

Democracia participativa e o Estatuto da Cidade: mecanismos de gestão democrática no poder local

Fabrcio Martins Silva*

Sumário: 1 Introdução. 2 Estado Democrático de Direito e soberania popular. 2.1 O ideal democrático na obra de Jean Jacques Rousseau. 2.2. Conceitos. 2.3 O Regime Democrático e suas variantes. 2.4 A atualidade histórica da Democracia Participativa. 3 A Constituição Federal e a Soberania Popular. 3.1 A inovação constituinte acerca da participação popular. 3.2 As formas de Participação Popular – Art. 14 da CF/88. 4 Democracia Participativa e o Estatuto da Cidade. 4.1 Inserção da participação popular no planejamento urbano. 4.2 Da gestão democrática da Cidade: diretriz do Estatuto da Cidade. 4.3 Os Conselhos e Assembleias populares. 4.4 Plano Diretor Participativo. 4.5 Recomendação nº 25/2005, do Conselho das Cidades, e organização do processo participativo. 5 Conclusão. Referências.

Resumo: O presente artigo científico tem por objetivo o estudo da incidência da democracia participativa na gestão pública, especificamente no que trata do destaque dado pela promulgação da Lei Federal nº 10257/01, conhecida como “Estatuto da Cidade”. Está também presente o enfoque na legitimidade conferida ao processo democrático a partir da repetição dos procedimentos de consulta popular e do respeito às regras constitucionais. Os fundamentos políticos e principiológicos da democracia participativa foram apresentados a partir do estudo das diversas formas de participação popular introduzidas pela Constituição da República, quais sejam, entre outras, o projeto de iniciativa popular, o referendo e o plebiscito, bem como as inovações trazidas pela Lei Federal nº 10.257/01. No que tange ao capítulo IV, intitulado “Da Gestão Democrática da Cidade”, busca-se compreender a inserção

* Mestrando em Direito, Economia e Gestão, menção Urbanismo, Construção e Meio Ambiente pela Université de Lille II – Droit et Santé - Lille, França. Pós-Graduado em Inovações do Direito Civil e seus Instrumentos de Tutela pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Bacharel em Direito e graduando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Servidor do Ministério Público do Estado do Amazonas.

do povo, através da máxima aplicação de suas disposições, fazendo jus às expectativas que sustentaram os debates sobre a esperada lei de desenvolvimento urbano. O planejamento urbano torna-se uma função pública a ser compartilhada entre o Ente Público e o corpo social. Destarte, o Estatuto inaugura um método de gerir o ordenamento urbano, criando instrumentos para sua implementação.

Palavras- Chave: Democracia Participativa. Soberania Popular. Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Gestão Democrática da Cidade.

1 Introdução

A Democracia Participativa é tema já trabalhado e difundido em diversos segmentos da sociedade, suscitando discussões desde a instituição das bases do Estado Democrático de Direito e da rejeição do despotismo ao seu papel histórico anacrônico, que tolhe as liberdades públicas e impede a emancipação do indivíduo e do corpo social. Ganhou espírito renovado ao constatar-se que o regime democrático sob a batuta do princípio da representatividade é incapaz, por si só, de prover coesão e sensibilidade aos responsáveis políticos para diagnosticar e resolver as demandas sociais.

As estruturas centralizadas produziram discrepâncias de investimento e, ao contrário do que se imaginava, não apenas negligenciaram combater as desigualdades, como aprofundaram o fosso social entre ricos e pobres, entre bairros centrais e periféricos e entre a zona urbana e as comunidades rurais.

É crítico observar a urgência por uma maior participação da sociedade civil nos mecanismos de gestão. A relação entre Estado e sociedade civil deve ser incentivada, com o estabelecimento de novos paradigmas de legitimação política capazes de introduzir uma gestão compartilhada entre esses atores, combinando democracia representativa e democracia participativa.

A constituição de espaços de socialização da política, através dos conselhos populares, acaba por produzir uma inversão de prioridades, em que se coloca como primordial as ações que mitiguem os reais anseios dos cidadãos e não os interesses individuais contaminados pelo vício da politicagem.

Em Prefácio de Ladislau Dowbor, da Obra *"Por uma Nova Esfera Pública"*¹, assim se cristaliza este entendimento:

Ao restituir a decisão sobre o uso dos recursos públicos à própria população, devolve à política o seu caráter de dimensão inalienável de cada cidadão, em vez de ser especialidade de uma "classe" política que faz política "para" nós. E prossegue: Ao favorecer um tecido de organizações sociais em torno de seus interesses, leva a que a política se torne uma dimensão permanente de nossa vida, em vez de ser uma atividade formal de um voto a cada quatro anos.

Há que se refletir sobre este fenômeno, seja em seu caráter prático, seja no teórico. Este estudo pretende não se furtar de abarcar esses dois caracteres, ainda que em um dado momento o positivismo jurídico dê lugar aos fenômenos sociais transformadores da realidade coletiva e da constituição do Estado. Há que se compreender novas formas institucionais capazes de promover um "novo contrato social" da modernidade, a fim de que se forje não apenas uma nova estrutura estatal, mas também um novo tipo de sociedade.

Em sintonia com a previsão constitucional de exercício ativo e direto da soberania popular esteve o Legislador pátrio ao conceber a Lei n. 10.257/01, particularmente na previsão dos mecanismos de gestão democrática na Cidade. Aprofundou, assim, a tendência de amadurecimento dos modelos de decisão coletiva e aberta.

O Capítulo IV do Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/01 – "Da Gestão Democrática da Cidade" levou ao Direito positivado

¹ DOWBOR, Ladislau. Prefácio de "Por uma nova esfera pública: A experiência do Orçamento participativo". Nilton Bueno Fischer, Jaqueline Moll (orgs.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 12-13.

os ventos das transformações já reclamadas e buscadas por muitos: a efetivação de uma participação cidadã capaz de discutir e decidir os rumos da comunidade. O controle social da gestão pública é instrumento político que pode e deve ser ocupado em sua plenitude pela população. Combina a horizontalidade do executivo e a plenitude democrática a serviço da cidadania.

Fazer um chamamento à participação é, acima de tudo, pressionar para tornar as consultas, plebiscitos e referendos mais frequentes, de modo a vir a ser parte da cultura política e da vivência institucional. Procura-se, portanto, neste projeto de reflexão que se inicia, coleccionar, questionar e ponderar o corpo jurídico a tratar das bases do Estado de Direito e sua relação com a participação cidadã nos destinos da sociedade. Busca, também, a qualificação tanto da produção legislativa quanto das experiências políticas de racionalização e socialização da gestão pública.

2 Estado Democrático de Direito e soberania popular

A Democracia, como valor fundamental, sedimentou a crença na sujeição do Homem aos ditames de uma estrutura estatal da qual ele participasse, influísse e, por conseguinte, legitimasse. É, pois, a superação histórica do modelo do *Ancien Régime*², no qual se supunha o poder emanar do Estado-Nação, configurado na autoridade do monarca supremo, ente absoluto no exercício das atribuições estatais.

Nesta virada histórica, os elementos essenciais do Estado passariam por transformações a fundo, abarcando, entre elas, o alargamento da noção de *soberania*, não mais residente na figura do chefe absoluto, agora a contemplar o povo como corpo

² Termo em Língua Francesa para designar o estilo de governo que marcou a Europa na Idade Moderna. Na esfera política, era caracterizado pelo absolutismo, ou seja, o poder ficava concentrado nas mãos do rei; na economia, vigorava o mercantilismo, marcado pelo acúmulo de capital realizado pelas nações.

político, integrado à ordem, elemento formador da vontade do Estado, este o único titular da *soberania*; e de *finalidade*, qual seja a persecução do bem comum e do interesse da coletividade, ou, nos dizeres do Papa João XXIII³, “o conjunto de todas as condições da vida social que consistam e favoreçam o desenvolvimento integral da pessoa humana”.

Do advento do Estado Democrático, a partir das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, há que destacar as bases do regime, isto é, a afirmação de valores universais inerentes à pessoa humana, além da formação de uma estrutura política e organizacional que refletisse as aspirações de proteção e de desenvolvimento desses mesmo ideais.

