

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

JOSÉ GODOFREDO PIRES DOS SANTOS

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA URBANA:  
MECANISMOS PARTICIPATIVOS NA ESFERA LOCAL**

BELÉM

2010

JOSÉ GODOFREDO PIRES DOS SANTOS

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA URBANA:  
MECANISMOS PARTICIPATIVOS NA ESFERA LOCAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, para obtenção do grau de mestre, sob a orientação da Prof. Dra. Daniella Dias.

Belém

2010

Santos, José Godofredo Pires dos

Gestão democrática da política urbana: mecanismos participativos na esfera local/ José Godofredo Pires dos Santos; orientadora, Daniella Dias. Belém, 2010.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências Jurídicas Programa de Pós-Graduação em Direito. Belém, 2010.

1. Direito urbanístico 2. Política urbana . 3. Democracia. I. Dias, Daniella II. Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação. III. Título

**CDD 22.ed. 346.81045**

JOSÉ GODOFREDO PIRES DOS SANTOS

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA URBANA:  
MECANISMOS PARTICIPATIVOS NA ESFERA LOCAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, para obtenção do grau de mestre, sob a orientação da Prof. Dra. Daniella Dias.

Aprovado em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Conceito: \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
Daniella Maria dos Santos Dias – Orientadora

\_\_\_\_\_  
Examinador

\_\_\_\_\_  
Examinador

Para Mara, Yuri e Igor, com quem compartilho amores, angústias e esperanças, nesta etapa terrena da vida.

## **AGRADECIMENTOS**

À Professora Doutora Daniella Dias, pelo muito que contribuiu para a elaboração deste trabalho, extrapolando a mera orientação acadêmica. Exemplo de dedicação à causa do ensino e da transmissão de conhecimento.

Aos colegas da turma de 2008, do programa de pós-graduação em Direito, do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, cuja convivência possibilitou a salutar troca de experiências e conhecimentos, essenciais para a formação acadêmica, com repercussões na construção deste trabalho

Se houvesse um povo de deuses, seria governado democraticamente, mas aos homens não convém tão perfeito governo.

Jean Jaques Rousseau

## RESUMO

O presente trabalho objetiva discutir a gestão democrática da política urbana. Nesse sentido, discorre sobre a evolução do conceito de democracia, especialmente quanto à democracia representativa e a democracia participativa. Justamente por isso, analisa os diversos instrumentos participativos aplicáveis à gestão urbana, não somente aqueles estabelecidos diretamente pela Constituição Federal, mas também os instrumentos que dela derivam, constantes na legislação infraconstitucional, especialmente o Estatuto da Cidade. Na mesma linha, analisa o processo de elaboração do Plano Diretor de Belém, revelando os acertos e as dificuldades em adotar mecanismos participativos no âmbito urbano. No cerne dessa discussão, é relevante verificar as relações de poder existentes atualmente na cidade, especialmente quanto ao exercício do poder local, notadamente hoje, quando o fenômeno da globalização vem alterando o perfil das cidades, colocando em discussão a amplitude de atuação no poder decisório local.

**Palavras-chave:** Democracia representativa; Democracia participativa; Estatuto da Cidade; Plano diretor; Gestão urbana.

## **ABSTRACT**

This paper aims to discuss the democratic management of urban policy. In this context, it is about the evolution of the concept of democracy, especially related to the representative democracy and the participative democracy. For this, it analyzes the wide number of participative instruments which are applicable to urban management, not only those that were established directly by the Federal Constitution, but also those derived from it. Such instruments are constant in the subconstitutional legislation, especially the City Statute. In addition, it analyzes the elaboration process of the Director Plan of Belém, revealing what has gone right and the difficulties about adopting participative mechanisms in the urban universe. According to this, it is relevant to check the relations of power currently in the city, especially concerning the exercise of the local power nowadays, when the globalization has been altering the cities' profiles. It opens the debate about the range of acting in the local decision-making power.

**Key Words:** Representative democracy; Deliberative democracy; City statute; Director plan – urban management.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2 DEMOCRACIA E PODER LOCAL: OS DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA</b> .....	16
2.1 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO E A CIDADE.....	27
2.2 AS DIVERSAS CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA.....	39
2.3 TIPOS DE DEMOCRACIA.....	92
<b>2.3.1 Democracia representativa</b> .....	93
<b>2.3.2 Democracia participativa</b> .....	107
<b>3 O PODER LOCAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA URBANA</b> .....	114
3.1 PODER LOCAL: O PERFIL POLÍTICO E JURÍDICO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO .....	126
3.2 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO NO PODER LOCAL.....	130
3.3. O ESTATUTO DA CIDADE: CONSOLIDAÇÃO DE UM NOVO MODELO DE GESTÃO.....	139
3.4. A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL, NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E NO ORÇAMENTO ANUAL: A IDÉIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	159
3.5 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA.....	167
<b>4 MECANISMOS PARTICIPATIVOS NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ E NA LEI ORGÂNICA DE BELÉM: A CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR</b> .....	177
4.1. UMA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA: A REFORMA DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BELÉM.....	188
<b>4.1.1. A trajetória de um processo participativo</b> .....	188
<b>4.1.2. Análise do processo de revisão do Plano Diretor de Belém</b> .....	199
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	210
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	222

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, que versa sobre o planejamento e gestão democrática da política urbana, objetiva identificar os instrumentos legais que permitem a participação da sociedade civil na gestão da política urbana e analisar o avanço do processo participativo da sociedade na formulação, execução e controle das políticas públicas urbanas no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Inicialmente, o trabalho discute a concepção de democracia, sua evolução e trajetória em relação à ação do Estado e apresentando sucinto panorama teórico pertinente à democracia e estabelecendo como parâmetros as teorias de Kelsen e Dworkin, partindo de uma concepção clássica de democracia, que tem como marco a democracia representativa, com o enaltecimento do processo eleitoral e culminando com a perspectiva da democracia substantiva, com a relevância do binômio liberdade e igualdade real, conforme preconizado por Dworkin.

Em um segundo momento, discorre sobre a natureza do poder local no âmbito da globalização e a interferência desse macro processo no sistema de formulação (decisão) de políticas públicas locais, tendo como foco a questão das escalas de poder.

Por fim, procura identificar os instrumentos legais que permitem a participação democrática na gestão urbana, conforme referido na Constituição Federal de 1988 (referendo, plebiscito, iniciativa popular para apresentação de projetos de lei) ou dela decorrentes, nos termos do disposto no art. 182, especialmente o Estatuto da Cidade. Do mesmo modo, destaca esses mecanismos participativos no âmbito do Município de Belém (Lei Orgânica) e aqueles referidos na Constituição Estadual, revelando a evolução desses institutos na legislação brasileira. Nesse passo, analisa um caso específico, centrado na avaliação do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Belém.

Através de pesquisa bibliográfica, a presente dissertação almeja discutir a atual perspectiva de democracia e a aplicabilidade desses conceitos quando direcionados ao exercício do poder local, bem como, busca analisar os diversos mecanismos de exercício de democracia participativa existentes na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

A atual configuração do Estado tem na discussão relacionada aos limites e possibilidades do exercício do poder local, um caráter estratégico, visando o desenvolvimento do pluralismo e da democracia semidireta, mesmo porque, a configuração geográfica da cidade, seus limites político-territoriais e a noção de espaço de planejamento, possibilitam averiguar a eficácia de determinado mecanismo político de participação, o que seria, inicialmente, inviável para adoção no plano regional ou nacional, tendo em vista as diferenças de dimensões espaciais.

Como forma de discorrer sobre o exercício do poder local, o trabalho aborda a relação entre o surgimento da cidade e do Estado, especialmente na perspectiva da cidade-Estado grega, tendo em vista a importância desse pensamento na formação da cultura ocidental. Nesse passo, disserta sobre a relação entre a cidade, o Estado e a democracia, demonstrando a íntima relação entre esses três conceitos, desde o surgimento, onde a cidade já emerge como centro de interação política e relações de poder.

Transversalmente, a pesquisa discute o papel da cidade em um contexto globalizado, abordando quais as dimensões do exercício do poder local e sua possível fragilização em relação aos centros decisórios de cunho internacional. O questionamento passa pela discussão em relação ao caráter desse poder, ou seja, qual a escala de poder que melhor representa o exercício da democracia? Nesse sentido, o poder local, seria instrumento de resistência ao movimento globalizante ou seria mais conveniente se adequar à onda da globalização visando não ficar de fora de seus possíveis efeitos econômicos benéficos? No mesmo sentido, surge a

discussão relacionada à escala prioritária para o exercício da democracia: a nacional, a regional ou a local.

A questão urbana se torna mais complexa em um contexto globalizado, onde a cidade possui caráter estratégico (resistência e interação), dada a hodierna natureza da cidade, inclusive com a emergência das cidades globais, desnacionalizadas em tempo e espaço (Sassen, 2002).

Não é possível, contudo, analisar o exercício do poder democrático sem antes discorrer sobre o sentido da democracia, suas especificidades e características que fazem dela um conceito complexo e ambivalente, mesmo porque, “apesar das evoluções complexas de que foi objeto, tanto do ponto de vista das estruturas e das instituições, como do ponto de vista de sua significação sociopolítica ela tem permanecido cercada de ambivalência” (Goyard-Fabre, 2003, p. 9). Nesse passo, desde a democracia direta das Cidades-Estado gregas, passando pela democracia preconizada pelo Estado liberal, o conceito de democracia se associa aos conceitos de povo, cidadania e exercício do poder político, vindo a desaguar no atual conceito de democracia adotado pela Constituição Brasileira de 1988, na perspectiva da construção do Estado Democrático de Direito, onde ganha importância o sentido de democracia participativa.

Como forma de nortear a discussão em relação à democracia, são apresentadas duas perspectivas, calcadas no pensamento de Hans Kelsen e Ronald Dworkin. Tais perspectivas revelam formas diferenciadas de entender a democracia e seu exercício, partindo de uma perspectiva estritamente formal em Kelsen, para uma visão substantiva da democracia, onde o modelo liberal, forjado na construção de um sistema constitucional de garantia dos direitos humanos se consolida.

A escolha das teorias políticas de Hans Kelsen e Ronald Dworkin, como reflexões ilustrativas, se justifica pela importância emblemática dos modelos apresentados e pela

importância que os dois modelos estabelecem para a Constituição. Por um lado, Kelsen representa um argumento clássico e normativista em relação à democracia. Para ele, o ponto crucial da questão se situa em torno da aceitabilidade da norma por parte de seus destinatários. Dessa forma, revela que a aceitação da norma por um número maior de pessoas a ela submetidas, reduz a resistência ao seu cumprimento, revelando o perfil de um conceito de democracia calcada na regra de maioria, de caráter numérico. Essa concepção induz à adoção de um modelo de democracia representativa. De sorte, que a democracia se restringe, por um lado, a estabelecer a regularidade do processo de produção das leis (eleições regulares, livres, transparentes) e, por outro, à aceitabilidade das normas produzidas pelo legislativo pelo maior número possível de indivíduos que se submetem de forma espontânea ao cumprimento das leis.

Na visão kelseniana, a democracia se estabelece em modelo calcado no normativismo jurídico e se constrói como resultante da relação entre autonomia e heteronomia. Já em Dworkin, a democracia ganha um contorno constitucional substantivo, pois o modelo de democracia constitucional proposto sustenta que as decisões políticas devem refletir igual consideração e respeito por todos os membros da comunidade. Trata-se de um modelo liberal, em que os valores políticos são relevantes para a construção de um Estado atuante e democrático.

A perspectiva de democracia apresentada por Dworkin parte de uma concepção liberal e pluralista, em que a regra de maioria não pode ser eleita como único critério para aferir a democracia de um Estado, pois é necessário relevar os interesses dos grupos minoritários, especialmente no tocante às necessidades daqueles menos afortunados. Nesse modelo, o exercício dos direitos políticos é igualmente relevante e deve ser garantido. Essa última perspectiva se adéqua de forma mais apropriada à leitura da Constituição brasileira de 1988, que prima pela construção de um Estado que tenha como fundamentos a dignidade da pessoa

humana e o pluralismo político (art. 1º, III e V) e que tem como objetivo construir uma sociedade livre, justa e igualitária e ainda, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, I e III).

De igual modo, se a perspectiva de Dworkin envereda pela necessidade de dar importância significativa ao binômio liberdade/igualdade, é possível fazer relação entre o exercício da democracia no âmbito local e sua filosofia política, pois a cidade sempre esteve associada à idéia de interação social e confronto político, pois a “constituição do espaço da cidade responde a toda uma lógica alavancada por relações sociais geralmente conflitantes” (Leal, 2003, p. 43), sendo a questão urbana fundamental na sociedade contemporânea, especialmente nas sociedades dependentes, onde as especificidades da estrutura de classes e a dinâmica do desenvolvimento desigual (Castells, 2006) propiciam o surgimento de vastos segmentos populacionais afetados pela desigualdade e pela exclusão social.

Desse modo (considerando a existência de significativa desigualdade), a ação do Estado não pode ser meramente contemplativa, no modelo do Estado de Direito Liberal, calcado na idéia de democracia representativa como única forma de exercício da soberania popular. A complexidade das questões sociais, notadamente no âmbito urbano, exige a adoção de mecanismos de democracia participativa. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 preconizou o exercício e um modelo de democracia semidireta, nos termos referidos pelo Parágrafo Único, do art. 1º, além de elencar inúmeros institutos referentes à democracia participativa. Em decorrência, a legislação infraconstitucional criou, regulamentou ou ampliou institutos participativos aplicáveis ao plano urbano.

Em decorrência, esse trabalho discorre sobre a democracia representativa, demonstrando suas fragilidades e impropriedades quando usada como único mecanismo para aferir a vontade popular, especialmente se analisarmos o papel dos partidos políticos nesse

quadro, tendo em vista a importância deles no sistema representativo, como canalizadores das diversas correntes de pensamentos políticos em uma sociedade.

A Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional estabelecem inúmeros mecanismos de participação, que podem ser aplicados no âmbito local. Contudo, não é a simples existência legal de mecanismos participativos, o único fator que garante o estabelecimento de um regime democrático, exigindo a necessidade de se inquirir a razão pela qual esses mecanismos não são utilizados de forma satisfatória, o que implica no estudo da aplicabilidade prática desses instrumentos e suas repercussões.

O estudo da aplicação dos mecanismos participativos ganha relevância no contexto de um Estado com configuração federativa, especialmente levando em consideração a peculiar natureza jurídico-política do município brasileiro, nos termos referidos na Constituição Federal, inclusive com a previsão da existência de lei orgânica própria. Nesse sentido, o estudo da importância da ação política participativa no planejamento urbano pode ajudar a averiguar a natureza e eficácia de tais instrumentos, no âmbito das demais escalas de poder, visando o desenvolvimento do pluralismo e da democracia semidireta.

O desconhecimento da existência de instrumentos legais de participação da comunidade na gestão urbana contribui para sua não inserção nos processos de planejamento e gestão das cidades. Por outro lado, as instituições estatais não destacam o caráter deliberativo da participação popular no processo de planejamento e gestão democrática, diminuindo a importância dessa intervenção e relegando a atuação a um caráter meramente consultivo, mesmo porque os atores sociais desconhecem as possibilidades e limites de suas atuações na gestão urbana, ensejando a maior utilização dos instrumentos legais de participação, inclusive como instrumento de educação política.

A análise da complexidade dessas relações e as dificuldades na implantação dos mecanismos de participação no âmbito local constituem um dos objetivos específicos deste

trabalho, na tentativa de verificar a adequação desses institutos à realidade social e política da cidade brasileira, com todas as suas contradições e conflitos, conflitos esses, tornados agudos em uma sociedade desigual e excludente, em que a realidade social, desaconselha à adoção de mecanismos participativos meramente formais, exigindo a ação do Estado de forma mais direta e compromissada com a redução das desigualdades, tanto as sociais quanto as regionais, nos termos preconizados pela Constituição Federal, especialmente quanto à necessidade de atender ao disposto no art. 182, que trata da política urbana, objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

No âmbito federal, a pesquisa envolve a análise da Lei nº 10.257/2001. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade deve ser reconhecido como importante passo para a viabilidade do exercício da democracia representativa, tendo em vista que não somente preconiza a participação no exercício do poder político, mas também estabelece os meios para essa participação, apontando a necessidade da cidade ser pensada e gerida de modo democrático. a

Além da Constituição Federal de 1988, são destacados os instrumentos e mecanismos de participação política, igualmente estabelecidos pela Constituição do Estado do Pará e pela Lei Orgânica do Município de Belém, analisando esses diplomas legais e sua relação com a democracia participativa.

Por fim, traz a lume a trajetória da construção do Plano Diretor da cidade de Belém, Estado do Pará, onde foram utilizados mecanismos de democracia participativa. Nesse passo, a dissertação traz breve análise da maneira pela qual se desenvolveu a participação popular e a ação desenvolvida pelos principais atores envolvidos, como Poder Executivo, Poder Legislativo, organizações associativas (associações de bairros, profissionais, empresariais, etc.) e comunitárias, destacando as conquistas e dificuldades no estabelecimento do processo de elaboração, para que se possa discutir de forma crítica a aplicabilidade da legislação no âmbito local.

## 2 DEMOCRACIA E PODER LOCAL: OS DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

O surgimento da cidade inaugura um novo espaço na história da sociedade, pois desde o seu surgimento, a cidade vem se apresentando como *locus* de interação humana e exercício de ação política. Não é por acaso que a expressiva maioria dos autores de teoria do Estado<sup>1</sup> associa o surgimento da cidade ao surgimento do Estado. Os gregos deram, desde a antiguidade, a exata medida dessa relação, diferenciando o mero habitante do cidadão, sendo esse último àquele que pode intervir nos negócios da cidade, na feliz definição de Aristóteles cunhada em “A política” (*politeia*).

Passados mais de dois mil anos desde o surgimento da cidade-Estado, a participação política e o exercício da cidadania continuam a constituir significativas questões no âmbito da ciência política e hodiernamente, no campo do direito urbanístico, sendo necessário analisar o modelo de democracia adotado no âmbito local, com as variáveis que emergem no plano nacional e global, em face do fenômeno da globalização e da suposta perda ou modificação da soberania, conceito tão caro ao Estado nacional no modelo herdado desde o iluminismo.

A atual crise do sistema representativo põe em xeque a legitimidade da formulação das políticas públicas por parte do Poder Legislativo ou pelo menos sua exclusividade para decidir os rumos da ação estatal e a prestação dos serviços públicos. De certo que o modelo de democracia representativa cunhada na modernidade e mais precisamente na “idade das luzes” não tem sido capaz de atender às novas demandas políticas oriundas dos tempos atuais. Mesmo considerando a evolução do Estado liberal para o Estado social ou, mais contemporaneamente, para o Estado democrático de direito, como vêm apontado os textos constitucionais – inclusive o brasileiro – o sistema representativo enfrenta nova crise,

---

<sup>1</sup> Sobre o tema ver Menezes (1996), Bonavides (2007) e Leal (2001).

materializada pelo desgaste político dos parlamentos, mesmo em países com histórica e notória respeitabilidade dessas instituições, assentada em secular tradição política e jurídica.

Nesse contexto de crise do sistema representativo e a busca por novo modelo de democracia, emerge a questão do poder local, tendo em vista o caráter das cidades como espaço de fluxos em um sistema globalizado (fluxos econômicos, sociais e culturais). A luta entre aqueles que querem inserir a cidade no âmbito global, como estratégia de sobrevivência e os que tomam o espaço local como trincheira de resistência, especialmente cultural, aponta soluções distintas para o estabelecimento de um novo modelo de democracia, tendo a cidade como cenário privilegiado.

Em verdade, existem mecanismos e instrumentos participativos inseridos tanto na Constituição Federal, quanto na legislação infraconstitucional, inclusive nos três níveis da Federação. Contudo, mesmo reconhecendo a existência desses elementos, temos que entender a necessidade de incrementar essa participação. A atual configuração do Estado Brasileiro tem na cidade (no exercício do poder local) um caráter estratégico, objetivando a ampliação da democracia semidireta, em razão, inclusive, do vertiginoso incremento da população urbana, invertendo a relação existente até a década de cinquenta, onde a população rural sobrepujava a urbana. Por outro lado, a configuração geográfica da cidade, seus limites político-territoriais e a noção de espaço de planejamento, possibilitam averiguar a eficácia de determinado mecanismo político de participação, o que seria inicialmente inviável para adoção no plano regional ou nacional.

Fatores de ordem política e cultural implicam na reduzida participação no processo decisório, em dois âmbitos: por um lado persiste o desconhecimento da existência de instrumentos legais de participação das comunidades na gestão urbana e por outro lado, as instituições estatais não destacam o caráter deliberativo da participação popular no processo

de gestão democrática, diminuindo a importância dessa intervenção e relegando a atuação a um caráter meramente consultivo.

A discussão relacionada ao planejamento e gestão democrática da política urbana exige a averiguação teórica das características historicamente associadas à idéia de cidade, notadamente em relação aos dilemas que envolvem o local e o global, e, de forma mais direta, o urbano em relação ao rural, implicando, inclusive, na própria dificuldade em estabelecer o que é, atualmente, a cidade. A superação do modelo fordista de produção em uma economia globalizada implica na alteração do espaço geográfico, de sorte que as áreas antes tidas como rurais apresentam paisagens assemelhadas às urbanas. Além do mais, a condição atual da cidade como suporte estratégico para a incidência de fluxos (econômicos, sociais e culturais) estabelece características assemelhadas entre cidades localizadas em países e continentes diferentes, perdendo a cidade suas características econômicas, culturais e sociais que a identificavam como reduto de determinada cultura.

No plano político, igualmente, as alterações advindas da globalização implicam em modificações na geopolítica global, tendo em vista que as grandes decisões de caráter econômico e social, por vezes são tomadas em locais diversos do local onde seus efeitos se apresentam. Daí a discussão relacionada ao possível esvaziamento do caráter decisório local. Nesse quadro, localistas, que tomam a cidade como baluarte da luta contra a globalização e seus efeitos e, de outro lado, àqueles que pretendem inserir a cidade no contexto globalizado, visando a inserção da cidade no contexto da competição econômica. Assim, num contexto globalizado a cidade possui caráter estratégico (resistência e interação), dado à hodierna natureza da cidade, na condição de “espaço de fluxos”. No caso brasileiro, a questão versa sobre a referência político territorial do município como unidade de decisão. Além do mais, o vertiginoso incremento da população mundial e, por conseguinte, a ocupação cada vez maior do espaço urbano ocasiona o surgimento de cidades onde antes tínhamos pequenas vilas e a

ocorrência do fenômeno da conurbação, dificultando a outrora clara divisão entre o espaço urbano – então da cidade – e o espaço rural.

Quanto ao espaço geográfico brasileiro, a sociedade e o Estado enfrentam inúmeros desafios para estabelecer uma relação harmônica entre a natureza e a ação do homem. Nesse diapasão, a cidade é o espaço mais crítico dessa relação, por se constituir o espaço mais antropizado. No caso brasileiro, a vertiginosa escalada do crescimento da população a partir dos anos 50 estabeleceu uma radical mudança na ocupação do espaço geográfico, com a inversão da relação da população entre campo e cidade, apresentando esta última, fantástico aumento populacional em relação ao primeiro. A população brasileira é eminentemente urbana. O Brasil chegou ao final do século XX como um país urbano: em 2000, a população urbana ultrapassou 2/3 da população total e atingiu a marca dos cento e trinta e oito milhões de pessoas. Este é o resultado de um processo iniciado na década de 50 na região Sudeste. A partir de então, este contraste se acentuou e se generalizou pelas cinco grandes regiões do país.<sup>2</sup> A rápida e desordenada ampliação dos limites das antigas cidades, incorporando antigas áreas rurais, movidas por ondas de ocupações ilegais, fomentou o surgimento de áreas periféricas empobrecidas e ambientalmente insustentáveis, marcando de forma definitiva o conflito entre a chamada cidade legal e a cidade ilegal.

Nesse contexto, o crescimento urbano revela a face da exclusão social, como claro espelho da desigualdade social reinante, fruto de um sistema que historicamente privilegiou a ocupação do espaço como mecanismo de exploração econômica.

