação da conceituada democracia administrativa. Robertsonio Pessoa⁵ aponta que o Direito Administrativo tem a tendência de seguir no sentido de garantir uma maior legitimidade política das decisões administrativas por meio dos diversos instrumentos participativos, apontando dois direcionamentos, como se observa do seguinte trecho:

A tendência mais recente do direito administrativo tem sido no sentido de reforçar a legitimidade política e democrática da ação administrativa. Tal movimento encaminha-se em duas direções: a) para um aumento da transparência da administração pública, tornando efetivamente públicos seus processos decisórios; e b) para uma abertura a uma maior participação democrática nesses processos, com o reforço procedimental da atuação administrativa.

Assim, podemos perceber que esses objetivos apontados podem ser atingidos por meio do aumento da transparência da Administração Pública, além da utilização de formas de participação popular nos processos decisórios, tais como os instrumentos participativos, especialmente as audiências públicas ou consultas, que passaram a se tornar obrigatórios em certos processos de tomadas de decisões importantes. Conseqüentemente, ocorre uma maior efetividade na participação dos cidadãos através de associações, ou por meio de outras organizações nos processos administrativos, e na própria motivação das decisões.

Entretanto, por mais que existam avanços, e a legislação brasileira apresente soluções, alguns obstáculos impedem a concretização da democracia administrativa, e, no caso, trataremos especificamente dos entraves caráter político-ideológico.

⁵ PESSOA, R. S. (2021). Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 8(1), 01-18. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1>. P.10

Acerca do primeiro entrave, Robertsonio Pessoa⁶ aponta que a atual situação pós-democrática pela qual o mundo passa é o principal obstáculo político para a concretização da democratização da Administração Pública. Tal conjuntura, resultado da hegemonia neoliberal, tem desgastado valores democráticos, como igualdade e soberania popular, tendo em consideração que os interesses corporativos têm sido sobrepostos aos demais.

Tratando sobre a chamada “pós-democracia”, mencionada anteriormente, Rubens Casara,⁷ ao escrever sobre o assunto, assevera que no Estado privatizado existe uma nítida divisão entre os que se beneficiam e os que são submetidos ilegalmente à opressão, nomeados de subalternos. De acordo com o autor, o mercado passou a orientar todas as ações, além de passar a valorizar os bens e pessoas apenas pela posição de mercadorias, ou seja, passando a ser tratados unicamente pelo seu valor de uso e de troca. Dessa forma, ocorre uma grande internalização dos valores inerentes à lógica capitalista, tais como uma maior desumanização, aumento do individualismo, e lucro sem limites.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos,⁸ nesse contexto de crescente introdução do neoliberalismo no mercado, através do aumento do processo de acumulação capitalista, o que percebemos é que essa racionalidade tem tomado conta da esfera pública, de modo que o Estado também seja submetido às regras do mercado, e, portanto, seguindo exigências de eficácia, como as de empresas privadas, sujeitando áreas sociais como saúde e educação ao modelo de negócio do capital. Logo, essas áreas deveriam passar a ser geridas visando sempre o máximo de lucro para seus investidores.

Esse cenário, segundo Dardot e Laval,⁹ tem por objetivo introduzir a ideia de que os métodos utilizados na gestão de empresas privadas são mais eficazes do que os utilizados na gestão pública de uma maneira geral. Assim, o chamado *management* e suas tecnologias utilizadas no mercado capitalista passam a ser presumidos como mais eficazes e ponto de partida para se repensar as ações da Administração Pública. Dessa forma, esse modelo é utilizado universalmente em todas as esferas da Administração Pública e na execução de serviços públicos – educação, saúde, ou seja, os princípios do setor privado são introduzidos na esfera pública, portanto, o gestor público passaria a se comportar como um empresário.

⁶ PESSOA, R. S. (2021). Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 8(1), 01-18. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1>. P. 11

⁷ CASARA, Rubens R R. Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

⁸ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. A cruel pedagogia do vírus. Boitempo Editorial, 2020.

⁹ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2019.

Essa racionalidade neoliberal apresentada, que tomou conta das esferas econômicas, sociais e políticas, tem alterado a lógica estatal, de modo que o Estado aumentou o número de políticas de austeridade fiscal, privatizações, entre outras ações, que culminaram na quebra dos ideais democráticos, como salienta Pessoa:¹⁰

Essa nova racionalidade neoliberal minou as bases do Estado de Bem-Estar social vigentes desde o final da segunda grande guerra e que era o principal modelo socioeconômico das democracias constitucionais. Essa racionalidade neoliberal, ao provocar uma erosão dos ideais de democracia, soberania popular, igualdade e participação, tem provocado fortes impactos na administração pública, no direito administrativo e na sua teoria.

Partindo para a análise dessa conjuntura dentro do Direito Administrativo, o principal reflexo apontado é de que o modelo gerencial, que busca basear as ações públicas seguindo o princípio da eficiência, não tem se preocupado em garantir alguns imperativos democráticos característicos da Administração Pública no Estado Democrático de Direito. Assim, diante dessa racionalidade neoliberal, e do modelo gerencial, o Direito Administrativo tem se inclinado perante os interesses do mercado capitalista, que tem por propósito manter relações com o Estado visando à realização de contratos ou convênios lucrativos, subjugando os interesses coletivos durante a tomada de decisões.¹¹

Essa prática gerencialista tem reduzido a garantia de uma efetiva democracia participativa, de modo que apenas uma parte da sociedade participa das decisões estatais, que é justamente a classe empresarial. Por essa razão, Sundfeld¹² apresenta a expressão *direito administrativo dos negócios*, tendo em consideração que esse ambiente passa a propiciar para a classe empresarial soluções que apenas lhes beneficiem, priorizando um aumento de negociações com o setor público no sentido de realizações de privatizações, parcerias público-privadas, entre outras modalidades.

