

Democracia participativa e política urbana

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Advogado, Mestre e Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

*Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor e Coordenador do Curso de Direito das Faculdades Integradas Hélio Alonso (FACHA).
eduardo@domingues.fm.*

RESUMO

Este trabalho aborda a questão de democracia participativa no Brasil e sua relação com o planejamento urbano. Trata de seu histórico e fundamento constitucional e sua importância para o planejamento municipal. Relata as atividades da Câmara dos Deputados na realização das Conferências das Cidades. Também são relacionadas as regras sobre democracia participativa no Estatuto da Cidade e em outras leis de direito urbanístico. Por fim, discute-se a possibilidade de unificação de diversos conselhos municipais.

PALAVRAS-CHAVE:

Direito urbanístico, Estatuto da Cidade, Minha Casa Minha Vida, Conselhos Municipais, Planejamento Urbano.

ABSTRACT

This paper addresses the issue of participatory democracy in Brazil and its relation to urban planning. It deals with its historical and constitutional foundation and its importance to the municipal planning. Reports the activities of the House of Representatives in carrying out the Conference of Cities. They are also related rules on participatory democracy in the City Statute and other laws of urban policy. Finally, it is discussed the possibility of unification of several municipal councils.

KEY-WORDS

Urban law, the City Statute , MCMV , Municipal Councils , Urban Planning

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia participativa é hoje uma realidade no Brasil. Contudo, como ocorre com tantos institutos jurídicos, ela tem um tratamento legal mais avançado do que sua prática social, que pode ser ainda considerada de tenra infância. A disciplina legal pode e deve sempre ser aperfeiçoada. O estudo da legislação em compasso com a análise da prática social permitem encontrar elementos para a efetiva transformação da cultura de um povo e, quando necessário, da reforma e da inovação legislativa.

A Constituição da República Federativa do Brasil reconhece que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes ou diretamente* (art. 1º, p. único). Aqui, na parte grifada, está o fundamento da democracia participativa.

Como leciona José Afonso da Silva, o princípio democrático da Constituição impõe ao Estado Democrático de Direito a tarefa de constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais. Segundo o autor, a lei tem papel importante na efetivação deste princípio, porque deve sair de seu plano puramente normativo para provocar alterações diretamente na vida da comunidade.

E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos.¹

O sistema da democracia meramente representativa está se superando para a implementação de uma democracia representativa e participativa, na qual o povo exerce, em algumas situações, diretamente seu poder de auto-determinação e organização.²

Paulo Bonavides demonstra que no sistema de democracia dos poderes absolutos, no qual os eleitos representam a “vontade popular”, que igualmente pode ser tomada pela “vontade divina”, a lei se torna emergencial e transitória, como a lei-medida ou lei-decisão, cunhada para solucionar casos específicos e atuais, ou lei-plano, que vislumbra um quadro futuro de gerenciamento de crises. Perde-se, assim, o valor da regra jurídica como um marco paradigmático a ser observado. Daí o sistema da democracia dos poderes limitados, no qual a maioria tem a obrigação de respeitar os direitos das minorias e no qual a participação é o lado dinâmico da democracia.³

A democracia participativa se fundamenta, desta forma, na limitação dos poderes pela norma e na participação da população nas diversas atividades políticas. A limitação de poderes se dá em relação aos Poderes da República, através do sistema de freios e contrapesos e igualmente através do controle exercido pela própria população por meio de ação popular. A participação se dá de diversas formas, como a iniciativa popular de lei, através de plebiscito e referendo, de participação direta na Administração como em Conselhos Municipais de Política Urbana, de Meio Ambiente etc.⁴

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA URBANA - MOVIMENTO DA REFORMA URBANA

A defesa e a implementação da democracia participativa são anteriores a atual Carta constitucional. Em 1985, o processo de redemocratização era acompanhado de diversas iniciativas de institucionalização da participação social na gestão pública, como foi o caso do Município do Rio de Janeiro, que abriu discussões sobre o orçamento municipal.⁵

O crescimento das cidades e a evidência da necessidade de enfrentamento dos problemas urbanos, representados por reclames populares por moradia e melhores condições de vida, principalmente a partir dos anos 80, deu ensejo ao surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), formado por entidades representativas dos movimentos sociais, institutos de pesquisa, organizações não-governamentais e especialistas em planejamento urbano. O MNRU demandou uma nova posição política sobre a cidade diante do déficit habitacional e das precárias condições de moradia das periferias que se mostravam evidentes à época.⁶

O Movimento teve sua trajetória ligada à luta da Pastoral da Terra da Confederação Nacional de Bispos do Brasil pela reforma agrária que, na década de 70, passou também a focar na questão urbana. Além da Pastoral da Terra, os movimentos sociais, a comunidade técnica e acadêmica se envolveram no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), conquistando cerca de 160 mil assinaturas para inclusão na Constituição da Emenda pela reforma urbana, que acabou circunscrita à função social da propriedade e ao planejamento urbano.