Os grandes espaços periféricos às grandes metrópoles concentram a maioria das populações empobrecidas e desamparadas dos serviços públicos relevantes, especialmente no tocante à questão sanitária (esgoto, fornecimento de água potável, coleta de lixo, etc.). A ausência de educação – inclusive no plano formal – propicia uma utilização deletéria dos

---

<sup>2</sup> Fonte: Tendências Demográficas, 2000. IBGE, 2001.

recursos naturais por parte dessas mesmas populações, ávidas em obter melhores condições de vida, não propiciadas pelo Estado.

Apesar do aumento vertiginoso da população urbana, não foram estabelecidos mecanismos de regulação mais compatíveis com a nova realidade, até o advento da Carta Constitucional de 1988, onde foram criados instrumentos legais mais apropriados, inclusive contemplando a participação das comunidades. Nesse plano se destaca o imperativo legal contido no Estatuto da Cidade, que determina a necessidade da adoção de um Plano Diretor onde esteja presente a participação popular.

A temática da participação popular na formulação e acompanhamento das políticas públicas urbanas tem despertado inúmeros debates em relação aos limites e contornos dessa participação. Não se trata apenas de identificar os instrumentos legais que permitem a participação da sociedade civil na gestão da política urbana, pois a legislação brasileira, especialmente a Constituição Federal, é rica em dispositivos que contemplam a chamada democracia direta. Contudo, o próprio desconhecimento da existência de instrumentos legais de participação das comunidades na gestão urbana contribui para sua não interferência no processo de planejamento e gestão das cidades. Assim, identificar, discutir e avaliar a eficácia dos instrumentos legais de participação na gestão urbana democrática é o primeiro passo para tornar efetiva essa participação.

Justamente nesse campo é que se insere a discussão em relação à necessidade da existência de uma sociedade democrática e pluralista, capaz de possibilitar a participação de toda a sociedade no processo de decisão das políticas públicas a serem adotadas. Nesse sentido, o próprio conceito de pluralismo (caracterizando uma cultura onde convivem diferentes crenças e valores), guarda relação com o surgimento de diversos fatores, como o advento da reforma protestante, o estabelecimento de uma sociedade individualista e, dentre eles, o processo de urbanização decorrente da industrialização.

Contudo, não é a mera existência de um regime representativo, forjado em eleições regulares, que possibilita a existência concreta da participação política da sociedade, pois são necessários mecanismos da representação política que ultrapassem o marco estabelecido pelo sistema representativo, herança solidificada pelo Estado liberal. Mas as distorções desse sistema representativo exige a adoção de mecanismos mistos ou mesmo de democracia direta, visando corrigir as referidas distorções.

Dessa forma, a clássica visão do sistema representativo (apresentar em lugar de outrem) cunhada no dilema “duplicidade” ou “identidade”, apresenta, há muito, reconhecido desgaste no plano dos fatos e das teorias. Assim, o representante é tomado politicamente como nova pessoa, detentora de vontade distinta da vontade do representado. Essa foi a lógica que originou os sistemas representativos consagrados historicamente pelo constitucionalismo liberal. Bonavides (2003, p. 203) ressalta que esse sistema vai de encontro às tendências contemporâneas da sociedade de massa.

Com Rousseau se inicia a crítica ao sistema representativo. O pensamento do autor do Contrato Social envereda pelo ceticismo em relação ao fenômeno da duplicidade e da impossibilidade da existência da verdadeira democracia, pois para ele a democracia seria um governo tão perfeito que não se aplicaria aos homens, mas sim aos deuses. Contudo, para Rousseau, a forma representativa possui caráter utilitário, buscando estabelecer na ordem política o menor teor de imperfeições, com o estabelecimento de um governo que se aproxime do que chamade “vontade geral”.

A solução apontada por Rousseau envereda pela necessidade de achar uma associação que “defenda e proteja com toda a força coletiva a pessoa e os bens de cada membro, e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça senão a si mesmo e permaneça ademais tão livre quanto antes” (2008, p.29),<sup>3</sup> é a questão central do Contrato Social. Na referida obra, ao

---

<sup>3</sup> O tema é tratado de forma mais direta por Rousseau, no capítulo VI do “O Contrato Social”, denominado “Do pacto social”.

tratar dos deputados, Rousseau afirma que os deputados do povo não são e não podem ser seus representantes, sendo em verdade “comissários”, exigindo das leis rigoroso sistema de resguardo e limitações aos representantes, no afã de preservar o máximo possível a *vontade geral*.

No sistema representativo, os partidos políticos constituem a base da democracia. Contudo, a fragilidade dos partidos políticos, sua pouca consistência ideológica e as dificuldades próprias do jogo político, demonstram que essas instituições políticas não são suficientes para suprimir a dissociação entre sociedade e Estado. Nesse passo, emergem formas diferenciadas de participação política, estimuladas pelos chamados grupos de interesses e grupos de pressão, além da questão relacionada à natureza e essência do que se convencionou chamar de opinião pública.

Contudo, a sociedade é integrada por vários grupos e classes sociais, revelando um pluralismo de ideias e interesses. Nesse passo, é na movimentação dos grupos que se acha a nova realidade do princípio representativo. Contudo, as teorias jurídicas não conseguem entender essa manifestação e continuam analisando o sistema representativo através dos antigos fundamentos, especialmente quanto a importância dos partidos políticos.

Maués (1999, p. 123), destaca o surgimento do moderno entendimento de que, as formas pelas quais o povo pode controlar o governo, seu grau e qualidade, tornam-se os aspectos centrais no exame do caráter democrático de um regime político. Dessa forma, sintetiza em dois os desafios impostos à democracia liberal representativa, quais sejam: a necessidade de ampliar os “canais democráticos de modo a aumentar as possibilidades de articulação, esclarecimento e expressão dos interesses e opiniões presentes na sociedade; o segundo é a necessidade de institucionalizar a participação das associações representativas no governo”, o que também deve se dar em bases democráticas.

A Constituição Federal de 1988, gerida em um contexto de redemocratização, criou inúmeros dispositivos legais que instituem a obrigatoriedade da participação direta da população, tudo em consonância com o parágrafo único do art. 1º que preconiza que o poder do povo se exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente pelo povo. Nesse sentido, o próprio texto constitucional estabeleceu formas de participação direta através de mecanismos como a iniciativa popular para apresentação de projetos de lei, o *referendum*, o *plebiscito*, dentre outros, acoplados a outros institutos democráticos criados, como a participação da sociedade em Conselhos com poder deliberativo (saúde, criança e adolescente, tutelar, educação, segurança pública, etc), que fomentaram a participação da comunidade, especialmente no plano urbano, além, é claro, do próprio Poder Legislativo Municipal, cuja competência legislativa se encontra referida no art. 30 da Constituição Federal, onde se Apresentam mecanismos de participação popular na formulação e execução da política urbana, conforme estatuído no art. 29, incisos XII e XIII.

Assim, o artigo 182 da Constituição de 1988 estabeleceu a diretriz geral que deve nortear a política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Por sua vez, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), de forma clara, estabeleceu como diretriz para efeito de política urbana, *a gestão democrática 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* (art. 2º, II), inserindo dispositivos que determinam consulta à população para adoção de políticas públicas e implantação de empreendimentos com efeitos potencialmente negativos, além de fazer referencia a instrumentos jurídicos de participação popular.

Quanto ao planejamento urbano, sua feição democrática é condição essencial para a aceitabilidade de medidas dele decorrentes. Essa legitimidade decorre diretamente da maior ou menor participação dos diversos grupos sociais na gestão da política pública. Assim, para Silva (1997, p. 97), “só o planejamento urbanístico democrático poderá realizar um planejamento baseado em princípios que primem pela aceitabilidade por parte da população”. Sintetiza que esse tipo de planejamento busca realizar-se com base no consentimento popular. Entende desse modo, que o povo deverá participar, a fim de que seja considerado legítimo.

Objetivando combater as formas tradicionais de gestão urbana, estão sendo estabelecidas experiências democráticas de gestão, dentre elas os chamados “orçamentos participativos” que se materializam em estratégias promovidas pelo Poder Executivo, visando fomentar espaços de discussão e deliberação comunitária, quanto à adoção de políticas públicas, com o objetivo de subsidiar o projeto de lei a ser enviado ao Poder Legislativo. Em cenários desse tipo é imprescindível que a participação dos diversos atores sociais seja ampliada para que eles possam ser mais atuantes na valorização do espaço urbano, especialmente a partir dos últimos anos quando a temática ambiental se associa à das cidades.

Nesse mesmo sentido, Fernandes (2002), fazendo referência à Constituição de 1988<sup>4</sup>, reforça a necessidade dos municípios promoverem a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbana, de forma a democratizar o processo de tomada de decisões e assim legitimar plenamente, uma nova ordem jurídico-urbanística de natureza social.

O processo de redemocratização ocorrido no Brasil, como decorrência da luta política contra o regime de exceção imposto em 1964, fez ressaltar o papel dos movimentos políticos locais, inclusive retomando a necessidade de se operar a reforma urbana, entendida como bandeira essencial para a conquista por justiça social e exercício de liberdades políticas clássicas. Nesse sentido é que se inserem os movimentos “pelo direito de morar” que

---

<sup>4</sup> O art. 29 da Constituição Federal estabeleceu o alargamento das competências atribuídas aos Municípios, com destaque para o advento de Lei Orgânica própria e da possibilidade do Município legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), bem como, suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II).

eclodiram nos anos oitenta. Assim, essa mudança histórica implica, como ressaltam GraziaraQueiroz (2001, p. 65), no fato de que

O poder local é então considerado o espaço privilegiado para a mobilização e politização da sociedade, além de eleito por partidos de oposição e pela produção acadêmica como lugar prioritário para construir e experimentar a democratização da esfera local por meio de novas formas de governar em diálogo/negociação.

Em decorrência, ao mesmo tempo em que o poder local se fortalece no âmbito institucional, com maiores poderes atribuídos ao Município pela Constituição de 1988, aumenta na mesma proporção a participação popular na elaboração e fiscalização das políticas públicas, tudo embalado pela criação de novos mecanismos de participação, como os Conselhos integrados e as Audiências Públicas, dentre outras.

Tais instrumentos, contudo, constituem o início de uma trajetória político-legal, pois o ordenamento jurídico avança para o que a ciência política denomina democracia participativa, com a adoção de mecanismos diretos de participação, especialmente na fiscalização e operacionalização das políticas públicas formalmente decididas pelo Poder Legislativo (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento), mas também influenciando no próprio mecanismo de decisão.

A ação dos mecanismos de participação política no âmbito local põe em confronto dois modelos de democracia: a democracia representativa e a democracia participativa. Conforme referido, na evolução do Estado Liberal para o Estado Democrático de Direito, as mudanças ocorridas nas relações sociais e especialmente políticas não são passíveis de gerenciamento por parte do sistema representativo. A existência da possibilidade formal do acesso de todos aos cargos públicos se exaure na prática do processo político, pois, esse tipo de democracia imprime – na prática – anomalias quanto ao acesso ao poder, em decorrência de fatores externos ao processo formal eleitoral (pressão de grupos políticos, corporativos e

econômicos; influência de meios de comunicações de massa, ação de formadores de opinião, etc.).

Assim, o processo de tomadas de decisões públicas encampa ao processo formal (representação) novos instrumentos de participação direta, conforme ressalta Dias (2008, p.135)

Aos instrumentos de democracia representativa juntam-se mecanismos participativos diretos e semidiretos, que permitem aos cidadãos, ao conjunto de cidadãos, participar do processo decisório. A necessidade de abertura de novas vias participativas surge como resposta à consideração de que o sistema democrático depende, para a sua legitimidade, da existência de espaços de informação, de deliberação, de reflexão, de debates, do surgimento do conflito como possibilidade para um processo decisório que englobe Estado e Sociedade.

Contudo, não é pertinente afirmar a incompatibilidade da democracia representativa com os novos instrumentos de democracia participativa, pois não são incompatíveis. Trata-se de multiplicar as instâncias representativas, estabelecendo novos canais de confronto de idéias e as negociações que daí emergem, conforme a amplitude do universo de atores sociais e interesses em jogo.

O espaço local é privilegiado para o exercício da participação direta, conforme ressaltou Mondragón (2005), ao analisar o processo de tomada de decisões das políticas públicas, referindo que o desenvolvimento dos espaços participativos tem lugar especialmente no âmbito local, pois uma escala de governo menor facilita o desenvolvimento de instrumentos participativos, tendo em vista que o diálogo se estabelece “cara a cara”, entre os atores, especialmente o Estado e a sociedade.

O processo de participação direta apresenta como vantagem a legitimidade dele decorrente, pois, uma vez adotada certa política pública com forte participação de todos os atores, os mesmos ficam comprometidos com sua implantação (inclusive na possibilidade da referida ação estatal ter sido equivocada).

Ao tratar do tema Ribeiro e Cardoso (2003, p. 118), advertem, entretanto, “que a participação conseqüente da população organizada deve encontrar mecanismos eficazes de visualização dos compromissos políticos assumidos pelo Estado”.

O planejamento e a gestão democrática da política pública seguem clara diretriz adotada pelo Estado Brasileiro, contido na Carta Magna. Além do mais, se trata ao mesmo tempo de legitimação da política e sua eficácia. Do mesmo modo, implica no exercício de um modelo de gestão mais compatível com a escala local, pois a cidade é a dimensão reduzida do poder político e institucional, passível, portanto, da criação de mecanismos mais democráticos e participativos, em conformidade com as disposições constitucionais que preconizam a trajetória do Brasil rumo ao Estado Democrático de Direito.

## 2.1 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO E A CIDADE

A cidade se constituiu como primeira unidade de poder, tendo seu surgimento se confundido com o aparecimento do próprio Estado. Os dois conceitos estão, na essência, intimamente ligados. A existência de um poder local, sua natureza e características, repercute diretamente na discussão relacionada ao surgimento das sociedades políticas. Desse modo, demonstrar essa relação é aprofundar a indagação relacionada ao exercício do poder e ao estabelecimento da democracia. Justamente por isso, Dallari (2009, p.11), nos adverte que a concentração dos indivíduos em uma área, representa a necessidade natural dos homens em viver socialmente, na esteira trilhada por Aristóteles, pois “a sociedade é um fato natural, determinado pela necessidade que o homem tem da cooperação de seus semelhantes, para a consecução dos fins de sua existência”.

O entendimento dessa relação intrínseca entre a cidade, o Estado e o Poder, devem merecer, portanto, maior atenção, visando analisar as causas dessa associação e suas repercussões.

O fenômeno da institucionalização do poder – teoria aceita por muitos, como forma de explicar a evolução da nação para a condição de Estado – associa o surgimento do Estado ao surgimento da própria cidade. Por essa leitura, uma vez existentes os elementos constitutivos de uma nacionalidade, como os fatores físicos, aí incluindo os telúricos (base física) e os biológicos (recursos naturais), bem como, os fatores sociológicos (língua, religião, costumes, etc.) e os fatores psicológicos (sentimento de pertencimento), é possível ultrapassar o conceito de nação, de perfil eminentemente sociológico para estabelecer o conceito de Estado, de cunho notadamente jurídico. Pelo fenômeno da institucionalização, o poder deixa seu caráter pessoal e firma um caráter jurídico, ou seja: o poder passa da pessoa do governante para um ente abstrato: o Estado<sup>5</sup>, pois, conforme ressaltou Engels.<sup>6</sup>

Assim, o *clã* disperso e centrado na pessoa do chefe, evolui para uma nova forma de organização jurídica. Nas sociedades ocidentais é comum ressaltar que essa passagem se dá com o surgimento, na antiguidade, da cidade-Estado, forma embrionária do Estado (Menezes, 1996).

Nesse sentido, o Estado surge não apenas “da” cidade, mas “com” a cidade. Mesmo se falarmos de impérios é possível caracterizar o império na antiguidade, como a cidade, que se reveste como centro de poder, irradiando sua ação para as áreas influenciadas, colonizadas ou dito mais apropriadamente, subjugadas (Estados vassallos). Portanto, falamos de Creta, Tróia, Babilônia, Tebas, Ninive (assírios) e Roma como centros de irradiação de poder e força. É a

---

<sup>5</sup> Sobre o tema ver: Menezes (1996) e Bonavides (2003).

<sup>6</sup> Na obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, Engels não somente nega que o Estado tenha nascido com a sociedade, como também afirma que ele é antes um produto dela, quando a mesma chega a um determinado grau de desenvolvimento. Essa evolução é descrita no capítulo que trata da *gens* grega.

cabeça do império, dos grandes reinos. Concentração personificada do poder temporal e espiritual.

A cidade não surge como mero aglomerado de pessoas. Desde sua configuração inicial, mesmo entendida como marco especial de cunho religioso, referente às aldeias primitivas ou mesmo antes do surgimento delas (cavernas que constituíam santuários, acidentes geográficos escolhidos como centros de cultos e oferendas), a cidade não pode ser considerada simplesmente local de concentração de pessoas, mas local de concentração de pessoas com a finalidade de interação, no caso, materializada pela peregrinação e agrupamento de pessoas que compartilhavam as mesmas práticas religiosas e crenças<sup>7</sup>.

A necessidade de proteção fez emergir a cidadela, local onde era possível o grupo manter-se unido contra inimigos externos e proteger os locais de culto. Contudo, somente o surgimento da agricultura fez prevalecer a vida localizada em detrimento das formas nômades, o que implicou no estabelecimento de novas relações sociais e de poder. Leal (2003, p. 9) descreve esse marco, ao referir que

O chefe local passou a ser o rei, e a sabedoria dos mais velhos não mais representava a autoridade; já não era mais suficiente produzir alimento bastante para a sobrevivência da família, pois era preciso sustentar, com amplos excedentes, a oficialidade real e sacerdotal. A arcaica cultura da aldeia cede lugar à civilização urbana.

Contudo, a forma mais característica da cidade-Estado se apresenta na cidade-Estado grega, pois, o Estado grego antigo, tanto na forma monárquica, quanto republicana, foi sempre a Estado-cidade, denominado *polis*, circunscrito aos limites da comunidade urbana. A Hélade, território dos antigos gregos, abrangia o sul dos Balcãs (Grécia Continental), a Península do Peloponeso (Grécia Peninsular) e as Ilhas do Mar Egeu (Grécia Insular), além das colônias da Ásia Menor e na região conhecida como Magna Grécia, área correspondente à

---

<sup>7</sup> Ver mais em Leal (2003).

Sicília e o sul da Península Itálica (Mota e Braick, 2002)<sup>8</sup>. Assim, Micenas, Esparta, Corinto, Tessália e Atenas são expressões desse sistema de organização político-territorial adotado pelos gregos.

A forma cidade-Estado se solidificou na época da Grécia arcaica, período compreendido entre 800 a500 a.C. Nesse período, as cidades se tornaram núcleos essencialmente residenciais nos quais se concentraram proprietários rurais e lavradores. Havia uma população estabelecida no campo, porém a maioria dos agricultores vivia dentro das muralhas urbanas, saindo todos os dias para trabalhar a terra, regressando à noite. Desse modo, o padrão de cultura urbano do povo grego começou a se firmar. A cidade – incluindo os campos ao seu redor – se estabeleceu como uma cidade-estado: a *polis*. A situação geográfica e o padrão de cultura urbana transformaram cada cidade grega para adquirir uma organização socioeconômica e política própria<sup>9</sup>.

O estabelecimento da cidade-Estado na Grécia, como núcleo de poder e modelo de forma de organização política da sociedade, se fundou na convergência de diversos fatores de ordem econômica e social. Esse modelo teve sua origem na substituição dos poderes dos reis pela aristocracia local, compreendida como os descendentes dos guerreiros que haviam se apoderado das terras, transformando-as em propriedades privadas (Mota e Braick, 2002).

Do ponto de vista econômico, as cidades-Estado desenvolveram atividades que ultrapassaram o manejo agropastoril, com o desenvolvimento do artesanato e do comércio. Os excedentes de produtos agrícolas (cereais) e derivados da atividade agrícola, notadamente o vinho e o azeite, possibilitaram o surgimento de colônias, que nesse contexto desenvolviam um duplo papel, pois além de representarem um elemento importante no sistema produtivo,

---

<sup>8</sup> Na obra “História das cavernas ao terceiro milênio” Mota e Braick relatam que nesse período a democracia grega iniciou seu processo de desenvolvimento, sendo a *polis* o ponto de reunião da população que vivia dentro e fora dos muros urbanos.

<sup>9</sup> Para Ana Fani A. Carlos “pode-se dizer, a princípio, que a cidade nasce da necessidade de se organizar um dado espaço no sentido de integrá-lo e aumentar sua independência visando determinado fim. Isto é, a sobrevivência do grupo no lugar, e o rompimento do isolamento das áreas agora sob sua influencia” (A cidade. São Paulo. Contexto, 2007.)

desafogavam a pressão pela posse da terra para novos atores sociais (homens livres que prestavam serviços em troca de terras, estrangeiros, jovens sem herança, etc.). Assim, esse quadro converge para consolidar a estrutura econômica, social e política da Grécia: comércio, escravismo, oligarquia, democracia. De toda sorte, a cidade se firma como centro de poder, emergindo na cidade-Estado grega a discussão que norteará, desde então a base da teoria do Estado: a relação entre sociedade, Estado e democracia.

“Por volta do final do século VI a.C., a tirania predominante no último século do período arcaico foi derrubada por grupos comandados por aristocratas, dando início ao período clássico da civilização grega”, conforme ressaltam Mota e Braick (2002, p. 61). Na referida época em quase todas as cidades-Estado (exceto Esparta e Tessália), os reis tradicionais foram depostos ou tiveram sua importância reduzida a meros símbolos de unidade cultural. Dessa forma, a autoridade foi retomada pelas aristocracias locais, porém em bases diferentes daquelas da fase anterior à tirania. É justamente nessa fase que se inicia o desenvolvimento da democracia.

Importa ressaltar quanto ao Estado, que mesmo em sua formatação inicial (cidade-Estado), já se encontrava inserida a discussão pertinente ao relacionamento entre o Estado e a sociedade e os mecanismos de interferência do cidadão nos destinos da *polis*. Não é a toa que o termo política, entendida como ciência ou arte de dirigir os negócios públicos, deriva de *polis*. A cidade se firma, portanto, como lugar de relacionamento humano e de exercício de cidadania.

Menezes (1967, p.109) reflete que o Estado grego antigo, geralmente apontado como fonte da democracia, nunca chegou a ser um Estado democrático na acepção do direito público moderno, apesar dos institutos de democracia direta, pois

Essa intervenção popular, que mitigava a absorção toda poderosa do Estado nos planos rigorosamente individuais, era privativa dos *cidadãos*, qualidade que só podiam ascender, naquelas cidades aristocráticas em que existia a escravidão, os habitantes que dispusessem de tempo livre para dedicar aos

negócios públicos e à distribuição da justiça, misteres que exigiam trabalhos constantes e que, em decorrência, nem todos podiam exercer.

Em verdade, o processo de decisão se concentrava nas mãos de uma elite oligárquica (mesmo na vigência de um sistema monocrático) onde eram excluídas significativas parcelas da população. A condição de cidadão pertencia ao habitante da cidade, excluindo-se os estrangeiros ou aqueles que deles descendiam. Além do mais, estavam excluídas as mulheres e os escravos. As guerras ensejavam a existência de fartos contingentes populacionais aprisionados, sendo a escravidão uma das bases do sistema econômico e social da Grécia antiga. Decorre daí, que essa estrutura social possibilitava a concentração de poder onde apenas um seletivo grupo geria os destinos da cidade-Estado. De certo que a cidade-Estado tinha seu destino decidido pelo cidadão. Ocorre que é justamente a definição desse conceito que põe em discussão a noção de democracia do Estado grego, pois a condição de cidadão restringia-se aos homens (sexo masculino) oriundos de uma elite social e econômica.<sup>10</sup>

Não é possível discutir a natureza política da cidade-estado grega, sem averiguar as linhas essenciais do pensamento grego no tocante ao papel do homem em relação ao Estado e em relação ao demais integrantes da sociedade. Por certo, o pensamento de Sócrates, Platão e Aristóteles, em oposição ao relativismo sofista contribuiu para explicar a constituição da cidade como espaço de deliberação política (Comparato, 2006).