Dessa forma, diante desses obstáculos de natureza política, e seus impactos no Direito Administrativo, ficou evidente que para a garantia da democracia administrativa é necessário que haja uma abertura da Administração Pública de modo que

¹⁰ PESSOA, R. S. (2021). Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 8(1), 01-18. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1>. p. 12

¹¹ PESSOA, R. S. (2021). Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 8(1), 01-18. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1>. P. 12

¹² SUNDFELD, Carlos Ari. O direito administrativo entre os clips e os negócios. *Fórum Administrativo – direito público*. Ano 9, n. 100, jun. 2009. Belo Horizonte: Editora Fórum.

possa ocorrer de forma eficiente a participação popular nos processos decisórios, cumprindo os princípios do Estado Democrático de Direito.

Logo, balizado nos princípios constitucionais que buscam instituir a participação popular, Pessoa¹³ denomina a chamada democracia procedimental, em que os cidadãos possam realmente interferir nos processos deliberativos que ocorrem no âmbito da Administração Pública, em diversos assuntos, como orçamento, planejamento urbano, meio ambiente.

A chamada democracia procedimental diz respeito à maneira que os cidadãos vão poder levar ao conhecimento da Administração Pública fatos e interesses relevantes para que durante o processo decisório ocorra uma influência de certas classes, principalmente das menos favorecidas e, assim, ampliar a legitimidade das decisões tomadas, através de mecanismos que garantam a eficácia dessa participação procedimental.

Sobre as caracterizações dos mecanismos participativos, quanto ao nível de intensidade destes, devemos centrar a atenção na apresentada como coconstitutiva, pois esta impõe que, necessariamente, tanto a vontade dos cidadãos, quanto da Administração Pública tenham, de forma conjunta, o condão de possibilitar que a vontade popular venha intervir no poder de decidir, para que, dessa maneira, gradualmente seja garantida a democracia participativa por meio de tais mecanismos.

Passando para o desfecho do assunto tratado neste tópico, diante dos obstáculos apontados e das saídas mencionadas, para que as garantias da participação popular e, conseqüentemente, da democracia administrativa sejam concretizadas é necessário que o Direito Administrativo se reaproxime das diretrizes constitucionais de democracia material e participativa. Esse ramo do direito não pode, portanto, se preocupar com pautas que são contrárias a interesses de minorias, ou seja, deve ser dada uma grande importância à garantia da participação dos cidadãos nas decisões que lhe afetem diretamente.

Conseqüentemente, de acordo com Odete Medauar,¹⁴ o que se busca é que o procedimento administrativo possa culminar em uma discricionariedade administrativa legítima, de maneira que essa legitimidade seja fruto de uma participação cooperativa entre administrador e cidadão, para que através dos mecanismos participativos possam canalizar a vontade social, e assim contribuir para a decisão discricionária do administrador.

¹³ PESSOA, R. S. (2021). Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 8(1), 01-18. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1>. p. 15-17

¹⁴ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

Por fim, somente através desse procedimento o Direito Administrativo poderá cumprir o que Robertonio Pessoa¹⁵ denomina de tríplice tarefa:

[..] a) assegurar a proteção dos cidadãos frente à administração pública (dimensão legal-garantística); b) garantir a eficiência da ação administrativa, com prevalência dos interesses gerais e coletivos (dimensão gerencial); e, c) garantir uma efetiva participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão (dimensão político-democrática).

A partir disso, passaremos a tratar da importância dos instrumentos participativos, citando alguns, além de apresentar suas características, bem como sua importância para a garantia da democracia administrativa e da participação popular.

2 Os instrumentos participativos como mecanismos essenciais para a concretização da democracia administrativa e para a gestão democrática das cidades

Feitas as considerações sobre a importância da abertura do Direito Administrativo para os princípios constitucionais, compreendemos que para a consolidação da democracia administrativa, principalmente no que diz respeito à participação popular, é necessária a utilização dos mecanismos participativos. Nesse momento, passaremos a discutir a importância desses instrumentos, tecendo comentários com mais enfoque nas audiências públicas, visto que posteriormente será analisada a decisão do Superior Tribunal de Justiça que possibilitou a utilização desse mecanismo de maneira virtual.

Primeiramente, antes de tratar diretamente sobre as audiências públicas, devemos analisar a chamada consensualização da Administração Pública, que é outro reflexo dessa conjuntura de aproximação do Direito Administrativo aos princípios democráticos presentes na Constituição, que contribui para uma maior valorização da participação popular e exercício da cidadania nos espaços de participação.

A chamada lógica do consenso passou a ser utilizada recentemente no âmbito da Administração Pública, tendo em vista o fato de que o modelo de administração burocrático não condiz com as demandas da sociedade, por essa razão, Medauar¹⁶ aponta que essa característica autoritária e ortodoxa do Direito Administrativo brasileiro decorre diretamente da tradição trazida pelo sistema ítalo-franco-germânico.

¹⁵ PESSOA, R. S. (2021). Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 8(1), 01-18. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1>. p. 17

¹⁶ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

Dessa forma, os princípios do Estado Democrático de Direito, pautados pela necessidade da garantia da participação popular e do exercício da cidadania, através da aproximação entre o Poder Público e os cidadãos, contribuiram para o surgimento do que Éder Roberto Silva¹⁷ denomina administração consensual, conhecida também como *soft administration*, diferenciando-se do modelo antigo, que se baseava na tomada de decisões unilateralmente, de forma impositiva, uma vez que nesse novo modelo se pretende realizar debates em torno dos problemas que atingem diretamente os interesses da sociedade.

