

A COVID-19 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NO BRASIL: REFLEXOS PRÁTICOS NAS REVISÕES DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS
COVID-19 AND DEMOCRATIC CITY MANAGEMENT IN BRAZIL: PRACTICAL REFLECTIONS IN THE REVIEWS OF BRAZILIAN MUNICIPAL DIRECTORS' PLANS

Gina Marcílio Pompeu

Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Universidade de Lisboa, Portugal (2017). Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestrado em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Advogada. Coordenadora e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, Mestrado e Doutorado (MINTER / DINTER) UNIFOR - CIESA. Analista Legislativo Advogada NSP 23 da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. Coordenadora do grupo de pesquisas REPJAAL, Relações econômicas, Políticas, Jurídicas e Ambientais da América Latina cadastrado no CNPQ. Líder do CELA, Centro de Estudos Latino-Americano da Universidade de Fortaleza. Membro da Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia <http://red-idd.com/>. Ceará (Brasil).

Email: ginapompeu@unifor.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5158462383888889>

Pedro C. Neto Rocha

Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Exerceu a função de assessor parlamentar junto à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Coordenador Acadêmico para Publicações da Escola Superior de Advocacia (ESA-CE). Advogado especializado em Direito Público, com ênfase em Direito Urbanístico e Planejamento Urbano. Atualmente ocupa o cargo de Secretário Executivo do Gabinete do Prefeito de Fortaleza, Estado do Ceará. Ceará (Brasil).

E-mail: rochaneto.pedro@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2279721072173363>

Submissão: 02.06.2020.

Aprovação: 19.11.2020.

RESUMO

O final da segunda década do séc. XXI ficará marcada na história da humanidade pela “grande guerra sanitária” travada contra o SAR-CoV-2, ou somente, COVID-19, que dentre muitos efeitos catastróficos fez as diversas economias do mundo pararem e ressignificarem fundamentos e axiomas da sociedade moderna. No Brasil, a evolução da contaminação demonstra a relação entre a disseminação do novo coronavírus e a conformação das cidades. Entretanto, a política de

desenvolvimento urbano implementada pelas diretrizes previstas no Plano Diretor tem a capacidade de modificar a realidade das cidades e dos seus cidadãos. Com efeito, os planos diretores municipais devem ser revistos, pelo menos a cada dez anos, e têm que emergir ao mundo jurídico a partir do efetivo processo participativo. Nesse sentido, o artigo propõe-se analisar os efeitos da pandemia da COVID-19 e a gestão democrática da cidade no Brasil, em especial, nas revisões dos planos diretores municipais. A metodologia parte de pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, natureza teórica fundamentada na teoria crítica. Constata-se que a efetiva participação social é imprescindível para construção da polis, pautada na garantia do Direito à Cidade para todos os cidadãos. Conclui-se que as restrições impostas com fito de mitigar os efeitos da pandemia da COVID-19 são capazes de restringir a participação presencial da população nas etapas do processo revisório do plano diretor. Conclui-se, ainda, que se faz necessária a alteração do Estatuto da Cidade, com objetivo de atualizar a norma urbanística à realidade social vivenciada no séc. XXI.

PALAVRAS-CHAVE: Pandemia da COVID-19; Gestão democrática da cidade; Alterações no Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The end of the second decade of the century. XXI will be marked in the history of mankind by the “great sanitary war” waged against SAR-CoV-2, or just, COVID-19, which among many catastrophic effects caused the different economies of the world to stop and resignify the foundations and axioms of modern society. In Brazil, the evolution of contamination demonstrates the relationship between the spread of the new coronavirus and the conformation of cities. However, the urban development policy implemented by the guidelines provided for in the Master Plan has the capacity to change the reality of cities and their citizens. In effect, the municipal master plans must be reviewed, at least every ten years, and have to emerge to the legal world from the effective participatory process. In this sense, the article proposes to analyze the effects of the COVID-19 pandemic and the democratic management of the city in Brazil, especially in the revisions of the municipal master plans. The methodology starts from bibliographic and documentary research, with a qualitative approach, theoretical nature based on critical theory. It appears that effective social participation is essential for the construction of the polis, based on guaranteeing the Right to the City for all citizens. It is concluded that the restrictions imposed in order to mitigate the effects of the COVID-19 pandemic are capable of restricting the presence of the population in the stages of the review process of the master plan. It is also concluded that it is necessary to change the City Statute, in order to update the urbanistic norm to the social reality experienced in the century. XXI.

KEYWORDS: COVID-19 pandemic; State of exception; Changes to the City Statute.

INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 revelou inúmeras fragilidades em relação ao modelo de sociedade moderna. No entanto, uma vulnerabilidade prepondera em todos os continentes e em

todos os modelos de governo, independentemente do matiz ideológico: a conformação das cidades mundiais. A densidade populacional exacerbada encravada em pequenas porções de terra urbanizada apresenta-se como catalisador para disseminar a contaminação do novo coronavírus.

Por outro lado, mas não menos obscuro, temos a realidade agônica da falta de efetividade do patamar mínimo civilizatório vivenciado em nações subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil. Por certo, a população citadina desses países convive com a histórica falta de infraestruturas urbanas e o déficit habitacional, bem como a triste realidade das moradias em assentamentos precários. Pode-se afirmar que esses fatores se apresentam como vetores para as diversas mazelas urbanas, notadamente, os casos de *doenças arboviróticas*, tais como a dengue, Zika vírus, chikungunya, febre amarela etc., assim como a transmissão de *vírus influenza*, por exemplo a H1N1, e demais gripes e epidemias sazonais.

A partir dessas afirmações, o presente estudo justifica-se com base em dois pontos cruciais: (a) a observação do agravamento da pandemia por COVID-19 no mundo, bem como no Brasil. Além disso, observam-se as medidas restritivas impostas, voltadas a enfrentar e mitigar os efeitos prejudiciais à saúde da população mundial, espelhadas pelas autoridades federais, estaduais e municipais; (b) a obrigatoriedade de garantir a gestão democrática da cidade na consecução dos diversos diplomas legais municipais voltados ao planejamento da polis, notadamente os processos de revisão de Planos Diretores, pelo menos, a cada dez anos, por determinação do Estatuto da Cidade.

Diante das colocações, o artigo destina-se a demonstrar os efeitos da pandemia da COVID-19 perante a efetividade do princípio da Gestão Democrática da Cidade. Para tanto, observar-se-ão os reflexos práticos nas revisões dos planos diretores municipais nas cidades sob a égide de estado de calamidade, ou emergência em saúde, decorrente do quadro de enfrentamento do novo coronavírus.

Dessa forma, este estudo divide-se em três cenas distintas, as quais seguem uma linha de pensamento único que conduz à visão sistêmica. Na cena inicial, apresentam-se os conceitos de estado de exceção e o contexto atual vivenciado com a pandemia da COVID-19 em solo brasileiro. Na sequência, são abordadas as nuances da gestão democrática da cidade e a obrigatoriedade de revisão dos planos diretores municipais a partir dos ditames constitucionais e das normas correlatas. E, por fim, investigar-se-á a capacidade de efetivação do Princípio da Gestão Democrática da Cidade em tempos de pandemia, de modo a verificar a possibilidade de

responsabilização do gestor público municipal, quando não iniciar ou concluir o processo de revisão do plano diretor em estados de calamidade pública ou emergência em saúde.

Neste artigo realiza-se pesquisa com abordagem metodológica qualitativa e orientação epistemológica na teoria crítica, bem como estudo bibliográfico e documental. Outrossim, congrega teoria e práxis, ao articular os conhecimentos culturais e científicos existentes sobre a temática do Direito Constitucional Brasileiro, Direito Urbanístico, Direito Municipal e Sociologia Urbana.