Presentes estão as ideias de Liberdade e de Igualdade, como emancipadoras das potencialidades do cidadão e instrumentos de resistência à opressão, seja ela estatal ou de classes. As limitações seriam, tão somente, aquelas prescritas por lei, expressão final da vontade geral, cuja formação dá-se através de participação popular direta ou indireta, em sua forma representativa.

Cabe, de início, relatar as nuances do desenvolvimento e amadurecimento da ideia democrática, acompanhada, sobretudo, pelo clamor de aprofundamento do exercício da soberania popular.

Destarte, pode-se concluir que, apesar do contratualismo não possuir hodiernamente adeptos declarados, isso não reduz sua importância no âmbito filosófico, não-histórico da ordem social, e que a sociedade é advinda da necessidade natural inerente ao ser humano, em consonância com o aspecto volitivo da consciência do homem. Portanto, não há como conceber o homem como um ser isolado, fora de um contexto social.

³ Papa João XXIII, *Pacem in terris* (Encíclica, II, 58).

2.1 O ideal democrático na obra de Jean Jacques Rousseau

Segundo Jean Jacques Rousseau, em “Do Contrato Social”⁴, ao considerar que todos os homens nascem livres e iguais, encara o Estado como objeto de um contrato no qual os indivíduos não renunciam a seus direitos naturais, mas ao contrário, entram em acordo para a proteção desses direitos, que o Estado é criado para preservar. O Estado é a unidade e, como tal, representa a *vontade geral*, que não é o mesmo que a vontade de todos.

Por *volonté générale*⁵ se entende não a mecânica soma de interesses particulares dos cidadãos, não raro contraditórios entre si, mas a síntese de todas as vontades, tendo como bens finalísticos a utilidade pública e a coesão social, sob pena do descumprimento dos termos da convenção original e da instalação da cizânia e da desordem pública.

Vale dizer que as ideias de Rousseau dão base e fundamento para a democracia ao estabelecer que a sociedade visa proteger a liberdade original, selvagem e, não extingui-la, visto que o novo conjunto de forças sociais agem no sentido de nivelar e suprir as desigualdades físicas, seja de força ou de astúcia, tornando os seres iguais em direitos. Em sua teoria social enuncia princípios básicos a sustentar a Teoria Democrática Moderna: *Liberdade, Igualdade e a Soberania Popular*. São derivativos de seu raciocínio filosófico o princípio da autodeterminação, o princípio da maioria e o direito das minorias.

Destarte, a conformidade entre a *volonté générale* e aquela do indivíduo se dá apenas com a ampla participação de todos, sendo preservada a autonomia de cada indivíduo. Esta liberdade dá-se sob a Ordem Social e dela não se dissocia, dado que se trata de produto da vontade dos indivíduos.

Outra mensagem que se retira dos trabalhos de Rousseau é a acerca do igual peso político que cada cidadão conserva, isto

4 Conceitos explanados com mais profundidade em: ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Martin Claret, 2002.

5 Termo em Língua Francesa, a designar *vontade geral*, concebido por Jean-Jacques Rousseau para descrever o desejo ou interesse de um povo em geral, sendo inalienável, infalível, indivisível e absoluto;

é, o mesmo direito à liberdade e o de influir nos assuntos da comunidade. A liberdade de uma sociedade se mede pelo grau de igualdade e liberdade política de seus cidadãos.

Destaca-se em absoluto a perenidade dos postulados defendidos por Rousseau no que tange à concepção popular, aberta e soberana da constituição da Ordem Social. Dallari apresenta um importante inventário das realizações teóricas do filósofo da liberdade e das luzes:

Em resumo, verifica-se que várias das idéias que constituem a base do pensamento de Rousseau são hoje consideradas fundamentos da *Democracia*. É o que se dá, por exemplo, com a afirmação da predominância da *vontade popular*, com o reconhecimento de uma *liberdade natural* e com a busca da *igualdade*, que se reflete, inclusive, na aceitação da vontade da maioria como critério para obrigar o todo, o que só se justifica se for acolhido o princípio de que todos os homens são iguais⁶.

Por fim, a força com que se deu o debate de ideias na Época das Luzes e o triunfo da ideia democrática como estágio superior da organização social humana permitiu a consolidação do Estado Democrático de Direito. A preocupação primordial foi sempre a participação do povo na organização do Estado, na formação e atuação do governo, por se considerar implícito que o povo, expressando livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e igualdade.

2.2 Conceitos

A ideia moderna de **Estado Democrático** encontra sua origem nestes valores apregoados no século XVIII, especialmente no que trata da afirmação dos direitos inerentes à pessoa humana, condicionando o funcionamento do Estado à proteção destes próprios direitos. Segundo Dallari⁷, sinteticamente, pode-

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado, 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 18.

⁷ Ibid., p. 150-151.

se asseverar três pontos fundamentais a nortear o Estado Democrático, quais sejam:

A supremacia da vontade popular, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários. Convém salientar que este presente trabalho irá gravitar majoritariamente sobre este tema;

A preservação da liberdade, entendida, sobretudo, como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado;

A igualdade de direitos, entendida como a proibição de distinções de gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais;

A Democracia é, portanto, a síntese adequada das ideias de liberdade e igualdade⁸. Esta liberdade — concebida como forma de participação ativa do sujeito na formação da vontade coletiva passava a não ser mais compreendida como a submissão do indivíduo à autoridade do Estado, mas a determinada ordem de Estado de forma a participar efetivamente de sua própria criação.

Outrossim, esta vontade coletiva anteriormente considerada é, na democracia, criada através da discussão contínua e inacabada entre maioria do corpo social e a minoria ocasional, preservando-se a livre consideração de argumentos favoráveis e contrários à matéria posta em questão⁹.

A relação entre democracia e opinião pública é umbilical, visto que o debate de ideias não se perfaz apenas na casa de representação política, como também nos meios de comunicação, nos partidos políticos, nas rodas de conversa etc. A vitalidade e

⁸ KELSEN, Hans. Teoria Geral do Estado e do Direito. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

⁹ Ibid., p. 411.

influência da opinião pública são produtos das garantias fundamentais à livre expressão, ao livre desenvolvimento do intelecto, à liberdade de imprensa e de professar a religião.

Outro ponto importante é o *pluralismo*, que favorece uma característica fundamental da democracia moderna, a legitimidade do dissenso, a partir do princípio segundo o qual o dissenso, desde que mantido dentro de limites estabelecidos pelas regras do jogo pré-determinadas¹⁰, não constitui ameaça à sociedade, mas elemento provocador de mudanças.

O livre debate de ideias é parte essencial ao desenvolvimento democrático, assim como é da própria natureza do regime a construção do *compromisso democrático*, assim definido por Kelsen, como “a solução de um conflito por meio de uma norma que não se conforma inteiramente aos interesses de uma parte, nem contradiz inteiramente os interesses da outra.” E prossegue¹¹:

Na medida em que, numa democracia, os conteúdos da ordem jurídica também não são determinados exclusivamente pelo interesse da maioria, mas são o resultado de um compromisso entre dois grupos, a sujeição voluntária de todos os indivíduos à ordem jurídica é mais facilmente possível que em qualquer outra organização política. Precisamente por causa dessa tendência rumo ao compromisso, a democracia é uma aproximação do ideal de autodeterminação completa.

O amadurecimento democrático, contudo, mediante o fortalecimento das instituições e da participação cidadã, demanda transparência, publicidade, um Estado de Direito pautado pela legalidade, em que a lei alcance a todos, de forma genérica e abstrata.

Com o advento da Carta Constitucional de 1988, a *cidadania*, conceito irmão ao da *soberania popular*, obteve um resga-

¹⁰ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo, Paz e Terra, 2000.