Assim, esse modelo tem por objetivo inaugurar uma estrutura dentro da administração pública que possa garantir a plena realização da participação popular, de modo que se consiga atender as demandas da sociedade, em conjunto com os princípios do Direito Administrativo. Logo, Diogo Moreira Neto¹⁸ aponta que a ideia é justamente suprir esses anseios que a democracia representativa não consegue mais alcançar, portanto, a adoção do princípio do consenso tem como primazia a garantia do princípio da eficiência através do estreitamento dos laços entre Estado e sociedade.

Para que esse conceito esteja realmente presente na Administração Pública, é necessário que haja a adoção de mecanismos consensuais, que se dá, por exemplo, por meio de audiências públicas, como será mencionado a seguir.

Desse modo, Luísa Netto¹⁹ assevera que a forma de introdução do consensualismo na gestão pública deve ser feita a partir do rompimento das barreiras da administração eminentemente burocrática, tendo em consideração que não havia um envolvimento do administrado, e através de uma ideia de coadministração e de renovação na procedimentalização, mecanismo de inclusão do cidadão nas decisões estatais.

Por fim, essa procedimentalização propicia a participação dos cidadãos e, dessa maneira, como agentes que, através do consenso buscam soluções para problemas de interesse da sociedade, passam a ter um papel importante, pois buscam dar legitimidade ao processo de tomada de decisões – que neste artigo será demonstrado pelo estudo das audiências públicas.

De acordo com o que já foi mencionado, as audiências públicas são um mecanismo participativo com o objetivo de garantir a concretização da democracia administrativa pela participação popular. Nesse sentido, artigo 1º, bem como o

¹⁷ SILVA, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

¹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar, v. 231, jan./mar. 2003.

¹⁹ NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *Participação administrativa procedimental*. Belo Horizonte: Fórum. 2009.

inciso XII do art. 29 da Constituição Federal²⁰ confere o direito aos cidadãos de se manifestarem na elaboração do Plano Diretor, através de mecanismos participativos que serão delineados no Estatuto da Cidade, para que realmente haja um planejamento participativo, que depende também diretamente da fiscalização popular para que seja devidamente efetivado.

Assim, as audiências públicas possuem um papel importante na garantia da participação popular, entretanto, para que realmente possa haver a efetivação desse direito, deve-se considerar algumas características desse instrumento. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²¹ aponta algumas características que devem ser observadas.

Primeiramente, ressalta-se o caráter consultivo das audiências públicas, o que a diferencia diretamente de outros instrumentos, como os conselhos gestores, ou seja, mesmo que haja debate entre as partes que possuem interesse no objeto em questão, apenas o Poder Público pode tomar as decisões, portanto, o que foi debatido não necessariamente vincula a decisão final que será realizada.

Nessa mesma esteira, uma segunda característica, como mencionado, é que as audiências públicas são instrumentos de participação em que é discricionário o poder de ação à Administração Pública, logo, as questões apontadas pelas pessoas que participam desses espaços podem ou não ser levadas em consideração, o que demonstra uma grande dependência política no que diz respeito ao fato de o Poder Público aceitar as deliberações feitas.

Uma terceira característica está diretamente ligada à quarta, pois, de acordo com o que o estudo aponta, é necessária a realização de audiências públicas presenciais, tendo em vista que órgãos do Poder Público devem ouvir as manifestações das pessoas que possuem interesse em participar. Assim, a quarta característica é justamente a necessidade de manifestação oral dos participantes. Ademais, juntamente com as características anteriores, a quinta se interliga a essas, pois a modalidade presencial é a forma mais eficaz para propiciar um debate real entre os atores interessados no objeto das audiências, de acordo com o Relatório de Pesquisa.

Consideradas as características acima, apontadas pelo IPEA, nesse momento se faz necessário analisar a importância desse instrumento participativo e sua contribuição para a elaboração de políticas públicas como, por exemplo, os Planos Diretores.

Sobre a elaboração das políticas de planejamento urbano, Adriana Zandonade e Roberta Rossi²² apontam que a própria legislação urbanística, mais especificamente

²⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

²¹ IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal*. Relatório de pesquisa. Ipea, Brasília, 2013, p. 13.

²² ZANDONADE, Adriana; ROSSI, Roberta Lessa. A audiência pública nos processos de elaboração e revisão do plano diretor. *Revista Depoimentos*, n. 11. Vitória, 2007. Disponível em: <http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadepoimentos/n11/4.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2021

o Estatuto da Cidade, destaca certos instrumentos participativos, com vistas à busca pela efetividade da participação popular. Intenta que no processo de criação do Plano Diretor, o instrumento da audiência pública venha conferir uma legitimidade para a lei, certificando que o processo foi capaz de resultar em uma gestão democrática da cidade.

Nesse sentido, não há dúvidas de que a participação popular é essencial para a construção de uma sociedade integradora. Segundo Hamel,²³ esses canais de participação têm o condão de fazer com que os cidadãos possam se compreender enquanto atores dentro dos processos de tomada de decisão. Dessa maneira, possibilita que diversas minorias possam expor suas demandas, o que acaba tornando o direito uma fonte de integração social.