1 O ESTADO DE EXCEÇÃO E A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL

O arcabouço jurídico-administrativo constitucional ambiciona a construção de uma conjuntura de estabilidade entre os interesses Públicos e Privados, de modo a proporcionar um adequado convívio entre os diversos atores sociais. Entretanto, episódios de elevada gravidade e relevante urgência podem suscitar sobre esse sistema uma circunstância de anormalidade, a qual vedaria o regular funcionamento do arranjo constitucional.

Nesta senda, com fundamento no pensamento de Carl Schmitt, é possível reconhecer a instalação de um estado de exceção como uma resposta institucional à ocorrência de um episódio até então imprevisível pela ordem jurídica, o qual, devido à sua gravidade, apresenta-se como um risco para a ordem pública, e cujo remédio não será encontrado na mera subsunção dos fatos à normativa já existente. Assim, o filósofo entende que, diante de tal rompimento com a normalidade, cabe ao Estado o dever de tomar as medidas necessárias para assegurar o restabelecimento da paz social (SCHMITT, 2006).

No entanto, é preciso adotar as precauções legais para que o estado de exceção que, tanto acerba os poderes do Executivo em detrimento das liberdades individuais, e, concomitantemente, distorce as linhas que dividem a política do Direito, não se torne o paradigma de governabilidade. Desta forma é preciso definir um tempo, um lugar, um sentido e uma forma para a instalação de um estado de exceção (AGAMBEN, 2004).

Diante desse enquadramento, a norma prevê o estabelecimento de um estado de exceção como instrumento normativo adequado para a reconstrução da normalidade jurídico-administrativa, uma vez que a realidade fática impõe ao Poder Público a necessidade de empregar providências corretivas excepcionais para a retomada da ordem legal.

Nesta linha de pensar, o estado de exceção, com fulcro na concepção de predominância do interesse público sobre o interesse privado, oportuniza ao governo, em regra, instituir

dispositivos legais que limitem provisoriamente a abrangência e o gozo de certos direitos, e garantias fundamentais, além de refrear a separação entre os poderes, tudo com o fito de salvaguardar as instituições democráticas e debelar um quadro grave e iminente de instabilidade social. Destarte, evidencia-se que a contrapartida exigida pelo Estado, para assegurar a proteção da vida de seus cidadãos, seria a redução das liberdades individuais (WERMUTHM; BOLZAN DE MORAIS, 2020).

Atentando-se, especificamente, ao regime constitucional pátrio, os arts. 136 e 137 da Constituição da República Federativa do Brasil, que regulam, respectivamente, o Estado de Defesa e Estado de Sítio, exemplificam instrumentos normativos cabíveis em circunstâncias de exceção, cujos gatilhos autorizativos para sua decretação seriam, de forma mais abrangente, a defesa do Estado e das instituições democráticas, e, especificamente, o restabelecimento da ordem pública ou paz social.

Não obstante, diante da aplicação do método Hermenêutico-Concretizador, a interpretação do texto constitucional faz possível depreender a existência de um outro dispositivo aplicável em conjunturas de anormalidade institucional e social, qual seja: a Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN.

A fundamentação jurídica para o estabelecimento da Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional encontraria arrimo no dever do Estado de garantir o direito social à saúde para todos os cidadãos, consoante o art. 196 da Lei Maior. Ademais, tal incumbência estatal desdobra-se na obrigação do ente público de executar ações de vigilância epidemiológica, conforme inciso II, do art. 200, da Constituição Federal de 1988 e § 2º, do art. 6º, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990).

Com alicerce na Portaria nº 2.472, de 31 de agosto de 2010, expedida pelo Ministério da Saúde, é possível definir, com base no Regulamento Sanitário Internacional 2005 (RSI), a terminologia de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional como um fenômeno que implique perigo de disseminação de doenças para mais de uma Unidade Federativa, de modo a requerer uma rápida resposta nacional (BRASIL, 2010; OMS, 2005).

Por sua vez, a declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional foi regulamentada pelo Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, o qual estabelece que estaria autorizada a declaração de ESPIN em situações epidemiológicas, de desastre ou de desassistência

à população, em que se faça necessária a imediata execução de ações de controle e prevenção de danos à saúde pública (BRASIL, 2011).

Desta forma, estabelece-se um dever do Estado de adotar ações que resguardem a saúde pública, o que pode significar a tomada de providências que impliquem no afrouxamento da separação dos poderes e na limitação de certos direitos e garantias fundamentais, tais como a imposição de isolamento ou quarentena, de internação compulsória e de ingresso forçado em imóveis privados, o que acabaria por caracterizar uma espécie de estado de exceção em nome da saúde pública (VENTURA, 2009).

Diante do exposto, é possível identificar uma correspondência dialética entre a hipótese de decretação, pelo Poder Executivo, de um estado de exceção em nome da saúde pública e o atual contexto de reação institucional face à pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

Em dezembro de 2019, na província de Wuhan, na China, foram registrados episódios de uma nova Síndrome Respiratória Aguda Grave associada ao Coronavírus (SARS-CoV-2), a qual, em razão do seu elevado índice de contágio, levou a Organização Mundial da Saúde - OMS a decretar Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional em 30 de janeiro de 2020. Ante a agravação do quadro de contágio do vírus,

já em 11 de março de 2020, a OMS decretou estado de pandemia, o que implica que a disseminação mundial da nova doença adquiriu caráter global, ao ser evidenciada sua transmissão sustentada por diferentes continentes.

Especificamente no que tange a conjuntura nacional, previamente ao presente cenário de pandemia mundial, a legislação pátria já continha dispositivos normativos para lidar com tal contexto. Por meio do Decreto Legislativo nº 395, de 9 de julho de 2009, que aprova o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional 2005, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial da Saúde, em 23 de maio de 2005, formou-se um arcabouço legal para situações de alerta e resposta à epidemia (BRASIL, 2005). E, por intermédio do Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, previu-se um critério claro e objetivo para definir quais circunstâncias se enquadram como situações epidemiológicas (BRASIL, 2011).

Ante a detecção do elevado risco de propagação e contaminação pela COVID-19, em 4 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde, por via da Portaria nº 188/GM/MS, decretou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, em razão da Infecção Humana pelo novo coronavírus (BRASIL, 2020a). Prontamente, em 6 de fevereiro de 2020, expediu-se a Lei nº

13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a qual assinala as medidas para o enfrentamento da ESPIN, e, assim, concebeu-se uma estrutura normativa brasileira para responder ao risco apresentado pela pandemia (BRASIL, 2020b).

Nesse sentido, a Lei nº 13.979/20, logo no início de seu texto, enfatiza que as medidas e restrições por ela determinadas serão norteadas pelo conceito de proteção da coletividade, o que denota uma deferência ao *princípio da supremacia do interesse público* sobre o particular, e, conseqüentemente, indica a perspectiva de que as diligências adotadas em prol da ordem pública e paz social, em circunstâncias específicas, poderão ter precedência sobre os direitos e garantias individuais.

Conquanto, a legislação em análise igualmente impõe limitações às restrições que podem ser estabelecidas, dentre as quais se destaca a exigência prévia de que as medidas formalizadas possuam embasamento científico e que, concomitantemente, observem o princípio constitucional da Dignidade da Pessoa Humana.

Destarte, identifica-se que as medidas de enfrentamento a Emergência em Saúde Pública franqueadas pela nova Lei, claramente, detêm a predisposição de constranger os direitos e garantias fundamentais do cidadão em benefício do interesse da coletividade, como se evidencia na admissão de ações de isolamento, quarentena, restrição à locomoção intermunicipal e requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas. Isto posto, a implementação dessas medidas tem por consequência a reprodução de um quadro equivalente a um estado de exceção de saúde pública, cujas implicações estão limitadas no tempo e no espaço, de modo a perdurarem somente até o momento em que a ESPIN subsista.