¹¹ KELSEN, op. cit., p. 412.

te histórico na sua capacidade de interlocução com os demais mecanismos do Estado, permitindo consolidar os direitos humanos e fundamentais. Neste particular, cabe salientar que a democracia possui, de certo modo, forte relação com os direitos fundamentais¹². Segundo Paulo Bonavides, ela própria há de ser considerada como um direito fundamental: um direito de quarta dimensão.

Resgatando o pensamento de Hannah Arendt¹³, trata-se a cidadania como “o direito a ter direitos”, vinculando-a à noção de espaço público, onde deve prevalecer o princípio da igualdade. Concebendo-se, desta feita, ambiente em que os homens compartilham com os outros aquilo que “não é propriedade privada dos indivíduos e nem do poder estatal”, oportunidade em que exercitam o reconhecimento da pluralidade de interesses, da singularidade do indivíduo, agindo no sentido de construir um mundo comum legitimado pelo reconhecimento público e intersubjetivo dos outros.

É nesta seara que se encontram e dialogam interesses diversos, muitas vezes contraditórios, que buscam, respeitando as “regras do jogo”, a que se referia Bobbio¹⁴, a hegemonia e a satisfação do anseio majoritário, sem sobrepujar o direito das minorias derrotadas.

Soberania implica liberdade, participação popular e conhecimento de causa e estes são os alicerces e a razão da robustez da democracia. A *vontade popular* é que dá ensejo ao exercício pleno da soberania, a qual se concretiza com o sufrágio universal praticado pelo povo com o voto direto, secreto e igual para todos.

A *democracia* é idealmente o governo do poder visível, ou o governo cujos atos se desenvolvem em público, sob o controle da opinião pública, como leciona Norberto Bobbio¹⁵. Seguindo

12 BONAVIDES, Paulo. Teoria Geral do Estado. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 428-429.

13 ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 198.

14 Democracia Representativa e Democracia Direta. In: BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo. Paz e Terra, 2000. p. 53-76.

15 BOBBIO, op.cit., p. 53-76.

seu raciocínio, a Constituição de 1988 adota a lente *ex parte populi*, isto é, inspira-se no exercício da *soberania popular* e nos direitos dos cidadãos, rompendo com a chamada lente *ex parte principe*, inspirada na soberania estatal e nos deveres dos súditos, que caracterizou o período ditatorial.

Porquanto afasta-se este estudo do conceito originário e usual de soberania, sendo este sinônimo de *independência* política do Estado, ou como sendo o *poder jurídico mais alto*, ou seja, o poder de império do Estado no âmbito interno¹⁶. Na verdade, a soberania interna cinde-se para formar ambas as figuras, soberania nacional e soberania popular, que, por sua vez, caminham ao lado da *soberania estatal*¹⁷.

De forma expressa o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 elegeu o *povo* como o único e legítimo titular do poder, *in verbis*:

“Art. 1º. (...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Ato contínuo, o citado artigo distingue precisamente *titularidade de exercício* do poder. Via de regra, o exercício deste poder, cujo titular é o povo, repita-se, dá-se através de representantes, eleitos por sufrágio direto e secreto dos cidadãos.

Além de exercer o poder de maneira indireta, através da representação, o povo também o realiza diretamente, concretizando a soberania popular, que, segundo o artigo 1º da Lei Federal nº 9709/98, que regulamentou o artigo 14, incisos I, II, III, da Constituição Federal, “Artigo 1º - A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.”

¹⁶ Conceitos explanados com mais profundidade por Dalmo de Abreu Dallari em Capítulo acerca do Tema. Elementos da Teoria Geral do Estado.

¹⁷ Para saber mais, recomenda-se o livro “A Soberania no mundo moderno”, de Luigi Ferrajoli. Martins Fontes, 2002.

Ademais, aduz-se, como será demonstrado no presente artigo científico, que outros instrumentos de participação popular podem coexistir com o regime representativo constitucionalmente vigente no país. Os meios de exercício direto da soberania popular, portanto, não se esgotam com os três instrumentos mencionados no citado artigo.

2.3 O Regime Democrático e suas variantes

Conforme se apresenta a forma com que o povo interage no panorama político, são os seguintes os tipos de democracia: direta, representativa e semidireta ou participativa:

A **Democracia direta** é caracterizada pelo mais alto grau de desenvolvimento democrático, consubstanciando-se em uma identidade plena e tangível entre a ação dos governantes e a vontade dos cidadãos. Neste modelo, entre o povo e o exercício da soberania popular não há qualquer entrave ou mediação política, pois os cidadãos deliberam diretamente em assembleias populares.

Apesar de constar como solução única para as questões paradoxais acerca da representatividade e dos limites do exercício do poder no regime democrático, este modelo é visto como utópico¹⁸ ou realizável apenas em pequenas localidades¹⁹.

Norberto Bobbio assim expressa sua descrença no modelo de democracia direta sem deixar de lado uma certa ironia:

Ninguém pode imaginar um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário uma convocação por dia. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão²⁰.

18 KELSEN, op. cit., p. 412.

19 DALLARI, op. cit., p. 153 e 155.

20 BOBBIO, op. cit., p. 53.

Sobre outros institutos de participação direta do cidadão na aprovação ou rejeição de dispositivos legais, tais como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, ver capítulo seguinte.

A **democracia representativa** é a formação política na qual o poder é exercido por um determinado grupo de pessoas, previamente eleito, na qual a função legislativa é desempenhada por uma assembleia representativa e a função executiva fica a cargo de um governante eleito do mesmo modo. O instituto da *representação* visa refletir a vontade popular e sua heterogeneidade no organismo decisório, além de promover opiniões dos grupos de cidadãos representados, bem como decidir por eles.

Nesta relação, somente a vontade do representante terá valor jurídico como a vontade expressa do representado, como se o próprio povo assim se manifestasse. Modelo de representação política que, como anteriormente visto, identifica-se com o próprio pensamento liberal clássico, remetendo diretamente à sua concepção de delegação de poderes a outrem, ou seja, à *classe política*²¹.

Algumas características despontam da análise deste fenômeno da representação democrática:

a) gozam da confiança do corpo eleitoral, após eleitas não são mais responsáveis perante os próprios eleitores, dado que foram convocadas a tutelar os interesses gerais da sociedade e não os interesses particulares de uma ou outra categoria;

b) o mandatário goza de absoluta autonomia e independência, não havendo a necessidade de ratificação das decisões, além do que as decisões obrigam a todos, mesmo os que se opuseram a ela;

c) o mandato tem caráter geral, constituindo poderes e garantias para seu exercício, compreendido sempre na esfera de competência do cargo em questão;

²¹ Pode soar como termo impróprio, visto que os detentores de mandato político não configuram classe social *de per se*. No entanto, com o desenvolvimento da democracia liberal-burguesa, nos séculos XX e XXI, constituiu-se um movimento cada vez mais nítido de alienação do poder decisório a uma minoria dificilmente identificável com o povo que pretende representar. O efeito nefasto da divisão de classes e da desigualdade de renda se faz reproduzir no parlamento, desvirtuando o quadro de forças da sociedade e promovendo o *elitismo* e o espetáculo de abuso do capital.

d) o mandatário é irresponsável, não sendo obrigado a explicar os motivos de sua tomada de posição;

e) salvo exceções, o mandato eletivo não é revogável.

Na *democracia representativa*, a participação popular é *indireta, periódica e formal*, e se organiza mediante regras que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo. Além de designar um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais e legislativas.

Norberto Bobbio²² estabelece seis regras básicas presentes na designação da participação do cidadão no âmbito da democracia representativa:

1ª todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo etc., devem gozar dos direitos políticos, isto é, do direito de expressar por meio do voto a própria opinião e/ou de eleger quem se expresse por ele;

2ª o voto de todos os cidadãos deve ter peso;

3ª todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar, conforme opinião própria, formada o mais livremente possível, isto é, numa competição entre grupos políticos organizados que disputam entre si para agregar os anseios e transformá-los em deliberações coletivas;

4ª os cidadãos devem ser livres, também, no sentido de possuírem alternativas reais, isto é, de poderem escolher entre várias alternativas;

5ª seja por deliberações coletivas, seja por eleição de representantes, vale o princípio de maioria numérica, mesmo que possam se estabelecer diversas formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada) em determinadas circunstâncias, previamente estabelecidas;

²² BOBBIO, Norberto. "Quais alternativas à Democracia Representativa?". Qual socialismo?. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 45.