O marco inicial desse pensamento se materializou com Sócrates, que, em oposição ao pensamento sofista, pragmático e relativista, inaugura o estabelecimento da ética como dado essencial para a vida comunitária. Assim, Sócrates desloca o centro do pensamento das

---

<sup>10</sup> Nesse passo, Said Maluf exemplifica a questão ao questionar a estrutura da democracia na cidade-Estado Atenas, símbolo de cidade democrática, ao afirmar que “no auge de sua glória, sob a liderança de Péricles, apresentava, na sua população de meio milhão de habitantes, cerca de 60% de escravos, sem direitos políticos de qualquer espécie, além de cerca de 20.000 estrangeiros. Resumiam-se a pouco mais de 40.000 os *cidadãos* que governavam Atenas e constituíam a soberania do Estado”. (Teoria geral do Estado. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 105). Do mesmo modo, Comparato (Ética: Direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 641.) ressalta que a democracia em Atenas não dizia respeito à toda a população, pois se referia à minoria dos cidadãos das pessoas ativas, que podiam votar e exercer cargos públicos, o que “representava entre 10% e 15% dos adultos. Do total dos habitantes de Atenas, os escravos formavam cerca de um terço. As mulheres e os estrangeiros (metecos) não tinham direitos políticos”.

questões relacionadas à natureza (cosmovisão) para as questões relacionadas à natureza humana (problemas ético-sociais). Firma forte reação ao movimento sofista (ditadura das palavras), adotando o método *maiêutico*, onde todo erro é fruto da ignorância e toda virtude é fruto do conhecimento. Portanto, o maior interesse deve ser pela educação (*paideia*). Em decorrência, a luta pessoal deve se estabelecer pela educação das almas e pelo bem da cidade. As idéias de Sócrates e a adoção de critérios éticos para gerir a vida da *polis* desagradou a oligarquia ateniense e possibilitou a condenação de Sócrates à morte, sob a justificativa de desrespeitar os deuses e corromper a juventude (Bittar, 2007).

O ensinamento de Sócrates reside no conhecimento e na felicidade. Contudo, a relação entre os seres humanos é essencial em sua filosofia. Nesse passo, o respeito às leis da cidade é imprescindível ao convívio social. Justamente por isso almeja a busca da verdade, o que implica no interesse dos cidadãos nos destinos da cidade (Estado).

No pensamento socrático, ética significa conhecimento e conhecer é discernir entre o bem e o mal. Já a felicidade é a condução das paixões humanas para a realização do saber. Assim, Sócrates estabelece a supremacia da ética do coletivo sobre a ética individual, o que é fundamental para a compreensão do mundo grego e na necessidade de todos participarem da gestão da cidade. Por isso, Sócrates se resigna com a decisão que o condenou à morte, apesar do caráter injusto da acusação. Sua morte implica no respeito às leis – independente delas serem justas ou injustas – e a Cidade.

Platão segue a mesma referencia filosófica estabelecida por Sócrates<sup>11</sup>. Contudo, o Sistema platônico amplia os pressupostos transcendentés dessa filosofia, afastando-se das posições prático-políticas.<sup>12</sup>

Foi com Aristóteles, contudo, que as questões de natureza política ganharam relevância como tema do discurso filosófico. Diferentemente do platonismo, a filosofia aristotélica opera voltada para a prática (Bittar, 2007). Indivíduo e coletividade não são extremos, mas núcleos complementares e reciprocamente dependentes na realização dos valores dos indivíduos.<sup>13</sup>

Na construção de Aristóteles o homem é ao mesmo tempo animal e social: deve ser tomado em si mesmo (como unidade) e como diferença em meio ao todo existente.

Em Aristóteles, o político e o ético se misturam: bem individual e bem comum possuem uma unidade de princípios e a felicidade de um indivíduo depende do bem coletivo.

Esse pensamento é significativo na construção do papel da *polis* e na relação entre os interesses da cidade e os interesses dos indivíduos. Diferente de Platão, Aristóteles procura um conceito palpável de bem: permite que quem o busque, consiga alcançá-lo. O fim do homem é um fim concreto e não além do real. Assim, a felicidade é realizável, não é transcendente. O bem deve ser passível de ser partilhado coletivamente.

---

<sup>11</sup>Para Platão o conhecimento reside no que é certo, eterno e imutável e virtude significa controle, ordem, equilíbrio. As almas irascíveis devem se submeter à alma racional. Assim, boa será a conduta que se submeter à razão. A ética que se deriva da alma racional é justamente aquela que estabelece o controle e equilíbrio entre as partes da alma, de forma que o todo seja governado pela força racional. Platão leva a transcendência a um nível radical, pois buscar a virtude é justamente se afastar do que é valorizado pelo homem, ou seja, se afastar dos valores materiais e o que liga o corpo ao mundo terreno. Temos, nesse passo, um pensamento idealista e não realista: o bem supremo não pode ser atingido pelo homem. Existe uma justiça divina, para além da justiça humana. Desse modo se cria uma expectativa de justiça que só se realiza no Além, embora possa se materializar na vida terrena, no âmbito da cidade. A ordem do mundo é dada pela Justiça retributiva. Nessa construção a Justiça agrada a Deus, pois a justiça é causa do bem e a injustiça é a causa do mal. A ordem estatal deve se estruturar para a justiça como imprescindível para o convívio social, ou seja, para a vida na *polis*. O esquema teórico pode assim ser resumido: a Justiça deriva da ética e a política deve almejar o bem.

<sup>12</sup> Sobre a matéria ver Bittar (2007), cap. 20.

<sup>13</sup>Na construção de Aristóteles, a ética se pauta pelo meio-termo: A perfeição ética como meio-termo (*mesótes*) se estabelece na relação entre excesso e defeito, a partir da qual se forma a deliberação racional para a conquista da felicidade. O homem é ao mesmo tempo animal e social: deve ser tomado em si mesmo (como unidade) e como diferença, em meio ao todo existente.

O aristotelismo é fundamental para a construção do direito ocidental pela afirmação da supremacia dos interesses coletivos, representados pela *polis*. Aristóteles firma a virtude como mediedade, onde é necessário separar aquilo que é, daquilo que “parece” ser (discernimento). As soluções (escolhas) podem derivar tanto para o excesso quanto para a privação. Contudo o padrão ético está no meio-termo.

A perspectiva de Aristóteles em relação à Justiça demonstra sua preocupação com as condutas sociais. Nesse sentido, a justiça possui caráter ético: a justiça ou injustiça de uma conduta só pode ser aferida mediante um critério social, qual seja: a adequação da conduta do indivíduo aos limites sociais.<sup>14</sup>

Aristóteles elaborou sua doutrina da justiça, de modo geral, e sua concepção do justo natural, em particular, no quadro da *polis*, que era vista como a grande educadora, não podendo contra ela prevalecer, estritamente falando, nenhum direito individual do cidadão. Revela-se, ademais, a tendência conservadora na persuasão da justiça das leis em vigor na *polis* e de sua conformidade com o direito natural.

Refere-se o justo político, a que pertence o justo natural, tão só aos cidadãos gregos, dele excluindo-se, expressamente, as mulheres, as crianças, os "bárbaros" e os escravos. Circunscreve-se, também, o justo político aos limites da *polis*.

Em resumo, a Justiça em questão é a virtude completa, pois determina o cumprimento das leis e o respeito à igualdade entre todos os cidadãos.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>A justiça comutativa é que preside as trocas. Sua pretensão fundamental é que as duas coisas que se troque, sendo “justo”, devem apresentar valores iguais (justo é: num contrato comercial, o preço que corresponde ao valor da coisa comprada; num contrato de trabalho, a remuneração que corresponde à qualidade e quantidade do trabalho realizado; no direito civil, a indenização que corresponde à dimensão do dano; no direito penal, a pena correspondente às más ações e posições). Justiça distributiva refere-se à distribuição de honras e obrigações pela autoridade pública: sua pretensão é que a cada um seja dado o que lhe cabe com base em critérios que podem mudar segundo as diversidades das situações objetivas, ou segundo os pontos de vistas (“a cada um segundo o mérito”, “a cada um segundo as necessidades”, “a cada um segundo o trabalho”). O direito privado se relaciona com a justiça comutativa, que é a relação entre as partes, como, também, o direito público se relaciona com a assertiva sobre a justiça distributiva, relação entre o todo e as partes, distinção que se origina da dicotomia na sociedade de iguais e sociedade de desiguais. Para Aristóteles, o equitativo é o justo, porém não o legalmente justo, e sim uma correção da justiça legal. A característica está na correção da lei quando ela é deficiente em razão de sua universalidade

<sup>15</sup>Dentre os pensadores gregos, o sistema de Aristóteles é o que ensejou maior contribuição para os fundamentos do direito público e para estabelecer fundamentos da ciência política desenvolvidos séculos depois. Seu

A caracterização da construção da cidade, como espaço de civilização e relacionamento sóciopolítico é – em grande parte – resultado do modo de viver e pensar dos gregos, inclusive a necessidade de participação política, ou seja: a possibilidade do cidadão participar dos destinos da *polis*.

Aristóteles discorre em “A política” que o que caracteriza o cidadão é o fato dele ser admitido a participar dos negócios da cidade. Leal<sup>16</sup> (2001, p. 33) revela que no modelo aristotélico essa participação se dá de maior ou menor grau,

“conforme a forma de governo que exista: se democrático, a participação do maior número de cidadãos nos negócios é relevante; se aristocrático ou oligárquico, a participação é minoritária”. Cidadão no sentido admitido no mundo grego é aquele que “no país onde reside é admitido na jurisdição e na deliberação”.<sup>17</sup>

Ainda Leal (2001, p 41), ao mencionar aquilo que chama “jurisdicização da cidade”, reflete sobre a contribuição do pensamento grego para a teoria do Estado, ao referir que:

Com as reflexões políticas e filosóficas desde Platão, verificadas anteriormente, tem-se um panorama teórico e de premissas extremamente importantes à análise do Estado e de sua constituição, principalmente no que tange alguns de seus elementos, como governo, lei, participação popular, soberania.

Por certo, a construção (física e teórica) da cidade-Estado materializou o papel da cidade como espaço privilegiado de discussão e de participação política, assim reconhecida por autores em séculos posteriores, pois os gregos, desde o legislador Draco (século VII)

---

pensamento foi o ponto de partida da maioria das teorias formuladas, e suas modalidades revolucionaram a concepção ocidental de Justiça. Em “Ética a Nicômaco”, ele consegue, de forma extraordinária, dividir a Justiça em dois campos, seja como virtude geral e como virtude especial. A primeira possui um caráter moral pessoal, uma espécie de Justiça interior, enquanto a segunda tem uma conotação reguladora, regendo as relações entre os cidadãos, seja de uma forma distributiva ou de uma forma corretiva. Essa linha de raciocínio é tão magnífica que está inserida em alguns princípios da nossa legislação atual, fazendo-nos refletir que apesar desse imenso espaço temporal, Aristóteles conseguiu formular uma idéia consistente ultrapassou as barreiras do tempo e do espaço.

<sup>16</sup> Ver mais sobre o tema em Leal (2001), Cap. 1, item 5.

<sup>17</sup> . Para Leal, isso representa a universalização desse tipo de gente, com riqueza suficiente para viver de modo independente, que constitui a Cidade ou o Estado.

rompem a exclusividade da elaboração de leis por parte das grandes famílias patriarcais (*gene*), fixando “por escrito, algumas normas fundamentais de convivência social. Com tal atitude, objetiva-se a norma e ela se torna pública e visível a todos os indivíduos da cidade” (Leal, 2001, p. 26).

Já no iluminismo, Rousseau, em cujo pensamento repousam elementos fundamentais da modernidade, apresentava a necessidade de dissociar as qualidades daquele que habita a cidade e daquele que exerce direitos políticos na cidade. Dessa forma, ao falar do pacto social, Rousseau (2008, p.30), em o Contrato Social, assim discorre:

Imediatamente em lugar da pessoa particular de cada contratante esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantos são os votos da assembleia, o qual desse mesmo ato recebe a sua unidade, o *Eu* comum, sua vida, e vontade. A pessoa pública, formada assim da união de todas as outras, tomava noutra tempo o nome de *cidade*, e hoje se chama *república* ou *corpo político*, o qual é por seus membros por seus membros chamado *Estado* quando é passivo, *soberano* se ativo, *poder* se o comparam a seus iguais. A respeito dos associados, tomam coletivamente o nome de *povo*, e chamam-se em particular *cidadãos*, como participantes da autoridade soberana, e *vassalos*, como submetidos às leis do Estado. Esses termos porém se confundem muitas vezes e se tomam um por outro; basta sabê-los distinguir quando se empregam com toda a precisão.

Rousseau nos adverte para a necessidade de participação, como um elemento essencial para firmar o conceito de cidadão, que não se confunde com o mero habitante da cidade. Para ele, não há como confundir o *burgo* (conglomerado humano) com cidade, pois o segundo vocábulo restaura a concepção grega, sendo assim a cidade o espaço de interação política e de exercício de direitos, conforme esclarece em nota de rodapé lançada no Capítulo

#### VI, do Contrato Social.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> . Integra do texto da nota de rodapé: “Quase que se perdeu entre os modernos o verdadeiro sentido desta palavra, e grande parte deles toma burgo por cidade, e o burguês por cidadão. Ignoram que as casas compõem o burgo, e os cidadãos a cidade. Aos cartagineses custou caro outrora o mesmo erro. Não se soube que se desse o título de *cives* aos vassalos de algum príncipe, nem antigamente aos macedônios, nem hoje aos ingleses, ainda mais perto da liberdade que os outros todos. Só os franceses tomam familiarmente o nome de cidadãos porque dele não têm idéia alguma, como se pode ver em seus dicionários. Se assim não fora, usurpando-o, cairiam no crime de lesa-majestade: esse nome entre eles exprime uma virtude e não um direito. Quando Bodin quis falar de nossos concidadãos e burgueses, enganou-se grosseiramente, tomando uns pelos outros. Não assim M. d’Alembert, que distinguiu bem, no seu artigo *Genebra*, as quatro ordens de homens (cinco mesmo a contar os simples estrangeiros) que estão em nosso burgo, e das quais só duas compõem a República. Não sei que outro autor francês haja compreendido o verdadeiro significado da palavra *cidadão*.”. Do contrato social. 3 ed. Trad.

A idéia de pacto social configurada por Rousseau difere em profundidade da idéia de pacto firmada pelos demais contratualistas que o antecederam historicamente, ou seja, Hobbes e Locke. Rousseau, como os demais, reconhece a existência de um estado pré-estatal que vem a ser o e estado da natureza, bem como, a passagem por deliberação humana para um estado social. Contudo, enquanto Hobbes em “O Leviatã” afirma que essa passagem se dá por necessidade, visando à preservação da espécie (dado o caráter egoísta e beligerante do homem, o que implicaria em uma constante insegurança, incapaz da edificação de uma sociedade)<sup>19</sup> e Locke reconhece que essa transposição se dá por deliberação racional do ser humano (sua característica essencial), Rousseau atribui o surgimento da cidade – e, por conseguinte do Estado – ao surgimento da propriedade privada<sup>20</sup> e, em decorrência, da agricultura e da divisão do trabalho.

O surgimento da propriedade privada gera um contexto social e econômico no qual está inserido o surgimento da agricultura, da divisão do trabalho e da metalurgia. Esse quadro exige a adoção de uma configuração política e uma relação de poder visando resguardar os interesses dos proprietários, agora zelosos pela manutenção do novo *status*. A necessidade de preservar esses interesses (de uma elite) enseja a criação do Estado. Portanto, na concepção de Rousseau, o Estado já emerge para manter uma relação de poder injusta e especialmente cuidar da manutenção da desigualdade entre os homens (Bonavides, 2003). Por essa ótica a cidade surge não como deliberação racional do ser humano visando a garantias da liberdade (como queria Locke), mas como espaço da manutenção de uma ordem social e política.

---

Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2008.

<sup>19</sup> Em “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens” (São Paulo: Martin Claret, 2007), publicado em 1754, Rousseau explicita suas divergências em relação a Hobbes, ao afirmar que “Hobbes pretende que o homem é naturalmente intrépido e não procura senão atacar e combater. Um filósofo ilustre pensa, ao contrário, e Cumberland e Pufendorf também o afirmam, que nada é tão tímido como o homem em estado da natureza, sempre trêmulo e prestes a fugir ao menor ruído que o impressione, ao menor movimento que perceba.”

<sup>20</sup> Para Rousseau o surgimento da propriedade privada marca o surgimento do Estado, pois afirma: “O primeiro que tendo cercado um terreno se lembrou de dizer: isto é meu, e encontrou pessoas bastante simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil”. (Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. São Paulo: Martin Claret, 2007)

A cidade, portanto não é um mero cenário da ação humana, um simples “palco” de nossas ações. Referenciando as idéias de Rousseau, Carlos (2007) discorre que o primeiro passo para a formação das cidades se dá quando o homem deixa de ser nômade e se fixa ao solo na condição de agricultor. Assim, as primeiras cidades vão surgir nos locais onde a agricultura apresentava certo estágio de desenvolvimento, ou seja, primeiro na Ásia e posteriormente na Europa. Desse modo “a oposição entre cidade e campo começa com a passagem da barbárie à civilização, do regime de tribo ao Estado, da localização pontual e dispersa à nação” (Carlos, 2007, p. 58).<sup>21</sup>

A cidade não pode ser tida apenas como mero espaço de habitação, mas deve ser entendida como organismo vivo e centro de exercício de poder político, pois “Mais do que lugar para se habitar, a cidade tem de ser tida como o *locus* privilegiado do político” (Leal, 2003, p. 45). A cidade não sendo mero espaço das ações humanas, desde seu nascimento, já se constitui como centro – e ao mesmo tempo produto – das relações sociais e exercício de articulação política, de interação humana e de conflitos. Espaço de lutas políticas e ao mesmo tempo produto dessas relações, onde estão inseridas as temáticas referentes ao direito ao espaço urbano e o exercício da cidadania.

## 2.2 AS DIVERSAS CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA

A democracia se estabeleceu hodiernamente como um consenso em relação a gerencia do Estado e como mecanismo para regular as relações entre sociedade e governo. Contudo, esse consenso se esvai quando se procura delimitar e configurar o que seja efetivamente a democracia, dando margem para a construção de questões quase sempre dicotômicas que envolvem os confrontos entre socialismo e capitalismo, democracia substantiva e democracia

---

<sup>21</sup> . Em relação à evolução da cidade, ver mais em Carlos (2007P).

procedimental, democracia representativa e democracia participativa, democracia antiga e democracia moderna, dentre outros.

No presente capítulo, essas questões são apresentadas como forma de averiguar a concepção de democracia mais apropriada ao Estado Democrático de Direito. Nesse passo, além de iniciar a discussão quanto à trajetória da democracia, são apresentadas concepções relacionadas à democracia, com destaque para duas, mais especificamente as formulações teóricas de Hans Kelsen e Ronald Dworkin, apontado esta última, para um modelo mais adequado à concepção democrática traçada pela Constituição brasileira de 1988, constituindo um modelo liberal e democrático, de cunho substantivo.

Não há necessidade de estabelecer um confronto entre as formas históricas da “democracia antiga” e a “democracia moderna”. A imposição de novos valores é trajetória dos fenômenos sociais, dentre eles, o fenômeno democrático. Desse modo, a democracia vem incorporando características moldadas pelos acontecimentos históricos, sejam eles políticos, filosóficos, econômicos ou sociais.

Noutro passo, a democracia cresce em unicidade. Não é à toa que governantes de todas as estirpes e matizes reivindicam a qualidade de democráticos. Mesmo dentre aqueles Estados que são reconhecidos pela comunidade internacional como despóticos ou arbitrários – inclusive representando alargado consenso – se dizem democráticos, alegando “razões de Estado” para suprimir clássicas liberdades individuais ou coletivas.

Contudo, as diversas formas que a democracia apresenta, tanto historicamente, quanto no plano material contemporâneo revelam em comum a presunção de que “designe um modo de governo no qual o povo exerce seu poder, e o exerce de forma direta” (Goyard-Fabre, 2003, p. 2). A democracia historicamente vem guardando relação com a palavra “povo”. Não obstante, o próprio sentido da palavra “povo” vem sendo alterada no decorrer do tempo ao sabor dos movimentos políticos e culturais historicamente identificados, desde a mera

identificação de grupo de indivíduos sem representação política, até ganhar o *status* atual, ao ser inserido no bojo das Constituições modernas.

A relação entre os conceitos de Estado, povo e representação, vem permeando as discussões sobre a democracia e suas características, discussões que ganharam alçada importância na modernidade, com singular e especial destaque na pauta dos pensadores iluministas.

A modernidade, materializada na supremacia da razão, nas liberdades econômicas centradas no sistema mercantilista, nas novas descobertas científicas, na crença no predomínio da ciência, no surgimento das religiões reformistas (aspectos relativos ao conhecimento, à economia e à religião) se constitui no campo político, tendo o sistema representativo como traço mais característico de um modelo, onde a presença do povo emerge como elemento essencial das novas relações políticas. Streck (2001) prefaciando a obra de Rogério Gesta Leal, Teoria do Estado, afirma que

A modernidade nos legou o Estado, o direito e as instituições. Rompendo com o medievo, o Estado Moderno surge como um avanço. Institucionaliza-se o; separa-se o público do privado; diferencia-se o poder econômico do poder político, além da institucionalização da autonomia do Estado em face da sociedade civil.

O aumento da produtividade econômica dos feudos e a expansão das cidades determinam uma nova “dinamização das atividades e da vida social, oportunizando o crescimento do comércio e a organização dos ofícios em Corporações”(Leal, 2001, p. 45), fenômeno que se consolida nos séculos XI e XII. De forma paralela, surge uma nova categoria social: a burguesia, caracterizada pelo exercício da atividade do comércio e a circulação de mercadorias. Contudo, a posterior ascensão da burguesia no âmbito político, embalada pela ruptura com o antigo regime, nos propicia um novo modelo de relação entre sociedade e Estado. A saber, o Estado liberal tem como um dos seus alicerces, o sistema representativo.

Nesse passo, o conceito de “povo”, ganha projeção singular, no caso, a burguesia em ascensão.

Historicamente, o modelo de democracia vem se alterando e ganhando novos contornos. A relação entre sociedade e Estado, no âmbito do estado liberal, marca de forma inequívoca a relação entre o espaço privado e o espaço público. Nesse paradigma – o do Estado Liberal – há uma divisão bem evidente entre o que é público, ligado às coisas do Estado (direitos à comunidade estatal: cidadania, segurança jurídica, representação política etc.) e o privado, em relação à vida, liberdade, individualidade familiar, propriedade, mercado. No Estado liberal essa separação dicotômica (público/privado) era garantida através do Estado. Assim, com a definição precisa do espaço privado e do espaço público, o indivíduo guiado pelo ideal da liberdade busca no espaço público a possibilidade de materializar as conquistas implementadas no âmbito do Estado que assumiu a característica de não interventor. Pelo paradigma do Estado liberal, compete ao Estado, por meio do Direito garantir a segurança nas relações sociais, através da compatibilização dos interesses privados de cada um com o interesse de todos.

As concepções relacionadas ao que efetivamente seja a democracia, como vimos, são inúmeras e, por vezes, antagônicas. Contudo, o presente trabalho objetiva discutir o conceito jurídico de democracia, uma vez que a democracia ora tratada é aquela contemplada pela Constituição, no caso, a Constituição Brasileira de 1988, posto que o tema é tratado pela sociologia, pela filosofia política e pela ciência política, com desdobramentos quanto à natureza, conceito e formas de democracia.

Na verdade, não se trata de estabelecer um conceito jurídico de democracia, mas a “concepção” de democracia referida na Carta Magna. Daí decorre a razão pela qual a hermenêutica constitucional é relevante para a percepção dessa concepção.