O acelerado avanço do contágio da COVID-19 no território brasileiro ratificou a estratégia de isolamento e distanciamento social implantada pela Lei nº 13.979/20, uma vez que é possível identificar tendência do vírus a apresentar uma proliferação de caráter exponencial em cidades densamente povoadas. Tal cenário pode ser visualmente demonstrado por meio da utilização dos dados consolidados pela plataforma colaborativa *Brasil.Io*, a partir das informações fornecidas pelas Secretarias de Saúde Estaduais (JUSTEN *et al*, 2020) (Gráfico 01). Entretanto, é pertinente destacar que subsiste direta relação entre a quantidade aplicada de testes para diagnóstico da COVID-19 em determinada população e o número de casos confirmados. Assim, com a esperada redução dos quadros de subnotificação os dados apresentados podem ser alterados.

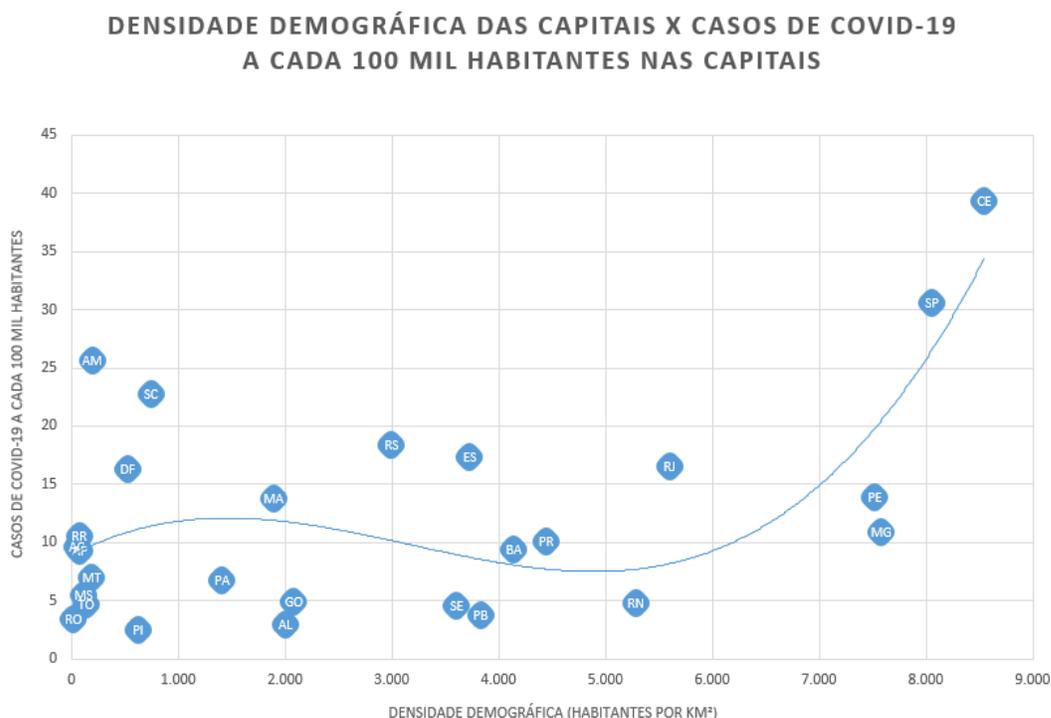


Gráfico 01 – Densidade demográfica das capitais X Casos de COVID-19 a cada 100 mil habitantes nas capitais. Fonte: IBGE (2019), Plataforma colaborativa Brasil.IO e Secretarias de Saúde estaduais (JUSTEN *et al*, 2020). Elaborado pelos autores, com dados capturados em 07 de abril de 2020. Importação dos dados feita em 08 de abril de 2020 às 21:37:07.

Desta feita, diante da atual conjuntura nacional, faz-se concebível teorizar que a execução das medidas de enfrentamento à pandemia da COVID-19 suscita a instalação de um estado de exceção temporário, cuja diretriz consistiria na restrição às liberdades fundamentais em prol do restabelecimento da saúde pública.

Em seguida, a próxima cena se debruçará sobre a gestão democrática da cidade e a revisão dos planos diretores municipais no Brasil, de maneira a evidenciar a centralidade de tal princípio para todo o procedimento de elaboração dos planos diretores e, concomitantemente, analisar o papel desempenhado pela participação popular nesse processo.

2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E A REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS NO BRASIL.

Momentos como este vivenciado pela ocorrência de pandemia com consequências inimagináveis para população mundial fazem com que os gestores urbanos sejam postos à prova quando da tomada de decisão, pois se defrontam com adversidades de difícil solução em um pequeno espaço de tempo, em que o tempo-resposta constitui fator decisivo para o futuro da humanidade, em especial, da população mais vulnerável das grandes cidades.

Assim sendo, afirma-se que o desenho urbano e a conformação das cidades apresentam-se enquanto matérias urgentes a serem enfrentadas tanto pelo Poder Público municipal, como por todos os atores sociais que compõem a teia urbana, ambos imbuídos dos melhores sentimentos voltados a garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, assim, capazes de gerar o bem-estar urbano para todos cidadãos dessa e das próximas gerações, que, porventura ou infortúnio, possam defrontar-se com pandemias de igual ou superior magnitude que a COVID-19.

À luz da verdade, o neoconstitucionalismo brasileiro instaurado a partir da Constituição Federal de 1988 revelou-se como “divisor de águas” para a urbe, haja vista a constitucionalização do Direito à Cidade, notadamente por meio dos arts. 182 e 183 da CRFB. Afinal, a força normativa da Constituição empregou importante envergadura a todos os direitos básicos dispostos aos cidadãos, a fim de garantir não só o acesso à cidade, mas de conviver com dignidade em solo urbano (ROCHA NETO, 2019).

Dito isso, revela-se a proeminência das políticas de desenvolvimento urbano implementadas no âmbito municipal, disciplinadas pelas regras gerais da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (EC/2001), bem como pelo instrumento básico da política local de desenvolvimento e expansão urbana, o Plano Diretor (PD). Com efeito, este último, por força constitucional, apresenta-se como obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, o que se reflete em 1.784 municípios, assim, mais de 32% das cidades do Brasil enquadram-se na obrigatoriedade de editar e, no tempo certo, revisar os devidos planos diretores (IBGE, 2019).

De fato, o planejamento urbano deve ser executado pelo ente municipal, mas esse não pode fazê-lo a seu bel-prazer ou ainda em afronta aos regramentos da Constituição Cidadã e do Estatuto da Cidade. Em suma, o EC/2001 elenca diretrizes básicas a serem observadas pelo Poder Público, quando da elaboração das políticas urbanas, notadamente a salvaguarda à gestão democrática da cidade. Assim sendo, ser defeso aos decisores públicos obstaculizar a efetiva participação e colaboração cidadã nos diversos instrumentos de planejamento da cidade, particularmente, o Plano Diretor (PUERTA DOS SANTOS; DE SOUZA PINTO, 2019).

Essa visão se acentua por meio da preconização do Princípio Democrático e da Soberania Popular corolários do Estado Democrático de Direito, haja vista que a Constituição deve ser encarada como filtro e balizador de todas as normas infraconstitucionais (BARROSO, 2018). Com efeito, as normas que dissertem sobre a política de desenvolvimento e expansão urbana, que

dão efetividade ao bloco de direitos difusos instituídos para “ao fim e ao cabo” proporcionar à função social da cidade, devem ser erguidas sobre uma pilastra mestra, a efetiva participação popular.

