

O PODER LOCAL E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO

Janaína Rigo Santin¹

Ricardo Quinto Mattia²

SUMÁRIO: Introdução: o Princípio da Participação; 1 A autonomia municipal e a soberania popular na Constituição Federal de 1988; 2 Fundamentos constitucionais da participação popular; 3 Nova realidade na administração pública municipal: o Poder Local; 4 O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática Municipal; Considerações Finais; Referências

RESUMO - O artigo pretende enfatizar a importância da participação da população e de associações comunitárias na elaboração e execução dos projetos de política urbana do Poder Público Municipal. Trata-se da regulação do Poder Local, um novo modelo de gestão pública para a ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, fundado na descentralização do poder aos Municípios e na participação do cidadão na elaboração das tutelas jurídico-políticas e no controle da gestão pública. Proporcionar, por meio desse novo paradigma de exercício do poder político, o controle da ação do governo para que suas decisões estejam afinadas aos interesses da comunidade que os elegeu. Mediante estudo e levantamento bibliográfico sobre a literatura e legislação, o artigo analisa os principais fundamentos contidos na Constituição de 1988 em relação à participação popular e os instrumentos que garantem esta participação no Estatuto da Cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio da Participação; Controle Social; Estatuto da Cidade.

ABSTRACT - The article intends to focus the importance of the participation of the population and communitarian associations in the elaboration and execution of the projects urban politics in the Municipal Public Power. One is about the regulation the

Local Power, a new model public administration for the ordinance and the development of the social functions the city and the urban property, established in the decentralization of the power to the Cities and in the participation of the citizen in the elaboration of the legal-politics and in the control the public administration. To provide, by means of this new paradigm of exercise the power politician, the control of the action the government so that its decisions are sharpened to the interests the community that chose them. By means of study and bibliographical survey on literature and legislation, the article analyzes the main beddings contained in the 1988 Constitution in relation to the popular participation and the instruments that guarantee this participation in the City Statute.

KEYWORDS: Participation Principle; Social Control; City Statute.

Introdução: o Princípio da Participação

Atualmente, quase a totalidade dos países mundiais se afirma democrática. O conceito de Democracia é uma construção histórica, advinda desde a tradição grega, passando-se pela idade média e chegando até a idade contemporânea. Assim, o próprio conceito aqui apresentado advém de toda uma tradição histórica, por meio de tentativas de acerto, prova e erro, em que cada conceito tem sua história e que essa história está relacionada com o destino das sociedades e de suas organizações políticas. Mas afirma Giovanni Sartori (1997) que o homem, ao tentar definir a Democracia, pode não se dar por satisfeito com esse conhecimento herdado, mas sim a partir dele construir algo novo. Aprender com o passado com olhos para o futuro, a fim de se buscar não o que a Democracia foi, mas o que ela pode e deve ser.

A Democracia é um ideal de todas as nações, um processo de busca, em que novos valores vão sendo incorporados, com o rompimento dos contrários e que, como tal, ela nunca se realiza inteiramente, pois a cada nova conquista feita abrem-se outras perspectivas, novos horizontes ao seu aperfeiçoamento. Cada nação deve encontrar o seu caminho, de acordo com a época vivenciada e o lugar, a cultura, as tradições, segundo o nível e caráter do seu povo. Mas é consenso geral de que tudo leva às formas democráticas, como ideal maior, o qual marcha lado a lado com o

reconhecimento do princípio da participação popular e a afirmação de que o poder emana do povo e para ele deve ser exercido.

É impossível a Democracia prescindir da representação, ante a magnitude dos Estados contemporâneos, totalmente diferentes das *polis* gregas. As eleições são fundamentais para a Democracia, como um procedimento instrumental da expressão da confiança popular em seus representantes. Mas não absorvem a plenitude da Democracia, que deve ser mantida viva durante toda a gestão pública do eleito. Assim, para efetivar realmente a Democracia é preciso que o povo imponha limites e controle efetivos do poder, podendo impugnar sua atuação pelo caráter crítico, aberto e dialógico que devem possuir as sociedades democráticas.

Entretanto, não basta apenas o controle do poder. É preciso também que o povo participe do poder, indo além da representação, para conjugar-se a Democracia representativa com a Democracia participativa. Não se pode resumir a Democracia apenas no poder do povo em eleger seus representantes periodicamente. Além disso, a participação eleitoral é apenas uma das formas de participação. Essa concepção favorece o desinteresse sistemático dos administrados pela vida política, favorece a apatia, a abstenção, a resignação ante a corrupção, a falta de confiança nos governantes e a abdicação da participação na vida pública, fatores que corroem o ideal democrático. Tal é a realidade constatada nas Democracias atuais, a qual gerou a profunda crise pela qual se deparam as Democracias modernas, fundadas apenas na representação e na participação eleitoral.

O que se busca defender no presente estudo é que o princípio da participação popular decorre do princípio democrático, da própria definição do Brasil como sendo um Estado democrático de direito, no qual o poder é exercido tanto pela forma representativa quanto participativa (art. 1.º da Constituição de 1988). Não há necessidade de uma lei específica para regular o princípio da participação popular, tendo em vista que este é um princípio intrínseco do ordenamento jurídico brasileiro, assim como o são os princípios da supremacia do interesse público ante o privado, da finalidade, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação. Para esses, não se exige que estejam dogmatizados para serem reconhecidos e aplicados no regime jurídico-administrativo brasileiro, inclusive num

patamar superior ao das regras dogmatizadas. Portanto, é preciso reconhecer a força normativa do princípio da participação popular, assim como são reconhecidos os demais princípios administrativos constitucionais explícitos e implícitos integrantes do ordenamento jurídico brasileiro.

Indo ao encontro do entendimento que eleva a categoria participação a princípio constitucional, advindo como derivação do princípio democrático, que lhe dá sustentação e efetividade, são as considerações de Humberto Bergmann Ávila (1999, p. 151-179). Para o autor, ao se aplicarem as regras estipuladas no ordenamento jurídico brasileiro tanto em âmbito constitucional quanto infraconstitucional deverá ser observado, em conjunto, o princípio democrático e da participação, ambos de força constitucional, bem como princípio da transparência, de força infraconstitucional.