6ª nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, em particular o direito de tornar-se maioria em igualdade de condições.

Sem desconhecer a força e a estabilidade institucional advindos do triunfo da democracia representativa, consubstanciado no famoso apelo de Norberto Bobbio à vigilância e à *defesa das regras do jogo* democrático, é inegável, contudo, a profunda crise de legitimidade por que passa a democracia liberal clássica, ancorada no sistema de representação. E este fenômeno se expressa, principalmente, na abstenção eleitoral, na apatia e não participação do processo político e social e nos baixos índices de filiação partidária.

Neste contexto é que a convocação à constituição de novas formas de inserção da participação popular nos rumos da administração pública adquire sentido e relevância.

2.4 A atualidade histórica da Democracia Participativa

As experiências políticas que assumiram a etiqueta de *Democracia Participativa*, em geral, se opõem ou buscam complementar as formas de Democracia Representativa. Essas ações buscam, através do chamamento à participação popular no processo político, a afirmação do Estado de Direito, dos direitos sociais usualmente usurpados, o enfrentamento das desigualdades sociais, que crescem à margem da isonomia formal constitucional propalada.

Não raramente se identifica com movimentos sociais de resistência e emancipação social, que buscam no aprofundamento da relação entre os cidadãos e as instâncias de decisão política a chave para efetivação dos direitos fundamentais e construção de uma ordem nova, mais igualitária e plena em liberdade política.

No tocante ao tema, apresentam-se como a face mais vibrante e bem sucedida aquelas experiências que buscam a re-

forma democrática do Estado, na qual se põe em questão a separação liberal clássica entre governante e governados, cujo monopólio das decisões nas mãos de uma minoria política aliena a capacidade de controle e fiscalização e influência dos eleitores sobre seus representantes²³.

A Democracia liberal clássica, *de per se*, apresenta dificuldades em representar no sistema político os interesses de grupos socialmente vulneráveis e de etnias minoritárias no seio da Nação, sobretudo diante da relativa facilidade que possuem os setores majoritários ou economicamente mais prósperos.

Ademais, na medida em que mantém o corpo social em relativa apatia política, dificulta-se o bom desempenho da função do Estado de condutor de políticas ambientais, de planejamento urbano, de ações afirmativas, etc.

Há um duplo divórcio na tomada de decisão: A distância dos cidadãos das esferas de decisão política mantêm-nos incapazes de compreender a dimensão dos problemas coletivos, bem como a falta de presença popular exigindo, fiscalizando, opinando sobre os rumos das ações da administração pública permite que a atuação estatal seja autoritária, ineficaz e, por vezes, ilegítima²⁴.

Por toda a parte percebe-se a premência em renovar os fundamentos da vida democrática. Processos de emancipação da cidadania²⁵ evidenciam a emergência de uma grande pluralidade e diversidade no aspecto social e cultural. É o caso, por exemplo, das iniciativas de Orçamento Participativo, que miram na socialização da política e do poder, na inversão das prioridades do investimento público em favor das localidades e classes mais negligenciadas. O controle e debate do Orçamento Público transformam-se em importante arma para a ruptura com o

23 Da análise desta sentença extrai-se o cerne da crítica áspera e sagaz de Antônio Gramsci, para quem existiam dois tipos de políticos: os que lutam para diminuir a separação entre os governantes e governados e os que lutam para superá-lo;

24 DEXHEIMER, Marcus Alexander. Estatuto da Cidade e Democracia Participativa. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

25 BENEVIDES, Maria Victória. A cidadania ativa. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

clientelismo e o patrimonialismo²⁶, afinal, é por ele que passa o poder real do Estado e são mediados os interesses de classes.

Há, pois, que se pensar na socialização da política, que empreste ao espaço público uma noção maior de inserção cidadã, tratando de não esgotar a força democrática na boca da urna. Mas que traga para a ordem do dia a participação ativa dos cidadãos, aniquilando as barreiras burocráticas que alijam o Estado do homem do povo.

Assim afirmou Pont acerca da capacidade de mobilização e inserção do debate dos mais diferentes atores políticos, pontuando sempre a partir de sua consciência teórica e ideológica:

A questão democrática é central em qualquer processo de resistência e superação ao neoliberalismo predominante. A democracia participativa, por seu potencial mobilizador e conscientizador, permite aos cidadãos desvendar o Estado, geri-lo e estabelecer um efeito demonstração para outros setores da sociedade traduzirem o método para outras esferas da luta política e da competência administrativa²⁷.

A construção da democracia participativa não ocasiona a aniquilação da democracia representativa, senão seu enriquecimento com o alargamento dos espaços de deliberação, rompendo com a estagnação da vida institucional atual.

Assim assevera Dexheimer²⁸ acerca das novas possibilidades de consulta pública e sua relação com a forma institucional de mandato político:

É justamente este convívio saudável entre o espaço da representação e o espaço da participação que se pretende evidenciar. Construir uma democracia participativa não significa que toda decisão política seja to-

²⁶ Termo cunhado pelo sociólogo alemão *Max Weber* para designar a dominação política ancorada sobre o ideal de que a administração pública é exercida como patrimônio privado do chefe político. Comumente associado aos termos *Clientelismo*, *Coronelismo*, *Populismo* e *Caudilhisto*;

²⁷ PONT, Raul. Democracia Representativa e Democracia Participativa. In "Por uma nova esfera pública: A experiência do Orçamento participativo / Nilton Bueno Fischer, Jaqueline Moll (orgs.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 34.

²⁸ DEXHEIMER, op. cit., p. 29.

mada por intermédio de assembleias populares, mas sim, que sejam conciliados momentos democráticos de representação com momentos de participação direta.

Ampliar quantitativamente e qualitativamente os espaços de participação em políticas públicas significa aperfeiçoar o próprio instituto da representação. A participação popular é elemento fundamental da democracia participativa, composta por quatro princípios: *dignidade da pessoa humana, soberania popular, soberania nacional e unidade da Constituição*.

As principais características das experiências que contemplam a democracia participativa, segundo Raul Pont²⁹, podem ser resumidas nas seguintes proposições:

A participação popular, direta ou indiretamente, em que coexistem assembleias populares de debate e deliberação, bem como conselhos temáticos ou regionais formados por um conjunto de entidades representativas e associações que também buscam influir nas políticas públicas.

A prática direta dos cidadãos nas plenárias, nos debates, na formação do conhecimento de dados e resultados, na formação do juízo de valor acerca do tema, na fiscalização e controle dos atos, na apresentação de cobranças e críticas.

A auto-organização, ou como trataremos mais adiante, o *caráter não-estatal da democracia participativa*, manifesta na autorregulamentação formatada e aprovada pelos próprios cidadãos participantes no exercício direto e contínuo da soberania popular. A experiência da autorregulamentação permite a incorporação de novos critérios a partir da prática vivida cotidianamente, além de trazer consigo o signo da vigilância e da atuação no sentido de coibir os desvios de propósito e de atuação, *v.g.*, Conselheiros com delegação imperativa e substituição ou revogação de mandatos quando conselheiro negligenciam ou não cumprem as funções assumidas.

²⁹ PONT, *op. cit.*, p. 35.

A necessidade de refundação da ordem institucional a partir da radicalização democrática da formação de uma nova cultura política no seio de Estado de Direito é defendida por Genro, a seguir:

A salvação da democracia é mais democracia, não menos democracia. Precisamente para que os limites à autonomia e à liberdade, que devem existir em qualquer ordem, funcionem agora como limites às demandas do cidadão-economicista. E como reforços do protagonismo do cidadão-político, que quer ser sujeito do seu futuro e ajudar a construir o futuro do outro³⁰.