Dessa forma, o MNRU deu novo significado à relação entre o campo jurídico-institucional e os movimentos sociais. A partir da Assembleia Constituinte, o Movimento passou a vislumbrar o aspecto da legalidade em suas demandas e se viu dentro de uma nova fase de elaboração, negociação e inserção diante da realidade política estabelecida. Foi a partir de então que o Movimento tornou-se de abrangência nacional e voltou-se à implantação de novas diretrizes para a política urbana, levando em consideração as desigualdades sociais e territoriais existentes nas cidades.

O MNRU comandou a proposta popular de Emenda ao projeto de constituição e tornou efetivo o debate acerca da questão urbana e dos novos instrumentos urbanísticos que facilitaríamos uma atuação mais sólida do poder públi-

co. De acordo com Grazia, a Emenda Popular seguiu os seguintes princípios fundamentais:

Direito à Cidade e à Cidadania”, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes da cidade na condução de seus destinos.

Gestão Democrática da Cidade”, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

Função Social da Cidade e da Propriedade”, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. Estes princípios estão baseados numa leitura das cidades, cujo padrão de produção, ocupação e gestão é marcado pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais equipamentos e serviços urbanos. É um modo de ver e fazer a cidade no qual os homens estão distribuídos desigualmente no espaço, provocando assim uma subordinação dos direitos políticos, dos direitos individuais, da cidadania, aos modelos de uma racionalidade econômica. A distribuição dos equipamentos e serviços é, freqüentemente, realizada conforme o lugar onde os critérios de rentabilidade e de retorno de capital são mais atendidos. Esse modelo, excludente, deu origem à imensa desigualdade e segregação existentes nas cidades e em todo o país.⁷

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana destacou-se pela elaboração e aprovação do capítulo sobre política urbana que consta em na Carta Magna vigente, fazendo com que junto à “Nova República”, viessem novas esperanças de atuação urbanística e da elaboração de um projeto nacional de desenvolvimento urbano.⁸

É inegável que a Constituição Federal de 1988 foi o resultado das lutas pela redemocratização do Brasil após um longo período dominado pela ditadura militar. Conhecida como “Constituição Cidadã”, ela marcou o aumento das conquistas do trabalhador e dos direitos da mulher, incorporou a participação popular nas decisões de interesse público e, pela primeira vez, tratou da cidade, modificando radicalmente a posição do Poder Público Municipal na estrutura federativa brasileira, dotando-o de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa.

Em 2001, outras conquistas do Movimento foram a promulgação do Estatuto da Cidade e a posterior criação do Ministério das Cidades ocupado, inicialmente, por pessoas ligadas ao MNRU. Maricato reflete que a grande preocupação era a construção de aparatos jurídicos que possibilitassem os Governos, em especial os municipais, implantarem políticas visando a justa distribuição dos benefícios da urbanização. O foco na legislação como forma de resolver os problemas urbanos partia da hipótese de que os problemas eram derivados da falta de planejamento e de instrumentos legais para aplicação de políticas e não derivados de questões culturais e institucionais.

Santos Júnior, Nascimento e Ferreira creditam ao MNRU e FNRU diversos avanços obtidos na institucionalização da política urbana nos últimos anos:

Analisando em uma perspectiva histórica, pode-se dizer que tanto a criação do Ministério das Cidades, como a implantação do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social são

conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira, cuja maior expressão é o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que, desde os anos 80, vem construindo um diagnóstico em torno da produção e gestão das cidades e propondo uma agenda centrada (a) na institucionalização da gestão democrática das cidades; (b) na municipalização da política urbana; (c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; e (d) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos.¹⁰

3. A QUESTÃO URBANA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E O ESTATUTO DA CIDADE

Na esteira do Movimento Nacional pela Reforma Urbana foram realizadas as Conferências das Cidades do Poder Legislativo. A Câmara dos Deputados promoveu diversos debates político de âmbito nacional sobre o tema das cidade, denominados de Conferência das Cidades. Essas Conferências foram promovidas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados e se tornaram importante fórum de discussão entre políticos, técnicos e movimentos sociais sobre questões de política urbana.