No mesmo sentido são as conclusões de J.J. Gomes Canotilho (1999, p. 281-285), o qual posiciona o princípio democrático como norma jurídica constitucionalmente positivada. É superior a um método ou técnica de os governados escolherem os governantes, aspirando tornar-se impulso dirigente de uma sociedade. E continua, afirmando ser o princípio da participação uma derivação do princípio democrático. No intuito de democratizar a Democracia, o autor afirma que deverão ser intensificados os processos da participação direta e ativa dos cidadãos no processo decisório (CANOTILHO, 1999, p. 293). Afinal, Democracia, no dizer de José Afonso da Silva, não é só um valor-fim, mas um meio e instrumento de realização e valores essenciais de convivência humana. Não é um "conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantias dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história". Trata-se de um "processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo". (2002, p. 126) Para tanto, Antonio Carlos Wolkmer (1997) enfatiza a necessidade de se atingir estruturas mais horizontalizadas na gestão pública, capazes de privilegiar uma aproximação maior do cidadão como usuário dos serviços públicos, métodos de gestão mais participativos e a instituição de critérios de avaliação de desempenho da representação política.

O Estado democrático funda-se nesses valores que expressam o princípio da soberania popular (poder emanado do povo, pelo povo e para o povo). A crítica que aqui se faz é que, em sociedades complexas como a atual, esses valores democráticos não estão sendo alcançados apenas pela Democracia representativa tradicional, advinda do Estado liberal. É preciso uma participação efetiva da população na gestão da coisa pública, unindo-se institutos de representação com institutos de participação, visando responder à crise de legitimidade de que padece a Democracia moderna.

Para complementar esta nova realidade, foi editada em 11 de julho de 2001 a Lei Federal nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, traçando novas diretrizes para a política urbana no Município. Dentre as diretrizes trazidas pelo Estatuto da Cidade para atingir seus objetivos encontra-se a Gestão Democrática da Cidade, a qual garante a participação da população e de associações comunitárias na elaboração e execução de projetos de política urbana no Município. Ou seja, por meio do princípio democrático e participativo, do federalismo e da soberania popular, bem como da legislação infraconstitucional, garante-se formalmente a autonomia necessária ao poder público municipal para gerir os assuntos de seu interesse, bem como a ação conjunta dos cidadãos e os gestores municipais na definição das tutelas jurídico-políticas de interesse local. Produzir um espaço democrático de descentralização política e participação popular, o qual permite à sociedade civil organizada ser agente de transformação do local onde vive a partir de suas necessidades e das especificidades de cada Município.

1 A autonomia municipal e a soberania popular na Constituição Federal de 1988

Com o crescimento das críticas referentes ao sistema autoritário e centralizado dos governos militares e as pressões sociais no final dos anos setenta e início da década de oitenta, o ordenamento jurídico brasileiro se encaminhou a partir de 1985 para uma abertura democrática.

Culminando esse longo processo de redemocratização, no dia 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Nas palavras de Janaína Rigo Santin,

a Constituição de 1988 é qualificada como a mais democrática da História Constitucional Brasileira, pelo então presidente da Assembléia Nacional Constituinte, deputado Ulisses Guimarães, ao promulgar o que declarou ser o documento da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da democracia, da cidadania e da justiça social: a 'Constituição Cidadã'. A luta pela redemocratização do país e a reafirmação dos anseios populares consolida-se formalmente pela sua promulgação. (2000, p. 92)

A promulgação da Constituição Federal de 1988 faz parte de um processo que atribuiu verdadeira autonomia política, administrativa e financeira para as municipalidades. É instaurada uma nova ordem fundamentada na idéia de que o Estado provedor, impositivo sobre uma comunidade subordinada, deve ser substituído pelo desenvolvimento de uma vida cívica. A própria Assembléia Constituinte contou com a participação de vários segmentos da sociedade, revitalizando o processo de democratização da vida pública, obstado pelo regime militar. (MOÁS, 2002, p. 44)

Assim, a atual Carta Política Brasileira conferiu, como nenhuma antes, verdadeira autonomia ao ente municipal, garantindo-lhe todas as prerrogativas do princípio federativo, bem como optou pela descentralização da administração pública, aumentando as atribuições à entidade federativa municipal, com vistas a tornar os serviços prestados à população mais eficientes e garantir, assim, o atendimento de suas necessidades.

O Município é integrado como entidade de terceiro grau na Federação Brasileira e sua autonomia é ampliada no tríplice aspecto: político, administrativo e financeiro. Ou seja, a Constituição Federal de 1988 passou a conferir ao Município todos os poderes inerentes à autonomia: poder de auto-organização, poder de autogoverno, poder de autolegislação e poder de auto-administração. A prevalência dos poderes centralizados, discricionários e autoritários, problema histórico brasileiro, não encontra respaldo no presente ordenamento jurídico. A

descentralização prevista na Constituição de 1988 foi o primeiro passo visando à eliminação da idéia de afastamento popular do processo decisório.

Ao mesmo tempo em que garante autonomia municipal, a Constituição Federal de 1988 também estabelece os princípios norteadores da soberania popular, em seu artigo 1.º parágrafo único. É assegurada constitucionalmente a participação do povo na administração pública nos termos da Constituição.

2 Fundamentos constitucionais da participação popular

Já em seu preâmbulo e parágrafo único do artigo primeiro o constituinte afirma a soberania popular, indicando o povo como verdadeiro titular do poder político, sendo que o exercício deste poder será exercido mediante representantes eleitos e responsáveis, com mandatos temporários. Da mesma maneira, proclama a Democracia direta, na qual o povo também é chamado a exercer o poder político nos termos descritos na Constituição. Nas palavras de Luciane Moas “A Constituição Federal institucionalizou o poder popular, ou seja, a soberania como única fonte de poder legítimo” (2002, p. 53). Assim, é adotada como forma de governo a Democracia semidireta, na qual o povo é o detentor real do poder; mas o exercício do governo se dá por meio de representantes políticos (representação partidária) eleitos periodicamente. E, ainda, é garantida a participação direta da sociedade nas gestões administrativas, mediante institutos normatizados na própria Carta (art. 14 da Constituição Federal).