Retomando o já mencionado Estatuto da Cidade, mais especificamente em seu artigo 43, onde está expressamente previsto o instrumento da audiência pública, fica claro o esforço do legislador para que a Administração Pública sempre tenha em consideração os anseios sociais. Por essa razão, Eduardo Bim²⁴ assevera que um instrumento de participação como as audiências públicas tendem a trazer o cidadão para mais próximo dos assuntos que são de responsabilidade das gestões públicas, o que acaba por gerar um processo educacional de exercício da cidadania, fortalecendo a democracia.

Portanto, diante de argumentos como esse, a gestão participativa da cidade é essencial, visto que é a forma mais próxima de se considerar razoavelmente os interesses sociais. Assim, traz certa carga de responsabilidade para os participantes desses espaços, pois é justamente por essa via que as demandas das comunidades envolvidas serão ouvidas e, talvez, servir de subsídio para a decisão administrativa, sendo o resultado da política pública mais próximo das necessidades sociais.

Em relação à questão do atendimento das demandas sociais, Mariana Mêncio²⁵ destaca que as audiências públicas que debatam questões urbanísticas são primordiais para que grupos que normalmente sofrem segregações dentro da sociedade possam, através desse instrumento, conduzir as decisões da Administração Pública na elaboração dos planos da melhor forma possível. Além disso, deve possibilitar através do debate público que haja confronto de interesses com os demais administrados, de maneira que o consenso seja buscado pelo administrador, para que possa ser tomada a melhor decisão.

²³ HAMEL, Márcio Renan. O Estatuto das Cidades e o princípio da participação popular: uma análise da política deliberativa de Habermas para o desenvolvimento. *Revista Urutágua*, n. 18. Maringá, 2009. Disponível em: <http://ojs.uem.br/ojs/index.php/Urutagua/article/viewFile/4989/4049>. Acesso em: 03 fev. 2021.

²⁴ BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

²⁵ MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

Levando em consideração esse posicionamento, a Administração Pública possui um papel importante, pois, a utilização desses instrumentos de participação na gestão da cidade eleva as chances de concretização de vários direitos previstos na Constituição, como habitação, meio ambiente, entre outros. Por essa razão, a gestão realizada de forma compartilhada privilegia a elaboração de planos que efetivamente digam respeito à realidade do local que será aplicado, resultando no que Mencio²⁶ chama de pacto social, em que os diversos interesses sejam ponderados, sem que haja prejuízo aos interesses das minorias, e, por exemplo, ao meio ambiente.

Em relação direta com o Estatuto da Cidade, o papel central ocupado pela participação popular se mostra como uma forma de limitar a discricionariedade do poder da administração na elaboração das políticas públicas, o que também exige da sociedade civil um nível de mobilização, mesmo diante da obrigatoriedade da realização das audiências populares, a teor do artigo 40, §4º, I.

Mencio²⁷ ressalta que a gestão da cidade realizada de forma partilhada, principalmente no que tange às discussões do Plano Diretor, ressalta o caráter coletivo do processo de elaboração dentro dos instrumentos participativos, para que esse planejamento não fique somente a cargo de órgãos técnicos, ampliando a discussão sobre as melhores saídas para o desenvolvimento da cidade em conjunto com a população.

Assim, de acordo com Mencio,²⁸ esse papel de fiscalizador, realizado pela sociedade graças à participação popular, implica o aumento da efetividade das políticas públicas, como já foi mencionado, pois tais planos teriam naturalmente uma maior proximidade com os debates da sociedade local. Portanto, não apequena as legislações urbanísticas a meras ferramentas tecnocráticas, mas faz com que sejam um instrumento capaz de promover a garantia de direitos, sem que haja segregações na sociedade, garantindo o direito à cidade e demais direitos sociais.

Desse modo, feitas essas considerações, a participação dos indivíduos na elaboração do Plano Diretor gera uma maior integração nos membros da sociedade, entretanto, mesmo que as discussões não vinculem diretamente a atuação do administrador, a efetivação da participação popular só ocorrerá se houver esforços dos órgãos públicos na condução do processo, de modo que as considerações postas pelos administrados sejam realmente contempladas.

²⁶ MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

²⁷ MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

²⁸ MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

Por isso, Adriana Zandonade e Roberta Rossi²⁹ reforçam que é importante que a Administração Pública municipal, bem como o poder legislativo municipal, tenha a devida atenção às audiências públicas no que diz respeito às propostas apresentadas pela população, visto que a participação da sociedade é uma importante forma de controle, para que o Plano Diretor que venha a ser aprovado possa respeitar os ditames constitucionais sobre as matérias que abarca.

Feitas essas considerações sobre a importância das audiências públicas, não restam dúvidas quanto à importância desse mecanismo participativo para que haja a garantia do que foi denominado no tópico anterior como democracia administrativa, ressaltando o esforço tanto da sociedade, quanto da Administração Pública, para que ocorra um aumento da participação popular, visando sempre a garantia de direitos sociais. Ademais, considerando as características das audiências públicas apontadas e a realidade brasileira sobre o tema da exclusão digital, veremos qual a importância da atuação do Ministério Público, na busca pela garantia dos direitos sociais em meio à pandemia de covid-19, para que a discricionariedade da Administração Pública não prejudique o direito à participação popular.

3 A atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte na busca pela garantia da participação popular na revisão do Plano Diretor

A partir deste ponto, com o intuito de entender o papel do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte como agente de produção do espaço urbano e garantidor de direitos fundamentais, é essencial que se analisem os autos da Ação Civil Pública (ACP) nº 0816703-75.2020.8.20.5001,³⁰ que tem por objeto aferir a legalidade no processo de revisão do plano diretor da cidade de Natal. Trata, especificamente, acerca da realização de uma pré-conferência na modalidade virtual, pois, no caso em questão, o *Parquet* suscitou que a utilização dessa modalidade prejudicaria o direito à participação popular.