A idéia da existência de uma concepção e não meramente um conceito, ganha relevância com a teoria de John Rawls em “Uma teoria da Justiça”, onde o pensador americano reforça as idéias de conceito e concepção, pois, para ele, existe um conceito de justiça (que teria relação com o fato de tratar os casos assemelhados de forma assemelhada) e uma concepção de justiça (como identificar quais casos são, de fato, assemelhados). Para Rawls, o conceito é minimamente aceito, contudo, importa na existência de várias concepções.

No tocante à democracia, por exemplo, é possível que o conceito de democracia tenha um núcleo identificável e sólido, pertinente ao fato de que a democracia é o inverso do arbítrio ou a identificação com a idéia de que seja um governo onde o povo participe dos rumos do Estado, dentre outras. Contudo, é certo que também existem concepções diferentes de democracia, no que se refere à existência de um núcleo maleável e variável, pertinente a indagação de, por exemplo, em que situações é possível dizer que o povo esteja participando dos rumos do Estado, ou por outra, o que é efetivamente um governo não arbitrário.

Barzotto (2003, p.10) sintetiza com propriedade essa perspectiva, de que existe, nesses termos, um elemento mínimo de ligação entre todos os conceitos (no caso de democracia, representada pelo contraponto ao arbítrio) e ao mesmo tempo uma parte variável e mutável, qual seja, a definição dos casos, nos quais, o arbítrio se apresente.

As constituições contemporâneas inseriram em seus textos a palavra democracia. Notadamente a Carta Constitucional brasileira de 1988, também grafou em seu texto o termo democracia ao proclamar que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado *Democrático* de Direito (art. 1º). Desse modo, pode ser entendido que a democracia passa do campo sociológico ou da ciência política, para se constituir em um termo jurídico. Assim, é necessário ter a exata compreensão do que seja esse termo jurídico, que ganha o contorno de termo jurídico indeterminado.

A condição de *termo jurídico* da democracia exige a necessidade de estabelecer uma *concepção jurídica* da democracia, aplicável à interpretação da Constituição e de todo o ordenamento jurídico que dela deriva, inclusive quanto à existência de mecanismos de participação no plano local.

Desse modo, é importante ressaltar as diversas concepções de democracia no âmbito jurídico, com maior influência no pensamento contemporâneo, estabelecendo um corte epistemológico, para efeito deste trabalho. Nesse sentido, é oportuna a conclusão de Barzotto, quando trata do termo direito (2003, p. 12)

O que as concepções proporcionam não é um conjunto de regras acerca do uso do termo “direito”, nem a revelação da “essência” do direito. Elas fornecem uma interpretação do conceito de direito. Nesse sentido, o método de elucidação de um conceito só pode ser o hermenêutico.

Nessa perspectiva, esse trabalho apresenta diversas concepções de democracia aplicáveis no âmbito jurídico. De forma transversal enumera a concepção de Rousseau e diretamente as concepções de Kelsen, Habermas e Dworkin, ressaltando que a concepção de Dworkin é mais apropriada para a democracia brasileira, por se tratar de uma concepção calcada na interpretação constitucional de forma criativa.

Antes de tratar especificamente dos modelos apresentados pelos pensadores referidos, convém apresentar um breve panorama das concepções contemporâneas de democracia.

Dejalma Cremonese<sup>22</sup>, nas obras “Teoria Política” (2008) e “Democracia participativa e controle social” (2010), apresenta um breve panorama das teorias contemporâneas da democracia, revelando que quase todas, apresentam a necessidade de estabelecer um caráter participativo à atual configuração da democracia. Nesse passo, essas teorias possuem raiz em Rousseau, em sua perspectiva de democracia como expressão da soberania popular.

---

<sup>22</sup> Sociólogo e cientista político. Professor do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, Rio Grande do Sul, Doutor em ciência política (UFRS).

Rousseau acredita na livre manifestação popular como único caminho para a construção da “vontade geral”, na qual residiria a essência da democracia.<sup>23</sup>

Cremonese, nas obras referidas, sintetiza com propriedade o panorama contemporâneo da democracia ao dividir as atuais correntes em dois grandes blocos, no âmbito da ciência política: as correntes *institucionalistas* e as correntes *participativas*. Por essa ótica, a corrente institucionalista pode ser também identificada como teoria democrática elitista, competitiva, procedimental, pluralista, realista ou democrática descritiva e se caracteriza como uma teoria formal da democracia (Cremonese, 2008). Pela ótica dessa teoria, o papel dos cidadãos é referendar os detentores do poder através de um processo eleitoral. Essas teorias possuem raiz teórica em Max Weber e Schumpeter. Para Schumpeter, a democracia é um arranjo institucional e se constitui em uma competição entre elites. (Cremonese, 2010).

Nesse sentido, Cremonese resume a teoria institucionalista (2008, p. 159) ao afirmar que ela

Considera a necessidade de maior institucionalização das organizações políticas democráticas (partidos políticos, eleições, poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) como condição indispensável para a conquista de tal estado. Para os institucionalistas, o problema central da construção da ordem política democrática refere-se à criação de mecanismos que assegurem o processo de institucionalização de políticas democráticas. Quanto maior for o grau de institucionalização das instituições democráticas, maior será a possibilidade da existência de uma sociedade desenvolvida política e democraticamente.

A segunda concepção defende um maior grau de participação da sociedade civil, diretamente, na função de governo, como condição para a edificação de um Estado democrático e desenvolvido politicamente. A corrente participacionista, como já dito, guarda relação com o pensamento de Rousseau e pode ser considerada uma releitura do pensamento do teórico iluminista. Essa corrente é representada por Carole Pateman e C. B. Macpherson (Cremonese, 2008). Os participacionistas objetivam multiplicar as práticas democráticas,

<sup>23</sup> . A perspectiva de Rousseau em relação à democracia, pode ser vista nas páginas....., deste trabalho.

institucionalizando-as dentro de uma maior diversidade de relações sociais, inclusive inserindo em novos contextos, qual sejam: instituições educativas e culturais, serviços sociais, meios de comunicação, entidades desportivas, organizações religiosas, enfim, criando condições para a participação no âmbito das associações voluntárias existentes nas sociedades contemporâneas.

Para Pateman, para que um sistema político seja considerado democrático é indispensável a existência de uma sociedade participativa, o que deve ser entendido de forma ampla, com a democratização de todos os setores sociais.

Deixando de lado as análises da democracia pelo viés da sociologia, convém reconhecer a existência de concepções de democracia, cujas linhas gerais podem ser resumidas como democracia plebiscitária, democracia procedimental e democracia deliberativa.

A democracia plebiscitária<sup>24</sup> guarda relação com o pensamento de Rousseau<sup>25</sup> e tem como fundamento a soberania popular. Para o pensador iluminista, democracia é o governo do povo. Contudo, povo para Rousseau não é simplesmente o indivíduo (e nem o conjunto de indivíduos considerados como mera somatória), mas o conjunto dos cidadãos, dotados de vontades que compõem a vontade da coletividade, ou seja: a vontade geral.

A *vontadegeral* preconizada por Rousseau é o produto de uma vontade estabelecida de forma coletiva, porém uma e indivisível, que deve nortear os rumos do Estado, na busca do bem comum. Desse modo, a democracia idealizada, é aquela onde o povo decide de forma direta, especialmente na constituição da lei. A lei, portanto, deve ser a expressão da soberania popular.

Para Rousseau, os parlamentares não são *representantes* do povo, mas sim, *comissários*, já que é impossível a representação do povo, posto que somente ele –

---

<sup>24</sup> O termo democracia plebiscitária é referido especialmente pelo jurista e pensador alemão Friedrich Müller e tem sido aceito por significativa parte da doutrina.

<sup>25</sup> Sobre os fundamentos da teoria política de Rousseau, ver páginas 38 a 40 deste trabalho.

diretamente – é capaz de fazer leis que preservem na íntegra a vontade geral, uma vez que legisla na defesa de seus interesses.

Com base no pensamento de Rousseau emergem teorias políticas contemporâneas, como já referido, abordadas especialmente pela sociologia e pela ciência política, dentre elas, as correntes denominadas participacionistas, já referidas anteriormente, onde se destacam nomes como Pateman e Macpherson.

Por outro lado, pensadores como Robert Dahl<sup>26</sup>, reforçam a perspectiva de que a democracia é um conjunto de processos. Para Dahl é possível, no jogo político, reconhecer a existência de diversas elites, que interagem continuamente, especialmente em situações de conflitos, com o objetivo de estabelecer um compromisso visando a governabilidade e a regularidade do Estado.

O pensador americano cria o termo *poliarquia* para expressar a variedade dos regimes políticos ocidentais, mediante o ordenamento das instituições (forma de funcionamento). Desse modo, é possível dizer que Dahl é um procedimentalista. Através do conceito criado por ele, é possível estabelecer níveis ou graus de democracia, através da análise de cada Estado.

Dahl estabelece dois parâmetros para avaliar o grau de democracia dos Estados: a participação política e a competição política. Pelo primeiro, se averigua a quantidade da população efetivamente incluída no processo de escolha dos governantes. Já a competição política se refere à luta pelo poder político entre os segmentos. Por esse último prisma, se constata a necessidade da existência de mecanismos para que todos os atores possam, em tese, ter condições de chegar ao poder.

Na perspectiva de Dahl, pela conjugação dos dois parâmetros é possível aferir o grau de democracia em determinado Estado. Nesse passo, seriam mais democráticos estados que possibilitassem o acesso do maior número de pessoas ao processo eleitoral, por exemplo,

---

<sup>26</sup> Pensador americano, professor de ciência política da Universidade de Yale.

enquanto seria menos democrático um Estado com restrições ao exercício no referido processo. Do mesmo modo, quanto maior o número de segmentos ou grupos que competirem pelo poder, maior será o grau de democracia dentro de um Estado. Nesse sentido, Dahl reforça “a necessidade do pluralismo político”, revelando uma concepção liberal de democracia (Dahl, 1993, p. 133).

A poliarquia seria o grau máximo que uma sociedade pode atingir, se apresentando quando todos possam participar das escolhas de governantes e quando todos os grupos tenham reais possibilidades de atingir o poder.

Dahl se socorre de Aristóteles para discutir a necessidade da identificação de processos, como necessários para a caracterização da democracia. Acompanhando o pensador grego, Dahl afirma que, sinteticamente, democracia é o governo do povo (onde o povo governa, onde é soberano). Por isso, “é necessário contar com algum procedimento ou processo de governo” (Dahl, 1993, p. 131).

A influência do pensamento de Aristóteles é notável, quando se fala da chamada democracia deliberativa, que de certa forma tem afinidade com a ideia de identificação de processos como condição para a existência da democracia, pois, para estabelecer um diálogo entre os vários grupos sociais e correntes de pensamento político é necessário firmar processos participativos e a presunção da existência de um regime pluralista. Nesse sentido, bem sintetizou Barzotto (2003, p. 17):

A democracia deliberativa é a concepção de democracia que tem por base os textos éticos e políticos de Aristóteles. Nessa concepção, a democracia como governo do povo é entendida como governo dos muitos. Ressalta-se a pluralidade dos pontos de vista sobre o bem comum que, comunicados no debate público, dão à democracia um caráter deliberativo racional. O ser humano é concebido como um animal dotado de *logos* (palavra/razão), um ente cuja vida racional e política são coextensivas, unificadas que estão pela linguagem. A sociedade é vista como uma multiplicidade irreduzível à uniformização. À democracia cabe canalizar os vários pontos de vista e argumentos para a atividade de deliberação coletiva.

Dias (2010, p. 215), ressalta o caráter da democracia chamada deliberativa, que apresenta como proposta um modelo dito *inclusivo*. Nesse sentido, “é necessário a realização de uma deliberação, produto do diálogo, de espaço de debates. Tal deliberação deve conduzir à solução mais justa, que será produzida a partir de uma discussão” que presume a interlocução entre todos os envolvidos.

A democracia deliberativa, portanto, de raiz aristotélica, resgata do pensador grego, a ideia de prudência e de aproximação com a verdade, que se apresenta através do jogo político fruto da convivência social. A obtenção de uma solução negociada, não significa que seja a correta, mas que é a que mais se aproxima da verdade, posto que é representada pelo consenso, revelando a completa interação social preconizada por Aristóteles.

A democracia procedimental se apresenta como “um método de tomada de decisões políticas composto de uma série de procedimentos e regras, dentre as quais, a principal é a regra da maioria” (Barzotto, 2003, p. 151). Não se discute, nessa ótica, a justeza da proposta, mas a observância ao rito e aos mecanismos. Um Estado é efetivamente democrático quando observa a forma prescrita para o funcionamento do processo político e atende a manifestação da maioria.

A democracia dita deliberativa (discussão política para a formação do consenso), portanto, guarda relação indireta com a democracia dita procedimental (democracia tomada como conjunto de mecanismos de decisões), já que para possibilitar o diálogo é necessário a criação de regras procedimentais. Por outro lado, essas concepções se afastam da chamada democracia plebiscitária, de raiz no pensamento de Rousseau, pelo seu caráter popular e participativo.

Apenas a título de parâmetro, a democracia procedimental é aquela que se funda na defesa do procedimento democrático, na medida em que privilegia os direitos que garantem participação política e processos deliberativos justos, independente do resultado a ser

alcançado. Para Nino (1998), a democracia procedimental se insere em uma concepção abrangente de Constituição e exige, além da organização do poder e de limites ao processo legislativo, também mecanismos jurídicos que assegurem um processo político público e aberto, no qual todos os afetados pelas decisões políticas tenham igual possibilidade de participar das decisões, mas que também impeçam o governo, mesmo quando respaldado pela maioria, de violar os interesses individuais tutelados pelo sistema de direitos fundamentais.

O procedimentalismo tem no âmbito jurídico, uma perspectiva mais acentuada na obra de Jürgen Habermas. Especialmente na obra “Direito e Democracia entre Facticidade e Validade”, onde Habermas passa a acreditar no estabelecimento da denominada “ação comunicativa”.<sup>27</sup>

De forma sintética, é possível apresentar a teoria de Habermas, do seguinte modo: Ele encontra os princípios democráticos na ação comunicativa, que por sua vez gera a participação de forma ativa da sociedade na própria elaboração da norma jurídica na ação comunicativa. Desse modo, esses princípios democráticos são capazes de tornar legítimo o direito positivo, daí decorrente. Contudo, se para Habermas uma norma só se torna direito positivo quando ela obtém força através de um procedimento juridicamente válido, sua legitimidade vai ser medida pela resgatabilidade social deste direito elaborado, ou seja, a norma jurídica é válida quando respeita os procedimentos formais estabelecidos legalmente. Não obstante, só pode ser entendida como legítima, quando é decorrente da ação social.

Assim, o direito democrático que deve ser fundamento do Estado de Direito, necessita juntar as duas qualidades referidas: validade formal e resgatabilidade social. Desse modo, é

---

<sup>27</sup> Para melhor compreensão da matéria, além das obras já referidas de Habermas, ver Cattoni de Oliveira nas seguintes publicações: Cattoni de Oliveira, M. A. Poder Constituinte e Patriotismo Constitucional: O projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na Teoria Discursiva de Jürgen Habermas. 1. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. v. 1. 101 p.; Cattoni de Oliveira, M. A. Pensando Habermas para além de Habermas: A relação entre Estado de Direito e democracia na obra recente de Habermas - Uma revisão? Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, v. 7, p. 249-272, 2009; Cattoni de Oliveira, M. A. Sobre a teoria da argumentação jurídica de Robert Alexy: um ensaio crítico com base na teoria discursiva do direito e do Estado Democrático de Direito de Jürgen Habermas. Novatio Iuris Revista do Curso de Direito da ESADE, v. 1, p. 47-78, 2008; Cattoni de Oliveira, M. A. Uma vez mais: a relação entre teoria e prática no marco da teoria do discurso de Jürgen Habermas. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, v. 1, p. 175-188, 2007.

possível construir um Estado Democrático de Direito, resgatando assim a participação de todos na elaboração da norma, como ponto essencial desse sistema.

Desse modo, Habermas reforça a tese de que somente tem legitimidade o Direito que surge da formação discursiva da opinião e da vontade dos cidadãos que possuem os mesmos direitos. Não somente é necessário que os cidadãos tenham os mesmos direitos, mas que possuam as mesmas condições para exercitá-los. Por outro lado, a legitimidade do direito está atrelada ao princípio democrático, e para que o mesmo seja observado, os destinatários do direito devem se ver como autores desse direito, de forma a haver maior legitimação e aceitação do direito imposto, e menos conflitos na sociedade.

Habermas não se limita a reconhecer a legitimidade do direito apenas a partir da produção parlamentar, pois entende que essa qualidade decorre de uma ampla discussão no âmbito da sociedade, tendo assim origem na discussão social, que por sua vez possibilita a elaboração da norma. Contudo, não é todo o direito construído pela sociedade que pode ser considerado democrático, mas somente aquele que decorre de um processo legislativo denominado discursivo democrático, onde são garantidas as regras mínimas para a convivência social. Desse modo, Habermas procura uma unidade racional que se estabelece em uma relação dialógica, que pretende alcançar um consenso entre os indivíduos, que é a chamada “razãocomunicativa”.

Para Habermas, a perspectiva do individual é transferida para a edificação de um sistema de normas, já que a norma deve ser o resultado de um processo de evolução. Desse modo, existe o comprometimento do cidadão com as normas (especialmente as constitucionais), pois resulta de um projeto por ele mesmo formulado, relacionado com o momento histórico de sua elaboração. Desse modo, é desnecessária, em regra, a imposição externa para efetivo cumprimento da norma.

Conclui-se – em Habermas – que o Estado não se legitima por si só, ou de outro modo, o Estado não é a fonte de sua própria validade.

Habermas reconhece, contudo, a constante tensão existente entre facticidade (direito originado de um legislador e executado sob a ameaça de sanção estatal) e validade (direito aceitável por seus destinatários). Entretanto, essa sanção se reduz ao dissenso, superado pela perspectiva de um direito construído pela própria sociedade, formada por cidadãos com autonomia política. Dessa forma, a tensão referida (facticidade/validade) pode ser assim explicada, conforme clara referencia na obra “Direito e Democracia entre Facticidade e Validade”, (1997, p. 60/61):

A positividade do direito significa que, ao se criar conscientemente uma estrutura de normas, surge um fragmento de realidade social produzida artificialmente, a qual só existe até a segunda ordem, porque ela pode ser modificada ou colocada fora de ação em qualquer um dos seus componentes singulares. Sob o aspecto da modificabilidade, a validade do direito positivo aparece como a expressão pura de uma vontade, a qual empresta duração a determinadas normas para que se oponham à possibilidade presente de virem a ser declaradas sem efeito. Como iremos ver, o *pathos* do positivismo jurídico alimenta-se desse voluntarismo de pura criação. Do outro lado, a positividade do direito não pode fundar-se somente na contingência de decisões arbitrárias, sem correr o risco de perder seu poder de integração. O direito extrai a sua força muito mais da aliança que a positividade do direito estabelece com a pretensão à legitimidade. Nessa aceitação reflete-se o entrelaçamento estrutural entre a aceitação, que fundamenta os fatos, e a aceitabilidade exigidas por pretensões de validade, que já estava introduzida no agir comunicativo e na ordem social mais ou menos natural, na forma entre tensão entre facticidade e validade. Essa tensão ideal retorna intensificada ao nível do direito, mais precisamente na relação entre a coerção do direito, que garante um nível médio de aceitação da regra, e a idéia de autolegislação – ou da autonomia política dos cidadãos associados – que resgata a pretensão de legitimidade das próprias regras, ou seja, aquilo que as torna racionalmente aceitáveis.

Desse modo, Habermas estabelece que esta tensão na dimensão da validade do direito, implica a organização do poder político empregado para impor legitimamente o direito (e o emprego autoritativo do direito).

Além do mais, para Habermas, a autonomia jurídica se diferencia em pública e privada. Assim, pela autonomia privada as pessoas decidem como usufruir os direitos subjetivos de que dispõem. Já pela autonomia pública eles definem como o igual será tratado

como igual e o desigual como desigual, por intermédio de suas liberdades comunicativas. Contudo, convém esclarecer que essa diferença não é passível de prejudicar a relação interna entre autonomia pública e a autonomia privada.

No presente trabalho, para efeito de estabelecer liames para a discussão, apresentamos dois modelos ou perspectivas de democracia (no âmbito jurídico), com base nas construções teóricas de Kelsen e Dworkin. O primeiro estabelecendo a democracia como resultante da relação entre autonomia e heteronomia, calcada em uma base centrada no normativismo jurídico, redundando em um modelo formal. Em Dworkin, a democracia ganha um contorno constitucional substantivo, onde o modelo de democracia constitucional proposto sustenta que as decisões políticas devem refletir igual consideração e respeito por todos os membros da comunidade, revelando um sistema liberal, com base constitucional.

Kelsen na obra “A Democracia”, aborda a relação entre a vontade individual e a relação com as necessidades do Estado, cujos interesses se apresentam por meio de coação exercida em relação à liberdade individual. Assim, a democracia em Kelsen funda-se em dois postulados da nossa razão prática: Liberdade e igualdade. A visão de Kelsen em relação à democracia deriva de sua perspectiva em relação ao direito, pois, para ele, o direito é um sistema normativo, formado por normas válidas e coercitivas. Nessa perspectiva, quando em sociedade o homem é livre, na medida em que participa da formação do Estado, ou seja, o cidadão só é livre através da vontade geral, quando está de acordo com a maioria.

A perspectiva de Kelsen no que se refere à democracia, não pode ser isolada do conjunto de sua obra. Em Teoria Pura do Direito (2006, p. 21) Kelsen ressalta a necessidade de estabelecer a clara distinção entre moral, justiça e direito, pois “uma norma não é verdadeira ou falsa, mas apenas válida ou inválida”. Nesse sentido, procura retirar do direito critérios ditos *subjetivos*, inclusive no tocante à justiça, posto que o direito deve primar por critérios inerentes à toda ciência: objetividade e exatidão. Questões como justiça e valores

morais, não deixam de ser relevantes<sup>28</sup>, mas apenas não se situam na esfera do direito, mas sim, no amplo campo da ética.

Bittar (2007), com propriedade, resume a teoria do direito de Kelsen:

“As normas jurídicas são estudadas pela ciência do direito; as normas morais são objeto de estudo da ética como ciência. O raciocínio jurídico, então, não deverá versar sobre o que é certo ou errado, sobre o que é virtuoso ou não virtuoso, sobre o que é bom ou mau, mas sim sobre o lícito e o ilícito, sobre o legal (constitucional) ou ilegal (inconstitucional), sobre o válido e o inválido.”

Kelsen preocupa-se, contudo, com a forma pela qual a norma é elaborada, para que a mesma possa ter condição de validade. Daí resultar que a noção de democracia por ele firmada, se estabelece a partir da validade do processo legislativo, ou mais, a partir da formação do mecanismo eleitoral que visa construir a instância de deliberação da norma: o Poder Legislativo. A democracia representativa, por essa ótica, passa a merecer especial destaque, visando constituir um parlamento livre e regular, capaz de confeccionar normas aceitas pela maioria dos indivíduos. A norma dita “democrática”, assim, é a resultante da produção de um sistema eleitoral que efetivamente represente os interesses da maioria (pois legitimada pelo processo eleitoral), independente da possível justiça de seu conteúdo.

O sistema político, que deriva da concepção kelseniana de democracia, conduz para a relevância do papel do parlamento e, em decorrência, para o reconhecimento do sistema representativo como modelo ideal de democracia. Nesse sentido Kelsen (2000, p. 46) sentencia:

A democracia moderna só viverá se o parlamentarismo se revelar um instrumento capaz de resolver as questões sociais de nosso tempo. É certo que democracia e parlamentarismo não são idênticos. Mas, uma vez que para o Estado a aplicação de uma democracia direta é praticamente impossível,

---

<sup>28</sup>A questão da pureza metodológica utilizada por Kelsen é reflexo da posição adotada por ele em relação a discussão sobre a ausência de valores nas ciências sociais, muito em voga na Alemanha, no início do século XX. Kelsen se alinha à perspectiva de Max Weber no tocante a necessidade de realizar a distinção entre *conhecer* e *valorar*. Nesse sentido, a perspectiva weberiana prescreve a distinção entre a necessidade de ver os fatos pela realidade (dever científico) e a defesa dos próprios ideais (dever prático). Desse modo, Kelsen embasa a ciência do direito na ausência de juízos de valor.

não se pode duvidar seriamente de que o parlamentarismo seja a única forma real possível da idéia de democracia. Por isso, o destino do parlamentarismo decidirá também o destino da democracia.