Ou seja, além da tradicional participação política indireta, (por via da representação, com pluripartidarismo e sufrágio universal), tem-se a participação política direta, definida no artigo 14 da Magna Carta, por meio dos seguintes institutos: a) o plebiscito: o povo é chamado a decidir por meio de votação sobre mudança a ser introduzida nas instituições estatais (art. 14, I); b) o referendo: submeter à apreciação do povo decisões de seus representantes, que serão ratificadas ou não (art. 14, II); e c) a iniciativa popular: o povo pleiteia coletivamente seus interesses perante seus

representantes, apresentando projeto de lei firmado por percentual representativo dos cidadãos (art. 14, III).

Ocorre que, mesmo passados dezessete anos da promulgação da Constituição de 1988, constata-se a exigüidade de proposições de leis por intermédio da iniciativa popular, possivelmente em virtude da imensa dificuldade em sua procedimentalidade. Há a exigência constitucional da adesão de um número considerável de eleitores (1% do eleitorado nacional), distribuídos pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Nota-se também a quase inexistência de referendos, talvez porque dependam de vontade política para tanto, situação também observada no plebiscito. A propósito, a utilização da instituição do plebiscito se dá, em concreto, apenas para decidir a formação de novas unidades federativas ou, como ocorreu em 1999, para escolha do regime político e da forma de governo brasileiros. E o referendo foi utilizado em 2005, de maneira inédita, para a decisão a respeito da política de desarmamento do país.

Para J.J. Gomes Canotilho (1999, p. 281-285), os princípios democrático e participativo constituem verdadeiros princípios constitucionais, situados no topo da hierarquia jurídica. Assim, salienta-se que, além dos mecanismos do artigo 14, há outros dispositivos de Democracia participativa indicados na Constituição Federal de 1988, como os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5.º, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5.º, XXXIV). Mencionam-se ainda: a participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art. 10); direito de fiscalização pelos contribuintes das contas dos Municípios (art. 31, § 3.º); possibilidade de, na forma da lei, haver a participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, § 3.º); direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidade perante as Cortes de Contas (art. 74, § 2.º); obrigatoriedade de o sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII). Por fim, observa-se a necessidade de uma gestão democrática no campo da saúde (arts. 197, 198, III e 227, § 1.º); da assistência social (art. 204, I); da educação (arts. 205 e 206, VI); da cultura (art. 216, § 1.º); do meio ambiente (art. 225); da criança e do adolescente (art. 227, § 1.º); do

aproveitamento de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, § 3.º), sendo que aqui estão referidos alguns dos mais relevantes.

Logo, tanto a Democracia representativa como a Democracia participativa estão aptas pelo texto constitucional para o exercício do poder político, devendo conviver conjuntamente no ordenamento jurídico brasileiro. Ou seja, sabe-se que “os representantes são necessários, mas a opinião do povo deve fundar e legitimar suas decisões” (SANTIN, 2003, p. 220). Ocorre que, muitas vezes, tanto durante a história como nos dias atuais da vida política do país, a Democracia participativa foi e continua sendo esquecida. Seus institutos ainda são em reduzido número e têm “baixo teor de eficacidade, patenteando o abismo que se rasga entre as promessas de arejamento político da Carta em vigor e os efeitos práticos que ela pode deflagrar por si mesma” (BRITTO, 1992, p. 122). A realidade demonstra que muitos dispositivos constitucionais continuam carentes de regulamentação para sua plena efetividade, e naqueles auto-aplicáveis observam-se as dificuldades das instâncias governamentais em partilhar seu poder decisório com a população que os elegeu, tornando quase que inócuos os dispositivos constitucionais supra elencados.

Assim, a realidade vivenciada no Brasil não se apresenta da forma pela qual está garantida na Constituição Federal. Existe um enorme abismo entre a representação e o real atendimento das demandas sociais. Depois de eleitos, alguns dos governantes passam a motivar suas ações a partir de interesses pessoais, deixando a um segundo plano os problemas sociais, éticos e econômicos. Dessa forma, decisões de grande relevância são tomadas sem resolver os efetivos problemas sociais, sem que o povo participe, e pior, sem que o povo saiba exatamente porque foram tomadas.

Conforme o entendimento de Cláudio Ladeira de Oliveira e Miguel Etinger de Araújo

[Quando a Constituição determinou que a democracia participativa seria um modelo para o país, e o legislador infraconstitucional operacionalizou-a, colocou em prática este modelo, tem-se que a conquista social de participação na gestão das cidades é um avanço da própria sociedade e se o direito constitucional direciona à ampliação desta conquistas, qualquer tentativa de diminuí-las constituirá afronta aos comandos constitucionais. (2007, p. 6631-6648)

Ou seja, a atitude de restringir o povo dos processos de tomada de decisões na gestão pública é recusar sua cidadania e, além disso, uma afronta aos princípios fundamentais estabelecidos na Constituição, visto que os atos dos representantes são legitimados propriamente pelos governados. O povo não pode ser afastado do exercício do poder de decisão político, afinal é legitimamente o detentor da titularidade de tal poder. Logo, a verdadeira e efetiva participação popular na gestão pública apresenta-se como um meio apto para garantir a tão esperada eficácia social da Constituição. (SANTIN, 2003, p. 220)

O exercício da soberania popular não se resume ao simples momento do voto, mas é estendido ao dia-a-dia da administração pública, fiscalizando os representantes, propondo alternativas que contribuam para a melhoria da vida em sociedade e, por fim, cobrando resultados das conhecidas, mas desacreditadas “promessas eleitorais”.