A I Conferência das Cidades (novembro de 1999 – onze anos após a promulgação da Constituição) cuidou de debater, dentre outros os temas, o Mundo Urbano no Brasil no Contexto do Fim do Milênio; da Globalização, Cidades Mundiais e o Planejamento Local e das Novas Formas de Articulação Estado e Sociedade, culminando na Aprovação da Carta das Cidades.

A III Conferência das Cidades (novembro de 2001) teve amplo apoio institucional de diversas entidades, como a Caixa - CEF, Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, Associação Brasileira de

COHABs – ABC, da Confederação Nacional das Associações de Moradores, do Fórum Nacional de Reforma Urbana (CONAM, UNIP, MNLM, CMP, FNA, FISENGE, IBASE, IBAM) e da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. O tema debatido foi a **Moradia Digna para Todos**. O apoio dessas instituições mostra o envolvimento da sociedade com essas questões e se repetiu nas demais conferências com acréscimo de outras instituições.

A IV Conferência das Cidades (dezembro de 2002), além do tradicional, contou também com apoio do Fórum Nacional de Entidades pela Superação da Violência, da Organização Pan-americana de Saúde e Organização Mundial de Saúde. O debate se enfocou o tema **A Cidade Cidadã: as diversas formas de superação da violência**.

A VII Conferência das Cidades (dezembro de 2006) discutiu o tema **Cinco anos de vigência do Estatuto da Cidade – conteúdo, balanço e desafios**. No evento foi feita a entrega da Premiação aos vencedores da 2ª edição do Concurso “Selo Cidade Cidadã” às Prefeituras que se destacaram em práticas de administração urbana com inclusão social.

Em novembro de 2008 (11 e 12) ocorreu a IX Conferência das Cidades com o tema “**Sustentabilidade nas Cidades Brasileiras**”, com objetivo de debater e refletir sobre temas relevantes à política e estratégias para sustentabilidade das cidades.

Todas as Conferências¹¹ contaram com a participação da sociedade civil e de especialistas, que palestram sobre os temas específicos. Foram realizadas mesas redondas e debates, tudo culminando em relatórios e anais. O mais importante, contudo, é o espaço criado para a discussão social em âmbito político-legislativo, que permite a aproximação da sociedade civil dos representantes do povo no Legislativo Federal, os Deputados e, assim, legitimam-se ideias, movimentos e eleva-se o sentido da cidadania, cumprindo-se parte do papel outorgado pela Constituição ao Poder Legislativo.

Em 2001, no exercício da competência para instituir normas gerais de direito urbanístico, a União editou o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, norma geral editada com fundamento mais na competência para legislar sobre direito urbanístico (CF, art. 24, I) que na regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, que são sucedâneos da regra de competência do artigo 24, criando parâmetros para que os Municípios planejem e executem a política urbana.

O Estatuto tramitou no Senado como PL nº 181/90 e na Câmara dos Deputados como PL nº 5.788/90, casa onde recebeu inúmeras emendas e substitutivos. Sua tramitação foi fortemente acompanhada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e outros segmentos da sociedade civil e da academia em intensa luta política por sua aprovação. Anteriormente ao PL nº 181/90, a União havia iniciado o processo legislativo através do encaminhamento do Projeto de Lei nº 775/83, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano que, no entanto, após a promulgação da Constituição, em 1988, foi substituído por outro, de autoria parlamentar, que veio a ser o PL nº 2.191/89, posteriormente arquivado em face da aprovação do PL nº 5.788/90.

O Estatuto da Cidade traça normas gerais sobre direito urbanístico e dá o tom da política urbana, que pretende ser justa e resgatar as dívidas sociais brasileiras, pondo foco no planejamento urbano, nas parcerias entre os poderes público e a iniciativa privada e também em alguns instrumentos jurídicos, bem como na gestão democrática da cidade, como formas de consolidar o ciclo de planejamento urbano vivido no país, na crença de que possibilitará cidades sustentáveis e urbanisticamente equilibradas.

Assim, as normas do Estatuto da Cidade visam promover a ordem pública e o interesse social, por meio da regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1º).

A política urbana tem entre seus objetivos garantir o direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I), com oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população (art. 2º, V), tendo como diretrizes gerais, entre outras, a regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda, com estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo (art. 2º, XIV) e pela simplificação da legislação urbanística com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais (art. 2º, XV).