Kelsen reconhece que a divisão do trabalho propiciou o surgimento de relações sociais complexas, que impedem o exercício da democracia de forma direta. Dessa forma, o Estado também se avoluma, fazendo com que o povo perca a capacidade de exercer diretamente a ação estatal, pois “quanto maior a coletividade estatal, tanto menos o *povo* parece ter condições de exercer imediatamente a atividade realmente criadora da formação da vontade do Estado”, conforme ressalta em “A Democracia” (2000, p. 48). Justamente por isso, resta ao povo limitar-se a controlar o verdadeiro aparelho da formação da vontade do Estado. Daí a relevância do parlamento em seu sistema. A democracia, por essa ótica, se associa necessariamente ao modelo representativo, através do qual, o indivíduo pode exercer a sua liberdade, elegendo o parlamento que ira direcionar a ação do Estado.

A idéia de “povo” é essencial no modelo de Kelsen, pois para ele a democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo (2000). Em consonância com a sua concepção de direito, esculpida em Teoria Pura do Direito, onde pretende separar o direito das concepções sociológicas e ideológicas, Kelsen objetiva separar as questões subjetivas e diversificadas que pairam sobre a palavra “povo”. Assim, ao contrário do sociólogo (que enxerga os indivíduos pelas suas características (posições nacionais, religiosas e econômicas) o direito, como decorrência do Estado, não enxerga as pessoas em suas multiplicidades, mas em sua unidade. Ocorre, que só é possível conceber essa unidade, se “povo” for entendido como o grupo de indivíduos submetidos à mesma ordem estatal (mesmo sistema de normas). Novamente, em harmonia com sua idéia de Direito, Kelsen vincula uma de suas categorias, à uma concepção normativista.

A idéia de liberdade como forma de organização do poder consubstanciada no Estado adquire novo significado. Por isso, afirma Kelsen ((2000, p. 28):

se a idéia de liberdade pode tornar-se um princípio dessa organização social – que antes era negação – e finalmente um princípio de organização estatal, isso só é possível através de uma mudança de significado. A negação absoluta de qualquer vínculo social em geral e, portanto, do Estado em particular, leva ao reconhecimento de uma forma especial desse vínculo, a democracia, que com seu contrário dialético, a autocracia, representa todas as formas possíveis do Estado, aliás, da sociedade em geral. Se deve haver sociedade e, mais ainda, Estado, deve haver um regulamento obrigatório nas relações dos homens entre si, deve haver um poder. Mas se devemos ser comandados, queremos sê-lo por nos mesmos. A liberdade natural transforma-se em liberdade social ou política.

Desse modo, o que se pode deduzir da teoria política de Kelsen, quanto à democracia, é que ela é um regime político que garante a participação do povo nas funções do Estado (executiva e legislativa), através de um método de criação da ordem jurídica, para que exista uma identidade entre governantes e governados, ou, dito de outra forma, entre sujeito e objeto do poder.

Kelsen estabelece singular importância à ideia de liberdade. De forma mais específica, afirma que liberdade é democracia, ou seja, a democracia só pode ser considerada justa se significar liberdade (2000). Na sua construção o homem se submete à ordem jurídica, porém isso ocorre por vontade própria (livre) e não por uma vontade transcendente ou então baseada no temor.

Na perspectiva kelseniana, politicamente livre é quem está sujeito a uma ordem jurídica de cuja criação participa. Um indivíduo é livre se o que ele deve fazer segundo a ordem social coincide com o que ele quer fazer. Democracia significa que a vontade representada na ordem jurídica do Estado é idêntica à vontade dos sujeitos. A questão básica, então, da democracia, está em reduzir a distância entre a ordem jurídica e a sua própria vontade.

Para o jurista positivista, a democracia consistiria na contraposição entre *autonomia* e *heteronomia*, sendo que a primeira consistiria na aspiração do homem à liberdade, enquanto a segunda seria a necessidade de coação social. Assim, o problema consistiria em reduzir o afastamento entre autonomia (liberdade anárquica) e heteronomia (coação externa). Isso somente seria possível mediante a passagem da liberdade da anarquia à liberdade da democracia. No sistema kelseniano, a contraposição entre autonomia e heteronomia é inevitável. Contudo, essa relação não é imóvel, uma vez que o homem possui uma natural aspiração à liberdade, por um lado e, por outro, surge sempre a necessidade de estabelecer a coação social, por imperativo estatal.

Se a democracia, para Kelsen, reside na relação entre autonomia e heteronomia, atentando para o fato de que essa relação não é estanque, a autonomia pode aumentar e a heteronomia diminuir, ou em última instância, coincidir. Essa coincidência se opera na medida em que os sujeitos da obediência são os mesmos que estabelecem as regras às quais deverão obedecer, concluindo-se que o máximo da democracia é constituído por uma democracia direta na qual todas as decisões são tomadas unanimemente. Contudo, essa unanimidade é descartada por dois argumentos diferentes, que se somam.

Primeiro porque agitaria a ideia de ordem social, mas também porque a coincidência (entre autonomia e heteronomia) só seria possível no momento da decisão, frustrando, entretanto a unanimidade no momento da execução (ou da obediência), mesmo porque, existe sempre a possibilidade de que alguém mude de opinião. Esse fato (alguém mudar de opinião frustrando uma deliberação da qual participou) faz com que a pessoa passe de um momento de liberdade (quando decidiu) para um momento de não-liberdade. Esse argumento, além de inviabilizar o argumento da unanimidade, por igual motivo atinge o critério da maioria. Kelsen, entretanto, não subestima os valores da minoria, ressaltando que os valores da

minorias são tão valiosas quanto os valores da maioria. Dessa forma, conforme ressalta Gavazzi (2001, p.9), ao tentar resumir a concepção kelseniana

A ordem social deverá apropriar-se dos valores expressos pela maioria, mas sem impedir ou dificultar que a minoria se torne maioria, levando os seus valores para a ordenação. Segue-se que o *proprium* de um sistema democrático deve levar em conta não o princípio da unanimidade nem o das maiorias qualificadas (pelo menos em princípio), mas o da maioria simples.

O pleno uso das liberdades políticas, para Kelsen, propicia a possibilidade do exercício da manifestação dos indivíduos, visando construir a vontade do Estado. Desse modo, a regra procedimental básica da democracia é a regra da maioria, cujo ápice se dá na atividade parlamentar. Desse modo, afirma (2000, p. 70):

De fato, todo o procedimento parlamentar, com sua técnica dialéticocontraditória, baseada em discursos e réplicas, em argumentos e contraargumentos, tende a chegar a um compromisso. Este é o verdadeiro significado do princípio de maioria na democracia real. Portanto, seria melhor dar a tal princípio o nome de princípio majoritário-minoritário, uma vez que ele organiza o conjunto dos indivíduos em apenas dois grupos essenciais, maioria e minoria, oferecendo a possibilidade de um compromisso na formação da vontade geral...

Para Kelsen, a idéia da igualdade está conjugada com a idéia de liberdade e não com a idéia de poder. Contudo, é razoável que – partindo do pressuposto que existam livres e não-livres – o maior número de indivíduos seja livre. Desse modo, ressalta Kelsen (2000, p. 32)

A concordância entre vontades individuais e a vontade do Estado será tanto mais fácil de obter quanto menor for o número de indivíduos cujo acordo é necessário para decidir uma modificação na vontade do Estado. Aqui a maioria absoluta representa, efetivamente, o limite superior. Se isso não fosse exigido, poderia ocorrer que a vontade do Estado, no momento em que se manifestasse, estivesse mais em desacordo do que em acordo com as vontades individuais; se isso fosse exigido ao máximo, poderia ocorrer que uma minoria pudesse impedir uma mudança na vontade do Estado, contrariando a maioria.

No âmbito dessa construção teórica o conceito de liberdade é alterado: a ideia de liberdade do indivíduo em relação ao domínio do Estado passa a ser compreendida como a participação do indivíduo no poder do Estado. Assim, o ideal democrático é considerado satisfeito na medida em que os indivíduos submetidos à ordem do Estado participam da criação dessa ordem, independente do grau que essa ordem atinge os indivíduos. Essa compreensão parte do princípio de que a discordância entre a vontade do indivíduo (ponto de partida da exigência de liberdade) e a ordem estatal (que para o indivíduo se constitui a vontade alheia) é inevitável. Daí resultar que a liberdade do indivíduo é – em sua amplitude – irrealizável e deve ficar em segundo plano, sendo prioritária a liberdade da coletividade.

A concepção kelseniana de democracia é representada em um sistema cuja base repousa em três esteios: soberania popular, igualdade e liberdade política. Contudo, a ideia de liberdade política (calcada na filosofia política dos Estados liberais) é a base dessa construção. A noção de soberania popular, por outro lado, é construída com uma base normativa, uma vez que Kelsen não consegue visualizar uma ideia do que seja “povo”, como um conjunto de indivíduos dotados de aspirações políticas. Dessa forma, reduz a ideia de “povo” à única unidade possível por essa concepção, ou seja: é determinada pela submissão das pessoas à mesma ordem jurídica estatal, logo, de caráter normativo. Mesmo assim, essas pessoas não são entendidas como unidades individuais, mas pessoas no exercício de determinados atos, já que “povo”, como conjunto de indivíduos não contempla uma realidade no plano sociológico e é uma ficção no plano ideológico, pois, conforme afirmado por Kelsen (2000) em *Essência e Valor da Democracia*, Capítulo II (2000, p. 36), revela:

Na verdade, o povo só parece uno, em um sentido mais ou menos preciso, do ponto de vista jurídico; a sua unidade, que é normativa, na realidade é resultante de um dado jurídico: a submissão de todos os seus membros à mesma ordem jurídica estatal constituída – como conteúdo das normas jurídicas com base nas quais essa ordem é formada – pela unidade dos múltiplos atos humanos, que representa o povo como elemento dos Estados, de uma ordem social específica.

Desse modo, os homens são objeto do poder, só passando a serem sujeitos do poder, pela participação na criação da ordem estatal. Ai reside a natureza da democracia. Não obstante, nem todos participam da elaboração das normas, pois, somente aos que possuem direitos políticos é aferida tal faculdade<sup>29</sup>.

A própria ideia de representação, para Kelsen, deve ser desmistificada, pelas peculiaridades da representação em si mesma, já que existe entre os homens um claro descompasso, seja quanto ao interesse pelo processo político, seja pela variação ideológica, fazendo com que a representação (no mesmo sentido da impossibilidade da existência da noção de povo e soberania popular) seja uma ficção. Assim, a união de homens com interesse político semelhante e disposição para o exercício da prática política, faz emergir os partidos políticos, através os quais, na ótica kelseniana, representam a realidade da sociedade moderna.

Da construção desse sistema, emerge a divisão entre os indivíduos: de um lado os que são titulares dos direitos políticos e aqueles que efetivamente o exercem, sendo os primeiros estabelecidos normativamente e os segundos estabelecidos no plano factual-sociológico. Essa diversidade se apresenta na realidade, no campo dos partidos políticos, que deságua no parlamento.

O sistema de Kelsen ressalta a importância da democracia representativa como meio para o estabelecimento do pacto social, que, nessa concepção, caracteriza a democracia. Assim, Kelsen (antecedendo uma perspectiva procedimentalista da democracia) eleva a importância do aspecto discursivo, aí focado na atividade parlamentar, como palco privilegiado do estabelecimento dos conflitos e celebração do pacto, que se materializa, assim, no respeito ao princípio da maioria. Justamente por isso, afirma (2000, p. 70), que todo o procedimento parlamentar, “com sua técnica dialéticocontraditória, baseada em discursos e

---

<sup>29</sup> Kelsen reforça, que nesse sentido se excluem indivíduos da noção ativa de povo, por critérios biológicos, como idade, saúde intelectual e moral, dentre outros, impedem a ideia de povo extensiva a todos os indivíduos, sem falar de outras formas históricas de exclusão, como os escravos, as mulheres e o próprio critério de nacionalidade, sem que tal exclusão possa parecer antidemocrática.

réplicas, em argumentos e contraargumentos, tende a chegar a um compromisso. Este é o verdadeiro significado do princípio de maioria na democracia real. Nesse mesmo sentido, conclui (2000, p. 70) que, “se o característico procedimento dialético-contraditório do parlamento tem algum sentido profundo, esse sentido só poderá ser o de transformar, de qualquer modo, a tese e a antítese dos interesses políticos numa síntese”.

É possível concluir, dessa forma, que para Kelsen, conforme ressalta Gavazzi (2000, p. 13) “a democracia é simplesmente uma das técnicas possíveis de produção das normas de ordenação”, contudo, de caráter peculiar, onde são afastadas as variantes de caráter ideológico<sup>30</sup> (soberania popular, representação, etc.), a democracia é um sistema de produção de normas que atribui essa faculdade ao parlamento, eleito com base mais ampla possível e através de um método eleitoral, que deve funcionar – em regra – através de maioria simples. Resta referir, que, para Kelsen, um sistema nunca é totalmente democrático ou totalmente autocrático, mas uma combinação, em níveis altamente variáveis de elementos democráticos ou autocráticos. A democracia reside, nesse contexto, na amplitude do sistema de produção de normas (na formulação da legislação). A democracia é, dessa forma, um sistema incerto, especialmente quanto aos resultados.

A existência de valores – e não apenas processos – para efeito de caracterização da democracia, ganhou especial destaque na hodierna polêmica travada entre os convencionalmente denominados “procedimentalistas” e os “substancialistas”, dando margem para mais uma dentre as diversas questões dicotômicas que envolvem o sentido da democracia: democracia substantiva e democracia procedimental.<sup>31</sup>

Por outro lado, a despeito da existência de correntes de pensamento que apontam a necessidade de mecanismos procedimentais para a caracterização da efetiva democracia, se

---

<sup>30</sup> A concepção de Kelsen para a democracia, não deve ser observada de forma isolada, mas no contexto de sua obra, especialmente a Teoria Pura do Direito, aí referidas a identificação do Estado com o direito e a exclusão (na noção de direito) da referência a valores, inclusive quanto à noção de justiça e, por fim a existência de um modelo normativo geral válido para todas as ordenações jurídicas. Ver em Teoria Pura do Direito..

<sup>31</sup> Sobre o tema ver Lucas Borges de Carvalho (Jurisdição Constitucional & Democracia: Integridade e Pragmatismo nas Decisões do Supremo Tribunal Federal. Curitiba: Juruá, 2007.

constata a existência, de igual modo, de uma concepção substantiva da democracia. Por essa ótica, a democracia meramente formal, aí registrada como um regime de lei, de ordem, de processos eleitorais, se difere da democracia substantiva, por ser esta última uma democracia que cria e assegura direitos, apontando para a criação de uma cidadania econômica, social, cultural e política.

A perspectiva substancialista se apresenta de forma marcante na produção teórica do pensador norte-americano Ronald Dworkin, expressa em inúmeras obras e publicações que ressaltam a necessidade de buscar na democracia, muito mais do que o estabelecimento de processos eleitorais, sistemas e mecanismos de representação. Nessa construção, é relevante o papel desempenhado pela Constituição e pela configuração que Dworkin estabelece para a hermenêutica constitucional. Nesse passo, o valor do princípio da igualdade é redefinido e redimensionado.

Dworkin expõe um modelo constitucional substantivo onde o modelo de democracia constitucional proposto, sustenta que as decisões políticas devem refletir igual consideração e respeito por todos os membros da comunidade. As instituições estatais, segundo o jurista norte-americano, estão vinculadas a determinados princípios substantivos, de maneira que a constitucionalidade de uma norma ou de um ato político decisório não pode ser avaliada apenas sob a ótica do procedimento.

O respeito à democracia, portanto, pressupõe, não apenas a regularidade do processo legislativo, mas, essencialmente, que o resultado desse processo reflita um compromisso com princípios igualitários de moralidade política. Dessa forma, o núcleo do pensamento de Ronald Dworkin em relação à democracia, funda-se em dois pontos de apoio: Primeiro um modelo de democracia constitucional substantiva, pautado na idéia de direitos como argumentos políticos que impõem limites à vontade da maioria e asseguram a cada membro da comunidade igual consideração e respeito; e como segundo ponto, uma teoria da aplicação

do direito estruturada sobre o conceito de integridade, segundo o qual uma fundamentação adequada e legítima das decisões judiciais deve recorrer a argumentos de princípio, fundados em uma interpretação coerente da prática constitucional, conforme referido em todo o Cap. VII, do “Império do Direito” (Dworkin, 2007).

Nesse ponto, convém ressaltar a influencia do pensador norte-americano John Rawls em relação à base do pensamento de Dworkin, especialmente quanto à concepção do direito enquanto integridade.

John Rawls (1921/2002) desenvolve sua teoria do liberalismo político em *Teoria da Justiça* (2003) e em publicações posteriores, para tratar de como uma sociedade justa, nos moldes liberais, pode ser possível. Rawls desenvolve uma noção substancialista do direito e da democracia, onde são fatores relevantes a moral, a política e a economia, estabelecendo as bases que posteriormente foram desenvolvidas por Dworkin. Assim, desenvolve uma ética deontológica singular, que trata dos deveres, mas também dos direitos.

Rawls desenvolve raciocínio para promover o ideal de paz nas relações internacionais. Para ele, os grandes problemas historicamente enfrentados pela humanidade (guerra, fome, pobreza, etc.) são produzidos pela injustiça política e poderiam ser minimizados com observância de princípios de justiça social e do pluralismo. Essa perspectiva é influenciada pela filosofia política de Kant, Rousseau e Locke. A justiça em discussão é a das instituições (a ética social é mais relevante que a ética individual). Desse modo, o conceito de justiça é diferente das várias concepções de justiça e uma sociedade organizada é definida pela organização de suas instituições. Nesse passo, é no perfil das instituições que se funda a estrutura social. Rawls questiona porque uns tem mais deveres do que direitos e porque uns se beneficiam das instituições e se favorecem das estruturas sociais.

A concepção teórica de Rawls é edificada em duas construções hipotéticas, que em muito contribuíram para a teoria de Dworkin: a *posição original* e o *véu da ignorância*. Na

*posição original* (acordo inicial) as partes formularam proposições (despidas de interesses e valores pessoais). São essas que devem prevalecer, pois seriam justas pra todos e exequíveis. (na teoria de Rawls não é um acordo histórico, mais hipotético), sendo sempre relevada a igualdade original para optar por direitos e deveres. Já o *véu da ignorância* recobre os olhos dos que decidem o destino das instituições (estão distanciados da dinâmica dos interesses sociais, econômicos, políticos). Dessa forma, se estabelece a posição inicial onde todos são iguais, firmando a justiça como equidade. Dessa construção hipotética decorrem três princípios: 1. Princípio da liberdade igual: A sociedade deve assegurar a máxima liberdade para cada pessoa compatível com uma liberdade igual para todos os outros; 2. Princípio da diferença: A sociedade deve promover a distribuição igual da riqueza, exceto se a existência de desigualdades econômicas e sociais gerar o maior benefício para os menos favorecidos; 3. Princípio da oportunidade justa: As desigualdades econômicas e sociais devem estar ligadas a postos e posições acessíveis a todos em condições de justa igualdade de oportunidades (acesso).

Rawls se antecipa à concepção substancialista de Dworkin, pois reconhece que a justiça formal não basta para a aplicação das leis, pois entende que para a existência de uma sociedade com estabilidade, ela deve ser corretamente ordenada pela sua concepção de justiça pública. Contudo, Rawls percebe que uma teoria da Justiça deve prever uma teoria da desobediência civil, visando sempre a possibilidade do exercício político para tentar modificar a lei ou mesmo pregar a não observância dela.

Assim, a teoria da justiça se transforma numa concepção racional sobre um valor de justiça que não é subjetivo, que não se confunde com o bem de um indivíduo (virtude, felicidade, etc.), mas que se realiza por meio das instituições sociais. Desse modo, a preocupação é com o coletivo, e não com vontades pessoais. Rawls conclui que dois

princípios de justiça seriam propostos, centrados na igualdade de direitos, respeito à pluralidade e redução da exclusão social.

Dessa forma a estrutura básica da sociedade é fruto de um acordo entre os cidadãos, relevando sempre a tolerância, a diferença e a possibilidade do consenso, conforme expresso na obra Teoria da Justiça (1971).

A filosofia política de Dworkin, portanto, tem raiz na perspectiva formulada por Rawls. A estrutura jurídico-política formulada por Dworkin tem escopo no conceito de democracia constitucional. Em uma democracia constitucional, concebida em paradigmas liberais, deve-se, sobretudo, assegurar a garantia aos direitos fundamentais dos cidadãos. A Constituição, documento no qual se declaram os direitos fundamentais dos cidadãos, que se sobrepõe frente aos processos majoritários de formação da vontade política, tem como objetivo primordial proteger os direitos e liberdades individuais que asseguram a autonomia moral dos indivíduos (se percebe um sentido deontológico de validade das normas e princípios constitucionais). Isso significa que os direitos constitucionalmente assegurados devem ser interpretados como comandos impositivos, e não como simples valores.

Por esse prisma, é possível falar em leitura moral da Constituição. De acordo com ela, os direitos fundamentais nela garantidos devem ser "interpretados como princípios morais que decorrem da justiça e da equidade e que fixam limites ao poder governamental". (Dworkin, 2007, p. 423-476). Dworkin, ao conferir esse sentido de validade deontológica aos princípios jurídicos, especialmente os constitucionais. Por essa ótica, os juízes não possuem poderes totalmente discricionários, pois a discricionariedade não pode afetar os direitos humanos, reconhecidos por uma leitura deontológica da constituição. Desse modo, apresenta a tese da resposta correta ao direito.

Através do Direito como integridade, chega-se, dessa forma, a uma interpretação a ser aplicada ao caso concreto, nos termos expressos no cap. II, do "Império do Direito"

(Dworkin, 2007) . Não aceitar a possibilidade de se chegar a uma interpretação correta do Direito significa a negação de sua força normativa, com a preocupante possibilidade de ocorrências incompatíveis com a preservação e respeito aos direitos fundamentais contemplados pelos ideais democráticos.

Em “*A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*” (2005), especialmente nos Capítulos um a sete, Dworkin traça os pontos básicos de sua teoria no que se refere aos conceitos de democracia, sempre regulado pelo princípio da igualdade.

Na referida obra, o autor aborda questões referentes aos fundamentos do princípio da igualdade e sua relação com o princípio da liberdade. Nesse sentido, traça um panorama teórico das diversas concepções de igualdade, demonstrando suas peculiaridades e as repercussões dessas concepções no campo do direito, além de estabelecer um paralelo entre essas concepções e o universo jurídico e político, fazendo igualmente referência ao papel do Estado no atendimento de demandas sociais e políticas.

Dworkin sustenta uma concepção de igualdade segundo a qual a igualdade ideal consiste em circunstâncias nas quais as pessoas não são iguais em bem-estar, mas nos recursos de que dispõem. Nesse sentido a aceitação da igualdade de recursos como a melhor concepção de igualdade distributiva, implica no entendimento de que a liberdade se torna um aspecto da igualdade e não um ideal político independente em conflito com ela. Defende a comunidade liberal, como o espaço político onde a igualdade e a liberdade podem conviver em harmonia e onde a tolerância liberal não só é compatível com uma concepção de comunidade, mas, indispensável a ela, sendo que a vida comunitária limita-se às atividades políticas formais, devendo o argumento político liberal estabelecer a necessidade da integração na vida da comunidade.

Na obra “*A Virtude Soberana: teoria e prática da igualdade*”, Dworkin envereda pela discussão relacionada à igualdade. Contudo, esclarece que não se trata apenas de aceitar um

único conceito de igualdade, pois é preciso estabelecer que forma de igualdade é importante. Nesse sentido, relata que existem diferentes conceitos de igualdade, sendo necessário decidir quais, dentre desses conceitos, define um ideal político interessante.