Sabe-se que atingir o ideal democrático é uma conquista árdua, até porque a própria democracia direta também está permeada de contradições, conforme bem aponta Robert A. Dahl. Sabe-se que em sociedades complexas como as de hoje as oportunidades para participação são inversamente proporcionais ao número de cidadãos. Da mesma forma, mesmo havendo um grande número de participantes, são poucos que tem oportunidades e condições de se expressar e defender seus argumentos, sendo que muitos destes que se expressam favoravelmente acabam por se tornar representantes dos outros, podendo não reunir os interesses de todos em seus argumentos. E por último, o autor salienta que a complexidade de muitas questões abordadas poderia inviabilizar um “entendimento esclarecido”, gerando muitas vezes comportamentos populistas e de opressão de minorias. (2001, p. 123). Para o autor, nem a teoria madisoniana, a qual representa a doutrina predominante nos Estados Unidos da América, nem a sua rival mais constante, a teoria populista, conseguem explicar como funciona a moderna democracia. Em verdade, o autor afirma que não existe uma, mas sim várias teorias democráticas, sendo que tais teorias devem necessariamente tratar de “processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes.” (DAHL, 1989, p. 11) Nota-se aqui que o autor relaciona a democracia com a noção de controle social.

3 Nova realidade na administração pública

municipal: o Poder Local

O espírito de abertura política inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 pertinente aos Municípios brasileiros propicia o desenvolvimento de uma nova maneira de administrar a coisa pública, o Poder Local, que pretende garantir descentralização administrativa conjugada com participação popular, aproximando a sociedade das decisões políticas com vistas a otimizar a aplicação do dinheiro público.

Como ente federativo, e por isso dotado de autonomia, o Município também zela pela preservação do bem estar do povo. É ele o principal responsável em promover a política urbana e os serviços públicos. A Constituição Brasileira de 1988 concedeu aos Municípios as prerrogativas necessárias para o desenvolvimento da sua autonomia, pois o Município rege-se por lei orgânica própria, possui poder Executivo e Legislativo e autonomia financeira, podendo criar, instituir e aplicar tributos de sua competência.

A garantia de autonomia política, administrativa e financeira valoriza o poder de decisão dos Municípios e proporciona a melhoria na prestação de serviços públicos. A descentralização administrativa tem aberto o caminho para uma gestão mais democrática, pautada na participação popular, atendendo as especificidades locais. (MOÁS, 2002, p. 49-50)

Por ser um princípio constitucional derivado do princípio democrático, a participação popular deverá ter lugar em todos os níveis do poder político, federal, estadual ou municipal. Entretanto, é no Município que se desenvolvem as dinâmicas sociais, onde poderá ser potencializado o princípio da participação popular. É o ente federativo em que a sociedade civil encontra-se mais próxima dos representantes políticos, permitindo que seja incentivada e facilitada a participação do povo na definição das tutelas jurídico-políticas. É, portanto, o local privilegiado da participação popular.

O Poder Local apresenta-se como um novo paradigma para o exercício do poder, aproximando a gestão administrativa das reais necessidades da sociedade.

Esse “espaço local” no Brasil é o Município, unidade básica de organização social, mas também o bairro, o quarteirão em que vive o cidadão. O Município é capaz de autotransformar e auto-estruturar sua realidade econômica e social, com a participação de todos de maneira ampla. (DOWBOR, 1994, p. 11)

Na instância municipal, as dinâmicas sociais apresentam-se com maior intensidade e os munícipes tornam-se os principais envolvidos com o desfecho das tomadas de decisão governamentais. Serão eles que se beneficiarão com políticas boas ou sofrerão as conseqüências ruins de uma má administração. Por abranger o centro das relações sociais, a cidade deve ser o foco de discussão no cenário político e o berçário da cidadania, garantindo a participação popular nesse processo de tomada de decisões políticas. (LEAL, 2003, p. 61)

A experiência histórica brasileira demonstrou que os níveis federais e estaduais do governo por grandes períodos isolaram-se em torno de objetivos centralizadores, clientelistas e eleitoreiros, não dispendo maior importância com o bem estar dos cidadãos. Dominados por elites interessadas em manter a situação social controlada, desenvolveu-se o centralismo das decisões, conseguido à custa da retirada de poder das municipalidades. A manutenção das elites dava-se com o amesquinamento municipal. Para combater tais fatos

[...] resta o espaço da cidade como um reduto de civilidade racional passível de gestão operativa e mais eficaz, com possibilidades maximizadas de transparência e de controle imediato, bom como de participação societal. Afinal, é na cidade que as pessoas, mal ou bem, constroem seus vínculos de afetividade e de identidade mais imediatos, travando com seus pares relações de integração ou de afastamento cotidianos. Aqui, a sensação de pertencimento a um núcleo orgânico de sujeitos políticos (mesmo a dos excluídos) se faz sentir de maneira mais explícita. (LEAL, 2003, p. 69)

O Município desponta como o local capaz de garantir a justiça social. O Poder Local é um recurso “subutilizado no país”, que com seus instrumentos básicos – a participação comunitária e o planejamento descentralizado – poderá ser eficiente no enfrentamento das questões sociais, éticas e políticas. (DOWBOR, 1994, p. 83)

A Democracia participativa, realizada em conjunto com a Democracia representativa, passa a ser regime apropriado para atender as mazelas sociais.

Essa constatação será verificada no momento em que a “própria população compreender que é preciso solucionar os problemas e construir a cidade a partir da comunidade, e não receber da administração central soluções técnicas e burocráticas longes da realidade local” (MOÁS, 2002, p. 63). É um poder da comunidade, que poderá desenvolver sua participação nas questões políticas municipais, aliada à administração pública, conjugando assim a Democracia representativa e participativa a partir dos preceitos inaugurados na Carta Magna de 1988.

A valorização e a normatização do poder dos Municípios brasileiros proporcionou, ao menos em termos legais, melhora na condução das políticas públicas e mais eficiência no enfrentamento dos problemas sociais. No entanto, ainda falta a muitas cidades “a percepção de que a partir de 1988 a política urbana foi entendida como um direito social, como um espaço democrático da comunidade” (MOÁS, 2002, p. 49).