Fica evidente que a gestão democrática da cidade não pode ser encarada como “receita de bolo” ou ainda como “mera formalidade”, mas sim como farol a ser perseguido por todos que querem construir uma cidade conectada com os anseios e esperanças da população cidadina. Em sentido mais estrito, afirma-se que os instrumentos elencados no art. 43 do EC/2001 não representam a totalidade dos meios dispostos a dar “vez e voz” aos indivíduos urbanos, mas rol exemplificativo dos mecanismos, testados até o início desse século que se encontram predispostos a dar, minimamente, ao cidadão a condição de expor os problemas e apontar soluções da vida urbana.

Deste modo, o Estatuto da Cidade – mesmo que vanguardista para a época – não poderia prever as mudanças do sujeito cognoscente e as suas capacidades cognitivas da sociedade do século XXI, em que a interação social por meio da internet, particularmente, as comunicações através das redes sociais, bem como dos aplicativos multiplataforma de troca de mensagens instantâneas, chamadas de voz e vídeo, tão explorados nesses momentos de isolamento social, como meio de contenção da pandemia da COVID-19.

Evidente que se deve assegurar a auscultação dos mais diferentes, e até mesmo conflitantes, interesses que cercam as cidades. Entretanto, necessita-se ampliar os *loci* de discussão e os instrumentos de participação e controle social, buscando, através da equidade de possibilidades, garantir a efetiva cooperação para construção de cidades mais justas, seguras, resilientes e sustentáveis, como bem preconiza o ODS 11 da Agenda 2030.

Deve-se registrar que a despeito de termos variados modais de interações sociais, o planejamento urbano brasileiro, ainda tão marcado pela chaga social da desigualdade (social, cultural e econômica), não pode se afastar das discussões presenciais, seja nos debates territoriais ou ainda nos grupos temáticos, pois a gestão democrática da cidade necessita da construção “de perto e de dentro”, a fim de captar as problemáticas e potencialidades de cada porção da cidade, por meio do olhar do “cidadão urbano” (MAGNANI, 2002).

Em sentido mais estrito, deve-se ressaltar que se passaram dezenove anos da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, em que os planos diretores dos mais diferentes municípios passaram a tê-lo como referencial normativo a ser perseguido e sincronizados aos ditames locais. Dentro

desse cenário, acha-se inserida a necessidade de revisar os planos diretores municipais que alcançaram ou estão prestes a atingir o decênio previsto no §3º do art. 40 da Lei do Meio Ambiente Artificial (FIORILLO; FERREIRA, 2014).

Com isso, os decisores políticos municipais, quando da execução da revisão do PD, devem proporcionar ambientes reais e convidativos para a participação popular, notadamente, as audiências públicas e debates que congreguem a mais ampla representatividade das forças sociais, do mesmo modo, os indivíduos urbanos de maneira geral. Outrossim, deve-se atentar para criar e ampliar os meios informacionais, bem como proporcionar o acesso amplo e irrestrito de todos os produtos advindos dessa construção colaborativa da cidade. Ademais, destaca-se, ainda, que o Chefe do Poder Executivo municipal, que não oportunizar os meios necessários para a revisão do Plano Diretor dentro do prazo de dez anos, está passível de responder por ato de improbidade administrativa, como preconiza o inciso VII do art. 52 do Estatuto da Cidade.

À luz da verdade, deve-se atentar que a expressão “deixar de tomar as providências necessárias” tende a ser lacunosa e bastante subjetiva, haja vista que não define as balizas normativas. Para tanto, com o fito de melhor compreender a expressão em comento, sustenta-se que se enquadra nos parâmetros da norma cogente impressa na parte inicial do inciso VII do art. 52, do Estatuto da Cidade, quando diz: o gestor municipal, que no decorrer do mandato de sua competência, antecedente ao decênio para consecução do processo revisório do plano diretor municipal, não envidar os esforços necessários para alicerçar a metodologia participativa de elaboração, discussão e deliberação do plano diretor, haja vista configurar-se em ato de afronta direta à função social da cidade e ao interesse público municipal.

Alia-se a isso, com escopo de complementar a conceituação acima, que se entende por esforços minimamente necessários: (a) a instituição de organismo participativo, apto a congregar representantes do Poder Público e da sociedade civil institucionalizada ou não, de forma paritária, habilitados a propor, acompanhar e fiscalizar todas as fases de revisão do plano diretor municipal; (b) a contratação de estudos preliminares objetivando o diagnóstico científico das áreas rurais, ambientais e construídas, bem como que revelem e discriminem as variadas idiosincrasias dos territórios, prioritariamente, as áreas mais vulneráveis da polis.

Como se observa, a gestão democrática da cidade caracteriza-se como instituto fundante do planejamento, execução e fiscalização das políticas de desenvolvimento urbano, assim sendo, é defeso aos gestores públicos municipais a criação de óbices à efetiva participação popular e o

controle social das ações que importem a garantia do Direito à Cidade. De igual forma, afirma-se a obrigatoriedade à formatação de ambientes participativos que conclamam a população a “co-criar” a cidade, que possam elaborar soluções aplicáveis às problemáticas, bem como capazes de ampliar as potencialidades dos mais diversos espaços urbanos que compõem a cidade (RIBAS, 2015).

Como decorrência, deve-se valorizar e ampliar as diversas formas de participação da sociedade do século XXI, presencial e virtual. Entretanto, não se pode acreditar, por ora, que a sociedade brasileira estaria preparada para a construção do futuro da cidade, tão somente pela discussão e colaboração virtual. Nessa linha de pensar, soa como presunçoso e anacrônico defender que as plenárias presenciais, tão somente, conseguem congregam as formas de relação dos indivíduos dessa “sociedade em rede”, as formas de consumir e difundir informações a alcançarem patamares jamais vislumbrados. A noção de tempo-espaço encontra-se relativizada a partir da utilização dos diversos modais comunicacionais da sociedade em rede.

Em razão dessas particularidades, acredita-se que a pandemia da COVID-19 desponta como exponencial laboratório social da sociedade hodierna, em que as formas participativas estão no rol de institutos a sofrer os reveses desse período sombrio para humanidade, fundamentalmente, os habitantes das cidades que devem ou estão a passar por processo de revisão dos planos diretores. Com efeito, a comunicação virtual está disseminada, entretanto, não consegue chegar em todas as casas brasileiras, bem como não conseguem chegar com o mesmo grau de absorção das informações. Por outro lado, agregação presencial de pessoas perpassa por características básicas: interação social; proximidade pessoal; acima de tudo, aglomeração de indivíduos. Essa última, em total desacordo com as recomendações dos mais diferentes especialistas sobre o contágio de COVID-19 (DE CARVALHO *et al.*, 2020).

Nesse sentido, a próxima cena tende a tentar descortinar o imbróglio jurídico, social e médico postos à prova pela relação gestão democrática da cidade x COVID-19. Para tanto, a próxima cena tentará responder os questionamentos fundantes deste artigo: *(a) como garantir a efetividade do princípio da Gestão Democrática da Cidade nas revisões dos planos diretores em tempos de pandemia pela COVID-19?; (b) O gestor público municipal pode ser responsabilizado por não iniciar ou concluir o processo de revisão do plano diretor em tempos de estado de calamidade pública ou emergência em saúde que importem em limitações restritivas à*

participação popular presencial, no caso, pandemia pela COVID-19?. Desafios hodiernos, mas com reflexos futuros.