Dissertando acerca da supremacia da vontade do povo na nova configuração do Estado de Direito, Dallari³¹ declara:

Democracia implica em autogoverno, e exige que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas fundamentais do Estado. O argumento de que o povo é incapaz de uma decisão inteligente não pode ser aceito, porque contém o pressuposto de que alguém está decidindo se a orientação preferida pelo povo é boa ou não. Assim sendo, a orientação será considerada boa ou má de acordo com as preferências de quem estiver julgando.

Dota-se, destarte, o Estado de Direito de flexibilidade e engajamento de maneira a assegurar a permanente supremacia da vontade popular, buscando a efetivação da igualdade de possibilidades, conjugando-a com o ideal de liberdade. A democracia deixa de povoar os textos dos filósofos da Era da Luzes, considerada como apenas uma quimera, para se converter na expressão concreta de uma ordem social justa.

30 GENRO, Tarso. Crise da Democracia: Direito, Democracia direta e Neoliberalismo na Ordem Global. Apud COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos, São Paulo: Saraiva, 1999, p. 413.

31 DALLARI, op. cit., p. 304.

3 A Constituição Federal e a Soberania Popular

A Constituição de 1988 expressa em sua essência a configuração de um Estado Social³². No esforço de contextualizar os tempos de origem da Nova República e da Carta Constitucional, faz-se necessário rememorar o movimento político de negação e superação do regime militar de 1964-1985, bem como a emergência de movimentos populares e do sindicalismo de base, ambos de faces renovadas, que clamavam por uma maior participação cidadã na institucionalidade democrática e por ferramentas de controle social da atividade pública mais efetivas e transparentes.

3.1 A inovação constituinte acerca da participação popular

A democracia participativa no Brasil vem se incrementando nas tomadas de decisão das instituições públicas, pois cada vez mais, se pode observar a importância da opinião das pessoas que estão nas bases para o direcionamento das políticas gerais de um determinado município, universidade ou empresa pública.

A Constituição legislada em 1988 preceitua duas formas fundamentais de exercício do poder: a forma representativa e a forma direta. Ambas nas bases do sistema. A legislação infraconstitucional sedimentou esta orientação ao prever dispositivos relativos direta ou indiretamente à democracia participativa.

O preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil informa que:

os representantes do povo brasileiro foram reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a

32 BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo:Malheiros, 2004. p. 371.

igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias³³.

O artigo 1º, por sua vez, trata dos princípios fundamentais da vida do Brasil como Estado Democrático de Direito, que são eles: o princípio da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político.

No Brasil a democracia participativa está ancorada segundo os ditames da soberania popular: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição”³⁴.

Bonavides é responsável por vigorosa defesa do modelo participativo como escopo da Carta da República e proclama a hegemonia da soberania popular ao tempo em que descortina algumas razões da atual crise de representação, a seguir:

O falseamento hermenêutico colocou, portanto, de maneira inversa, o exercício direto do poder popular, em sua dimensão soberana, debaixo da servidão, do desinteresse, da indiferença e da deslembração do corpo representativo. Obviamente, o empenho deste é perpetuar uma supremacia que a decomposição ética do sistema, designadamente da classe política, faz todavia insustentável³⁵.

Regra geral, prevalece o sistema representativo, no qual o povo concede a um cidadão eleito, parcela de poder para decidir em seu nome causas pertinentes ao interesse público. Contudo é

33 Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

34 Parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

35 BONAVIDES, Paulo. As bases da Democracia Participativa. Palestra proferida por Paulo Bonavides no I Encontro Nacional da Associação Juizes para a Democracia em Recife/PE, no dia 01/12/2005 cujo tema era “Por um direito constitucional de lutas e resistência”, em mesa presidida pelo cientista político e juiz de direito João Batista Damasceno. Disponível em <http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p_bonavides_27.htm>. Acesso em: 15 nov. 2008.

crescente e visível a insatisfação com o desempenho dos parlamentares que atuam em nome dos eleitores que lhes confiaram o exercício do poder

Canotilho e Moreira informam acerca do alcance do chamado princípio democrático, desta forma:

Primeiramente, a democracia surge como um *processo de democratização*, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da *teoria democrática-representativa* (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas exigências fundamentais da *teoria participativa* (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática etc.)³⁶

A Constituição de 1988, obedecendo a uma tendência amplamente consagrada no mundo contemporâneo, deu um seguro passo à frente na institucionalização do Estado Democrático de Direito, assegurando, por vários meios, a participação popular na gestão e no controle das políticas públicas³⁷.

O artigo 14 da Constituição Federal trata dos direitos políticos e estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

O plebiscito e o referendo são meios de exercício da soberania popular através da realização direta de consultas populares

36 CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra, 1991. p. 195.
37 O *recall* não recebeu menção no texto constitucional pátrio. É uma instituição de origem americana que tem aplicação em duas hipóteses diversas: revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo; ou reformar decisão judicial sobre constitucionalidade da lei. Não possui aplicação atual no ordenamento jurídico pátrio.

previstos no artigo 14, *caput* da Constituição Federal. Segundo o mesmo artigo, também é disciplinado que caberá privativamente ao Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscitos, exceto quando houver determinação expressa da Constituição (art. 49, CF/88).

De várias maneiras, a Constituição prevê e assegura o controle participativo da gestão pública pelos cidadãos, v.g.:

1. participação da comunidade nas ações de seguridade social (art. 194, VII – CF);

2. participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos colegiados dos órgãos públicos, para defesa de interesses profissionais ou previdenciários (art. 10 – CF);

3. colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal (art. 29, XIII – CF);

4. colocação das contas dos municípios à disposição dos cidadãos, que poderão questionar-lhes a legitimidade (art. 31, § 3º – CF)

5. participação dos usuários dos serviços públicos na administração direta e indireta (art. 37, §3º – CF);

A Carta Magna definiu, assim, em vários de seus dispositivos, a importância da sociedade civil, chamada a fiscalizar, controlar, discutir, colaborar, e participar na gestão da coisa pública, no exercício de uma cidadania responsável e construtiva.

Também a legislação ordinária, obedecendo aos ditames constitucionais, dá vazão à democratização da gestão pública e cria vários conselhos com a participação de representantes da sociedade civil organizada.

Uma das formas mais significativas da democracia participativa reside na constituição de conselhos, que atuam na discussão e formação de políticas de gestão pública, contando com a representação de expressivos setores da sociedade civil.

O efetivo funcionamento, nos conselhos, de representação da sociedade civil organizada é de grande valia para o controle social das políticas de gestão pública. Permite às entidades que

representam um melhor conhecimento dos diversos aspectos de aplicação de tais políticas, o qual poderá orientar o eficiente emprego das outras múltiplas formas de participação e controle social asseguradas pelo nosso ordenamento jurídico-constitucional.

3.2 As formas de Participação Popular – Art. 14 da CF/88

O *Plebiscito*, o *Referendo* e a *Iniciativa Popular* são meios de exercício da soberania popular através da realização direta de consultas populares prescritos no artigo 14, *caput* da Carta Magna. Segundo o mesmo artigo, também é disciplinado que caberá privativamente ao Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscitos, exceto quando houver determinação expressa da Constituição (art. 49, CF/88)³⁸.

Nesta esteira, cabe à Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, clarificar os conceitos e disciplinar a convocação e execução de consultas populares no seio do Estado Democrático de Direito.

O artigo 1º da Lei 9.709 determina que a soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos seus termos e nos termos das normas constitucionais pertinentes, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Por sua vez, o artigo 2º determina que “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.”

O **plebiscito** é convocado com **anterioridade** a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. Dependendo do resultado do voto é que se irão adotar providências legislativas, se necessário.

38 Segundo Hans Kelsen, “Quanto mais se faz uso dessas duas instituições (Iniciativa Popular e Plebiscito), mais próximo se chega ao ideal da democracia direta.” Kelsen, Hans. op. cit., p. 426.

O **referendo** é convocado com **posterioridade** a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. Isto é, determinados projetos votado pelo Parlamento, para adquirir força de lei, deve passar anteriormente pelo crivo do sufrágio universal.

O referendo tem finalidade de promover o sufrágio para ratificar o ato governamental, seja no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), seja no sentido de retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva)³⁹.

Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso dos Estados incorporarem-se entre si, subdividirem-se ou desmembrarem-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, o plebiscito e o referendo serão convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, em conformidade com a Lei 9.709/98.

Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de acordo, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica. (Artigo 6º)

Cumpre destacar que o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/08 – chegou a contemplar enquanto texto aprovado no Congresso Nacional, a menção no inciso V do artigo 43 dos instrumentos do plebiscito e do referendo. No entanto, a Presidência resolveu vetar “por inconstitucionalidade e contrariedade do interesse público. Desta forma, foram excluídas os mecanismos diretos de decisão democrática nos assuntos da cidade.

Mais precisamente, as razões do veto foram as seguintes:

Tais instrumentos de exercício da soberania popular estão disciplinados na Lei no 9.709, de 18 de novembro de 1998, que, em seu art. 6o, admite a sua convocação por parte de Estados e Municípios, na forma

39 MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

determinada pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. Há, portanto, no ordenamento jurídico pátrio, permissivo legal para a utilização destes mecanismos por parte dos Municípios, desde que observados os ditames da Lei Orgânica Municipal, instrumento constitucionalmente habilitado a regular o processo político em âmbito local.

Instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei no 9.709/98 já autoriza a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios⁴⁰.

A **iniciativa popular** consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (Artigo 13)

Os dois parágrafos do artigo 13 determinam que o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto e que não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

4 Democracia Participativa e o Estatuto da Cidade

A União, de acordo com o artigo 21, XX, da Constituição Federal, possui competência privativa para instituir as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano no país, inclusive, as diretrizes para as políticas de habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Com fulcro no artigo 24, inciso I, a União, no âmbito da competência concorrente sobre direito urbanístico, possui competência para estabelecer as normas gerais de **direito urbanístico**.

40 Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001. D.O.U., seção 1, Presidência da República, Edição n. 133, de 11 jul.2001.

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – regulamentou o disposto nos art. 182 e 183 da Constituição Federal, além de estabelecer diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados tanto pela União, como pelos Estados e Municípios.

O Estatuto da Cidade é a base jurídica para encarar os problemas das cidades, visto que consolidou as competências do Poder Municipal outorgadas pela Carta Magna, além de ampliá-las. Entretanto, torna-se curial impor a reforma da legislação municipal, especialmente a Lei Orgânica do Município, a fim de atender a ordem criada na Magna Carta e no Estatuto, juntamente com a democratização da tomadas das decisões.

Prevê ainda a referida lei, em seu art. 4º, os instrumentos para a consecução da política urbana, seja no plano Federal, Estadual e Municipal. A este último cabe, dentre outros, a elaboração do *plano diretor da cidade* e a *gestão orçamentária participativa*. O §3º do mesmo artigo prevê que todos os instrumentos que dependam de dispêndios de recursos do poder público deverão ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil em tal escopo. Outras diretrizes gerais consideram a sustentabilidade, o planejamento ambiental, a cooperação intergovernamental e a colaboração entre estado e particulares.

Medauar contempla o ineditismo e a mudança de tratamento dado ao Direito Urbanístico após a promulgação do Estatuto, porém reforça o comportamento vigilante quanto ao seu efetivo cumprimento, a seguir:

Mas a edição do Estatuto não acarreta, por si, automaticamente, os resultados pretendidos. Trata-se, como se disse, de um conjunto de figuras jurídicas, de um instrumental a ser operacionalizado em nível municipal, adaptado à realidade de cada cidade. Em todo o Município serão tomadas as decisões para efetivar as

diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade, como a ouvida, com a participação da coletividade, segundo prevê o próprio Estatuto.

O Estatuto da Cidade representa, sem dúvida, um passo marcante em matéria urbanística, que estivera pouco lembrada e tratada no Brasil desde as décadas de 60 e 70 do século XX, época do florescimento de inúmeros estudos, livros, artigos, projetos e mesmo órgãos públicos dedicados aos temas urbanos, seguindo-se um longo período de quase despreocupação, paralelo ao progressivo agravamento da realidade urbana das cidades. Esta Lei fez renascer o interesse pela questão urbana e praticamente impõe aos governantes e ao setor privado muita atenção na matéria. Torna-se mister, por isso, conhecer, divulgar, discutir e aplicar o Estatuto da Cidade, para a melhoria da qualidade de vida de toda a população⁴¹.

4.1 Inserção da participação popular no planejamento urbano

Instrumentos como o Plano Diretor, e de outros previstos no Estatuto da Cidade, tem como meta a concretização de princípios constitucionais, tais quais, os da gestão democrática da cidade, da participação popular e do direito a moradia. A utilização imprópria ou da não-aplicação destes instrumentos pelos Municípios pode ser questionada até mesmo pela via judicial, em desrespeito a lei federal e as normas constitucionais da política urbana. Com base no próprio Estatuto da Cidade pode esta prática ser considerada uma lesão a ordem urbanística nos termos do artigo 53.

Eis o que decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, antes da edição do Estatuto, mas em sintonia com o princípio constitucional da democracia participativa:

41 MEDAUAR, Odete et al. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10 jul. 2001, comentários / coordenadores Odete Medauar, Fernando Dias Menezes de Almeida, 2. ed. atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 17 e 18.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Orgânica Municipal - Participação popular no processo de elaboração de lei municipal - Zoneamento e Plano Diretor - Inocorrência - Princípio da democracia participativa estatuída no artigo 29, X da Constituição da República - Cooperação das associações representativas - Ação parcialmente procedente para outros fins. (Relator: Des. Marcio Bonilha - Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei n. 12.821-0 - São Paulo - 21.09.94)

Neste diapasão, também o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul posicionou em precedentes referentes a Municípios litorâneos:

ADIN. LEI N. 526/99 DO MUNICÍPIO DE IMBÉ, QUE DISPÕE SOBRE NORMAS PARA EDIFICAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL NA PRODUÇÃO DA NORMA. O ART-177, PAR-5 DA CARTA ESTADUAL EXIGE QUE NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR OU DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO, OS MUNICÍPIOS ASSEGUREM A PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS. DISPOSITIVO AUTO-APLICÁVEL. VÍCIO FORMAL NO PROCESSO LEGISLATIVO E NA PRODUÇÃO DA LEI. AUSÊNCIA DE CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL SOBRE POLÍTICA URBANA DEVEM OBEDECER A CONDICIONANTE DA PUBLICIDADE PRÉVIA E ASSEGURACAO DA PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITARIAS, PENA DE MATERIALIZACAO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. VIOLACAO FRONTAL AO PAR-5 DO ART-177 DA CARTA ESTADUAL. ADIN JULGADA PROCEDENTE. (11 FLS.) (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70001688878, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: VASCO DELLA GIUSTINA, JULGADO EM 03/12/2001)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA. LEI 1458/2000 QUE

ESTABELECE NORMAS SOBRE EDIFICAÇÕES NOS LOTEAMENTOS E ALTERA O PLANO DIRETOR DA SEDE DO MUNICIPIO DE CAPÃO DA CANOA. INCONSTITUCIONAL FORMAL. AUSENCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS NA DEFINIÇÃO DO PLANO DIRETOR E DAS DIRETRIZES GERAIS DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO, BEM COMO NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS QUE LHE SEJAM CONCERNENTES. VIOLAÇÃO AO PAR-5 DO ART-177 DA CARTA ESTADUAL. PRECEDENTES DO TJRS. EFICÁCIA DA DECLARAÇÃO EXCEPCIONALMENTE FIXADA, A TEOR DO ART-27 DA LEI Nº 9868/99. ACAO PROCEDENTE. (FLS.23) (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70003026564, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: CLARINDO FAVRETTO, JULGADO EM 16/09/2002)

O Estatuto da Cidade fornece parâmetros aos Executivos e Legislativos Municipais na elaboração de suas leis e planos urbanísticos. No que cabe ao Município, na sua legislação deverá absorver as diretrizes fixadas no Estatuto e suplementá-las, no que for compatível com a realidade local e com os seus objetivos.