O autor reconhece a existência de duas teorias da igualdade distributiva: Igualdade de bem-estar e Igualdade de recursos (Dworkin, 2005). A teoria da igualdade de bem-estar afirma que o esquema distributivo trata as pessoas como iguais quando distribui ou transfere recursos entre elas até que nenhuma transferência adicional possa deixá-las mais iguais em bem estar. Já a teoria da igualdade de recursos, afirma que trata as pessoas como iguais quando distribui ou transfere recursos, até que nenhuma transferência adicional possa deixar mais iguais suas parcelas do total de recursos. Dworkin demonstra que a igualdade de bem-estar não é uma meta política desejável.

A concepção da Igualdade do bem-estarsurge como conceito econômico. Nesse sentido, estabelece um meio-termo dentro da idéia de igualdade, estabelecendo duas posições: a) Os recursos sociais devem ser distribuídos de modo que as pessoas se igualem o máximo possível em bem-estar, mas garantir que não se considere nenhuma diferença de bem-estar atribuível a certas fontes (preferências onerosas); b) Admitir somente que as diferenças no bem-estar oriundas de fontes específicas, tais como deficiências, fossem reduzidas no mínimo.

Dworkin explica que a teoria do bem-estar implica em problemas conceituais e práticos, considerando especialmente os níveis de bem-estar de cada pessoa. Assim, temos concepções subjetivas e objetivas do bem-estar. Dentre as concepções subjetivas temos as teorias bem sucedidas do bem-estar (igualdade de êxito) e as teorias do estado de consciência (satisfação). Para as Teorias bem sucedidas do bem-estar (igualdadede êxito), o bem estar individual é uma questão de êxito na satisfação de preferências, na realização de metas e aspirações. Recomenda a distribuição e a transferência de recursos até que nenhuma

transferência adicional possa reduzir as diferenças entre os êxitos das pessoas, reconhecendo a existência de preferências políticas, impessoais e preferências pessoais. Por outro lado, as Teorias do Estado de Consciência (satisfação) indicam que a distribuição deve tentar deixar as pessoas ao nível máximo possível de igualdade em algum aspecto ou qualidade da vida consciente (satisfação e insatisfação).

Nas preferências políticas, o problema é a dificuldade em alcançar um grau razoável de igualdade em uma comunidade cujos membros defendessem teorias políticas muito diferentes e radicais com relação à justiça distributiva. Dworkin ressalta que é importante afastar as concepções irrestritas de igualdade de êxito, eliminando as preferências políticas tanto formais quanto informais.

Preferências Impessoais igualmente constitui um problema, qual seja, o de restringir a igualdade de êxito, eliminando do cálculo algumas das preferências impessoais das pessoas. Não se deve satisfazer as preferências e reduzir a desigualdade geral à medida que suas preferências não políticas sejam satisfeitas (perspectivas de novas descobertas científicas, proteção ao meio ambiente, etc.), mesmo porque, existem sonhos que não podem ser atingidos ou não podem ser dimensionados pela ação governamental. Dworkin adverte para a necessidade de uma teoria independente para ver quando uma preferência impessoal é razoável ou quando é razoável compensar uma preferência: Quando a decisão conforme esse desejo, porém não invalide a parcela justa dos outros. Assim, descarta as duas preferências: políticas e impessoais (Dworkin, 2005, p. 26).

Quanto às preferências pessoais, as divide em êxito relativo e êxito total. O Êxito Relativo é a forma mais restrita de igualdade de êxito. Possui uma perspectiva na qual a distribuição se dê de modo que as pessoas sejam tão iguais quanto à distribuição possa fazê-las no grau de realização das preferências de cada pessoa com relação a sua própria vida e circunstâncias (as pessoas através de escolhas procuram fazer de sua vida a mais valiosa

possível, segundo sua própria concepção). Contudo, refere que o problema é que as escolhas são pautadas por recursos naturais (saúde, tempo de vida, talento, etc.) e por recursos que a sociedade dispõe para as pessoas (oportunidades, etc). Além do mais, cada pessoa dá valores diferentes ao êxito e ao fracasso pessoal. Assim, refere que a escolha não é simplesmente deliberada, pois depende do cenário.

Já o êxito total é a forma mais ampla de igualdade de êxito. Diz respeito ao valor que alguém atribui à própria vida. Deve conter convicções (ainda que inarticuladas e não confessadas). São descritas como convicções filosóficas sobre o que pode dar significado ou valor a qualquer vida humana. Assim, existe uma Influência do êxito relativo no êxito total.

Dworkin alerta que as preferências quanto ao valor da própria vida são apenas preferências (do mesmo modo que escolhas de empregos, amores), dado certo cenário, pois não são em si, juízos de êxito ou fracasso total. Dessa forma, nos aponta o problema das escalas, pois se fizermos comparações entre duas vidas com as mesmas características (recursos iguais, saudáveis, não deficientes, sem talentos excepcionais) a avaliação será diferente com relação ao êxito de suas vidas, pois existem diferenças entre convicções, mas não entre as vidas. A avaliação do êxito total será diferente (cada um tem um juízo de valor). Nesse sentido, qualquer teoria do êxito total que não torne fundamental a idéia de lamentar-se razoavelmente é irrelevante para uma teoria sensata de igualdade de distribuição, já que se deve equiparar as pessoas no que têm de se lastimas razoavelmente.

A Igualdade de satisfação (estado de consciência) provém da satisfação de suas preferências políticas e impessoais e diretamente de suas preferências pessoais. Como teoria de igualdade de distribuição, presume que se deve distribuir os recursos, de modo que as pessoas sejam iguais na satisfação direta e proveniente de convicções de que suas preferências pessoais foram realizadas.

Por outro lado, as teorias objetivas do bem-estar referem que as pessoas se tornem iguais na quantidade de lástima que deveriam ter com relação à sua vida atual. Essa teoria deve presumir uma teoria independente de distribuição, no sentido de avaliar quais recursos um indivíduo tem o direito de ter à disposição ao levar qualquer tipo de vida. Outra teoria objetiva supõe que o bem-estar consiste nos recursos disponíveis para a pessoa amplamente concebidos, de modo que inclua competência física e mental, educação e as oportunidades, bem como os recursos materiais (embora insatisfeitas por algum motivo, ou que dêem valores diferentes para tais recursos). A igualdade do bem-estar, no sentido objetivo, só requer que as pessoas sejam iguais nos recursos designados.

Dworkin (2005) faz referência a uma sugestão que denomina ecumênica: Talvez seja possível encontrar uma concepção atraente de igualdade de bem-estar, não exclusivamente em uma ou outra das concepções examinadas e descartadas, mas em uma mistura complexa e judiciosa delas, considerando as variáveis das teorias como um conjunto complexo e não como teorias isoladas, objetivando tentar corrigir as deficiências de cada sistema isoladamente.

Em “A virtude soberana” é abordado o problema dos gostos dispendiosos, que emerge em um conceito de igualdade de bem-estar como contra-exemplo problemático. Questiona: Limitar os gostos dispendiosos é de fato possível? Refere a existência de gostos dispendiosos de cultivo deliberado e outros aspectos da personalidade da pessoa. Questiona ainda se é justo reivindicar recursos para gostos dispendiosos. Para o autor, o compromisso exigido pelo problema dos gastos dispendiosos não é um compromisso entre a eficácia e a igualdade. É um compromisso dentro da idéia da igualdade, pois os gostos dispendiosos são constrangedores para a teoria de que a igualdade significa a igualdade de bem-estar precisamente porque essa igualdade, considerada em si e fora das questões de eficiência, condena, em vez de recomendar, a compensação por gastos dispendiosos deliberadamente cultivados.

Na perspectiva dos gostos dispendiosos não pode existir uma escolha que impõe a terceiros suportar o ônus de gostos dispendiosos de outros, somente porque o primeiro acredita que essa é uma vida mais bem sucedida no cômputo geral. Assim, aborda a questão das parcelas justas (Dworkin, 2005).

Outra questão significativa abordada por Dworkin questiona se as pessoas com deficiências físicas ou mentais podem ter recursos extras? Essas pessoas estão incapacitadas para alcançar o bem-estar, menos do que os outros, com a mesma parcela de recursos. O problema se estabelece, pois, algumas pessoas com deficiências gravíssimas precisam de renda extra só para sobreviver e outros com deficiências graves tem alto nível de bem-estar em qualquer conceito.

Para Dworkin as diversas versões da igualdade do bem-estar são variantes do *welferismo*.<sup>32</sup>

A Igualdade, para Dworkin (2005), deve se estabelecer no plano da igualdade de recursos. Nesse sentido, esclarece ainda que a igualdade de recursos é uma questão de igualdade de quaisquer recursos que sejam passíveis de apropriação privada individual. Em sua concepção de igualdade de recursos, Dworkin pressupõe a existência de algum mecanismo de mercado econômico, pois ele entende ser fundamental a existência de tal mecanismo, para que possa se atribuir preços a variedade de recursos disponíveis, pois não podemos próprios indivíduos, atribuir preços de forma tendenciosa, conforme suas preferências.

Para Dworkin, alguns outros fatores (sorte) influenciam no êxito do mecanismo de mercado, como a quantidade de recursos disponíveis que coincidam com o gosto individual; a

---

<sup>32</sup>Welfaristas (do inglês *welfaris*. Segundo Sen (2006, p. 56), “*welfarismo*’ é a concepção de que as únicas coisas de valor intrínseco para o cálculo ético e a avaliação dos estados são as utilidades individuais”. Para alguns autores, políticas de bem-estar ou do *welfare state* (WS) são a consequência natural das mudanças geradas pelo processo de industrialização. O argumento central é que a aceleração da industrialização teria levado à intervenção do Estado sob a forma de desenvolvimento de políticas sociais, visando compensar os desequilíbrios sociais gerados pelo crescimento econômico. Há, segundo essa teoria, uma correlação entre Estado de bem-estar e programas sociais, os quais derivariam do excedente econômico gerado pela industrialização.

quantidade de indivíduos com os mesmos gostos, etc. Mas esses fatores não influenciam na igualdade de recursos, pois o que importa é que os indivíduos tenham condições iguais (mesmo poder aquisitivo inicial) de escolher voluntariamente o estoque de recursos que desejam adquirir com aquele valor.

Assim, o mecanismo de mercado é fundamental para a validade ética da igualdade de recursos, pois implica que os indivíduos façam suas escolhas pessoais frente à real noção do todo (quantidade total de recursos disponíveis) e do valor de cada parte desse todo para cada pessoa isoladamente.

Para Dworkin a teoria da igualdade de recursos diferencia as desigualdades decorrentes de “posturas e convicções” das desigualdades decorrentes de “características do corpo, intelecto ou personalidade” que proporcionam meios ou obstáculos à persecução do ideal de vida que cada um põe para si como meta, e somente estas seriam passíveis de mecanismos de compensação justificáveis (exceto quando as posturas e convicções pessoais fossem a tal ponto incapacitantes que recaíssem na categoria de doença mental. Nesse caso, poderia se falar de compensações, pois já estaríamos tratando de incapacitação intelectual).

A segunda limitação identificada por Dworkin diz respeito às diferenças advindas da produção de bens e do comércio desses bens, que poderia gerar desigualdades.

Se considerarmos que todos possuem talentos iguais e que as diferenças advindas da produção e do comércio de bens são uma questão de opção pessoal pelo modo de vida que cada um quer levar, então não haveria que se falar em desigualdade. Isso corre porque o próprio estilo de vida de cada um passaria a compor sua parcela de recursos. Considerando que as condições em que se realizam estas opções, pelos recursos e pelo modo de vida, contemplam o pressuposto igualitário, a eficiência com que cada um trabalha os recursos de que dispõe é compatível com o ideal de justiça da igualdade de recursos.

Dworkin estabelece diferenças entre sua teoria da igualdade de recursos e a teoria da justiça da linha de largada, preconizada por Rawls (Dworkin, 2005). Dworkin afirma que esta teoria da linha de largada pressupõe igualdade inicial da distribuição de recursos, afirmando que se as pessoas partem das mesmas circunstâncias e não trapaceiam nem roubam umas às outras, então é justo que as pessoas conservem o que ganham por meio do seu próprio talento. Mas Dworkin crê ser incompatível a ocorrência desses dois pressupostos, pois ao mesmo tempo em que contempla a igualdade num momento inicial, deixa-o de lado quando permite qualquer destino aos indivíduos independentemente de circunstâncias involuntárias posteriores, apenas por causa de seus talentos diferenciados.

A teoria da igualdade de recursos, por outro lado, quando analisa a igualdade, analisa os recursos em relação a uma vida inteira, o que pressupõe não apenas a análise da forma inicial de distribuição de recursos, como também o estilo de vida desenvolvido por cada um, dentro de suas possibilidades, para desenvolver estes recursos, bem como, o valor que esse estilo de vida agrega à sua parcela total de recursos durante a vida. O argumento principal da teoria da igualdade de recursos é de que no momento em que a distribuição dos recursos é feita, deve ser feita com igualdade, no sentido de que todos tenham à disposição uma parcela equivalente dos recursos totais disponíveis à comunidade, de forma que as variações posteriores dessas parcelas decorram de suas próprias opções pessoais.

Dessa forma, conclui que a teoria da igualdade de recursos deve, em certa medida, estar aberta à ambição individual, no sentido de permitir que os recursos adicionais resultantes dos diferentes níveis de desenvolvimento das ambições individuais sejam legítimos e estejam resguardados de eventuais redistribuições.

Visando neutralizar as diferenças oriundas do talento (para efeito de igualdade), Dworkin sugere a formatação de um sistema de tributação de renda com redistribuição periódica como mecanismo que neutraliza as diferenças advindas do talento, uma vez que

implicaria em redistribuir os recursos adicionais conseguidos pelos mais talentosos para os menos talentosos. Isso só funcionaria se conseguisse ser posto em prática de uma forma que não retirasse as diferenças resultantes dos modos de vida que cada um escolheu, mas que apenas amenizasse aquelas decorrentes das capacidades de cada um. Dessa forma, Dworkin defende uma concepção de igualdade segundo a qual as pessoas não são iguais em bem-estar, mas nos recursos que dispõem.

Dworkin em “A virtude soberana”, refere que se aceitarmos a igualdade de recursos como a melhor concepção de igualdade distributiva, a liberdade se torna um aspecto da igualdade, em vez de um ideal político independente, em conflito com a própria liberdade, como é comum pensar. Assim, a liberdade é valiosa não por “si só, mas quando se contempla o impacto resultante sobre quem dela desfruta” (Dworkin, 2005,p. 159). Ou por outra, a liberdade só parece valiosa devido às conseqüências que possam ocorrer para as pessoas. Nesse sentido, a igualdade de recursos oferece uma definição de igualdade distributiva imediata e sensível ao caráter especial e à importância da liberdade.

Dworkin ressalta que é necessário identificar o verdadeiro preço dos planos das pessoas em relação às outras. Assim, é necessária a adequação do processo de discussão e escolha, o que implica em uma ampla liberdade. Desse modo, ressalta que a liberdade é necessária à igualdade, pois as duas idéias fundem-se.

O autor identifica dois sentidos para as palavras liberdade e igualdade. Ressalta, nesse sentido, que usamos liberdade em seu sentido simples apenas para indicar a ausência de restrição e usamos liberdade em seu sentido normativo, para definir as maneiras como acreditamos que as pessoas deveriam ser livres. Do mesmo modo, a palavra igualdade é usada em dois sentidos: no sentido comum para indicar a equivalência ou identidade em uma dimensão específica (a igualdade entre pessoas que tenham as mesmas riquezas, capacidades ou felicidade). Nesse caso não se afere se tal equivalência é apropriada. Por outro lado,

utilizamos igualdade em seu sentido normativo para indicar o aspecto em que o avaliador acha que as pessoas deveriam ser iguais, ou tratadas do mesmo modo, por questão de justiça.

A relação entre liberdade e igualdade, da forma como concebida por Dworkin, deve captar a importância especial da liberdade para que satisfaça certas condições e posteriormente em quais circunstâncias a concepção de liberdade entrará em conflito com as exigências da igualdade. Nesse sentido possuem prevalência os direitos à liberdade de consciência, compromisso, expressão e religião, e à liberdade de escolha em assuntos relativos aos aspectos centrais ou importantes da vida privada, como emprego, organização familiar, orientação e privacidade sexual e tratamento médico. Dessa forma sentencia que a liberdade na comunidade política tem essa estrutura geral: protegem a liberdade, não como permissividade, mas como um conjunto de direitos distintos a determinadas liberdades.

A prioridade da liberdade na igualdade de recursos está definida em um plano que a torna independente de ponderações relacionadas à liberdade, pois para ele a “liberdade é essencial para a justiça política, porque a comunidade que não protege a liberdade de seus membros não os trata com igual consideração da melhor forma que se possa entender o que isto significa”, conforme ressalta em “A virtude soberana” (Dworkin, 2005, p. 248). Dworkin ressalta que a liberdade e a igualdade são aspectos de uma só virtude política, pois a estratégia emprega a liberdade para ajudar a definir a igualdade e, em um plano mais abstrato, utiliza a igualdade para ajudar a definir a liberdade. Contudo, esclarece que a integridade da liberdade e da igualdade se mantém só para a igualdade concebida como igualdade de recursos, pois para ele a igualdade de recursos é uma concepção de igualdade inerentemente liberal. A estratégia constitutiva, característica da igualdade de recursos, não nega a importância da liberdade dentro da vida das pessoas, “mas não arrisca nada por ela”. Pelo contrário, apela ao papel da liberdade ao determinar o caráter geral da sociedade, resgatando seu compromisso com a consideração igual para todos.

A questão do contorno e configurações da democracia é abordada na obra “A Virtude Soberana”, no capítulo 4, quando Dworkin enumera duas estratégias para a democracia, discutindo, que forma de democracia é mais adequada a uma sociedade igualitária? Nesse passo, destaca a concepção *dependente*<sup>33</sup> de democracia que presume que a melhor forma de democracia é a que tiver mais probabilidade de produzir as decisões substantivas que tratem todos os membros da comunidade com igual consideração e a concepção *separada* de democracia, na qual se julga a equidade ou caráter democrático de determinado processo político por meio do exame de características desse processo apenas, só perguntando se ele distribui poder político de maneira igualitária, e não quais resultados ele promete produzir.

Uma concepção *separada* de democracia oferece um teste inicial: a democracia é em essência uma questão de distribuição igualitária do poder sobre as decisões políticas. Uma concepção *dependente* oferece um teste de saída: a democracia é - em essência - um conjunto de dispositivos para a produção de resultados do tipo certo.

A diferença entre as duas concepções de democracia não é que uma saliente as conseqüências participativas e a outra as conseqüências distributivas, mas, pelo contrário, que uma ignora, ao passo que a outra torna crucial todas as conseqüências. A concepção dependente turva a diferença entre entrada e saída, entre a igualdade política e os outros aspectos da teoria igualitária. Por outro lado, a concepção separada faz questão de uma divisão clara entre a igualdade política e todas as outras formas de igualdade substantiva e assim, trata a igualdade política como uma dimensão distinta da igualdade. Dworkin esclarece seu entendimento argumentando que apesar de sua “popularidade” e vantagens evidentes a

---

<sup>33</sup> Os termos concepção “dependente de democracia” e “concepção separada de democracia”, são criados por Dworkin para explicar sua teoria em relação à necessidade de responder à uma pergunta, por ele formulada, partindo do pressuposto que a aceitação da democracia seja geral. A questão então é, que forma de democracia é mais adequada a uma sociedade igualitária? Assim, Dworkin apresenta as duas concepções. A concepção “dependente” de democracia reconhece como efetivamente democrática, a opção que possa produzir as decisões substantivas (que possam tratar os membros da comunidade com igual consideração e respeito). Já a concepção “separada” da democracia, entende como mais apropriada a concepção que aponte para a maior distribuição de poder político (de maneira igualitária), não pergunta quais os resultados que pretende produzir. Trata-se, assim, de duas concepções distinguidas pelo sonsequencialismo.

concepção *separada* de democracia não pode ter êxito em forma pura e devemos rejeitá-la em favor de uma concepção mista de democracia, que extrai características tanto da estratégia *dependente* quanto da *separada* ou de uma concepção *dependentepura*. O autor argumenta quanto ao aspecto político, que a vida política não é extensão da vida moral e que o controle de constitucionalidade aumenta a precisão das decisões políticas aperfeiçoando a democracia.

Outra questão relevante discutida no texto, diz respeito à relação entre comunidade e igualdade, onde o autor questiona se a ética convencional deve ser imposta por intermédio do direito (do direito penal)? Para Dworkin, se a tolerância liberal for entendida em relação à concepção de igualdade por ele defendida a tolerância não só é compatível com a concepção de comunidade, mas é igualmente indispensável a ela. O autor rebate os argumentos que servem de críticas à teoria liberal, como um sistema que permite a tolerância. Assim, enumera os argumentos em quatro: Argumento da Teoria Democrática (relaciona comunidade com a maioria); Argumento do Paternalismo; Argumento do Interesse Próprio (os indivíduos não são auto-suficientes); Argumento da Integração.

O Argumento do Paternalismo afirma que na genuína comunidade política cada cidadão tem responsabilidade pelo bem-estar dos outros membros e deve empregar o poder político para corrigir aqueles cujas práticas desviantes arruinarão sua própria vida. O Argumento do Interesse Próprio ressalta a grande diversidade de maneiras (matérias, intelectuais e éticas) pelas quais as pessoas precisam da comunidade. Por fim o Argumento da Integração afirma que a tolerância liberal depende de uma distinção ilegítima entre a vida do indivíduo dentro da comunidade e a vida da comunidade em sua totalidade. Esse último argumento, para Dworkin, possui um núcleo interessante (a idéia de que as pessoas devem identificar seus próprios interesses com os da comunidade política). Contudo essa idéia não oferece um argumento contra a tolerância liberal.

Para o autor, toda comunidade tem um ambiente ético e esse ambiente influi na vida que seus membros podem levar. Contudo, para ele, o ambiente econômico nos afeta de maneira mais direta do que o ambiente ético. A justiça exige que a propriedade seja distribuída em parcelas justas, permitindo a cada indivíduo sua fatia de influência sobre o ambiente econômico. Dworkin rejeita a afirmação de que a teoria democrática atribui à maioria o controle completo do ambiente ético. Nesse sentido o ambiente ético e o econômico devem ser produto das escolhas de cada pessoa. Destaca, entretanto, que nenhum desses ambientes deve ser totalmente entregue a escolhas individuais não regulamentadas. Assim, rejeita a afirmação majoritarista de que a maioria tem o direito de eliminar tudo o que achar prejudicial no ambiente ético, negando a “premissa essencial do argumento majoritarista de que o formato do ambiente ético deve ser determinado na base do “tudo ou nada” pelos desejos da maioria”(2005, p. 298).

Dworkin estabelece diferença entre os interesses das pessoas, que podem ser entendidos de duas maneiras: o bem-estar volitivo e o bem-estar crítico. O bem-estar volitivo melhora quando o indivíduo tem ou alcança *o que quer*. O bem-estar crítico, contudo, só melhora quando a pessoa tem ou alcança *o que deve querer*, isto é, as realizações ou vivências que tornariam sua vida pior se as pessoas não as quisessem.

Quanto à necessidade das pessoas em relação à comunidade, o autor afirma que as pessoas precisam da comunidade não só pela cultura e pela língua, mas também pela identidade e auto-referência, pois elas só podem se identificar, a si mesmas, como membros de alguma comunidade à qual pertençam. Isso não tem relação direta com a obrigatoriedade das pessoas integrarem uma comunidade que seja moralmente homogênea. A força das convicções das pessoas não depende da implantação ou mesmo da popularidade dessas convicções na comunidade política. Nesse sentido, os juízos morais e éticos não podem ser transformados em falsos ou verdadeiros por consenso.

Dworkin aceita apenas o núcleo do quarto argumento (Argumento da Integração), pois destaca que as comunidades políticas têm uma vida comunitária, e o êxito ou fracasso da vida comunitária faz parte do que determina se a vida de seus membros é boa ou ruim. Contudo, reconhece como erro fundamental do argumento o caráter da vida comunitária que a comunidade política pode ter, pois o argumento se rende ao antropomorfismo, já que presume que a vida comunitária é a vida de uma pessoa em grande tamanho, que tem a mesma forma, que enfrenta os mesmos momentos críticos e dilemas morais e éticos.