3 A REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS EM CENÁRIO DE PANDEMIA DA COVID-19: AS RESTRIÇÕES À EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Inicialmente, por tudo que fora demonstrado nas cenas anteriores, pode-se afirmar que a COVID-19, assim como as duas grandes guerras, representa um evento histórico catalisador para as maiores mudanças da humanidade nos últimos cem anos, aproximadamente. Em sentido mais estrito, evidencia-se que a pandemia pelo novo coronavírus deve ser encarada pelas autoridades públicas, e por toda a população, como verdadeira “guerra sanitária”, na qual o inimigo age de forma ardilosa, a vitimar muitos indivíduos, independentemente de cor, gênero, faixa etária, classe social e ideal político. Entretanto, como todos os eventos catastróficos que colocaram a raça humana à prova, esta batalha também será vencida. Não somente por um indivíduo, não somente por um governo, não somente por um partido político ou sistema de governo, mas por todos os agentes humanos atuando uniformemente.

Em razão dessas peculiaridades, Yuval Noah Harari (2020, tradução nossa)¹, em artigo publicado no *Financial Times* do dia 20 de março de 2020, afirma que "quando estivermos escolhendo entre alternativas, devemos nos perguntar não apenas como superar a ameaça imediata, mas também que tipo de mundo habitaremos quando a tempestade passar"; assim, sintetiza-se o momento atual vivenciado pela comunidade planetária e os reflexos da pandemia da COVID-19 nas alterações dos padrões do indivíduo e da sociedade moderna.

Certamente, a SARS-CoV-2 ingressou no cotidiano dos governos (em todas as esferas), e na vida privada dos indivíduos de forma abrupta, determinando a ressignificação de paradigmas. Em razão disso, assuntos sobrestados ou carentes de recursos públicos – tais como as ações de vigilância epidemiológica – passaram a ser emergência nas pautas políticas no Brasil e no mundo; bem como as situações inimagináveis pelo cidadão hodierno – por exemplo, o isolamento

¹ When choosing between alternatives, we should ask ourselves not only how to overcome the immediate threat, but also what kind of world we will inhabit once the storm passes. Yes, the storm will pass, humankind will survive, most of us will still be alive — but we will inhabit a different world. Many short-term emergency measures will become a fixture of life.

social e o conseqüente fechamento de atividades produtivas não essenciais – foram guindadas ao topo de assuntos prioritários da rotina laboral, familiar e soliloquia.

Nesse sentido, as cidades, notadamente as grandes e médias, tendem a amargar os reveses da COVID-19 e a relação direta com problemas históricos da urbe, haja vista a adversa formação da polis em solo tupiniquim. O Brasil tem a maior concentração de sua população habitando as zonas urbanas das cidades, as quais não oferecem na plenitude, em sua maioria, os direitos sociais básicos aos seus cidadãos, uma vez que as marcas permanentes da desigualdade (em todos os níveis) obstaculizam o acesso democrático à terra urbana. Em consequência, as cidades brasileiras não proporcionam a efetivação da função social da propriedade e da função social da cidade corolários da Constituição Cidadã de 1988.

De tal sorte, o cidadão brasileiro tem nas políticas de desenvolvimento urbano a *última ratio regum* para mitigar ou ainda sanar as chagas urbanas. Fica evidente a importância do Plano Diretor municipal para o futuro da urbe e de seus habitantes. Contudo, esse instrumento normativo não pode emergir ao mundo jurídico sem a devida e a efetiva participação da população e dos demais atores sociais que compõem a teia urbana. Note-se, ainda, que os planos diretores por determinação do Estatuto da Cidade devem passar por revisões periódicas – pelo menos, a cada dez anos – com escopo de atualizar a norma jurídica à realidade dinâmica do espaço urbano. Aliás, muitos municípios brasileiros iniciaram, ou estão na obrigação de iniciar, o processo de revisão do PD e, assim, viram-se surpreendidos por todo contexto instaurado pela pandemia do novo coronavírus.

Diante disso, apresenta-se a problemática hodierna: a indispensável salvaguarda do princípio da Gestão Democrática da Cidade nas revisões dos planos diretores, em tempos de pandemia pela COVID-19.

A propósito, o Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), editou o “*Guia para elaboração e revisão de planos diretores*”, obra desenvolvida a partir da colaboração entre agências internacionais e organismos nacionais. O material orientativo elenca diversos passos a serem seguidos para melhor conceber o PD. Para tanto, observa-se que o tema “participação popular” se apresenta como pedra angular do procedimento revisatório da norma sobre a política desenvolvimentista e expansionista da cidade. Não poderia ser diferente.

Esse arranjo é concebível por duas modalidades distintas, porém complementares entre si: os encontros presenciais e as interações no ambiente virtual. O primeiro, neste momento de

restrições às aglomerações, concomitante com a necessidade de isolamento social, torna-se inviável ou mesmo irresponsável perante a saúde coletiva da população. É sabido que as discussões presenciais, em todas as fases da metodologia revisória, necessitam de vultosa mobilização social, e isto reporta-se a conclamar o cidadão a “ir ao encontro” de seus concidadãos para construir os melhores caminhos para o desenvolvimento da urbe. No cenário atual, o Ministério da Saúde declarou no dia 20 de março de 2020 o reconhecimento de “transmissão comunitária”² nacional por SARS-CoV-2, garantindo que nenhum dos 5.570 municípios brasileiros poderá abster-se de cumprir e fazer cumprir as determinações nacionais para conter o avanço dos efeitos danosos do novo coronavírus (BRASIL, 2020d).

Com efeito, transportando para o Direito à Cidade, tem-se peculiaridade a ser considerada: as populações mais vulneráveis – que carecem da consagração e realização efetiva da função social da cidade, assim como de todo o bloco de direitos sociais – estão inseridas em áreas com altas taxas de densidade demográfica; por sua vez, a participação efetiva dessa população – adicionada às mais diversas mazelas urbanas, fruto da desordenação do uso e ocupação do solo citadino – torna-se verdadeiro acelerador da contaminação pela COVID-19, justamente perante aqueles indivíduos mais desassistidos pelo Poder Público.

Ademais, em relação às interações sociais por meio de ambiente virtual, pode-se afirmar que as orientações voltadas a restringir os deslocamentos desnecessários adicionado à imposição ao isolamento social com escopo de conter a proliferação da contaminação pela COVID-19, compeliram as pessoas a se reinventarem e a se adaptarem – muitas vezes forçosamente – às atividades laborativas e sociais ao ambiente virtual. Nesse sentido, tanto o Poder Público como o setor privado (em atividades que não demandam serviços operacionais presenciais) adaptaram-se às diversas plataformas digitais, que proporcionam a melhor qualidade nos trabalhos realizados remotamente. Da mesma forma, o cidadão passou a aderir (ou ampliar) a utilização das variadas ferramentas de interações sociais através da internet, particularmente, as redes sociais, os aplicativos de troca de mensagens de texto e imagens, de chamada de voz e vídeo, para tentar dar seguimento – mesmo que a distância – com a vida cotidiana.

Deve-se salientar que o século XXI proporcionou diversas mudanças nas formas de comunicação interpessoal, as questões e limitações de tempo e espaço passaram a deixar de ser

² Entende-se por transmissão comunitária aquela em que o indivíduo acometido pelo vírus (SAR—CoV-2) não apresenta vínculo epidemiológico a um caso confirmado identificado, ou, ainda, quando verifica-se a transmissão mantida por 5 (cinco) ou mais cadeias de transmissão (BRASIL, 2020c, p. 7)

encaradas como dogma para a sociedade em rede (CASTELLS, 2011). De acordo com dados da Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua – PNAD Contínua de 2017, três em cada quatro residências nas cidades brasileiras contam com acesso à internet. À luz da verdade, os jovens brasileiros são os maiores consumidores desse modal de comunicação (88,1% da população entre 18 e 19 anos). Entretanto, a inclusão da população com 60 anos ou mais no mundo virtual demonstra-se como importante desafio desse século, pois apenas 31% desses indivíduos acessa a rede mundial de computadores (IBGE, 2018).