Embora muito festejado por seus instrumentos de indução da política urbana e por institucionalizar o planejamento urbano, o grande mérito do Estatuto está em seu artigo 2º, que estabelece as diretrizes da política urbana, impondo a lógica do desenvolvimento sustentável que se fundamenta nos princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade, da função social da propriedade e da eficiência administrativa.

Alguns autores, como Maria Paula Dallari Bucci e Caramuru Afonso Francisco, este em seu livro Estatuto da Cidade Comentado, traçam um paralelo entre a gestão democrática e as conclusões da agenda Habitat II, resultado da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, ocorrida em Istambul em 1996, onde é enunciada a necessidade da participação popular na gestão das cidades. Neste contexto o direito à cidade sustentável é um direito público subjetivo.

Fica patente, então, que o Estatuto da Cidade busca por fim à tradição de crescimento desordenado das cidades, impondo diretrizes gerais que deverão ser seguidas pelo Poder Público dos Municípios na consecução da política de desenvolvimento urbano, onde são primordiais o prévio planejamento e a participação da população na defesa de seus interesses, impedindo, até mesmo, o crescimento descomedido da cidade.

A gestão democrática adquire força não porque é lei, mas porque é preceito de convivência democrática entre as pessoas. O principal ponto da exclusão social¹³ diz respeito à impossibilidade de participação na vida pública, em função de: (a) falta de condições materiais para se afastar da vida privada; (b) falta de apreço pelo bem comum, (c) falta de educação voltada para o incentivo a discussões sobre questões de interesse público (questões políticas, culturas e administrativas) e (d) burocratização do serviço público e distanciamento provocado intencionalmente pelos governantes para não serem fiscalizados pela população.

De todos esses aspectos o Estatuto, ao cristalizar o clamor popular criando a obrigatoriedade da gestão democrática, ataca diretamente o ponto (d), criando possibilidades concretas para a efetiva participação popular. Ataca, também, a falta de hábito de participação da população (c), ao determinar que o Poder Público deve fomentar a participação popular. É evidente que isto, por si só, não incutirá nas pessoas o hábito de se interessar pelas questões públicas. Também não resolve o problema da falta de condições materiais necessárias ao enfrentamento dos problemas não individuais. Pode, todavia, como um reflexo, tornar consciente nas pessoas o apreço ao bem comum, como um valor que deve estar inserido em cada um de nós, a despeito das razões históricas já mencionadas que contribuem para o desrespeito à lei e às autoridades públicas.

Trata-se, na verdade, da crença que o papel da educação é ainda subestimado e muito pouco utilizado. Somente o esclarecimento da população sobre suas origens históricas, sobre os processos que até aqui nos conduziram, sobre a cultura geral do país e o incentivo à reflexão crítica sobre seus próprios hábitos culturais, para citar alguns tópicos, podem criar uma geração que pense em seus problemas coletivamente e possa reivindicar de forma mais adequada seu lugar na estrutura social. Não é possível que o movimento social fique adstrito a poucos grupos.

O pontapé inicial há de ser dado pelos dirigentes e pelo poder público, mostrando respeito pelas pessoas, pelo dinheiro e patrimônio público. A sociedade civil já faz a sua parte e luta, como sabe e pode, por seus direitos.

A gestão democrática tem o mérito de pretender acabar com o distanciamento entre o poder público e as pessoas. Cabe agora forçar a aplicação do instituto, capacitando associações de moradores, comunidades locais, entidades representativas, na defesa de seus interesses, contando com apoio técnico e, se possível, fazendo um trabalho educacional paralelo.

No âmbito nacional, pode-se destacar a criação do conselho de desenvolvimento social, com a participação de vários setores da sociedade que, muitas vezes, não têm representação no congresso através de parlamentares ou lobistas. É o governo chamando a sociedade para discussões políticas, promovendo não só uma melhor participação social mas, sobretudo, a preocupação de cada um com o bem comum, acendendo em cada um de nós a chama que clama por justiça mas cobra de nós mesmos a responsabilidade pela situação em que nossa sociedade se encontra.

4. PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA URBANA – CONSTITUIÇÃO E ESTATUTO DA CIDADE

A participação democrática é essencial para a concretização da autonomia municipal, através de maior empoderamento das pessoas, que são a razão de ser e constituem o próprio governo autônomo do Município. E a efetividade da política urbana também está atrelada a esta participação popular, porque permite maior interação entre cidadão e governo na escolha, execução e acompanhamento das ações públicas.