A sociedade é quem deve decidir seu destino, construir um espaço em que a Democracia seja realmente efetiva. As práticas clientelistas e corruptas, o planejamento urbano produzido de forma burocratizada, enquadrado e limitado pela visão centralizadora que dominava o sistema de planejamento do país como um todo, fechado às sugestões sociais e ignorando a realidade desigual enfrentada pela maioria da população devem ser de uma vez por todas eliminados das práticas políticas e jurídicas brasileiras.

Quando as decisões são tomadas muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades. Assim, a dramática centralização do poder político e econômico que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade leva, em última instância, a um divórcio profundo entre nossas necessidades e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social. (DOWBOR, 1994, p. 16)

O planejamento público deve atender às reais demandas sociais, e isso somente será possível aumentando o diálogo do poder público com os diversos setores da sociedade, incluindo, assim, os cidadãos na gestão municipal. E para que a participação seja efetivada será necessário descentralizar, a fim de que as

decisões sejam tomadas a partir de uma aproximação maior do gestor público com os problemas que devem inspirar suas escolhas e decisões.

O fortalecimento do Poder Local, aliando descentralização das decisões e possibilidade de a sociedade civil participar efetivamente na gestão municipal, é apontado como caminho para acabar com as mazelas sociais presentes na realidade brasileira e como forma de proporcionar políticas públicas de inclusão social. Porém, essa afirmação é um pressuposto apenas, pois nem sempre a descentralização será a solução de todos os problemas. (MOÁS, 2002, p. 27)

Ou seja, mesmo que o modelo de descentralização do poder tenha apontado resultados positivos nos países em que foi experimentado (países desenvolvidos), deve-se atentar para o fato de que lá, de uma maneira ou outra, o Poder Local já era uma realidade vivificada em sua história. A simples importação desse modelo ao sistema brasileiro não é garantia nenhuma de sua real eficácia. Primeiro, porque o Brasil não possui uma história voltada para a descentralização e o fortalecimento do Poder Local (tido este a partir dos referenciais democráticos inaugurados pela Constituição Federal de 1988). O Brasil é ainda um país em desenvolvimento, sendo que muitas de suas instituições políticas ainda mostram-se instáveis e até mesmo vulneráveis a práticas centralizadoras e/ou clientelistas. Além disso, a realidade brasileira, em especial em decorrência do modelo de colonização aqui adotado, demonstra uma diferença imensa em relação à história dos países desenvolvidos, em especial norte-americanos e da Europa ocidental. “O ideal é proporcionar um ambiente em que o binômio Estado-Cidadão possa se realizar, independente do modelo escolhido” (MOÁS, 2002, p. 27 e 46)

Por outro lado, apesar das dificuldades e da imaturidade da Democracia brasileira, é preciso acreditar no Poder Local como um processo em construção. O instrumental jurídico já está posto. O necessário agora é efetivá-lo. Para enfrentar essa situação, Konrad Hesse dispõe que é preciso fortalecer a força normativa da Constituição. (1991, p. 22)

No mesmo sentido é o entendimento de Ladislau Dowbor, o qual também defende a descentralização como fórmula para diminuir as diferenças sociais que geram pobreza, aproximando o “poder de decisão e de controle das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e que estão portanto diretamente

interessados nos resultados (...)". Cita para isso os exemplos de países desenvolvidos e em desenvolvimento que já estão instaurando o modelo descentralizado priorizador do Poder Local, ao destinar uma parte maior do das receitas tributárias aos Municípios. (1994, p 29-33)

É no local que a relação entre Democracia participativa e representativa torna-se visível, pois nessa esfera a sociedade está próxima dos seus representantes. É aí o lugar em que se dão os movimentos sociais e humanos e o desenvolvimento dos valores da dignidade humana e do crescimento sustentável. "A realidade é que a maioria dos problemas enfrentados pela sociedade podem ser resolvidos localmente, e não necessitam da intervenção de instâncias centrais de governo, que tendem a burocratizar o processo" (DOWBOR, 1994, p. 23).

Unindo sociedade civil e poder público, o Poder Local assume *status* significativa nessa nova visão de Estado Democrático de Direito prevista na Magna Carta de 1988, capaz de conjugar representação e participação. "Precisamos compreender a cidade como um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de elementos naturais e sociais e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento" (LEAL, 2003, p. 64).

Aproximar as pessoas do poder de decisão e de controle constitui uma boa política administrativa. O desenvolvimento do Poder Local no Município "permite uma democratização das decisões, na medida em que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos da sua própria vizinhança, dos quais tem conhecimento direto, sem a mediação de grandes estruturas políticas" (DOWBOR, 1994, p. 35).

A nova realidade que se pretende instituir no país, descentralizando o poder político e aproximando a Democracia participativa da Democracia representativa, tornou-se mais real no momento em que foi promulgada a Lei Federal n. 10.257, de 2001, denominada Estatuto da Cidade. O país passou a contar com mais esse instrumento normativo, o qual vai ao encontro dos fundamentos constitucionais e também dos anseios da cidadania brasileira.

4 O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática Municipal

Na Constituição Federal de 1988 está presente um capítulo destinado à Política Urbana, qual seja o capítulo II do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, que integra os artigos 182 e 183. Apresentam-se os parâmetros gerais da política de desenvolvimento urbano, que deverá ser executada pelo Poder Público Municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O capítulo constitucional da Política Urbana resultou da luta de movimentos em prol da reforma urbana, composta por diversos segmentos da sociedade que buscavam incluir no texto constitucional instrumentos que possibilitassem uma maior inclusão nas cidades, propondo um modelo descentralizado que valorizasse o Poder Local como realidade apta a superar as desigualdades sociais e construir uma sociedade mais justa e igualitária. (CIDADE-CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS, 2002, p. 273).