Não obstante, o quadro apresentado no parágrafo anterior está em franca e contínua mutação. Como explica Simon Kemp (2019), em estudo recente, o Brasil possui 215 milhões de celulares com pacotes de dados. Na mesma senda, Kemp revela que 149 milhões de brasileiros fazem uso da internet e que passam, em média, nove horas e vinte nove minutos acessando e interagindo pela internet. Esse cenário testemunha as mudanças paradigmáticas dos meios de comunicações e de consumo de informações no país.

Ressalte-se que, em relação a utilização de plataformas virtuais e demais modais de interação em rede para discussões sobre a elaboração e revisão das normas jurídicas municipais voltadas à política de desenvolvimento urbano, não se apresenta como nova realidade, haja vista as experiências de vários municípios brasileiros, tais como São Paulo/SP, Recife/PE, Fortaleza/CE, além do Distrito Federal.

Desta forma, as experiências utilizadas até o momento demonstram a emergência em ampliar a aderência social para utilização das ferramentas de Participação Social. Esse desafio recai tanto para os debates presenciais, como para as interações virtuais. A bem da verdade, os temas “planejamento urbano e plano diretor” carecem de maior e massiva disseminação para toda a sociedade urbana brasileira. O cidadão precisa entender as possibilidades reais de alteração do quadro de desigualdade a partir das mudanças implementadas nos ordenamentos jurídicos que versam sobre a política urbana e seus temas conexos, principalmente, o Plano Diretor.

Em certa medida, pode-se afirmar que no cenário atual – de isolamento social e restrições a aglomerações de pessoas em tempos de pandemia por COVID-19 – a impossibilidade de desenvolver discussões presenciais demonstra-se como oportuna e conveniente para a utilização das plataformas virtuais dispostas a criar uma ambiência integrativa e informativa entre o Poder Público municipal, o cidadão e os demais atores sociais da urbe. Assim sendo, a interação virtual utilizada na revisão dos planos diretores municipais, sobretudo nas fases de capacitação e difusão

dos saberes sobre a cidade, demonstra-se benéfica e promissora, haja vista a significativa capilaridade de usuários, bem como a ampliação da disseminação do conhecimento.

Para tanto, os decisores públicos não podem ficar adstritos às formas convencionais de produção de conhecimento, mas sim “antelar-se” aos instrumentos modernos de geração e transmissão do saber. Assim sendo, para conectar-se com o “ser cognoscente” do século XXI, deve adaptar-se aos modais de captura do conhecimento e as novas metodologias de design educacionais da sociedade digital. Desse modo, pontua-se a possibilidade de utilização de ferramentas educativas e interativas por meio da internet, por exemplo, as videoaulas online, fóruns de discussões virtuais, webinars³, chats, simuladores de problemáticas reais dos territórios, plenárias virtuais etc. (GODOI; BORGATO; PANIAGO, 2015; ANDRADE; AMARANTE, 2015).

Ademais, destaca-se que o Estatuto da Cidade elenca, em seu art. 52, um conjunto exaustivo de condutas que, caso consumadas, ensejam na implicação do Chefe do Executivo Municipal, e de outros agentes públicos envolvidos, na prática de atos de improbidade administrativa. Este estudo, todavia, debruça-se, especificamente, sobre o texto do inciso VII, deste mesmo dispositivo legal, o qual prevê que a inação do Poder Público, no que tange a salvaguardar os prazos de elaboração e revisão do Plano Diretor Municipal, submetida o Prefeito, e demais responsáveis, às penas da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Não obstante, com o fito de garantir a efetividade do art. 52, faz-se necessário interpretá-lo à luz da Lei de Improbidade Administrativa, de modo a garantir a conformidade entre as duas normas jurídicas. A Lei nº 8.429/92 supõe a existência de quatro gêneros de conduta que caracterizariam improbidade administrativa: atos que importem em enriquecimento ilícito; atos que causem prejuízo ao erário; atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e atos que atentem contra os princípios da administração pública.

No caso específico do comportamento indicado no inciso VII, do art. 52, do Estatuto da Cidade, apesar de ser possível, a depender do caso concreto, a sua inserção em qualquer um dos quatro gêneros de conduta anteriormente enumerados, o enquadramento padrão dado a esse dispositivo seria a de “atos que atentem contra princípios da administração pública”, cujas

³ Entende-se como Webinars ou “seminário baseado na web” a ferramenta educacional, por meio do ambiente virtual, que visa semear novas ideias de forma remota. O palestrante poderá realizar o evento online de forma gravada ou “ao vivo”. A ferramenta permite a interação por meio de chat (FILIPPE, 2015).

sanções incluem: ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa e proibição de contratar com o Poder Público (REMEDIÓ; REMEDIÓ, 2018).

De modo mais adstrito, torna-se factível depreender que, dentre os princípios administrativos passíveis de serem desrespeitados por ações que frustrem a fruição da revisão do Plano Diretor, o princípio da legalidade revela-se como o principal alvo de ataque, uma vez que a não implementação de providências que garantam a efetividade do processo de revisão, em regra geral, indicaria o deliberado desrespeito a um comando legal, cuja implementação deve ser assegurada pela Administração Pública independente de provocação, sob pena de incorrer na prática vedada pelo inciso II, do art. 11, da Lei de Improbidade Administrativa, que demonstra a reprovabilidade do gestor público que, de forma deliberada, posterga ou ainda abstém-se de praticar ato jurídico determinado por lei, no caso em tela, a obrigatoriedade de intentar os meios necessários à concepção da atualização do texto normativo do Plano Diretor municipal dentro do prazo previsto na Lei do Meio Ambiente Artificial (FIORILLO; FERREIRA, 2014).

Assim, conclui-se que a interpretação harmônica do inciso VII, do art. 52, do Estatuto da Cidade e do art. 11, da Lei nº 8.429/92, permite a construção de um paradigma teórico: o processo de revisão dos Planos Diretores Municipais deve observar a diretriz geral de concretização da gestão democrática da cidade e a efetivação, por parte do Poder Público, das providências necessárias para garantir a conclusão do procedimento de revisão do PD dentro do prazo estabelecido em Lei.

Deste modo, ao se identificar a ausência de algum dos dois critérios acima elencados, o Chefe do Poder Executivo Municipal, e outros agentes públicos envolvidos, estaria a incorrer em atos de improbidade administrativa, exceto na existência de previsão legal de alguma excludente que impeça a Administração Pública de proceder de forma contrária.

Destarte, faz-se possível ponderar que estados de exceção, tais como a decretação de emergência em saúde ou de calamidade pública, a depender do impacto que as medidas de enfrentamento adotadas possuam sobre a capacidade do Executivo Municipal em efetivar o princípio da gestão democrática de promover revisão de Plano Diretor, poder-se-iam caracterizar como uma excludente proibitória de qualificar determinada conduta como ato de improbidade administrativa.