Nesse ponto, Dworkin afirma que o republicano cívico que reconhece sua integração com a comunidade, não é igual ao cidadão altruísta para quem os interesses do próximo são de importância fundamental. Para ele a integração presume uma estrutura de conceitos na qual a comunidade e não o indivíduo é fundamental. Insurgindo-se contra o argumento da integração, o autor discorre sobre a vida comunitária da comunidade política, exemplificando que os atos de determinadas pessoas (votos de membros do Congresso e ordens de Generais) só constituem atos coletivos porque essas autoridades agem conscientemente em uma estrutura constitucional que transforma seu comportamento individual em decisões nacionais.

Ao discorrer sobre a Comunidade Liberal, Dworkin reforça que a integração política é de grande importância ética e que, embora os liberais não tenham salientado a importância ética da integração, reconhecer sua importância não só ameaça como alimenta os princípios liberais. Dworkin defende que a vida comunitária limita-se às atividades políticas. O liberal integrado considera a própria vida desvalorizada ou menos virtuosa do que poderia ter, se vive em uma comunidade injusta por mais que tente fazê-la justa. Essa vinculação entre os interesses dos indivíduos (e sua personalidade) e a comunidade política é o ponto nevrálgico que Dworkin aponta para o republicanismo cívico (2005, p. 324). Se todos forem tratados com igual consideração e, portanto, legitimam as escolhas num processo político, a comunidade terá uma fonte importante de estabilidade e legitimidade mesmo que seus

membros discordem sobre o que é a justiça. Nesse ponto, o autor se aproxima do núcleo do pensamento de Platão que refere que a moralidade e o bem-estar são interdependentes em uma ética, especialmente quando se trata do bem-estar crítico.

Diferente da Teoria Liberal mais convencional, Dworkin afirma que o liberalismo pode e deve ser neutro em alguns níveis relativamente concretos da ética. Mas não pode e não deve ser neutro nos níveis mais abstratos com relação ao caráter, à força e à postura da questão de como viver. Nesse sentido surgem três indagações: a) qual é a fonte dessa questão ética? Por que devemos nos preocupar com o como viver? b) de quem é a responsabilidade de fazer com que as vidas sejam boas? Essa é uma responsabilidade do Estado? c) qual é a métrica da vida boa? Qual seria o padrão do teste do êxito ou do fracasso da vida? Os três grupos de questões envolvem *fonte, responsabilidade e métrica*, como questões controvertidas.

Dworkin afirma que a igualdade liberal implanta princípios que oferece soluções para as questões da *fonte* e da *responsabilidade*. Quanto à *fonte*, afirma que quando começa a vida humana, é de grande importância objetiva que ela seja bem sucedida e não desperdiçada. Com relação à *responsabilidade*, afirma que a pessoa tem a responsabilidade principal e intransferível por esse êxito. Quanto à *métrica*, defende que o modelo do “desafio” que presume ser a vida bem-sucedida na medida em que é uma reação apropriada às diversas circunstâncias em que é vivida. Esse modelo ajuda a expor a verdade contida na ideia de Platão de que a justiça não é um sacrifício que destrói a capacidade de viver uma vida bem-sucedida, mas, ao contrário, é pré-requisito da vida bem-sucedida. Pelo modelo do desafio se viver bem significa reagir da maneira adequada ao desafio certo, então a vida da pessoa piora quando ela trapaceia outras pessoas ao para obter uma vantagem injusta.

Dworkin defende a tolerância, pois, entende que não se deve empregar a lei mesmo quando estão em maioria, para proibir alguém de levar a vida que quiser ou punir por fazê-lo

só porque acham as convicções éticas dessas minorias estão equivocadas. Não se pode melhorar a vida do próximo por meios coercitivos, pois sabe que não se pode melhorar a vida de ninguém contra a firme convicção de que não melhorou. Contudo, a igualdade liberal não pode ser neutra nas consequências, pois deve ter como consequência o fato de que alguns tipos de vida são mais difíceis de levar do que outros (deficiências).

Por fim, Dworkin estabelece a relação entre igualdade e capacidade (ou de oportunidade), como supostas alternativas à teoria da igualdade de recursos. Nesse passo, enumera os argumentos de G. A. Cohen<sup>34</sup>, que postula que os cidadãos devem ser iguais não no bem-estar que alcançam, mas na oportunidade que cada um tem de alcançá-lo. No mesmo sentido Amartya Sen<sup>35</sup> defende que os cidadãos devem ser iguais, não em recursos, mas na capacidade para diversos funcionamentos.

Para Dworkin nossos juízos sobre a responsabilidade pessoal e coletiva são dominados por uma diferença fundamental entre acaso e escolha. Assim, distinguimos entre qual parte do nosso destino está aberta a contribuições de responsabilidade, porque é o desfecho da escolha de uma pessoa e qual parte não faz parte da escolha porque não é obra de ninguém, mas do acaso (obra da natureza ou do acaso). Entendendo a responsabilidade como uma situação de causa e efeito, importa ressaltar que as escolhas de uma pessoa estão entre as causas dos seus atos, mas não entre as causas de uma predisposição genética, por exemplo, para determinadas

---

<sup>34</sup> . Cohen formula uma teoria política normativa que pode ser designada “liberalismo igualitário”, Em uma primeira dimensão, o desafio enfrentado é o de articular uma concepção de igualdade socioeconômica e de justiça distributiva que exprima de forma apropriada a igualdade de status social que desejamos garantir aos cidadãos de uma sociedade democrática. Em uma segunda dimensão, o esforço é o de mostrar – afastando-se de posições assumidas por John Rawls sobre essa temática – como a perspectiva normativa liberal-igualitária pode ser empregada para enfrentar as questões de pobreza e desigualdade que se apresentam em âmbito mundial. Para Cohen, os proponentes do igualitarismo não podem simplesmente se dizer igualitários, mas devem apontar em que espaço ou dimensão uma sociedade de iguais busca a igualdade entre as pessoas, ou seja, devem indicar qual a “moeda da justiça igualitária”, na expressão de Cohen, e justificar as desigualdades que necessariamente resultarão dessa escolha, em outros espaços. Ver mais em G.A.Cohen, “On the currency of egalitarian justice”. *Ethics*, vol. 99, n-0 4 (julho de 1989), pp.906-944.

<sup>35</sup> Na obra *Desenvolvimento como Liberdade* Amartya Sen (São Paulo: Companhia das letras, 2000.), defende a ideia de que a situação socioeconômica é vital para apontar o modelo de democracia pertinente a cada Estado. Tal concepção – ao analisar a conjuntura econômica na Índia – é apontada (pag. 174) na referida obra, ao discorrer que “Sem dúvida deve-se dar prioridade, argumenta-se, à satisfação de necessidades econômicas, mesmo se isso implicar um comprometimento das liberdades políticas. Não é difícil pensar que concentrar-se na democracia e na liberdade política é um luxo que um país pobre não pode se dar.”

doenças. Portanto, se questiona se é justo alguém suportar sozinho o ônus dessa desvantagem genética, a qual não deu causa, ou por outro lado, se questiona até que ponto a sociedade deve arcar com os custos dessa desvantagem de um dos seus membros.

O cerne da questão nos modelos relatados se prende na argumentação de que, mesmo quando a situação desafortunada de alguém é resultante de escolha deliberada, essa escolha pode ter sido direcionada por características pessoais ou personalidade que não tenha escolhido. Esses pensamentos apontam para um terceiro ideal de igualdade: a igualdade na capacidade, habilidade ou oportunidade de garantir bem-estar.

Dworkin contesta essas teorias, afirmando que se não nos responsabilizarmos pelas consequências de nossos gostos dispendiosos, sob o argumento que não os escolhemos, então não somos responsáveis por nenhum um deles e a comunidade é obrigada a adotar providências para que não soframos nenhuma desvantagem financeira. O autor destaca que, sua teoria atenta para as pessoas comuns, que assumem a responsabilidade consequencial por suas próprias personalidades. Ou seja, quando tomamos decisões, elas darão forma a nossa vida e precisamos sempre lutar contra, ou ceder ou resolver nossas inclinações, hábitos e desejos, a serviço de nossos juízos, firmando um juízo ético sobre o que é justo para os outros e que tipo de vida seria própria ou melhor para nós. Dworkin se refere a esses gostos e desejos não comuns como “viciados”. Pela ótica das teorias levantadas (viciados) os gostos e aspirações caras são deficiências e assim devem ser tratados (2005).

A obra estabelece que nossas preferências são envolvidas em juízos que as tornam sensíveis a suposições sobre riqueza que temos probabilidade de ter. Assim, se tenho determinada aspiração ela vai ativar meu juízo sobre as consequências para a minha vida caso procure realizar tal aspiração. Além de que, essas consequências dependem do recurso geral que eu possa prever.

Dworkin combate as teorias de Cohen e Sen, afirmando que elas são variações (para mais ou para menos) de igualdade de bem-estar. Para ele, seja qual for a concepção de bem-estar, qualquer tentativa de igualar as pessoas em bem-estar, teria como objetivo igualá-las em algo que elas valorizam em maneira diversa. Conclui que a igualdade que procuramos esta nos próprios recursos pessoais e impessoais, e não na capacidade que as pessoas tem para alcançar o bem-estar com tais recursos.

Toda a concepção de igualdade de Ronald Dworkin se pauta em uma visão liberal, onde está presente a relação entre *igualdade, liberdade e comunidade*. Refere que a igualdade de recursos é essencial para se estabelecer um sistema de justiça. Para ele, liberdade, igualdade e comunidade não são três aspectos políticos distintos e em conflito, mas sim, aspectos que se complementam em um único ideal político, sendo que essas três idéias não devem ser compreendidas isoladamente.

A liberdade, no sentido acima referido, se diferencia do conceito de liberdade usualmente e classicamente utilizado pela Teoria Liberal, pois não é a liberdade absoluta de fazer o que se entende e se quer, de qualquer modo, mas de fazer o que se quer atentando para o respeito dos direitos dos demais membros da comunidade. Dworkin fala da responsabilidade individual, no respeito compartilhado e concreto da liberdade e da responsabilidade. Para ele, o liberalismo está vinculado ao sentido de igualdade liberal.

O liberalismo de Dworkin (igualdade liberal) refere que o liberalismo deve ser neutro em alguns níveis concretos da ética, mas não deve ser neutro nos níveis mais abstratos, em relação ao caráter e a postura em relação à própria razão de viver. Para ele, o êxito de uma vida é de responsabilidade total e exclusiva da própria pessoa, contudo, a vida pessoal está ligada à comunidade por inúmeros aspectos.

A comunidade política deve ter como aspiração diminuir ou eliminar as diferenças entre as pessoas e seus recursos individuais, melhorando a situação daqueles que são

incapazes de ter rendimentos necessários a uma vida com um mínimo de recursos materiais. Para ele, nossos juízos é que estabelecem a responsabilidade pessoal e coletiva, inclusive atentando para *as escolhas* e *o acaso* (sorte). Temos determinadas facetas da vida que são frutos de nossas escolhas, e como tal devemos arcar com elas, independente da transferência de ônus para terceiros. Entretanto, aquelas dificuldades e deficiências que não foram fruto de escolha, devem ser assumidas pela comunidade, no plano da igualdade de recursos.

Na verdade, a teoria de igualdade de Dworkin aponta para um modelo de justiça onde estão inseridas discussões que abordam a relação entre nossa ética pessoal e nossa moralidade política, onde são estabelecidos critérios da justiça. Nesse ponto reforça que os ambientes éticos e econômicos não são ambientes diferenciados, mas relacionados e dependentes.

O modelo firmado por Dworkin está inserido no ambiente liberal, onde a comunidade liberal (no caso a igualdade liberal) deve atentar para a igualdade no campo político ressaltando a necessidade de se estabelecer um sistema de democracia participativa, visando submeter os interesses da comunidade a um ambiente onde se garanta formalmente o exercício das liberdades políticas. Contudo, os interesses meramente privados, sem repercussão no campo público devem ficar adstritos à vida individual. Já os interesses públicos devem ser fruto da participação política, para que se estabeleça um sistema de responsabilidade, onde as decisões de interesse da comunidade precisam ser legitimadas.

Dworkin mantém o núcleo do pensamento liberal estabelecendo os limites entre os interesses pessoais e os interesses da comunidade. Para ele, somente na comunidade liberal é possível exercitar os direitos e conciliar os interesses pessoais com os interesses da comunidade (questão essencial quando se discute um conceito de democracia). Seu modelo difere do liberalismo tradicional ao retirar o caráter exacerbado que comumente se ressalta ao individualismo. Sua concepção aponta para a necessidade da ação da sociedade e do Estado,

visando a redução das desigualdades, mediante mecanismos que privilegiem o exercício da democracia e da manutenção dos instrumentos formais de participação.

A igualdade liberal pregada por Dworkin se estabelece em uma concepção ética, que igualmente molda uma concepção de justiça. Nesse sentido, a participação do Estado deve se estabelecer no sentido de – mediante mecanismos de distribuição de recursos – igualar o nível das pessoas, especialmente quanto àqueles que por infortúnio não possuem condições de obter o mínimo necessário. Nesse sentido, se desenvolve uma concepção que implica na defesa dos direitos humanos, especialmente quanto à importância objetiva de que a vida humana seja bem sucedida, bem como, que a pessoa tenha a responsabilidade principal em relação ao sucesso dessa vida.

A concepção de Dworkin não implica na necessidade de se firmar uma vida em sacrifícios, abrindo mão dos interesses pessoais, mas adequando-os ao nível de seus próprios recursos e aspirações, se estabelecendo uma moralidade ética, mediante a adoção de um sistema de justiça ético.

A regra da maioria deve ser “uma das” regras a ser observada em uma comunidade. Contudo, não se devem estabelecer meios coercitivos para impor padrões e convicções éticas às minorias, especialmente no campo da ética, sendo necessário estabelecer um regime de tolerância liberal e de pluralismo político e de idéias.

A visão de Dworkin, quanto à igualdade, sua relação com a liberdade e a comunidade, apontam uma direção para a comunidade política que deve ter como aspiração diminuir ou eliminar diferenças. Especialmente quanto àqueles que possuem carências materiais e deficiências onde deve emergir a ação do Estado. Daí porque o modelo de democracia apresentado por ele ressalta a necessidade de estabelecer critérios participativos. É que a ação do Estado, ou mais propriamente as políticas públicas, devem resultar de um pacto onde a sociedade divida as responsabilidades em relação às escolhas, mesmo porque, aqueles que

estão em situação social mais desvantajosa, igualmente devem ser atendidos pelas ações estatais. A ação do Estado deve pressupor a ampla utilização das liberdades políticas (liberdade de expressão, associação, manifestação, partidária, liberdade religiosa, etc.), cuja garantia deve continuar a ser atribuição do Estado, na condição de não interventor. Contudo, as escolhas materiais da ação estatal, devem ser preocupação de todos, forjadas em amplo debate, inclusive com garantia da manifestação das minorias.

A filosofia política de Dworkin é estabelecida por uma perspectiva liberal, a partir de uma democracia liberal e representativa, no caso a comunidade norte-americana. O modelo, contudo, é calcado em um sistema onde as desigualdades sociais não são tão extremadas, quanto em outros recantos do planeta, especialmente se essas condições são comparadas às condições de populações que habitam países do chamado terceiro mundo. A mesma crítica pode ser formulada, quanto ao papel das instituições em uma sociedade democrática e liberal (economicamente desenvolvida) e uma sociedade onde os mecanismos de participação são frágeis.

Mesmo em uma sociedade norte-americana, os instrumentos formais da democracia representativa não são imunes à influência de grupos econômicos que interferem na formulação de políticas públicas, especialmente no Parlamento, onde os interesses econômicos setoriais se apresentam. A democracia assim (democracia representativa), ao garantir a participação política formal, não está livre da produção de políticas discriminatórias e atentatórias aos interesses das minorias. Contudo, esse sistema deve ser pensado como um sistema *idealizado*, para que se possa entender a essência do pensamento do autor.

A concepção de igualdade e a noção de pluralismo presentes na obra de Dworkin<sup>36</sup> – que constituem a essência de sua concepção de democracia – enveredam por discussões

---

<sup>36</sup>Para melhor compreensão da Obra de Ronald Dworkin em relação ao tema (democracia e pluralismo), ver especialmente *Uma questão de princípio* (Capítulos 14, 15 e 16). São Paulo: Martins Fontes, 2001; *Levando os direitos a sério* (Capítulo 9). São Paulo: Martins Fontes, 2002.

relacionadas aos chamados “gostos dispendiosos”, parcelas justas, possibilidade da comunidade em assumir ônus de pessoas em desvantagem econômica, dentre outros padrões analisado por Dworkin, revela a dificuldade e complexidade em estabelecer uma escolha democrática, ou seja, adotar um referencial quando da escolha de políticas públicas. No âmbito das relações proporcionadas pelos diversos atores sociais no espaço urbano, essas variedades de concepções indicam a luta pelo direcionamento da ação estatal, frente aos problemas apresentados na cidade.

Na perspectiva de Dworkin, a Constituição possui papel preponderante. Porém, sua análise não se estabelece a partir de uma teoria de supremacia formal da Constituição, nos moldes propostos por Kelsen em sua teoria pura do direito, por se encontrar no ápice do sistema jurídico-político. A teoria de Dworkin reconhece a supremacia material da Carta Constitucional, que passa a regular toda a sistemática do Estado e, em decorrência, toda a legislação infraconstitucional.

Não é apenas o reconhecimento da supremacia da Constituição a única perspectiva de Dworkin no tocante à importância da Carta Magna. Trata-se, também, do que chama de “leitura moral da Constituição”, que, conforme exposto na introdução da sua obra “Direito da liberdade” estabelece: “A leitura moral propõe que todos nos – juízes, advogados e cidadãos – interpretemos e apliquemos esses dispositivos abstratos considerando que eles fazem referência a princípios morais de decência e justiça” (2006, p. 2). Nesse sentido, Dworkin estabelece a relação necessária entre a leitura moral da Constituição e a democracia, ao referir que “quando compreendemos melhor a democracia, vemos que a leitura moral de uma Constituição política não só não é antidemocrática como também, pelo contrário, é praticamente indispensável para a democracia” (2006, p. 10).

Dworkin destaca que a discussão relacionada aos métodos de exercício do poder (técnicas de representação, modos de distribuição de poder entre as diversas esferas estatais,

periodicidade eleitoral, etc.) passaram a concentrar o centro dos discursos relacionados à democracia. Em verdade, reconhece que “por trás desses conhecidos debates sobre a estrutura da democracia, existe, na minha opinião, uma profunda disputa filosófica acerca do que *valor* ou do *objetivo* fundamental da democracia” (Dworkin, 2006, p.24). Além do mais, o debate se concentra a discussão relacionada à importância do que denomina “premissa majoritária”. Dworkin condena essa simplificação ao reconhecer que (2006, p. 24):

A premissa majoritária é uma tese a respeito dos *resultados* justos de um processo político: insiste em que os procedimentos políticos sejam projetados de tal modo que, pelo menos nos assuntos importantes, a decisão a que se chega seja a decisão favorecida pela maioria dos cidadãos ou por muitos entre eles, ou seja, pelo menos a decisão que eles favoreceriam se dispusessem de informações adequadas e de tempo suficiente para refletir. Esse objetivo parece perfeitamente razoável, e muita gente, talvez sem refletir o bastante, tomou-o como expressão da própria essência da democracia. Essas pessoas acreditam que os complexos arranjos políticos que constituem o processo democrático devem direcionar-se para essa meta e tomá-la como critério: a meta de que as leis geradas pelo complexo processo democrático e os cursos da ação por ele seguidos sejam, no fim, os aprovados pela maioria dos cidadãos.

Dworkin em “O direito à liberdade” revela a relação entre a leitura moral da constituição e a democracia, demonstrando a necessidade de estabelecer outro critério para justificar a democracia, que não seja somente o critério da maioria. Nesse passo, defende o que chama de “concepção constitucional de democracia”. Para ele, o fato de que as decisões coletivas serem sempre – ou na maioria das vezes - as que a maioria dos cidadãos tomariam se fossem sempre bem informados e reacionais, não é nem uma meta e nem uma definição da democracia, pois o objetivo que define a democracia é “que as decisões coletivas sejam tomadas por instituições políticas cuja estrutura, composição e modo de operação dediquem a todos os membros da comunidade, enquanto indivíduos, a mesma consideração e respeito” (Dworkin, 2006, p. 26).

O objetivo do Estado passa a ser, pela leitura moral da Constituição, a preocupação com a igualdade dos cidadãos, e não por causa de um compromisso com as metas da soberania da maioria. Justamente por isso, a leitura moral – e a concepção de democracia – “não opõe objeção alguma ao emprego deste ou daquele procedimento não-majoritário em ocasiões especiais nas quais tal procedimento poderia proteger ou promover a igualdade, que, segundo essa concepção, é a própria essência da democracia” (Dworkin, 2006, p.26).

Por essa visão estabelecida por Dworkin, a democracia deixa de ser entendida como mero mecanismo de garantia da supremacia ou imposição da regra da maioria, mas passa a ser entendida como um governo sujeito às condições, chamadas por ele como condições *democráticas*, que vem revelar igualdade de status para todos os cidadãos. Logo, a participação do povo nos destinos do Estado é imprescindível para o estabelecimento da democracia, que não se pauta, exclusivamente, pela deliberação da maioria, bem como, não se resume à mera criação de mecanismo e procedimentos representativos ou participativos. Para Dworkin, é necessário falar de um governo *do povo* num sentido plenamente comunitário e não no sentido meramente estatístico. Desse modo, existe uma correlação entre o fato de alguém se sentir pertencente a uma comunidade política e poder ser tratado com igual respeito e consideração por ela. Assim, a democracia pressupõe a existência de liberdade de expressão e de manifestação.

A liberdade de expressão e manifestação se centra na participação dessa liberdade nos processos de autogoverno. A participação, portanto, é fundamental para a caracterização de uma democracia. Essa participação, portanto, gera um compromisso moral, existindo, dessa forma, uma reciprocidade contínua.

Dworkin aponta as dimensões da democracia<sup>37</sup> em “A virtude Soberana” (2005), ressaltando como terceira dimensão como o *discurso democrático*. Nesse aspecto, ressalta a necessidade da participação como elemento essencial ao estabelecimento da democracia. Assim, afirma (2005, p. 512):

A ação coletiva genuína requer interação. Se o povo pretende governar coletivamente, de maneira que torne cada cidadão um parceiro da empreitada política, deve deliberar, como indivíduos, antes de agir coletivamente, e a deliberação deve concentrar-se nos motivos a favor e contra essa ação coletiva, para que os cidadãos que perderem em um assunto possam ficar satisfeitos por terem tido a oportunidade de convencer os outros e não o conseguiram, e não porque foram numericamente derrotados. A democracia não pode oferecer uma forma genuína de autogoverno se os cidadãos não puderem falar à comunidade em uma estrutura e em um ambiente que incentive a atenção aos méritos do que dizem.

Por essa visão moral e direcionadora, é que devem ser lidos os dispositivos constitucionais que referem a necessidade do Estado Brasileiro enveredar pela busca da redução das desigualdades sociais (art. 3º), mas também pelo exercício da democracia participativa (art. 1º, § único).

A perspectiva da democracia, onde a liberdade de expressão é fundamental, justifica a existência de mecanismos participativos, visando a integração do indivíduo em uma comunidade política, forjada na leitura moral da Constituição. Contudo, não é a simples existência dos mecanismos participativos que conduzem uma sociedade à democracia. Não se trata apenas de reconhecer que o direito positivo contemple os instrumentos, bem como, não se trata de eleger como único argumento para a existência da democracia, a participação do povo no processo eleitoral (mesmo entendido como regular e livre).