Embora presente na Constituição, faltava elaborar a lei que estabelecesse as diretrizes gerais da Política Urbana. Assim o Senador Pompeu de Souza (PMDB) elaborou o Projeto n. 181/89. Aprovado pelo Senado Federal em 1990, o projeto foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, sendo transformado no Projeto de Lei n. 5.788/90. Permaneceu aí praticamente parado até 1997. Reiniciada a tramitação legal, durando mais quatro anos, quando foi finalmente votado, aprovado e sancionado em 2000. Entra em vigor no dia 10 de outubro de 2001 a Lei Federal nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade. Com um conteúdo baseado nos princípios fundamentais da “Participação Popular”, do “Direito à Cidade e à Cidadania”, da “Gestão Democrática da Cidade” e da “Função Social da Propriedade”, o Estatuto da Cidade vem na direção de proporcionar uma maior inclusão do cidadão nas cidades, facilitando o acesso universal aos serviços e direitos básicos, como também aproximar a sociedade da gestão administrativa mediante participação e controle, e ainda, garantir o uso equilibrado e justo do espaço urbano. (OSÓRIO, 2002, p. 69)

Nas palavras de Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, “o Estatuto da Cidade é uma das mais importantes e inovadoras leis que recentemente entraram em vigor no país, como parte de um processo de transformação e modernização da estrutura jurídica, da Administração Pública, da sociedade e dos costumes [...]” (2002, p. 19), sendo um instrumento apto a resolver os problemas urbanos das municipalidades se for, por óbvio, realmente efetivado de acordo com o objetivo pelo qual foi elaborado.

O Estatuto da Cidade dará um suporte jurídico ainda maior ao planejamento do poder público, reorientando a ação dos governantes “que têm se empenhado no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que têm diretamente afetado a vida da enorme parcela de brasileiros que vivem em cidades” (FERNANDES, 2002, p. 31). Para tanto, a Lei 10.257/2001 conta com diretrizes gerais da política urbana, que serão responsáveis por nortear sua aplicação. A aplicação das diretrizes gerais deverá ser feita levando-se em conta as especificidades e a realidade de cada Município. (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 84)

Estabelece o Estatuto da Cidade que os Municípios deverão programar uma política urbana voltada para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, prevendo em seu artigo 2º, os objetivos da política urbana municipal. As diretrizes do artigo 2º apontam para uma gestão democrática por meio da participação popular no planejamento municipal; cooperação entre os governos e a iniciativa privada e audiências do Poder Público e da população interessada sobre processos de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente conforto ou segurança da população. Já o artigo 4º prevê que as ações do governo para efetivação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade devem ser objeto de controle social, garantida a participação popular.

Estas diretrizes têm em comum a reafirmação da “importância preponderante conferida pelo Estatuto da Cidade à participação popular no planejamento e na gestão urbana”. (MATTOS, 2002) Estão em consonância direta com o princípio constitucional da soberania popular, que afirma que todo o poder emana do povo, sendo exercido de forma indireta, mediante a eleição de representantes ou de forma direta, assim como com o princípio da participação, já analisado neste artigo. É a diretriz que estabelece a concretização da Gestão Democrática Municipal,

aproximando a sociedade civil da administração pública, traduzindo a vontade soberana do povo com fidelidade e tornando as cidades mais justas e democráticas.

A ação dos Municípios deverá ser definida por uma estratégia eficaz, que desponta como um novo modelo de planejamento, expressando um “projeto de cidade” condizente com o novo paradigma da função social e da cidade, expressada num quadro de leis de direito urbanístico, capitaneado pelo Plano Diretor (FERNANDES, 2002, p. 41). E para efetivar o princípio da participação e a gestão democrática municipal, de acordo com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deverá contar com a participação popular tanto no seu processo de elaboração como de fiscalização, para que represente todas as demandas sociais em conformidade com a realidade e especificidades locais, devendo ter uma preocupação social de erradicação da pobreza e marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais. Este processo deverá ser viabilizado pelo próprio Poder Público municipal e é mediante a Gestão Democrática que se buscará efetivar a participação popular.

A Gestão Democrática da Cidade está regulamentada no Capítulo IV da Lei 10.257/2001. Ela implica na “participação dos cidadãos nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas”, constituindo-se na garantia de que o Estatuto da Cidade seja efetivo para atender as demandas sociais e não uma mera ferramenta de novos planejamentos técnicos, distantes da realidade urbana. Uma gestão democrática que verdadeiramente promova o direito à cidade para todos, sem exclusões, “onde cada pessoa possa desenvolver suas potencialidades”. (BUCCI, 2002, p. 323-324)

No artigo 43 são estabelecidos alguns instrumentos para garantir a gestão democrática: órgãos colegiados de política urbana nos três âmbitos de governo; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Veja-se que este artigo combina elementos de Democracia representativa e participativa, constituindo o Município como um organismo híbrido, nem inteiramente comunitário, nem propriamente estatal, em que o chefe do executivo assessorar-se de pessoas capazes e técnicas aptas a fornecer-lhe elementos precisos de julgamento para sua administração, promovendo situações

em que a população é chamada para deliberar sobre os assuntos concernentes a *polis*. É uma decorrência própria do processo que levou a elaboração do Estatuto, com a participação de organizações não governamentais e setores populares. É necessário que a sociedade seja ouvida em tudo o que for importante para ela. Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci,

[...] os debates, audiências e consultas públicas dão margem a que se realizem princípios constitucionais relacionados à atuação do poder Público, tais como o da prestação de informações de interesse geral (...), devido processo legal, ampla defesa, controle por via de ação popular, e tantos outros. (2002, p. 332-333)

Tais instrumentos possuem um caráter pedagógico, eis que os cidadãos, participando desses espaços, passam a ter uma real oportunidade de conscientização e educação sobre as diretrizes e políticas públicas, além, é claro de desenvolverem a cidadania. No que tange às conferências sobre assuntos urbanos, deverão ser

[...] realizadas com a participação dos vários setores envolvidos nos processos de desenvolvimento urbano, de acordo com as indicações do art. 2º, II, do Estatuto da Cidade – isso é, os habitantes da cidade, a população carente, empresários da indústria imobiliária, governo, representantes dos setores de transporte, meio ambiente etc. As conferências devem ser vistas mais como foros para a formação de uma cultura de participação popular e consulta democrática na formulação de políticas, do que propriamente como um expediente legal vinculante. (BUCCI, 2002, p. 336)