Todavia, diante do presente contexto nacional em que se foi decretado pelo Ministério da Saúde, Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, em razão da Infecção Humana pelo novo coronavírus, e mediante a adoção de medidas de distanciamento e isolamentos sociais, com o intuito de proteger a coletividade, conforme a Lei nº 13.979/20, a atual conjuntura brasileira configura-se como exemplo concreto de circunstância em que o estado de emergência reduz a capacidade e o alcance de ações públicas para efetivar o processo de revisão de Plano Direto. Diante de tal circunstância, torna-se irrazoável e desproporcional o enquadramento de Executivo Municipal no inciso VII, do art. 52, do Estatuto da Cidade e a consequente aplicação de sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Sem embargo, o Estatuto da Cidade não evidencia em sua redação prescrição legal que designe o comportamento a ser adotado por gestor público municipal caso, durante o procedimento de revisão de Plano Diretor, ocorra a instituição de estado de exceção. Por consequência, torna-se oportuno e imprescindível, com o fito de assegurar segurança jurídica ao processo revisional durante quadros de anormalidade social, que decorram a normatização e a formalização, de maneira explícita no texto de lei, das condutas e providências pretendidas do Poder Público no decurso de tais cenários de excepcionalidade.

Isto posto, propõe-se uma adequação do texto legal em dois níveis, com a finalidade de uniformizar e regulamentar a atuação do gestor público municipal na hipótese do processo de revisão do Plano Diretor ser comprometido pela instalação de um estado de exceção. Em primeiro nível, no âmbito federal far-se-ia imperioso a alteração do Estatuto da Cidade, de modo a prever normas que, em cenários de situação de anormalidade social, possibilitem, de maneira razoável e proporcional, a dilação do prazo estipulado para conclusão do procedimento de revisão, e que, concomitantemente, concebam-se excludentes para a configuração de improbidade, em casos nos quais a conjuntura fática impeça a concretização da diretriz de gestão democrática da cidade e do princípio da participação social durante a revisão do Plano Diretor.

Especificamente no que tange a atualização do Estatuto da Cidade, apregoa-se o desdobramento do § 3º, do art. 40, em incisos que complementem o texto desse dispositivo legal, de maneira a normatizar uma prorrogação do prazo decenal previsto para a conclusão do processo de revisão de Plano Diretor, em casos de decretação, pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, de uma situação de emergência ou de um estado de calamidade pública, em que medidas de enfrentamento impeçam o município que deu início a revisão, ainda que na fase

preparatória, de fazer o uso adequado dos instrumentos participativos necessários a garantir a efetivação da gestão democrática da cidade.

Nesta senda, tal propositura encontra sua justificativa na responsabilidade legal de se garantir um razoável e suficiente período de tempo para que o Executivo Municipal efetue a concepção ou reformulação do PD com base no engajamento popular no processo, e, assim, assegurar a construção coletiva e colaborativa da lei diretora do desenvolvimento urbano.

Sem embargo, faz-se necessário aclarar que a presente sugestão de modificação do §3º, do artigo 40, do Estatuto da Cidade, não visa beneficiar os gestores municipais que, de forma intencional, descumpriram o prazo decenal. Por isso, entende-se que o benefício da prorrogação de prazo deve ser concedido àqueles gestores que, já tenham dado início a elaboração ou revisão do Plano Diretor, bem como aqueles que ainda encontram-se dentro do prazo retromencionado, e foram surpreendidos pela decretação de estado de emergência ou de calamidade pública, que possua gravidade suficiente para impedir a concreta participação popular e que perdure por tempo suficiente para implicar num severo abreviamento da quantidade de dias para se operar o procedimento de elaboração ou revisão.

De forma complementar, propõe-se a inclusão de parágrafo ao art. 52, da Lei n.º 10.257/01, cujo texto defina que a qualificação e pena do ato de improbidade administrativa, contidas no inciso VII deste artigo, não se aplicam aos Prefeitos que já tenham dado início a elaboração ou revisão do Plano Diretor, bem como àqueles que ainda encontram-se dentro do prazo retromencionado, mas que, devido a ocorrência de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, decretado pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, restaram impossibilitados de cumprir o prazo previsto no texto atual do § 3º, do art. 40, do Estatuto das Cidades.

Ademais, à guisa de informação, é preciso destacar que fora apresentado, no Senado Federal, o projeto de lei nº 1601, de 2020, de autoria do senador Prisco Bezerra, PDT-CE, que busca alterar o Estatuto da Cidade, com vista a prever no nosso ordenamento jurídico a possibilidade de suspensão do prazo para Revisão de Plano Diretor em caso de situação de emergência ou estado de calamidade pública (BRASIL, 2020d). Contudo, sublinha-se que, apesar da temática abordada pelo projeto de lei encontrar afinidade com as ideias defendidas no presente artigo, julga-se que a modificação legislativa pretendida, não engloba, em sua totalidade, a proposta exarada por estes autores.

Em segundo nível, no âmbito municipal, seria necessário, a título de *complementação normativa*, o ajuste da Lei Orgânica Municipal e demais leis específicas, de forma a contemplar, em seus respectivos textos, previsões quanto à metodologia de revisão do Plano Diretor em circunstâncias de estados de exceção.

Em suma, caso a decretação de um estado de exceção implique na impossibilidade de efetivação da revisão de Plano Diretor, a ocasionar divergência com o que reclama a diretriz da gestão democrática da cidade e o princípio da participação social, como exemplificado no presente contexto de pandemia da COVID-19, restaria afastada a caracterização de improbidade administrativa por parte do Gestor Público Municipal que se encontre impedido de dar início ou de concluir o processo de Revisão do Plano Diretor, em razão das medidas de enfrentamento adotadas para garantir a ordem pública e a paz social, em nível federal, estadual e municipal.

CONCLUSÃO

Para efeito de conclusão, entende-se que a participação social é ponto fulcral para a gestão democrática da cidade e, conseqüentemente, para a Revisão do Plano Diretor Municipal. Porém, o estado de pandemia e suas medidas de enfrentamento dificultam ou impedem a sua efetiva concretização, uma vez que, apesar da existência de ferramentas digitais de comunicação, o contato pessoal ainda permanece como ferramenta indispensável. Outrossim, faz-se necessário destacar que caso o gestor deixe de tomar as providências necessárias para garantir a observância do prazo de revisão, o Prefeito e outros agentes públicos envolvidos podem ser imputados por improbidade administrativa.

Então, diante de um cenário de Emergência em Saúde Pública de Interesse Nacional, concebe-se que a suspensão do processo de revisão, juntamente com o prolongamento do prazo para sua conclusão, seria diligências razoáveis para se garantir a efetividade da participação social nos processos de Revisão dos Planos Diretores Municipais, cujo progresso fora impedido ou paralisado pela ocorrência de um estado de exceção.

Ademais, diante da conjuntura apresentada, por meio de uma interpretação harmônica do Estatuto da Cidade e da Lei de Improbidade Administrativa, bem como ao se considerar o contexto nacional de enfrentamento da pandemia da COVID-19, no que tange a possível responsabilização do gestor por atos de improbidade administrativa, infere-se que, uma vez que

as ações do Executivo Municipal estejam limitadas pelas medidas de enfrentamento da emergência, de maneira a impossibilitar a averiguação de uma concreta participação comunitária sem que se ponha em risco a saúde da população, há de se afastar a ocorrência de um incidente de improbidade administrativa, em razão da justificada paralisação por parte do gestor, impossibilitando-o de tomar outras providências necessárias para garantir o cumprimento à observância do prazo de revisão.

Em síntese, com base numa visão sistêmica dos argumentos apresentados, é razoável argumentar que o Brasil se encontra sob um temporário estado de exceção em nome da saúde pública nacional. Tal circunstância decorre do estabelecimento de medidas de enfrentamento que limitam os direitos e garantias individuais da população em prol do bem-estar da coletividade. Indubitavelmente, essa realidade fática obstaculiza os processos de Revisão dos Planos Diretores Municipais, já que dificulta a efetiva participação popular e o atendimento à diretriz de gestão democrática, o que, por sua vez, pode implicar na perda do prazo legal de revisão previsto no Estatuto da Cidade ou na ineficácia do processo de revisão.