A política urbana é uma das áreas de atuação do Estado que põe as pessoas mais próximo aos Poderes constituídos, em função da interferência desta política na vida das

pessoas e em razão da necessidade da participação das comunidades nos processos de elaboração, execução e avaliação da política, a fim de torná-la mais efetiva.

Como visto, com fundamentado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição e também no princípio da cidadania do inciso II deste mesmo artigo 1º, o legislador constituinte tornou obrigatória a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, (CF art. 29, XII), pois é no âmbito local que a participação democrática pode se tornar mais efetiva.

Neste espírito, o Estatuto da Cidade previu como diretriz geral a *gestão democrática da cidade, por meio da participação na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*, (art. 2º, II).

O Estatuto estabelece como etapa obrigatória do processo para aprovação e fiscalização da execução do plano diretor a realização de audiências públicas, como parte do processo participativo (art. 40 §4º).

Mais especificamente, o Estatuto previu as audiências públicas para a aprovação do plano diretor, bem como para sua fiscalização e execução, (art. 40 §4º), sendo certo que as sessões de audiência pública não têm o poder de votar o texto legal, tampouco cancelar o projeto antes ou após sua aprovação, porque estaria usurpando funções do Legislativo ou do Executivo. As audiências servem para formar um pacto entre a sociedade e a Administração¹⁴. Importa ressaltar que o Executivo não está obrigado a encaminhar o projeto pactuado com a sociedade, tampouco o Legislativo a aprová-lo. As audiências são instrumento de gestão participativa, através do qual a Administração tenta compreender as experiências do administrado e através do qual a sociedade tem a oportunidade de entender os projetos da Administração e as escolhas políticas do Executivo e do Legislativo, podendo interferir, através de sua força política e da fiscalização, para que as ações públicas respeitem os princípios de legalidade, impessoal-

lidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição da República.

O sistema jurídico da democracia participativa torna possível a assunção de compromissos políticos entre a Administração e a Sociedade, como a obrigatoriedade de encaminhar projetos de lei que são necessários para implementação do plano diretor, o que, na maioria das vezes, é estipulado nas leis que aprovam planos diretores. Desta forma, na medida em que estes compromissos estejam positivados em lei, tornam-se compromissos jurídicos. É importante a distinção porque os compromissos políticos não cumpridos geram sanções políticas, impostas pela própria sociedade, através dos meios democráticos de manifestação popular. Já os compromissos jurídicos não cumpridos desencadeiam sanções jurídicas, aplicáveis pelo Judiciário ou pela Câmara de Vereadores, dependendo do ilícito praticado. É desta forma que a “lei se eleva de importância”, como se viu da lição de José Afonso da Silva, não sendo mera norma programática, despida de efetividade, mas tornando-se instrumento de efetiva transformação social.

Os planos diretores comumente adotam ainda outras formas de efetivação da democracia participativa:

- articulação com os demais entes de governo e a parceria com os agentes econômicos e comunitários;
- integração entre os órgãos e conselhos municipais, visando a atuação coordenada no cumprimento das propostas do Plano Diretor e na execução dos planos, programas e projetos de interesse local;
- criação de Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, democrático e dinâmico.

Tais ações devem buscar legitimar as decisões públicas e permitir aos munícipes o exercício da cidadania, inclusive mediante a propositura de medidas judiciais adequadas, como a ação popular, ou provocar o Ministério

Público e demais órgãos legitimados a propor ação civil pública, quando for o caso.

Tem-se observado, contudo, maior importância ao caráter eleitoreiro da participação popular, procurando legitimar o administrador ao invés de suas ações e, algumas vezes, reduzindo os poderes do gestor.

Não é raro que os planos diretores prevejam prazo para elaboração das leis que lhe dão efetividade. A iniciativa do processo legislativo pelo Executivo, através do encaminhamento de projeto de lei, é ato político e discricionário, não podendo ser condicionado no tempo ou pela lei, salvo pela Constituição, como se fosse um ato vinculado, como a aprovação de um loteamento.

No entanto, o Prefeito pode autolimitar a própria discricionariedade, pactuando com a comunidade o prazo no qual encaminhará os projetos de lei necessários à concretização das diretrizes do plano diretor. O não cumprimento destes prazos, em tese, ensejariam responsabilidade político-administrativa por omissão (responsabilidade jurídica) que, na prática, é de difícil configuração já que nem sempre a omissão é culpa do Prefeito, pois sendo o processo de elaboração de lei participativo, a demora pode ser ocasionada por fatores alheios à sua vontade.