Por sua vez, o artigo 44 estabelece a gestão orçamentária participativa em âmbito municipal, com realização de debates, audiências e consultas públicas como condição obrigatória para a aprovação pelo poder legislativo municipal das peças orçamentárias. Assim, a participação popular é também garantida no âmbito do processo legislativo das peças orçamentárias municipais, sob pena de nulidade formal por vício de procedimento, compreendendo as três modalidades de orçamento público estabelecidas no artigo 165 da Constituição Federal de 1988: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Nas palavras de Liana Portilho Mattos, “o grande mérito da norma do artigo 44 do Estatuto da Cidade é o de possibilitar que o cidadão deixe de ser um simples coadjuvante da política

tradicional para ser protagonista da gestão pública”. Cria-se “uma esfera pública, não-estatal, em que a sociedade pode controlar o Estado” (2002, p. 325-326)

Em seu artigo 45 prevê o Estatuto que nas regiões metropolitanas deverá ser obrigatória a participação popular. As regiões metropolitanas geralmente escapam da esfera de atuação dos municípios, mas nelas também são encontrados problemas sociais que atingem a todos. Assim, será necessária a formação de um local metropolitano, autônomo, que seja capaz de gerir seus interesses. Constitui-se num desafio, visto que esta estrutura da metrópole apresenta-se abstrata para a população (MATTOS, 2002, p. 328-329).

Vale lembrar que os instrumentos arrolados acima não são exaustivos, e sim exemplificativos, podendo a sociedade utilizar-se de outros meios de participação na gestão pública. A participação democrática do povo brasileiro na gestão pública nunca foi oportunizada de forma tão efetiva no ordenamento jurídico brasileiro, o que se pode constatar com a quase nenhuma autonomia do Município antes de 1988 e os quase trinta anos de ditadura militar. Dessa forma, o regime democrático-legal ainda não é o regime democrático-real. Porém, contra essa realidade, o Estatuto da Cidade vem na direção de tomar como desafio a redemocratização das cidades, principalmente mediante a gestão participativa, a fim de instaurar uma “ordem urbana mais justa, e sustentável, que seja a expressão do desejo dos que fazem das cidades o tear em que se tece o fio de suas vidas”. (MATTOS, 2002, p. 303)

Uma sociedade democrática é aquela que realiza práticas democráticas, aceitando a pluralidade e a heterogeneidade de seu povo; que aceita a interpretação crítica de suas instituições e que principalmente aceita o conflito, negando as formas absolutas, plenas e completas de verdades. É preciso reconhecer no conflito o caráter de elemento constitutivo da vida, da política e do saber, a fim de evoluir e alcançar o novo. Produzir resistência às práticas de dominação e disciplina mediante ações dialógicas, impedindo a solidificação das opiniões, condutas e crenças, para que novos direitos sejam reconhecidos, superando-se aqueles que já não refletem os anseios sociais.

Para a efetivação do princípio da participação popular são necessários dois fatores: a institucionalização, pelo poder público de canais, que possibilitem essa participação, tornando efetivos os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais

que tratam da participação popular, e vontade dos administrados em participar das decisões que afetam a todos.

Ou seja, a concretização de uma gestão democrática municipal é uma via de mão dupla, a qual depende tanto do Poder Público quanto dos cidadãos. É necessário que o Poder Público abra espaços para a participação popular, instituindo canais de comunicação entre administradores e administrados, tornando assim efetivos os dispositivos positivados no Estatuto da Cidade. E ainda, é preciso que a população conscientize-se da necessidade de sua participação na melhoria das condições de vida de seu espaço social. Sabe-se que o gestor municipal não é o único responsável por essa restrição da voz do povo. O próprio cidadão, individualista, e a própria sociedade como um todo, contribuem para esta situação.

As condições necessárias para concretizar a participação popular no processo de formação das tutelas jurídico-políticas municipais incluem o aprimoramento das instituições de educação e de responsabilização públicas e a necessidade de práticas políticas que encorajem as pessoas a deliberar sobre política. Pois participação sem uma educação que desenvolva a capacidade de autonomia, discernimento e visão crítica da população poderá facilmente tornar o povo presa fácil das militâncias organizadas e das ideologias, legitimando oportunistas ideológicos e carismáticos.

Para tanto, é necessário que se faça no Brasil uma revolução cultural, a qual somente poderá ser atingida mediante o processo educativo, que deverá incluir dentre as suas metas desenvolver a pessoa como um cidadão. Trata-se de um processo longo e difícil, já que o Brasil é um país sem cultura participativa. A transformação do nível de conscientização das pessoas é lento, mas não deve ser subestimado.

A Constituição de 1988 e os demais dispositivos infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade, apontam o caminho e fornecem as ferramentas formais. Urge que o povo brasileiro valorize o poder da participação popular e da mobilização organizada. Que utilize o poder de transformação que detém, assimilando o seu dever político como cidadão e a sua responsabilidade para com o seu país. Viabilizar, com a sua participação, uma administração responsável, enxuta, competente e capaz de traduzir em ações os interesses públicos, da coletividade

que elegeu os representantes políticos, a fim de que o princípio da participação, bem como as regras constitucionais e infraconstitucionais que o concretizam sejam um norte inviolável por parte do administrador público. Somente assim será possível concretizar o ideal democrático, em sua plenitude.

5 Considerações Finais

A Gestão Democrática da Cidade como novo paradigma para a Administração Pública com vistas a efetivação do princípio da participação pode ser definida sempre de uma forma positiva e outra negativa, pois a dinâmica do assunto está centrada no binômio direito formal e efetiva aplicação. Por um lado, o ordenamento jurídico brasileiro, Constituição Federal e leis infraconstitucionais, cada vez mais estão abertos à participação popular, oferecendo garantias jurídicas aos cidadãos, amparando a sociedade e incentivando-lhe a ser participativa no desenvolver da vida política do local onde vive. Por outro se tem a realidade histórica, contaminada por práticas que ainda hoje continuam a afastar e desestimular as pessoas a viverem efetivamente sua verdadeira cidadania, num verdadeiro descompasso com as reais demandas sociais.