O parágrafo único do artigo 1º denomina a lei de Estatuto da Cidade, estabelece que a mesma trata de normas de ordem pública e interesse social, isto é, são normas que se impõem independentemente da vontade dos cidadãos e não admite que contratos firmem disposições que lhe contrariem⁴².

4.2 Da gestão democrática da Cidade: diretriz do Estatuto da Cidade

O artigo 2º cuida de fixar as diretrizes gerais a serem utilizadas na implementação da política urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. As diretrizes são um conjunto de valores éticos e sociais que estão na base da ideia de Estado e de

⁴² DEXHEIMER, op. cit., p. 139.

sociedade.

O Estatuto da Cidade delimita como diretriz de política urbana em seu artigo 2º⁴³, inciso II, a participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada na confecção e implementação de planos, programas e projetos urbanísticos:

Presente está nesta diretriz que o ofício de estabelecer a política urbana não pertence apenas àqueles que habitam nos gabinetes do poder ou a um pequeno grupo de tecnocratas. É, pois, imprescindível a mobilização social e o debate participativo, seja contemplando os indivíduos ou organizações representativas da sociedade.

Dexheimer⁴⁴ faz importante defesa do disposto acima, *in verbis*:

A diretriz envolve a legitimidade do conjunto de decisões políticas que compõem o planejamento urbano e também sua eficiência, pois quando há convergência de vontades para compor o plano também há convergência de interesses para cumpri-lo.

Importa salientar que o Estatuto da Cidade, igualmente, reserva um capítulo a parte (Capítulo IV), intitulado “Gestão Democrática da Cidade”⁴⁵. Ou seja, contemplou a “participação

43 Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
(...).

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

44 DEXHEIMER, op. cit., p. 151.

45 CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 40 desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

popular” como diretriz geral, como dotou-a de instrumentos específicos.

No Município, encontra-se maior contato entre a Administração Pública e o corpo social, o que facilita a gestão compartilhada dos recursos públicos. Desta feita, quando se fala em poder local, a relação entre democracia participativa e representativa torna-se mais aberta, pois é nesse aspecto que o povo consegue conviver diretamente com aquele que o representa.

Grazia de Grazia projeta a participação cidadã na gestão pública como condição para a emancipação social dos excluídos

o controle social e a participação da população organizada são condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Por meio do exercício do controle social do Poder Público as organizações participam da gestão das cidades, daí o nome de Gestão Democrática da Cidade⁴⁶.

No inciso XIII do citado artigo está a referência à audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população. Esta diretriz destina-se prioritariamente a controlar empreendimentos de grande porte que possam trazer prejuízos ao meio ambiente ou à população que habita no entorno. É derivada do inciso III do mesmo artigo, que trata da articulação entre Estado e Sociedade no processo de urbanização.

4.3 Os Conselhos e Assembleias populares

O capítulo IV - “Gestão Democrática da Cidade” - inicia com o artigo 43, o qual estabelece que para garantir a gestão

46 GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002. p. 18.

democrática deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Quanto às proposições presentes no artigo 43, incorre o fato de que apesar do legislador apresentar interesse em abrir à sociedade o debate de temas de interesse comum social, a configuração se mostra pouco clara e ineficiente.

Há de se ter cuidado para não transformar estas instâncias de participação em desagudouro de interesses corporativistas subalternos, seja político ou econômico, o que acaba por desvirtuar o princípio democrático.

Quanto à iniciativa popular de projeto de lei ou de políticas, louvável é a menção à capacidade criadora da inteligência cidadã, desejada pelo legislador, ao constatar que a participação da sociedade organizada amplia e oxigena o debate público, além de atuar como força de conscientização e de propulsão da mudança e do progresso, indispensável para levar a cabo grandes projetos para o desenvolvimento da cidade.

E, no artigo 44, que trata da gestão orçamentária participativa, estabelece a inclusão da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, sendo tais mecanismos condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Tal proposição contempla o chamado Orçamento Participativo.

Trata-se, pois, de mecanismo de democracia participativa que propicia aos cidadãos debater, influenciar e decidir sobre as prioridades do orçamento público, especialmente no que trata do orçamento de investimentos da prefeitura municipal. No Orçamento Participativo retira-se poder total de um grupo de tecnocratas ou de políticos e o repassa diretamente à sociedade.

Neste particular, cabe a consideração de Dexheimer acerca da imperatividade da consulta popular na elaboração da Lei Orçamentária:

Outro aspecto importante diz respeito à auto-aplicabilidade da obrigação do Orçamento participativo. A disposição legal é taxativa ao falar em condição obrigatória para aprovação do orçamento. Porém, não se pode negar que a exigência de debates, consultas e audiências públicas é requisito que traz uma certa vagueza. Parece difícil, assim, sujeitar o orçamento público a nulidades sem que se saiba exatamente os critérios que devam ser observados⁴⁷.

Por fim, o art. 45 prevê que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão incluir obrigatória e significativa participação popular e de associações para garantir o controle direto de suas atividades e pleno exercício da cidadania.

4.4 Plano Diretor Participativo

O Plano Diretor, segundo o artigo 40 da Lei nº 10.257, deve ser instituído por lei municipal, e consiste no mais importante instrumento de planejamento urbano. Deve ser resultado de amplo processo participativo e orientar a administração pública na resolução dos problemas de urbanização e planejamento da cidade.

É, pois, o resultado do planejamento do futuro da cidade, em que se organiza o crescimento e transformação do espaço urbano, define ações prioritárias, dimensiona metas de expansão de área construída e de serviços públicos, regulamenta os instrumentos urbanísticos para normatizar o processo de construção e o mercado imobiliário, além de estabelecer o sistema de gestão democrática.

⁴⁷ DEXHEIMER, op. cit., p. 155.

O atual ordenamento jurídico não tolera improvisos. A gestão pública necessita ser dimensionada e planejada, considerando o aspecto dinâmico e de contínua mudança do espaço urbano, de modo a garantir o crescimento populacional sustentável e a saudável integração das atividades no seio local. Aos agentes públicos que não cumprem o disposto em legislação pertinente, são previstas sanções na Lei de Improbidade Administrativa, na de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade⁴⁸.

O § 4º prevê algumas requisições a serem seguidas pelos Poderes Legislativo e Executivo municipal para o cumprimento adequado do processo de elaboração do plano diretor e da fiscalização de sua implementação, quais sejam: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Marcos Maurício Toba proclama: “Como instrumento de um planejamento participativo, o plano diretor torna-se então penhor da própria democracia”⁴⁹.

O Plano Diretor insere-se na órbita do princípio democrático que permeia todo o texto do Estatuto da Cidade, na medida em que contemplou a obrigatoriedade da transparência e o amplo debate com a sociedade, tanto no processo de elaboração do plano, quando na sua implementação.

No que tange à publicidade da informação relativa à elaboração ou à fiscalização do plano diretor, faz-se necessário o exame da recomendação expedida pelo Conselho das Cidades, através de Resolução nº 25, de 18 de março de 2005⁵⁰.

Em seu artigo 4º, o ConCidades orienta para que no processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da

48 TOBA, Marcos Maurício et al. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. p. 246.

49 Ibid., p. 247.

50 Resolução nº 25, de 18 de Março de 2005, do Conselho das Cidades. DOU. Seção 1, Edição n.60, 30 mar. 2005.p.102

Cidade, deve conter os seguintes requisitos: I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

Acerca da publicidade das informações referentes à produção e implementação do plano diretor, ecoa o aviso de Marcus Alexander Dexheimer:

A relevância da medida é evidente, pois se sabe que a ampla informação é fundamental para que a decisão a ser tomada pela população seja mais consciente. A determinação legal não evita, mas pode minimizar a manipulação da população mediante a divulgação de dados imprecisos⁵¹.

Ressalva-se que o não cumprimento dos preceitos atinentes à participação popular no plano diretor acarreta em ato de improbidade administrativa do gestor municipal, sujeitando-o aos ditames da Lei nº 8.429/92, segundo o artigo 52, inciso VI, do Estatuto da Cidade.