Centrando a análise especialmente na sentença proferida nos autos da ACP,³¹ o entendimento é que a realização da pré-conferência na modalidade virtual não prejudicaria a participação social, como entendeu também o Superior Tribunal de Justiça, em sede de Suspensão de Liminar decorrente do mesmo processo, tendo

²⁹ ZANDONADE, Adriana; ROSSI, Roberta Lessa. A audiência pública nos processos de elaboração e revisão do plano diretor. *Revista Depoimentos*, n. 11. Vitória, 2007. Disponível em: <http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadepoimentos/n11/4.pdf>. Acesso em 06 jan. 2021.

³⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. TJRN – ACP nº 0816703-75.2020.8.20.5001. Natal, 2020.

³¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. TJRN – ACP nº 0816703-75.2020.8.20.5001. Natal, 2020.

em vista que o Ministério Público não teria comprovado as violações a direitos, como participação popular e danos ambientais.

Dessa maneira, segundo Sadek,³² o Ministério Público, como ator político relevante, possui papel essencial na construção do espaço urbano e na proteção dos direitos da coletividade. Ao propor a mencionada Ação Civil Pública,³³ uma das questões que apontou como violação à legalidade foi justamente a violação ao princípio da participação popular, caso fosse permitida a realização de pré-conferências ou audiências públicas na modalidade virtual, sem que antes houvesse uma prévia preparação e que se esclarecesse o real acesso da população aos sistemas de informática disponíveis, pois, do contrário, limitaria a participação em um processo que deve ser bastante amplo e participativo.

Além disso, argumentou que com a alteração do formato, o trabalho dos delegados restaria prejudicado, uma vez que não basta que se garanta o simples direito de participar do processo como meros expectadores, mas de participar democraticamente das decisões oriundas dessas reuniões, o que restaria prejudicado, pois, de acordo com o *Parquet*, o meio virtual excluiria uma grande parte da população do processo de revisão do Plano Diretor.

O embasamento do Ministério Público do Rio Grande do Norte ao salientar que o meio virtual para realização de audiências públicas ou outras etapas do processo de revisão do Plano Diretor virtualmente viola o direito de participação popular encontra guarida no fato de que a eficácia da utilização de mecanismos participativos de maneira virtual prescinde necessariamente de um debate sobre a exclusão digital, além de contextualizar no cenário brasileiro.

A análise do conceito de exclusão digital, pelo cenário em que está inserida, e pelo seu próprio desenvolvimento histórico, envolve diversas variáveis para que possa ser compreendida, que, de acordo com Gonçalves,³⁴ são o contexto social, econômico e cultural, principalmente considerando sua repercussão na utilização das tecnologias de informação e comunicação, tendo em vista que a partir dessa situação será verificado o sistema de exclusões e opressões que envolve essa temática.

Dessa breve introdução, considerando o duplo conceitual acerca do que seria inclusão e exclusão digital, Buzato³⁵ aponta que esses não devem ser considerados sinônimos de “estar dentro e estar fora”, mas, nesse caso, compreender o

³² SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público Resolutivo. Palestra proferida na Semana do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008.

³³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. TJRN – ACP nº 0816703-75.2020.8.20.5001. Natal, 2020.

³⁴ GONÇALVES, Victor Hugo Pereira. *Inclusão digital como direito fundamental*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

³⁵ BUZATO, Marcelo El Khouri. *Entre a fronteira e a periferia: linguagem e letramento na inclusão digital*. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, 2007.

conceito de inclusão como uma referência à insubordinação às relações de poder, que reproduzem situações de opressão, que se prolongam através de processos de homogeneização.

Nesse momento, é importante observar a exclusão digital considerando o papel do Estado, que pela própria força da lei, tem a obrigação de realizar políticas públicas efetivas sobre esse assunto, e também, considerar os obstáculos para a execução destas.

Gonçalves³⁶ ressalta que os programas brasileiros que possuem como objetivo a concretização da inclusão digital esbarram em um obstáculo estrutural, que diminui a eficácia dessas políticas públicas. A exclusão digital em grande escala no Brasil e na América Latina, de uma maneira geral, especialmente na população mais pobre, é resultado dos interesses de empresas multinacionais, que apenas colaboram para o aumento das desigualdades. Tendo em vista que, diante da exploração majoritária das tecnologias de informação e comunicação por empresas privadas, resta ao Estado tributar essas atividades. Esses tributos não são revertidos em favor dessa população através de melhoria de serviços e nem permitem o acesso de pessoas menos favorecidas às estruturas necessárias para a inclusão digital, o que potencializa o processo de exclusão.

Assim, do ponto de vista econômico, Canclini³⁷ disserta que a exclusão digital é reforçada tanto pela omissão na atuação estatal, como pela prevalência dos interesses de empresas multinacionais. Portanto, a atuação do mercado é que determina quem será incluído ou excluído e a qualidade do serviço, apoiado pela falta de fiscalização do Estado. Dessa maneira, essa divisão que produz a exclusão digital pelo viés econômico deriva do modelo neoliberal de exploração, em que existe uma modernização seletiva, ou seja, as empresas escolhem quem deve, ou não, ter acesso aos serviços, prolongando o *status* de submissão da população a esses grupos.