Portanto, no atual sistema de democracia Participativa a lei é instrumento de pactuação entre a Administração e a Sociedade e, por isso mesmo, reclama efeitos e transformações concretas. A luta para a concretização dos pactos é uma luta política, salvo quando a lei, por iniciativa do próprio Executivo, crie obrigações para a Administração, caso em que o dever se torna também jurídico, sujeitando o agente político às sanções legais. Contudo, pela dificuldade de caracterização da omissão do Executivo, sobretudo em se tratando de elaboração de lei e de programa de ação, a questão é muito melhor encaminhada no âmbito político que no judiciário.

O campo da política é também o campo da ética. O tema da ética é preocupação recorrente na obra de Paulo Freire, para quem o político é um educador e a ação política uma forma de educar, na medida em que haja uma coerência do discurso com a prática.¹⁵ O autor trabalha com a noção de uma nova política que não surge pronta e acabada, mas carece de preocupação para que a sociedade se transforme, através de um processo dialético e contraditório entre velhice e novidade.

E é este o momento atual, de mudança entre dois sistemas no qual desponta como preponderante a coerência entre discurso e prática. Coerência do Administrador, que deve dialogar com a sociedade para compreender as múltiplas realidades da cidade e se comprometer nos limites de suas possibilidades, honrando seus compromissos. Coerência também do cidadão, que deve procurar entender o funcionamento e as dificuldades da Administração e deve apoiar as ações que vão ao encontro dos anseios sociais; confiando, porém fiscalizando as decisões do agente político.

A participação cidadã é um processo contínuo com obrigações públicas e mecanismos legais, tais como as audiências públicas, mas também conselhos consultivos, conselhos setoriais, participação no acompanhamento da execução de obras e de gestão de serviços municipais, campanhas e debates públicos promovendo o voluntariado, política de apoio técnico aos movimentos associativos, tudo no sentido de um compromisso a ser efetivado imediatamente.

A efetividade da participação depende também do cidadão, que deve ter interesse em participar, conhecendo sobre os limites da participação na audiência em que está presente ou no conselho ao qual tem assento, ou seja, o cidadão tem que estar educado em cidadania e minimamente nos assunto específico do qual participa. Esta tarefa educacional compete também ao Poder Público e à Sociedade, que devem criar o espaço público propício

para a participação, incentivando e orientando (inclusive tecnicamente) os cidadãos.

Foi neste espírito que diversos diplomas legais sobre políticas públicas determinaram a criação de conselhos, cada um com sua especificidade e natureza, consultivo, deliberativo e gestor.

5. CONSELHOS DEMOCRÁTICOS DE GESTÃO DA CIDADE

A Constituição de 1988 positivou o movimento que já vinha ganhando força no Brasil por conta da redemocratização e também da preocupação ambiental, tendo a Lei do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, Lei nº 6.938/81 sido pioneira na criação de conselhos, confira-se:

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I a V – omitidos

VI – Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; ([Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989](#))

Embora denominado com órgão, é corrente o entendimento de que não se trata de órgão da administração direta com atuação submetida ao Chefe do Executivo, mas sim de órgão colegiado e representativo dos diversos segmentos sociais e técnicos envolvendo o meio ambiente.

O Estatuto da Cidade, nos artigos 43 e 44, tratou especificamente dos órgãos colegiados, *verbis*:

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;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º 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.

A Lei nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SNHIS, estabelece a necessidade de criação de conselho municipal com atribuição específica para questões urbanas e habitacionais, devendo, o conselho ter garantia de participação de movimentos populares com 1/4 das vagas:

Art. 5º Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS os seguintes órgãos e entidades:

I a IV - omitidos

V – conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais;

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos

Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – omitido

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

III a VI - omitidos

§ 1º e 2º - omitidos

§ 3º Serão admitidos conselhos e fundos estaduais, do Distrito Federal ou municipais, já existentes, que tenham finalidades compatíveis com o disposto nesta Lei.

Na esteira da efetivação do direito de habitação, a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, Lei nº 11.977/2009, ao tratar da regularização fundiária de interesse social, disciplina a aprovação pelo Município do projeto de regularização, por meio de conselho de meio ambiente e órgão ambiental dotado de profissional habilitado e competente a se manifestar sobre o licenciamento ambiental, veja-se:

Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51.