Nesse sentido, à guisa de clarear as realidades postas, à luz do princípio da coesão dinâmica da norma urbanística e da emergência em ajustar a norma jurídica à realidade social hodierna, propõe-se a adequação da norma jurídica, tanto no âmbito federal, especificamente aos ditames do § 3º, do art. 40, e do inciso VII, do art. 52, do Estatuto da Cidade, assim como no âmbito municipal, por meio de Emenda à Lei Orgânica ou alteração do Plano Diretor, conforme o caso, de forma a explicitar no texto da lei as condutas e providências exigidas do Poder Municipal no decurso de tais cenários anômalos da ordem pública, com o intento de garantir segurança jurídica e efetivação do princípio da Gestão Democrática da Cidade ao procedimento de Revisão dos Planos Diretores Municipais durante estados de exceção, pois, assim, restará garantida a função social da cidade e o conseqüente bem-estar urbano.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Trad. Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

ANDRADE, Eliane Righi; AMARANTE, Maria de F. S. O sujeito “prêt-à-porter”: consumo e construção de subjetividades na contemporaneidade. *Agália: Publicação internacional da*

A COVID-19 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NO BRASIL: REFLEXOS PRÁTICOS NAS REVISÕES DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS

Associação Galega da Língua, n. 112, p.p. 73-98, 2015. Disponível em: <https://dialnet.unioja.es/servlet/articulo?codigo=6246516>. Acesso em: 23 mar. 2020

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e construção do novo modelo*. 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. *[Constituição (1988)]*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 395, de 9 de julho de 2009*. Aprova o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2009. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-395-9-julho-2009-589324-publicacaooriginal-114307-pl.html>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 2.472, de 31 de agosto de 2010*. Define as terminologias adotadas em legislação nacional, conforme disposto no Regulamento Sanitário Internacional 2005 (RSI 2005), a relação de doenças, agravos e eventos em saúde pública de notificação compulsória em todo o território nacional e estabelecer fluxo, critérios, responsabilidades e atribuições aos profissionais e serviços de saúde. Brasília, DF: Ministério de Estado da Saúde, 2010. Disponível: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt2472_31_08_2010.html. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011*. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2011/Decreto/D7616.htm> Acesso em: 30 mar. 2020.

A COVID-19 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NO BRASIL: REFLEXOS PRÁTICOS NAS REVISÕES DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS

BRASIL. *Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020*. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília, DF: Ministério de Estado da Saúde, 2020a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL, Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Vigilância em Saúde. *Boletim Epidemiológico nº 5, de 14 de março de 2020*. Brasília: DF, 2020c. Disponível em: http://maismedicos.gov.br/images/PDF/2020_03_13_Boletim-Epidemiologico-05.pdf. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL, Ministério da Saúde (MS). *Ministério da Saúde declara transmissão comunitária nacional*. Brasília:DF, 2020d. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46568-ministerio-da-saude-declara-transmissao-comunitaria-nacional>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 1601, de 07 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para autorizar a suspensão do prazo de revisão do plano diretor em situação de emergência ou estado de calamidade pública. Brasília, DF: Senado Federal, 2020d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141444> . Acesso em: 07 abr. 2020.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. Fundação Calouste Gulbenian. Serviço de Educação e Bolsas, 2011.

DE CARVALHO, Aroldo Prohmann *et al.* Novo coronavírus (COVID-19). *Sociedade Brasileira de Pediatria*. Departamento Científico de Infectologia (2019-2021). n.º 14, fevereiro de 2020. São Paulo: SBP, 2011. Disponível em: https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/22340d-DocCientifico_-_Novo_coronavirus.pdf. Acesso em: 31 mar. 2020.

PUERTA DOS SANTOS, Larissa Dias; DE SOUZA PINTO, Felipe Chiarello. O IPTU PROGRESSIVO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA: ANÁLISE DOS DADOS ELABORADOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Direito Público**, [S.l.], v. 15, n. 87, ago. 2019. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2897>. Acesso em: 06 abr. 2020.

FILIPE, Helena Prior. Um ano de webinars em língua portuguesa: criar pontes. Estabelecer contatos. Evoluir em conjunto. *Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal - RCAAP*, v. 39, n. 4, p. p. VII-VIII, 2015. Disponível em:

A COVID-19 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NO BRASIL: REFLEXOS PRÁTICOS NAS REVISÕES DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS

<https://revistas.rcaap.pt/index.php/oftomologia/article/download/8553/7293/0>. Acesso em: 02 abr. 2020.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do meio ambiente artificial*. 6. ed. rev. atual. e amp. – São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

GODOI, Katia A. de; BORGATO, Joaquim S.; PANIAGO, Maria C. L. O design educacional e a escolha de materiais didáticos digitais: algumas reflexões a partir de um webinar. *Quaestio – Revista de Estudos em Educação*, v. 17, n. 2, p. p. 517-532, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/2403/2077>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

HARARI, Yuval Noah. *The world after coronavirus*. Financial Times, Londres, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>. Acesso em: 25 mar. 2020.

IBGE. [2018]. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua – PNAD Contínua*. Divulgação anual, 2018.

IBGE. [2019]. *Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2019*. Rio de Janeiro, RJ, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados> Acesso em: 31 mar. 2020.

JUSTEN, Álvaro et al. Boletins informativos e casos do coronavírus por município por dia. *Brasil.Io*, 2020. Disponível em: https://brasil.io/dataset/covid19/caso?search=&date=2020-04-07&state=&city=&place_type=&is_last=&city_ibge_code=&order_for_place=. Acesso em: 08 abr. 2020.

KEMP, Simon. *Digital 2019: Brazil*. Datareportal, 2019. Disponível em: <<https://datareportal.com/reports/digital-2019-brasil>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *Revista brasileira Ciências Sociais*. São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29, jun. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092002000200002&lng=en&nr m=iso>. Acesso em: 31 mar. 2020.

OMS, Organização Mundial da Saúde. *Regulamento Sanitário Internacional*. Genebra: OMS; 2005. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/375992/4011173/Regulamento+Sanit%C3%A1rio+Internacional.pdf/42356bf1-8b68-424f-b043-ffe0da5fb7e5>. Acesso em: 02. abr. 2020.

RIBAS, Carolline Leal. EQUILÍBRIO DEMOCRÁTICO E CONTROLE SOCIAL: O CONTROLE DOS ATOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR. *Direito Público*, [S.l.], v. 12, n. 64, ago. 2015. ISSN 2236-1766.

A COVID-19 E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NO BRASIL: REFLEXOS PRÁTICOS NAS REVISÕES DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS

Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2398>. Acesso em: 06 abr. 2020.

REMEDIIO, José Antonio; REMEDIIO, Davi Pereira. Direito e Desenvolvimento: Corrupção Administrativa e Ação Civil por Improbidade Administrativa. *Direito Público*, [S.l.], v. 14, n. 81 (2018): [Direitos Humanos e Fundamentais](https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2890/pdf). ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2890/pdf>. Acesso em: 06 abr. 2020.

ROCHA NETO, Pedro Cesar da. *Direito à cidade e à governança urbana compartilhada: a operação urbana consorciada como instrumento de gestão da cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

VENTURA, Deisy. *Pandemias e estado de exceção*. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. *Constituição e processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 159-181.

WERMUTHM, Maiquel Ângelo Dezordi; BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. Da exceção Agambeniana à constituição planetária de Ferrajoli: desafios impostos pela pandemia do novo coronavírus às categorias jurídico-políticas tradicionais. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, RS, v. 15, n. 1, e43057, jan./abr. 2020. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369443057>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/43057> Acesso em: 03. abr. 2020.