Partindo para uma análise do ponto de vista cultural da exclusão digital, o principal empecilho para Gonçalves³⁸ se trata do monolinguismo que permeia as tecnologias de informação e comunicação, pois os diversos padrões e denominações desses produtos possuem o idioma de quem os fabrica, que em maior quantidade são os norte-americanos. Logo, diante de um histórico desnível educacional no Brasil, estamos diante de um problema social, que acaba por excluir

³⁶ GONÇALVES, Victor Hugo Pereira. *Inclusão digital como direito fundamental*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

³⁷ CANCLINI, Néstor Garcia. *Diferentes, Desiguais e Desconectados: Mapas da Interculturalidade*. Tradução Luiz Sérgio Henriques. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007. CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. *Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR-UFRJ/ FASE, 1996.

³⁸ GONÇALVES, Victor Hugo Pereira. *Inclusão digital como direito fundamental*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

um grupo grande de pessoas que não tem acesso ao aprendizado de outra língua, de usufruir plenamente da tecnologia, pois estas, predominantemente, possuem padrão em língua inglesa.

A exclusão digital atinge alguns segmentos da sociedade brasileira com mais intensidade pela própria segregação histórica sofrida por esses grupos. Um exemplo disso é o fato que negros no Brasil, pelas desigualdades históricas, possuem menos acesso à internet, como explicita Gonçalves:³⁹

Somente 13,3% dos negros no Brasil, com mais de 10 anos de idade, acessaram a internet, conforme dados do IBGE. Se considerarmos a presença de 50% da população brasileira formada por negros, ou seja, aproximadamente 100 milhões de pessoas. Apenas 13,3 milhões tiveram acesso à internet, maioria internet discada. A escravidão histórica dos negros está por trás tanto da exclusão econômica, social e digital.

O autor ainda ressalta que a exclusão digital vai refletir até nos espaços que as pessoas negras ocupam nas cidades, que é predominantemente favelas e periferias, em que as empresas de telecomunicação sequer fornecem seus serviços com qualidade. Aponta também que a situação das mulheres negras e pobres é ainda pior, pois pela natureza dos serviços que tendem a exercer, como empregada doméstica, tem menos acesso à internet que os homens de mesma idade e condição social.

Além disso, de acordo com análises promovidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),⁴⁰ em pesquisa realizada no ano de 2018, apenas 48,6% dos domicílios brasileiros localizados em perímetros urbanos possuíam microcomputadores, e na área rural o número era ainda menor, chegando a 14,3% dos domicílios com acesso a tal bem.

Ainda na mesma pesquisa, foi apontado que 81,1% dos domicílios localizados na região sul possuem acesso à internet, porém, 52% dos que foram entrevistados alegaram que não utilizam serviços de internet devido ao preço, ou em razão do fato de desconhecê-los como utilizá-los.

Outros dados fornecidos pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC)⁴¹ apontaram que apenas 39% dos entrevistados tinham acesso a computadores de mesa, e só 46% possuíam acesso

³⁹ GONÇALVES, Victor Hugo Pereira. *Inclusão digital como direito fundamental*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 52.

⁴⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). PNAD Contínua 2018: Acesso à Internet e à Televisão e Posse de Telefone Móvel para Celular para Uso Pessoal. Disponível em: <https://bit.ly/2zLfDqR>. Acesso em: 28 jun. 2020.

⁴¹ CETIC. DOMICÍLIOS COM COMPUTADOR, POR TIPO DE COMPUTADOR. Disponível em: <https://bit.ly/3eDgdpw>. Acesso em: 15 maio 2021.

a notebooks. Ademais, outro dado é que apenas 43% da população que possuía renda mensal de até um salário mínimo não tinha acesso a computadores e internet.

Considerando os dados e os fundamentos apresentados, Krause⁴² aponta que a realização de audiências públicas de maneira virtual diminui consideravelmente a capacidade da parcela mais vulnerável de participar do processo de revisão do Plano Diretor, do ponto de vista educacional e financeiro, o que prejudica o direito de participação popular, bem como confirma que o mero acesso à internet não influencia diretamente na sua usabilidade.

Assim, as audiências públicas que têm por objetivo debater questões urbanísticas são essenciais para que os grupos segregados dentro da sociedade possam influenciar nas decisões da Administração Pública e na elaboração do plano diretor. Portanto, Mencio⁴³ reforça que o debate público é primordial, ficando prejudicada a utilização desse instrumento de maneira virtual, pois a parcela menos favorecida financeiramente da população tende a ter menos oportunidade de exercer o direito à participação, em virtude da exclusão digital a que está submetida.

Ademais, o relatório do IPEA⁴⁴ aponta como característica das audiências públicas a necessidade de serem presenciais, pelo contexto de grande exclusão digital no Brasil, tendo em vista que apenas presencialmente os órgãos do Poder Público conseguirão ouvir as manifestações dos diversos atores sociais e, assim, democratizar a decisão discricionária da Administração Pública.

Com a garantia da participação popular prejudicada, o conceito de democracia administrativa apontado por Pessoa⁴⁵ também resta afetado, uma vez que os interesses das minorias não serão postos em debate com a mesma intensidade se forem presenciais, além do fato de que a concretização da democracia administrativa e a utilização dos mecanismos participativos devem ser empregados de maneira ampla e democrática, e a realização virtual afasta a decisão do administrador dos interesses dos administrados, em decorrência da exclusão digital.