§ 1º A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. [\(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

§ 2º Para efeito do disposto no § 1º, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão muni-

pal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental. [\(Incluído único pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)
§ 3º No caso de o projeto abranger área de Unidade de Conservação de Uso Sustentável que, nos termos da [Lei nº 9.985](#), de 18 de julho de 2000, admita a regularização, será exigida também anuência do órgão gestor da unidade. [\(Incluído único pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

A Lei Nacional de Saneamento Básico nº 11.445/2007, também previu o controle social por meio de órgão colegiado consultivo, estipulando a possibilidade de exercício da atribuição do órgão por outro conselho já existente, a fim de não demandar a criação de mais um conselho pelo Município:

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.

Já a Lei da Política Nacional Resíduos Sólidos, nº 12.305/2010, que é parte do saneamento básico, estabelece entre seus instrumentos a criação de conselhos e órgãos coletivos:

Art. 8o São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

I a XII - omitidos

XIII - os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde;

XIV - os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;

Mais recentemente, a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12587/2012, também positiva o princípio da gestão democrática e do controle social:

Art. 5o A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

I a IV - omitidos

V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

As regras aqui compiladas são todas regras gerais de políticas públicas que concretizam o princípio da gestão democrática e do controle social inscritos na Constituição Federal. Em se tratando de regra geral, não poderia a União impor uma determinada composição aos conselhos municipais, sob pena de violação da autonomia municipal. Tanto assim o é que as Leis do SNHIS, MCMV e do Saneamento Básico, atentando para as dificuldades de composição de muitos conselhos, contemplam a possibilidade de as atribuições previstas na lei serem exercidas por conselhos já existente.

A única norma que especifica a composição do conselho é a do SNHIS, que estabelece a obrigatoriedade de composição de 1/4 das vagas por movimentos populares. Isto é possível por que a criação deste conselho só é obrigatória aos municípios que pretendam receber recursos federais para programas de habitação.

A realidade dos Municípios brasileiros é bastante diversa entre si, o que torna muito difícil a organização de leis que venham a ser aplicadas uniformemente a todos. Na questão dos conselhos, para Municípios pequenos, é muitas vezes impraticável a reunião de grande número de pessoas em diversos conselhos, de naturezas diferentes e com conhecimento técnico sobre a temática. Assim, a possibilidade de unificação dos conselhos é bem vinda, otimizando as competências individuais.

Pode-se mesmo pensar na composição de um Conselho Municipal da Cidade que reúna as atribuições de conselho de desenvolvimento urbano, habitação de interesse social, saneamento básico e mobilidade urbana, respeitando-se a composição de 1/4 da vagas para movimentos populares (Lei nº 11.124/2005, art. 12, II) e que haja em seus quadros ou à disposição profissional habilitado e com atribuição (servidor público) para análise de projetos e decisão sobre o licenciamento ambiental (Lei nº 11.977/2009, art. 53, §2º).

É preciso ter real noção das atividades dos conselhos e do seu papel para não frustrar pessoas e esvaziar instituições. Não se trata de uma nova forma de representação política, pois esta compete exclusivamente à Câmara de Vereadores. Alguns conselhos, em algumas situações, têm caráter deliberativo. Na maioria dos casos, contudo, são conselhos consultivos cujo mérito é estabelecer um diálogo entre Administração

e população, visando que cada um dos partícipes tenha conhecimento das intenções e ações do outro, possibilitando maior exercício da cidadania, da fiscalização e mesmo da propositura de demandas judiciais quando cabíveis.

6. REFERÊNCIAS

AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política – a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: Revista de Informação Legislativa. Ano 38, nº 151. Brasília: Senado Federal, julho / setembro de 2001. p. 29 – 65.

BORJA, Jordi. Ayuntamiento de Barcelona. Redigidos de Relaciones Territoriales. Col. Documents d’Autonomia Municipal, nº1. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1998, p. 22.

BONAVIDES, Paulo. Política e Constituição – os caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 509.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição em termos? In: Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, nº2. Recife, março de 2000.

DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (organizadores). Estatuto da cidade. comentários à lei 10.257/2001. São Paulo: Maleiros, 2002.

DE GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Modernidade e Exclusão Social. Do Estado Positivista à Gestão Democrática da Cidade. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade. Rio de Janeiro, UERJ, 2003.

_____. Municipalismo e Política Urbana: a influência da União na Política Urbana Municipal. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012.