4.5 Recomendação nº 25/2005, do Conselho das Cidades, e organização do processo participativo

A Resolução nº 25/2005 também orientou para a organização do processo participativo, garantindo a diversidade, promovendo a realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros; resguardando a garantia da alternância dos locais de discussão. Recomendou, na mesma trilha, para que o processo participativo de elaboração do plano diretor deva ser

⁵¹ DEXHEIMER, op. cit., p. 159.

articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como leve em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Assegurou-se que as audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor devam: ser convocação por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; ser dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença; ser gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Permite-se, igualmente, que audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município. Garante que para que a proposta do plano diretor seja submetida à Câmara Municipal, esta deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, resguardada: a realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais; a divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta; o registro das emendas apresentadas nos anais da conferência; e a publicação e divulgação dos anais da conferência.

5 Conclusão

A Constituição da República de 1988 seguramente cimentou as bases do Estado Democrático de Direito, legando papel fundamental à participação direta da população na fiscalização, controle, discussão, colaboração e participação na gestão pública, no debate e planejamento dos rumos da coletividade.

Os fundamentos político e principiológico da *democracia participativa* devem ser trabalhados no sentido de alargar as instâncias de concentração de poder, permitindo o fortalecimento de uma cidadania ativa e responsável, ancorada nos valores da solidariedade, da igualdade material, da liberdade de consciência e da socialização do poder.

Triunfará, desta forma, a gestão democrática e afirmar-se-á a superação de um modelo conservador e centralizador dos mecanismos de participação popular no governo, que, via de regra, supervalorizam o instituto da representação em detrimento direto da soberania popular.

A democracia representativa, pura e simples, não goza, ademais, de legitimidade absoluta no seio do Estado de Direito. Em especial, no Brasil, constata-se, não raramente, o descontentamento popular com as instâncias representativas de poder, em face do comportamento dos seus representantes.

Não se pretende, no entanto, promover a *débâcle* do regime vigente, mas expandir seus horizontes, oxigená-lo com a prática da transparência governamental e do exercício da soberania popular sem intermediadores.

O Estatuto da Cidade contempla instrumentos legais consideráveis no sentido de democratizar e produzir eficácia social para a administração pública local. Ao acolher o poder decisório como prática política cotidiana dos cidadãos diretamente atingidos pelas políticas públicas, permite-se um notável avanço rumo a escolhas jurídicas e políticas mais acertadas e convenientes, e,

por conseguinte, a adoção de legislação e da aplicação do dinheiro público de acordo com os interesses e necessidades da população. Ainda que o presente dispositivo apresente falha quanto a generalidade, há que se reconhecer a convergência do legislador a ampliar as condições objetivas de participação coletiva no processo político, influenciando nos destinos da cidade.

A preferência por normas legais e políticas públicas formuladas em audiências públicas potencializa admiravelmente a legitimidade das decisões políticas, jurídicas e legislativas, facilitando o cumprimento futuro dessas mesmas disposições. Afinal, aquele que participa como agente do processo, certamente, estará mais vinculado às decisões adotadas.

A participação da sociedade civil nas audiências públicas, tal como previsto no Estatuto da Cidade, traz efeitos pedagógicos, dado que a coletividade passa a compreender as limitações dos recursos públicos, a aceitar compromissos, a priorizar as demandas coletivas em detrimento de sua própria perspectiva individualizada.

A “Gestão democrática das cidades”, presente no Estatuto da Cidade, deve estar devidamente albergada pelo espírito da Constituição Federal de 1988, do qual se extrairá a máxima aplicação que se confia de suas disposições, fazendo jus às expectativas que sustentaram os debates sobre a esperada lei de desenvolvimento urbano. O planejamento urbano torna-se uma função pública a ser compartilhada entre o Ente Público e o corpo social. Destarte, o Estatuto inaugura um método de gerir o ordenamento urbano, criando instrumentos para sua implementação.

O disposto no Estatuto da Cidade proclama a potencialidade fática de efetivação dos princípios da democracia participativa, da gestão democrática e da função social da propriedade urbana. A gestão democrática ganha contornos, com o Estatuto da Cidade, de diretriz da administração pública, o que inclui o

planejamento participativo, como preceito a ser observado pelo ente público municipal.

Para tanto, mediante a participação popular, as instituições políticas representativas fortalecer-se-ão, passando a agir em comunhão com novas instituições mais democráticas e participativas, fomentando a racionalidade advinda de uma ética da solidariedade.

Isto posto, a luta pela transparência adquire contornos de um amplo processo de redemocratização da democracia, em que se alia democracia representativa à democracia participativa, constituindo-se uma nova esfera pública de poder, cujas decisões reverberam em todo o conjunto social.

Résumé: Cet article scientifique vise à étudier l'incidence de la démocratie participative dans la gouvernance, en traitant en particulier de l'importance accordée par la promulgation de la Loi Fédérale n° 10257/2001, connue sous le nom «Le Statut de la Ville». Il traite également de l'accent sur la légitimité donné au processus démocratique a partir de la répétition des procédures de consultation publique et du respect des règles constitutionnelles. Les fondements politiques et de principe de la démocratie participative ont été présentés par l'étude des diverses formes de participation populaire introduit par la Constitution de la République, à savoir, entre autres, le projet d'initiative populaire, le référendum et le plébiscite, ainsi que les innovations introduites par la Loi Fédérale n° 10.257/2001. En ce qui concerne le chapitre IV, intitulé «La gestion démocratique de la ville», on cherche à comprendre l'inclusion de la population, grâce à l'application optimale de ses dispositions, pour qu'elle soit à la hauteur des attentes des débats sur la très attendue loi d'aménagement urbain. La planification de la ville devient une fonction publique partagée entre le gouvernement et le corps social. Ainsi, la loi inaugure une méthode pour gérer la planification urbaine, en créant des instruments pour leur mise en œuvre.

Mots-clés: La démocratie participative. La souveraineté populaire. Statut de la Ville. Le Plan local d'urbanisme. La Gestion démocratique de la ville.

Referências

- ARENDRT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BENEVIDES, Maria Victória. *A cidadania ativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. *Qual socialismo?* Tradução de Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- _____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- _____. *Teoria Geral do Estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. Resolução Nº 25, de 18 de Março de 2005, do Conselho das Cidades. *DOU* Seção 1, Edição n. 60, 30 mar. 2005, p.102.
- _____. Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001. *D.O.U.* Seção 1, Presidência da República, Edição n. 133, de 11 jul. 2001.
- _____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra, 1991.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- DEXHEIMER, Marcus Alexander. *Estatuto da Cidade e Democracia Par-*

- ticipativa*. Florianópolis: OAB/SC, 2006.
- FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no mundo moderno*. Tradução de Carlo Coccioli e Márcio Luaria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline. *Por uma nova esfera pública: A experiência do Orçamento participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- FURASTÉ, Pedro Augusto. *Normas Técnicas para o Trabalho Científico*. 14. ed. Porto Alegre: [s.n.], 2006.
- GENRO, Tarso. *Crise da Democracia: Direito, Democracia direta e Neo-liberalismo na Ordem Global*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- JOÃO XXIII, Papa. *Pacem in terris*. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j_xxiii_enc_11041963_pacem_po.html>. Acesso em: 03 ago. 2008
- KELSEN Hans. *Teoria Geral do Estado e do Direito*. 4. ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- MAFRA, Francisco de Salles Almeida Filho. *A Constituição e a Democracia Participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/plebiscito.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2008.
- MAHFUS, Júlio César. Orçamento participativo. *A construção da cidadania em busca da hegemonia social*. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1277>>. Acesso em: 03 ago. 2008.
- MEDAUAR, Odete (org.); ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001*. 2. ed. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- OSÓRIO, Letícia Marques (Org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a Democracia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

TOBA, Marcos Mauricio et al. Dos Instrumentos da Política Urbana: Arts. 36 a 38. In MEDAUAR, Odete (Org.); ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Org). Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