Por fim, o objetivo final da democracia administrativa, que é buscar um procedimento administrativo que culmine em uma discricionariedade administrativa legítima, ou seja, nos moldes do que Odete Medauar⁴⁶ dissertou sobre uma

⁴² KRAUSE, M.; MOZZAQUATRO, P. ARSHA. Objeto de aprendizagem móvel adaptado a padrões de usabilidade e acessibilidade. Disponível em: <https://bit.ly/309NBJS>. Acesso em: 04 jun. 2021.

⁴³ MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

⁴⁴ IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal. Relatório de pesquisa. Ipea: Brasília, 2013

⁴⁵ PESSOA, R. S. (2021). Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do direito administrativo. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 8(1), 01-18. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1>.

⁴⁶ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

legitimidade fundada na participação cooperativa entre administrador e cidadão, no caso das realizações de audiências públicas virtuais, diante do grande cenário de exclusão digital, esses mecanismos participativos não conseguem canalizar a vontade social, especialmente das minorias, e, assim, a decisão do administrador também restará prejudicada quanto à legitimidade, concretizando a violação ao direito de participação popular. Por essa razão, por mais que estejamos em um contexto de pandemia, não justifica a utilização desses mecanismos participativos de maneira virtual, pois o direito à participação popular acaba violado.

No caso em apreço, na sentença,⁴⁷ o argumento apresentado foi de que a democratização do acesso à internet, em conjunto com as mudanças trazidas pela pandemia de covid-19, teria ampliado a participação popular, em decorrência do aumento da utilização de plataformas de comunicação, como podemos observar:

No caso vertente, a adoção do formato virtual para realização da pré-conferência não violou os princípios republicano, democrático e da participação popular, uma vez, com a democratização do acesso à internet e diante das mudanças comportamentais ocasionadas pela pandemia do covid-19, observou-se o aumento da participação popular através das ferramentas disponibilizadas nas diversas plataformas.

Diante dessas questões, por mais que o entendimento do juízo de primeiro grau não tenha sido de que a realização de audiências públicas de maneira virtual prejudica o direito de participação popular, através da visão de Cardoso e Ribeiro,⁴⁸ podemos identificar que o Ministério Público cumpriu seu papel constitucional de resguardar os direitos fundamentais, ressaltando sua importância enquanto agente na produção do espaço urbano, na busca pela garantia dos princípios democráticos e, no caso, especialmente, da participação popular para a construção de uma gestão democrática das cidades.

Concluindo, a legislação em matéria urbanística, através de órgãos como o Ministério Público, possui uma capacidade repressiva, com o poder de direcionar o desenvolvimento urbano, e, assim, evitando que os agentes do mercado fundiário influenciem na alteração dessa legislação em favor de seus interesses, dessa forma, reforçando o papel central na produção do espaço urbano. Logo, no caso da revisão do Plano Diretor de Natal, a judicialização da matéria tratada nesse ponto foi crucial na tentativa de garantia do direito de participação popular, mesmo que no primeiro grau o juízo não tenha entendido que efetivamente ocorreu uma violação.

⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. TJRN – ACP nº 0816703-75.2020.8.20.5001. Natal, 2020.

⁴⁸ CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. *Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR-UFRJ/FASE, 1996.

4 Conclusão

Podemos concluir que o Direito Administrativo deve desempenhar um papel central na consolidação do Estado Democrático de direito no país, sempre ressaltando o caráter democrático das ações da Administração Pública. Para tanto, necessariamente deve haver uma aproximação com os valores democráticos, que recentemente tem sido prejudicada, tendo em vista a abordagem neoliberal, responsável por um maior gerencialismo na Administração Pública, afastando os cidadãos do centro das decisões.

Dessa maneira, mais do que nunca, diante da realidade da pandemia de covid-19, o Direito Administrativo deve se aproximar dos princípios constitucionais, e democráticos, prezando pela concretização da democracia participativa, privilegiando interesses econômicos e políticos das minorias, não funcionando através de lógicas neoliberais contrárias ao interesse público.

Assim, a garantia da participação popular por meio de instrumentos participativos é essencial, por exemplo, na elaboração de Planos Diretores, para que realmente haja uma gestão democrática da cidade, pois, só por meio desses mecanismos que os interesses de classes menos favorecidas serão ouvidos.

Logo, é primordial que esses instrumentos possam ser utilizados de maneira a proporcionar o maior número de participantes, e por mais que a pandemia seja um fator limitante para realização presencial, não quer dizer que a forma virtual seja a melhor forma de continuar os processos, pois ficou evidenciado que prejuízos serão causados para o direito de participação popular, em decorrência do alto grau de exclusão digital no Brasil.

A realização de audiências públicas de maneira virtual causará problemas, inclusive, para o que conceituamos como democracia administrativa, uma vez que a população diminuirá sua participação nos processos de decisão, visto que grande parte dos interessados não tem acesso às ferramentas de comunicação, portanto, o papel da sociedade de limitar a discricionariedade do poder da administração na elaboração das políticas públicas também será afetado.

O papel fiscalizador do Ministério Público dentro desse contexto de elaboração da legislação urbanística coloca a instituição em um patamar de importância, visto que possui uma atuação central para evitar que direitos e garantias constitucionais sejam violados, especificamente no caso do presente trabalho da participação popular dentro do processo de revisão do Plano Diretor de Natal.

Pelo seu poder atribuído pela Constituição, através dos mecanismos disponíveis, como a Ação Civil Pública, o Ministério Público se torna um agente responsável pela construção do espaço urbano, nos moldes das garantias constitucionais e do Estatuto da Cidade, e considerando que o Plano Diretor é uma lei de grande importância, por consequência necessita que haja um processo participativo com a

garantia da participação popular, posto que a gama de direitos que abarca é muito ampla e atinge um grande número de pessoas; uma decisão administrativa dessa magnitude deve buscar o máximo de legitimidade.