FERNANDES, Edésio (org). Direito urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FREIRE, Paulo. A construção de uma nova cultura política. In: VILLAS-BÔAS, Renata e TELLES, Vera (Org). Fórum Nacional da Participação Popular nas Administrações Municipais. Poder local, participação popular, construção da cidadania. nº1, 1995, p. 71-4.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A participação popular e a consensualidade na administração pública. In: RTDP, nº35. São Paulo; Malheiros Editores, 2001.

IBASE / Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro. As demandas sociais e a gestão democrática da prefeitura do Rio de Janeiro. In: Revista de Administração Municipal – RAM, nº180, ano XXXIII. IBAM: Rio de Janeiro, julho/setembro, 1986, p. 50-3.

LIRA, Ricardo Pereira. Elementos de direito urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: A Cidade do Pensamento Único: desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Habitação e cidade. São Paulo: Atual, 1997 – (Espaço e Debate).

_____. Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Função administrativa e participação popular. In: RT, Vol 796, ano 91. São Paulo: Revista dos Tribunais, fevereiro de 2002. p. 104-13.

PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ROLNIK, Raquel. Cidades: o Brasil e o Habitat II, In: Revista Teoria e Debate / nº 32 - julho/agosto/setembro de 1996, 30/09/1996, Fundação Perseu Abramo: Disponível em <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2234>. Acessado em 02/10/2009.

ROUANET, Sergio Paulo. A cidade como espaço de inclusão e exclusão social – a cidade iluminista. Palestra proferida na Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 23 de agosto de 1994.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; NASCIMENTO, Carla e FERREIRA, Regina Fátima C. F. O sistema nacional de desenvolvimento urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação. Disponível em http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=113:sistema-nacional-de-desenvolvimento-urbano&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68. Acessado em 09/10/2009.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª ed. São Paulo: EDUSP

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 14ª ed. 1997.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SJOBORG, Gideon. **Origem e evolução das cidades**. In: **Cidades – A Urbanização da Humanidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>> Acesso em: 25 maio 2007.

_____. **Dilemas do plano diretor**. São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://www.cepam.sp.gov.br/v11/producao/index.asp>> Acesso em: 25 maio 2007.

NOTAS

1. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 14ª ed. 1997. p. 122.

2. Sobre a falência da democracia representativa e as origens e fundamentos da democracia participativa ver AMARAL, Roberto. **Apontamentos para a reforma política** – a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: **Revista de Informação Legislativa**. Ano 38, nº 151. Brasília: Senado Federal, julho / setembro de 2001. p. 29 – 65.

3. **política e constituição** – os caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 509.

4. Sobre as diversas formas de participação popular e seus marcos legais ver GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A participação popular e a consensualidade na administração pública**. In: **RTDP**, nº35. São Paulo; Malheiros Editores, 2001.

5. IBASE / Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro. **As demandas sociais e a gestão democrática da prefeitura do Rio de Janeiro**. In: **Revista de Administração Municipal – RAM**, nº180, ano XXXIII. IBAM: Rio de Janeiro, julho/setembro, 1986, p. 50-3.

6. ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando Consensos. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p.143.

7. DE GRAZIA, Grazia. **Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas**. In: OSÓRIO, Letícia Marques. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana*: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 17

8. MOREIRA, Mariana. **A História do Estatuto da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

9. ARANTES, Oflia; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando Consensos. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p.143.
10. SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; NASCIMENTO, Carla e FERREIRA, Regina Fátima C. F. **O sistema nacional de desenvolvimento urbano**: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação. Disponível em <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=113:sistema-nacional-de-desenvolvimento-urbano&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68>. Acessado em 09/10/2009.
11. Não foram localizadas informações sobre a II, V e VI Conferências.
12. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
13. DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. Modernidade e Exclusão Social. Do Estado Positivista à Gestão Democrática da Cidade. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade. Rio de Janeiro, UERJ, 2003.
14. Sobre audiências públicas ver NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Função administrativa e participação popular**. In: RT, Vol 796, ano 91. São Paulo: Revista dos Tribunais, fevereiro de 2002. p. 104-13.
15. **A construção de uma nova cultura política**. In: VILLAS-BÔAS, Renata e TELLES, Vera (Org). Fórum Nacional da Participação Popular nas Administrações Municipais. Poder local, participação popular, construção da cidadania. nº1, 1995, p. 71-4.
16. BORJA, Jordi. **Ayuntamiento de Barcelona**. Redigidos de Relaciones Territoriales. Col. Documents d'Autonomia Municipal, nº1. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1998, p. 22.