A administração pública, até o advento da Constituição de 1988, teve um caráter centralizador, burocratizado e autoritário. A grande maioria da sociedade não atingiu a real consciência do que é ser um agente ativo do lugar onde vive, conformando-se com os mais diversos problemas (pobreza, analfabetismo, desemprego, marginalização, falta de atendimento eficiente dos serviços públicos, corrupção, malversação do dinheiro público, clientelismo, patrimonialismo e personalismo do exercício do poder político).

A Constituição de 1988 oferece uma abertura política, que consolida a idéia de Democracia participativa como único regime político capaz de suprir as mazelas e deficiências do Estado moderno, pensamento já predominante entre os juristas e a parcela esclarecida da população, que já havia compreendido a solução dos problemas sociais emergentes por meio da construção da cidade a partir da comunidade e não da maneira arbitrária e centralizada como vinha sendo.

A promulgação do Estatuto da Cidade, uma lei com vocação democrática, teve o intuito de organizar o espaço local, eliminar as mazelas urbanas e facilitar e incentivar a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões e fiscalização das ações do poder público. A Lei Federal abre canais de participação popular além daqueles normatizados na Carta Magna. Elabora um rol exemplificativo, deixando margem à criatividade do gestor público municipal, o qual poderá desenvolver novas formas de participação. Assim, a participação da sociedade na administração pública torna-se não só necessária, mas obrigatória.

O Estatuto da Cidade também obriga o poder público a ser o facilitador e incentivador desse processo, principalmente no que tange a decisões que venham a afetar diretamente a sociedade, os principais interessados no assunto. Porém, da mesma maneira que existem algumas administrações públicas que procuram afastar a sociedade dos processos de planejamento e de decisões, negando sua cidadania e o seu status constitucional de soberana do poder, o povo também não se sente “convidado” a ser o agente de transformação social do local em que vive, continuando a esperar a solução sem mobilizar-se para tanto.

O Estado deve desempenhar o seu papel, mas é imperioso que, pelo menos por parte da parcela esclarecida da sociedade, haja vontade de mudança. É necessária, tanto por parte do Poder Público, como por parte da sociedade civil, a motivação em efetivar o Estatuto e fazer valer a Democracia semidireta que regula a organização governamental brasileira. O Poder Público é obrigado a cumprir seus deveres, tanto mais aqueles que digam respeito à integração do povo na gestão pública, da mesma forma que a sociedade deve se organizar sempre em busca de garantir sua participação pública. É uma via de mão dupla, em que ambos, administração pública e sociedade civil organizada, devem cooperar para o bem estar de todos e para obter um meio ambiente sustentável, capaz de aliar justiça social, proteção ambiental e desenvolvimento econômico em igualdade de condições aos cidadãos.

A efetivação do Estatuto da Cidade é a maneira apta a garantir a Democracia, a cidadania e o princípio da participação. A Gestão Democrática da Cidade foi regulamentada com a finalidade de viabilizar, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na

formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. É o caminho para proporcionar a efetivação do princípio da participação, constituindo-se também num meio pedagógico, capaz de imbuir na consciência popular o interesse em participar ativamente dos assuntos que digam respeito ao local onde vive, como integrante de uma sociedade e responsável por ela.

Porém, nada adianta o Poder Público instituir canais de participação popular no exercício e no controle do Poder, se os cidadãos, que devem ser o sujeito ativo desse processo, não tiverem interesse em participar da gestão pública de seu país. É necessário o envolvimento dos cidadãos a iniciar a derrocada das fronteiras burocráticas que os separam do Estado, passando a cobrar dos gestores públicos que suas ações reflitam diretamente o interesse de sua comunidade, daqueles que os elegeram. Sair da comodidade representada pela inércia e pela ignorância política e participar de toda a avaliação crítica sobre as necessidades prioritárias dentro da sociedade e sobre os limites do poder público no atendimento das demandas. Cobrar a concretização das metas deliberadas e fiscalizar a aplicação do dinheiro público.

Não é o cidadão que está a serviço do Estado, mas o Estado que deve servir ao cidadão. Mas tal exigência só se realiza se houver uma cidadania atuante e organizada sob processos de gestão democrática. Dessa forma, o Estado e a máquina estatal serão tão úteis e eficazes quanto for qualitativa a cidadania organizada que os sustentam.

Referências

ÁVILA, Humberto Bergmann. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.215, p.151-179, jan./mar. 1999.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.189, jul./set. 1992.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão democrática da cidade*. In. DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade – comentários à Lei Federal*. São Paulo: Malheiros, 2002.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CIDADE – CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS. **Gestão Democrática das Cidades**. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade: comentários à lei federal**. São Paulo: Malheiros, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**, trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FERNANDES, Edésio. Do código civil de 1916 ao estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (Org). **Estatuto da Cidade Comentado** (Lei N° 10.257 de 10 de julho de 2001) Interpretado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MATTOS, Liana Portilho (Org). **Estatuto da cidade comentado** (Lei N° 10.257 de 10 de julho de 2001) interpretado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MOÁS, Luciane da Costa. Cidadania e poder local. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de et ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. Democracia participativa e plano diretor dos municípios. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI, 2007, Belo Horizonte. Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis : Boiatex, 2007. v. 1. p. 6631-6648. Disponível em <
http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/claudio_ladeira_de_oliveira.pdf

OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

SANTIN, Janaína Rigo. **Globalização, direitos sociais e poder local**. Dissertação (Mestrado Direito) – Centro de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

SANTIN, Janaína Rigo. O estatuto da cidade e a gestão democrática municipal. **Interesse Público**. Porto Alegre, Notadez, n. 23, 2003.

SARTORI, Giovanni. **Teoría de la Democracia**: 2. Los problemas clásicos. Tradução de: Santiago Sánchez González. Madrid: Alianza Editorial, 1997

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da cidade e o plano diretor: possibilidades de uma nova ordem legal e urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 21.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Ômega, 1997.

Notas

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Advogada, Professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em História na Universidade de Passo Fundo. E-mail: janainars@upf.br

² Bacharel em Direito. E-mail: ricardoquinto@bol.com.br