Assim, só por meio da participação dos cidadãos na confecção da decisão discricionária, por meio dos mecanismos participativos e democráticos que será possível filtrar a legitimidade que vem da sociedade para embasar a decisão do administrador público. Dessa forma, o Ministério Público de Natal, ao intervir no processo, entendendo que a utilização das audiências públicas de forma virtual prejudicariam a participação popular, foi essencial para que esse assunto passasse a ter uma visibilidade mais ampla, no intuito de resguardar esse direito, pois, por mais que a pandemia inviabilize momentaneamente a realização de audiências públicas presenciais, é o método mais eficaz. A democracia administrativa não pode ser colocada em segundo plano e terminar por possibilitar decisões unilaterais, repletas de subjetivismo e elitismo, forjados na lógica neoliberal e autoritária, tão enraizada na história institucional do Direito Administrativo brasileiro.

Public hearings, Master Plan and democratic participation in the covid-19 pandemic: considerations from the Public Attorney's office acting on the revision of the Natal/RN Master Plan case.

Abstract: This research proposes to discuss popular participation in this pandemic moment of covid-19 considering the limitations caused by the spread of the virus, which made presential meetings impossible, and generated some impacts on areas of the law, thus, we problematized the realization of virtual public hearings with the panorama of digital exclusion and the job of the institutions of the justice systems. That said, the main objective of the present work is analyze in what extent the acting of the Public Attorney's office implicates in the guaranty of public participation on the virtual public hearings, considering the pandemic context. Based on this assumptions, this research has exploratory nature, using the hypothetical-deductive method, proceeds on bibliographic and documentary survey about the theme, intending to understand the doctrinal and legal framework that leded to the context in analysis. Concluded that, despites the limitations of the pandemic, the administrative democracy can't be left behind, allowing that the neoliberal logics continues to produce more discretionary decisions that segregates the interests of the minorities, therefore, the intervention of the Public Attorney's Office is essential to guaranty the popular participation right, as well as the effectuation of the administrative democracy.

Keywords: Administrative Democracy. Public Hearings. Digital Exclusion. Pandemic. Neoliberal Logics.

Referências

BIM, Eduardo Fortunato. *Audiências públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. STJ – SLS: 2741 RN 2020/0148967-9, Relator: Ministro João Otávio De Noronha, Data de Publicação: DJ 04/08/2020.

- BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. TJRN – ACP nº 0816703-75.2020.8.20.5001. Natal, 2020.
- BUZATO, Marcelo El Khouri. *Entre a fronteira e a periferia: linguagem e letramento na inclusão digital*. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, 2007.
- CANCLINI, Néstor Garcia. *Diferentes, desiguais e desconectados: mapas da interculturalidade*. Tradução Luiz Sérgio Henriques. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007.
- CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. *Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR-UFRJ/ FASE, 1996.
- CASARA, Rubens R R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- CETIC. Domicílios com computador, por tipo de computador. Disponível: <https://bit.ly/3eDgdpw>. Acesso em: 15 maio 2021.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *A cruel pedagogia do vírus*. Boitempo Editorial, 2020.
- GONÇALVES, Victor Hugo Pereira. *Inclusão digital como direito fundamental*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.
- HAMEL, Márcio Renan. O Estatuto das Cidades e o princípio da participação popular: uma análise da política deliberativa de Habermas para o desenvolvimento. *Revista Urutágua*, n. 18. Maringá, 2009. Disponível em: <http://ojs.uem.br/ojs/index.php/Urutagua/article/viewFile/4989/4049>. Acesso em: 03 fev. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD Contínua 2018*: acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel para celular para uso pessoal. Disponível em: <https://bit.ly/2zLfDqR>. Acesso em: 28 jun. 2020.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal*. Relatório de pesquisa. Ipea, Brasília, 2013.
- JORDÃO, Eduardo. The tree dimensions of administrative law. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 19, n. 75, jan./mar. 2019.
- KRAUSE, M.; MOZZAQUATRO, P. ARSHA. *Objeto de aprendizagem móvel adaptado a padrões de usabilidade e acessibilidade*. Disponível em: <https://bit.ly/309NBjS>. Acesso em: 04 jun. 2021.
- LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. 5. ed. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar, v. 231, jan./mar. 2003.
- NETTO, Luísa Cristina Pinto e. *Participação administrativa procedimental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- PESSOA, R. S. (2021). Apontamentos para uma democracia administrativa: a dimensão política do Direito Administrativo. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 8(1), 01-18. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1p01-18>.
- POPPER, Karl R. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 2008.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. Palestra proferida na Semana do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2008.

SILVA, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Direito Administrativo entre os clips e os negócios. *In: Fórum Administrativo – Direito Público*, Belo Horizonte, Editora Fórum, Ano 9, n. 100, jun. 2009.

ZANDONADE, Adriana; ROSSI, Roberta Lessa. A audiência pública nos processos de elaboração e revisão do plano diretor. *Revista Depoimentos*. n. 11. Vitória, 2007. Disponível em: <http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadepoimentos/n11/4.pdf>. Acesso em 06 jan. 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VILELA, Ruan Didier Bruzaca Almeida; ANDRADE, Artur Cantanhede de. Audiências públicas virtuais, Plano Diretor e participação democrática na pandemia de covid-19: considerações a partir da atuação do Ministério Público no caso da Revisão do Plano Diretor de Natal/RN. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 81-103, jul./dez. 2021.