Enquanto para Kelsen (2005), a democracia se opera pela concordância entre vontades individuais e a vontade do Estado, tanto ressaltando a regra da maioria, como entendendo a

---

<sup>37</sup> A primeira dimensão da democracia, por Dworkin (2005) é a soberania popular, que é uma relação entre o público como um todo e as diversas autoridades que compõe seu governo. A segunda dimensão da democracia é a igualdade de cidadania. Na democracia, os cidadãos, embora coletivamente soberanos, também são, como indivíduos, participantes das contendas que julgam coletivamente.

sempre presente possibilidade da existência de não livres (cujos interesses não se adéquam à norma escolhida pela maioria), Dworkin fala da necessidade de participação no jogo político para estabelecimento de uma comunidade política, e não como mera estatística, onde são computados os interesses da maioria. Nesse sentido é que se enquadram os mecanismos participativos que apontam a democracia participativa fomentando a configuração das instituições, em face das limitações da democracia calcada apenas no sistema representativo.

Desse modo, a visão normativista atribuída à democracia por Kelsen, cede lugar a uma democracia que tem por objetivo – com base no princípio da igualdade – tratar a todos de forma relevante na formação dos interesses públicos. A soberania popular, dessa forma, não se restringe ao processo eleitoral, nem a existência de normas que garantam a participação da população, apenas no âmbito formal.

No âmbito brasileiro, a perspectiva da democracia deve se pautar na redução das desigualdades sociais, conforme imperativo firmado na constituição de 1988. Nesse universo, a questão urbana é emblemática, demonstrando de forma clara os abismos sociais existentes. A perspectiva que deve ter o Estado é justamente a necessidade de intervenção na esfera social, revelando que é necessário adotar uma concepção de democracia, no modelo apontado por Dworkin, visando a escolha das políticas que melhor propiciem as distribuições substantivas na sociedade.

Trata-se, assim, de ler a Constituição de 1988 de forma integrada, com a pauta por ela estabelecida visando a busca por uma sociedade mais justa e com relevância dos valores da justiça e da igualdade. Nesse passo, não se trata de eleger um modelo meramente procedimentalista. Tampouco passa por uma visão isolada da Constituição, onde os inúmeros institutos participativos, por si só, são capazes de criar uma democracia no âmbito do Estado Brasileiro. Importa sobremaneira, destacar a busca pela integração política dos cidadãos,

visando firmar uma comunidade política, com a repartição de responsabilidades e consciência política.

É justamente por essa perspectiva que se justifica a presença da visão de Dworkin quanto à democracia e seu cotejamento com a teoria de Kelsen. Nesse passo, as duas dimensões (antagônicas) são relevantes para demonstrar a perspectiva da Constituição de 1988, ao criar instrumentos de participação popular. No âmbito da Carta de 1988, aos mecanismos democracia representativa, devem ser inseridos instrumentos de participação direta, mesmo porque, “a liberdade de participação parece tolhida pelo monopólio oficial dos partidos como intermediários da vontade popular e pelo poder exercido pelas organizações econômicas na vida pública” (Maués, 1999, p.120). Essas duas formas de democracia, ou seja, democracia indireta e democracia semidireta, são objeto de análise no próximo capítulo.

### 2.3 TIPOS DE DEMOCRACIA

A manifestação da democracia nas cidades-Estado na Grécia antiga é tida como a forma inicial pela qual se apresentou a democracia. Contudo, a trajetória histórica do Estado, ensejou o surgimento de formas diferenciadas do exercício da democracia. Nesse sentido, Maués (1999, p. 80), leciona:

Apesar dessa história intermitente, desde o final do século XVIII a democracia reaparece como um ideal político que se irá realizando em contextos distintos. Tal expansão, no entanto, levou à adoção de uma diversidade de formas institucionais, que acompanham a variedade de condições sócio-econômicas, estruturas estatais e práticas políticas existentes nos países que adotaram regimes democráticos. Isso implica a impossibilidade de identificar a democracia com um único conjunto de instituições e o desafio, desde então assumido pela ciência política, de definir os critérios para a sua qualificação na época contemporânea.

Essas variações propiciaram a possibilidade de identificar a existência de três tipos de democracia, que refletem a forma pela qual o povo participa ou compartilha o poder, ou seja, as diferentes possibilidades do exercício do poder democrático: a democracia direta, a democracia indireta (representativa) e a democracia semidireta.

A democracia direta, onde o povo exerce os poderes (legislar, administrar e julgar) sem intermediários, encontra referência histórica com as cidades gregas<sup>38</sup>, não sendo hodiernamente praticada, em decorrência do aumento da população (Bobbio, 2009) e da complexidade das relações sociais (Bonavides, 2003).

A democracia indireta remete ao sistema representativo, herança da modernidade, e se caracteriza pela outorga das funções de governo a representantes, eleitos periodicamente.

Já a democracia semidireta – grosso modo – presume a existência da democracia representativa, com a inclusão de institutos de participação direta e compartilhada do poder, o que vem caracterizar a chamada democracia participativa.

A democracia direta ainda é exercida na Federação Suíça, especialmente em dois Cantões, que submetem questões relevantes à Assembléia Popular (*Landsgemeinde*) (Dallari, 2009), onde os cidadãos votam em praça pública, erguendo suas mãos. Contudo, convém discutir o exercício do poder democrático através dos dois tipos restantes: a democracia indireta e a democracia semidireta.

### **2.3.1 Democracia representativa**

Para Silva (2009, p. 137) “A democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os

---

<sup>38</sup> Bonavides (2003) revela a contradição da sociedade grega antiga, ao afirmar que uma das causas do surgimento da democracia, foi a existência de uma regime escravista, que permitia ao homem livre ocupar-se tão somente dos negócios públicos.

partidos políticos, etc., como constam dos arts. 14 a 17 da Constituição”. Dessa forma, na democracia representativa, a participação popular é indireta, periódica e formal, através de um sistema que almeja eleger representantes do povo.

A democracia indireta ou representativa se confunde com o surgimento do Estado Liberal de Direito, que tem suas raízes estabelecidas na modernidade. Em linhas gerais a modernidade se caracteriza no campo do pensamento, pela autonomia da vontade. A liberdade se constitui o valor máximo para regular as relações humanas. Desse modo, a liberdade se apresenta no campo religioso através do modelo cunhado pela Reforma Religiosa, que prega a livre interpretação das Escrituras. Por sua vez, o modelo econômico guarda relação com o mercantilismo, firmado na liberdade das relações comerciais e no desenvolvimento da livre iniciativa econômica, ambas historicamente necessárias à ampliação do mercado mundial. No estrito campo do pensamento, se destaca a liberdade de pensamento e a investigação científica, que caracterizaram o renascimento, tendo por base o estudo de obras e do pensamento das civilizações clássicas. No âmbito jurídico-político, o Estado Liberal se firma como espaço onde são resguardadas as liberdades, especialmente aquelas ligadas aos valores individuais, emergindo os direitos humanos de primeira dimensão (direitos e garantias penais e processuais penais, direitos de liberdade de expressão, propriedade, dentre outros).

Leal (2001, p. 14) sintetiza esse momento histórico ao afirmar que

Com o prolongamento do Estado Moderno e a partir de seus pressupostos, consolida-se a visão liberal do Estado burguês, representando por uma democracia representativa, com o poder residindo em um pequeno grupo de cidadãos. O Estado ideal é aquele no qual o poder político é estendido a um grupo amplo, deixando que o mercado livre cuide da distribuição da riqueza e da renda.

Esse panorama moderno se completa com as descobertas científicas (sendo o conhecimento científico o paradigma da nova ordem) e com as grandes navegações, que

possibilitaram por um lado o contato com novas culturas e, por outro, a ampliação do mercado mundial.

A democracia representativa está assim vinculada a uma nova ordem, que se funda na modernidade e no surgimento do Estado Liberal de Direito, com as contribuições de Locke <sup>39</sup>e Montesquieu, onde estão presentes os direitos fundamentais, a separação dos poderes e o império da lei (Dallari, 2009), rompendo definitivamente com a tradição escolástica que se resumia na autoridade espiritual do papa e na autoridade temporal do monarca.

No paradigma do Estado Liberal se estabelece a divisão entre o que é público, ligado às coisas do Estado (direitos à comunidade estatal: cidadania, segurança jurídica, representação política etc.) e o privado, mormente, a vida, a liberdade, a individualidade familiar, a propriedade, o mercado (trabalho e emprego capital) etc. Essa separação entre o público e o privado era garantida por intermédio do Estado, que assumiu a feição de não interventor. O Estado se preocupava com as liberdades negativas.

Pelo paradigma liberal, compete ao Estado, por meio do direito posto, garantir a certeza nas relações sociais, através da compatibilização dos interesses privados de cada um com o interesse de todos, mas deixar a felicidade ou a busca da felicidade nas mãos de cada indivíduo, rompendo-se, via de consequência, com a anterior concepção de Estado (pré-moderno), no qual, até a felicidade dos indivíduos era uma atribuição estatal, herança da filosofia escolástica.

---

<sup>39</sup> JOHN LOCKE através da obra *Segundo Tratado sobre o Governo* (1690) se enquadra como um contratualista, defendendo a idéia da existência de um *pacto social*. Para ele, antes do acordo os homens viviam em Estado Natural. Assim, os homens nascem livres, porém *racionais*. Todos são iguais e dotados de razão. Por essa concepção a propriedade é um direito natural (o trabalho é a origem da propriedade, logo, não é inata). O pacto social não cria direito novo, mas apenas garante os direitos naturais (vida, liberdade, igualdade, propriedade). O pacto social serviria para evitar o benefício próprio. O trato não é entre governantes e governados, mas entre os homens. Pelo pacto os homens não renunciam aos seus direitos naturais em favor do governante. Assim, na Sociedade Política formada pelo contrato, as leis aprovadas por todos e aplicadas por juízes imparciais, manteriam a ordem. O poder dos governantes seria outorgado pelos participantes do pacto social e, portanto, revogável. Tal proposição presume, desse modo, o direito de resistência e insurreição contra o abuso do poder (ao contrário de Hobbes que só admitia a resistência quando o governante não usasse plenamente o poder). É uma extensão do direito natural, no que se refere a punir o agressor. Essa idéia se relaciona com a Revolução de 1688 – Inglaterra e constitui a base das democracias liberais, sendo imperativo reconhecer que Locke é um dos pensamentos mais influentes no ocidente, cujo pensamento repercutiu nos iluministas franceses.

De igual modo, a concepção da propriedade se altera. O direito passa a ser considerado um ordenamento constitucional/legal, deixando para trás a idéia de que o direito de propriedade possuía cunho transcendental com base na imutável hierarquia social oligarca.

Outro ponto significativo que caracteriza o Estado Liberal é a igualdade de todos diante da lei. Formalmente, todos são iguais perante a lei, ou são iguais no sentido de todos se apresentarem agora como proprietários, no mínimo, de si próprios, e, assim, formalmente, todos devem ser iguais perante a lei, porque proprietários, sujeitos de direito, devendo-se pôr fim aos privilégios.

Assim, os indivíduos não são coisas: todos são sujeitos de direitos (Direitos de 1ª dimensão), tidos à época como direitos naturais.

O constitucionalismo moderno surge com o tema central da fundação e legitimação do poder político, assim como a constitucionalização das liberdades. A ideia, na idade moderna, é impor limites ao Estado e garantir os direitos individuais, contrastando com as premissas que derivam da concepção de Hobbes.<sup>40</sup>

Dessa forma, em um primeiro momento, com a inversão da polaridade ocorrida com a ascensão da burguesia, constrói-se a idéia de liberdade do homem perante o Estado, com base na concepção burguesa, de ordem política. O embate, assim, se estabeleceu entre os ideais da liberdade burguesa contra os ideais do absolutismo, o indivíduo contra o Estado (privado *versus* público).

Contudo, a partir do momento em que ascende ao poder, a burguesia não mais se interessa em manter os vínculos universalistas que firmaram a razão declarada de sua revolta social. Assim, esses princípios são sustentados apenas de maneira formal, se transformando

---

<sup>40</sup> Thomas Hobbes (1588/1679) em *O Leviatã* (1651), discorre que a segurança sacrifica a liberdade e a lei sacrifica a justiça, desde que a conservação social através do monarca seja mantida. O contrato social é que legitima a ordem e dá a força ao governante. Em Hobbes estão presentes elementos como a (segurança jurídica, o contratualismo e o positivismo. Para ele, o estado da natureza antecede o estado social. No estado da natureza o homem desfruta liberdade plena. Contudo, por ser um estado de guerra, dor, violência e principalmente desconfiança o levará à extinção. No estado da sociedade o homem perdia sua liberdade e a depositava no Estado, porém o homem ganhava a certeza da conservação.

(no plano de aplicação política) em princípios constitutivos de uma ideologia de classe (Dallari, 2009).

Nesse contexto se estabelece a democracia representativa, fruto da construção do Estado Liberal de Direito e herança do pensamento moderno e calcada no fenômeno da representação.

Contudo, não é a mera existência de um regime representativo, cunhado em eleições regulares o que possibilita a existência concreta da participação política da sociedade. Desse modo, o Estado liberal nos legou o sistema representativo, onde as funções políticas são exercidas com representantes eleitos num processo legal e regular (sistema eleitoral). Não obstante, o desenvolvimento e a complexidades das sociedades atuais demonstrou que o processo de representação é falho e insuficiente para o estabelecimento da democracia, especialmente pelas distorções que se estabelecem na prática do jogo político. Daí que surgem áreas não contempladas pelo mecanismo da representação, impondo a necessidade da criação de mecanismos de participação ou de democracia direta, conforme já referido pelo parágrafo único do artigo primeira da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, a clássica visão do sistema representativo (mediante a representação se faz com que algo que não esteja presente se ache de novo presente ou de outra forma: apresentar em lugar de outrem), cunhada no dilema “duplicidade” ou “identidade”, apresenta, há muito, reconhecido desgaste fático e teórico. Conforme bem ressaltou Bonavides (2003, p.203), “A duplicidade foi o ponto de partida para a elaboração de todo o moderno sistema representativo, nas suas raízes constitucionais, que assinalavam o advento do Estado liberal e a supremacia histórica, por largo período, da classe burguesa na sociedade do ocidente”.

Nesse sentido, “o representante é tomado politicamente como nova pessoa, detentora de vontade distinta da vontade do representado” (Bonavides, 2003, p. 203). Essa foi a lógica que originou os sistemas representativos consagrados historicamente pelo constitucionalismo

liberal. Bonavides (2003) ressalta que esse sistema “vai de encontro às tendências contemporâneas da sociedade de massa, que se inclinam a limitar as faculdades do representante, vinculando-as às organizações partidárias, profissionais ou grupos de interesse” (Bonavides, 2003, p.203) inclinando ‘o mandato para uma maior “identificação” entre as vontades do representante e dos representados. Assim, a ficção da identidade abalizou o sistema representativo por todo o século XX, apontando para sistema que, apesar de sua reconhecida viabilidade prática, já apresentava a configuração de um novo modelo de representação política.

O fenômeno da *duplicidade* ganhou relevância teórica no iluminismo e se consolidou como prática política na Revolução Francesa. Já Montesquieu, em seu *Espírito das Leis*, publicado pela primeira vez em 1748, afirma que no sistema representativo cabe ao povo tão somente escolher os representantes, cabendo aos representantes discutir os negócios do Estado, por serem devidamente qualificados para essa função. Na Revolução Francesa, Emmanuel Joseph Sieyès configura o fenômeno da representação pela independência das posições do representante em relação às vontades dos representados, inclusive inaugurando a argumentação teórica pertinente à natureza do poder constituinte originário, como expressão da vontade e soberania popular. Ainda Carl Schmitt, no âmbito de sua obra “*Teoria da Constituição*” (1996), continua defendendo a ideia da representação, vinculada à ideia de duplicidade.

Como já dito<sup>41</sup> é com Rousseau que se firmam as primeiras críticas ao sistema representativo<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Ver página 21 deste trabalho

<sup>42</sup> Jean Jaques Rousseau (1712/1778) tem a base de suas idéias no campo da ciência política e da teoria do Estado nas obras *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* (1775) e o *Contrato Social* (1762). Nelas Rousseau se posiciona como contratualista. Para ele, o homem em estado da natureza não é nem sociável e dotado de razão e nem egoísta. Essas características (sociabilidade, razão, paixão) só surgiram no homem com a sociedade, revelando assim, enorme distancia entre o homem em *estado da natureza* e o homem no *estado social*. O homem natural não possui as características do homem social (é um estado de felicidade e de equilíbrio). É solitário, independente e se revela um ser sem sociedade, trabalho, família, propriedade ou moral, pois elas são criações posteriores dos homens. A descoberta da metalurgia, da agricultura e a divisão do trabalho estão na origem da propriedade e da desigualdade. Em decorrência o estado de guerra vai tornar necessária a criação da sociedade e das leis por um pacto de associação feito em favor de um grupo de homens. Desse modo,

Rousseau revela um certo ceticismo em relação ao fenômeno da duplicidade e mesmo da impossibilidade da existência da verdadeira democracia (ela seria um governo tão perfeito que não se aplicaria aos homens, mas sim aos deuses).

Para Rousseau, o sistema representativo, contudo, possui um caráter utilitário, buscando estabelecer na ordem política o menor teor de imperfeições, com o estabelecimento de um governo que se aproxime do que chamada “vontade geral”. Do mesmo modo, revela a desconfiança com relação à própria ideia de representação, pois afirma que os deputados do povo não são e não podem ser seus representantes, sendo em verdade “comissários”, exigindo das leis rigoroso sistema de resguardo e limitações aos representantes, com o objetivo de preservar da melhor forma a *vontade geral*.

Em contraposição à idéia de “duplicidade, onde há independência da vontade do representante em relação às vontades dos representados, surge a doutrina da *identidade*, onde existe identificação entre essas duas vontades. Bonavides (2003) refere que o declínio da doutrina da soberania nacional, o enfraquecimento do poder político da burguesia, a diminuição do prestígio das instituições parlamentares (firmadas em bases aristocráticas), e a emergência da classe trabalhadora, forma fatores que afetaram as bases do sistema representativo, de molde liberal. Esse sistema que objetiva fundir em uma única matéria o sujeito e o objeto do poder político (o povo e o governo) ou por outra, que a soberania popular

---

é possível concluir que a desigualdade não existia no estado da natureza, sendo o homem um *bom selvagem*. Em conseqüência, é possível reconhecer dois tipos de desigualdades: uma natural (idade, sexo, força) e a outra uma desigualdade moral ou política, que é efetivada pela consentimento dos homens. Rousseau relaciona o surgimento da propriedade com a degeneração do estado natural. Nessa construção teórica é possível identificar aquilo que Rousseau chama de *vontade geral*, ou seja: o instrumento que permite a efetivação do pacto é a vontade de todos, que se traduz na vontade geral (pressupõe a deliberação livre, sem coação material ou moral. Logo, a vontade geral se materializa na lei ou de outro modo: a lei cria os meios necessários para os objetivos do pacto: o Estado. O Estado é sempre posterior à vontade geral. A vontade geral deve ser a representação da vontade de todos. A vontade geral é um parâmetro de legitimidade, sendo esta compreendida como relação entre *governo e Estado*. Justamente por isso, constata-se que o governo não é o Estado e a democracia é a correlação entre o governo e a vontade geral. Para Rousseau, o Estado é um ser moral, com uma vontade coletiva e soberana, orientada para o bem estar. O estado é, portanto, não uma associação legal, orientada para proteger direitos, mas uma associação moral, onde os homens assumem sua responsabilidade ética.

se estabelece de forma coesa, tanto na titularidade como no exercício se estabelece com o surgimento do sufrágio universal.

A doutrina da *identidade* se firma em um procedimento democrático complexo. Assim apesar de não se conciliar com a doutrina francesa da soberania nacional, se harmoniza com a doutrina da soberania popular de Rousseau, criando condições para o aparecimento do sufrágio universal. Contudo, esse novo campo teórico, “desmascarou uma das escamoteações teóricas do liberalismo: o seu consórcio com a democracia, a liberal democracia, como verdade única de um governo constitucional e democrático” (Bonavides, 2003, p. 216). Desse modo, a crítica teórica demonstrou que o liberalismo e a democracia na essência eram distintos. Contudo, a vontade popular, no âmbito contemporâneo passou a ser aquilatada não na “vontade geral”, mas se compatibilizando com interesses econômicos e sociais de grupos. Desse modo, passou a ser compatibilizada com vontade do partido.

Se o sistema representativo, em sua forma clássica, estabelecido pelo Estado Liberal de Direito,<sup>43</sup> é enaltecido como forma genuinamente democrática, a crítica ao sistema representativo tem como primeiro marco teórico relevante o pensamento de Rousseau, referidas em O Contrato Social, condensadas na afirmação de que a soberania é inalienável. Reconhece assim, desde o início a impossibilidade da democracia se estabelecer através do fenômeno da representação, pois, conforme ressalta no Livro III, Cap. XV (2008, p. 87):

A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio termo; logo os deputados do povo não são, nem podem ser, representantes seus; são comissários dele, e nada podem concluir decisivamente. É nula, nem é lei, aquela em que o povo não retifica. Julga-se livre o povo inglês, e muito se engana, que o é só durante a eleição dos membros do parlamento, finda a

---

<sup>43</sup> O legado teórico de John Locke deu consistência para o estabelecimento do sistema representativo, especialmente no que se refere à importância do Poder Legislativo para o modelo de democracia proposto. Locke . Desse modo, refere no *Segundo Tratado Sobre o Governo* que “...desde que os homens começaram a se reunir em sociedades, a maioria de sufrágios teve naturalmente todo o poder, e pode utilizá-lo para fazer, periodicamente, leis destinadas à comunidade, leis essas executadas por funcionários por ela nomeados. Nesse caso a forma de governo é uma perfeita democracia.” (São Paulo: Martin Claret, 2006, p. 96).

qual, ei-lo na escravidão, ei-lo nada; e vendo como ele emprega os breves momentos de sua liberdade, merece bem que perca.

Bobbio (2009) resume as críticas de Rousseau à democracia representativa em três aspectos relevantes. Primeiro que essa modalidade seria pertinente em um Estado muito pequeno, onde os cidadãos possam se conhecer de forma mais rápida e simples. Segundo em local onde a grande simplicidade de costumes impeça a multiplicação de problemas e discussões espinhosas e ainda a existência de uma grande igualdade de condições e fortunas e por último, na existência de pouco ou nenhum luxo. Essa perspectiva do pensamento de Rousseau envereda não apenas pela mera crítica ao sistema representativo, mas antecede as bases do atual confronto entre os modelos procedimentalistas e substantivos de democracia.

Historicamente o fenômeno da representação (ou de outra forma, da identificação) vem guardando relação com os principais instrumentos da democracia representativa: os partidos políticos. No mesmo sentido, o enfraquecimento dos partidos políticos é relacionado ao enfraquecimento do próprio modelo representativo.

Hodiernamente, é possível entender que a democracia representativa se estabelece através de dois mecanismos fundamentais, quais sejam: o voto e os Partidos Políticos. Os partidos políticos surgem com a democracia moderna, de caráter liberal, sendo identificados como símbolos da participação do povo na soberania do Estado. Grosso modo, é possível reconhecer os partidos políticos como a divisão do povo de uma nação em vários agrupamentos, cada um deles possuindo uma perspectiva no que se refere a forma pela qual Nação poderá ser conduzida. De igual modo, os partidos servem para exprimir e para formar a opinião pública.

Classicamente, os partidos tem um papel relevante no processo eleitoral, seja no processo de escolha dos candidatos, seja nas soluções propostas para a solução das questões e problemas da sociedade, uma vez que apresentam suas ideias através de um programa que é a

apresentação de metas, caso atinjam o poder. Por essa ótica são fundamentais para a democracia.

Contudo é necessário reconhecer que esta visão clássica vem sendo corrompida. Mesmo se for estabelecido o conceito clássico de democracia, sustentada no sistema representativo. A ação atual dos partidos políticos revela uma grave distorção do sistema. É comum os partidos apresentarem uma estrutura oligárquica, controlada por minorias políticas, que usam essa estrutura em prol de seus interesses, sem observância ao programa partidário.

Outra crítica procedente em relação aos partidos políticos (como também a todo sistema representativo) é de que o representante, após ter sido eleito, é descompromissado com as forças sociais que o elegeram.

O mais importante a ressaltar, contudo, é que atualmente os partidos políticos se inserem no corpo das constituições e, desse modo, se tornam instituições oficiais, embora possuam personalidade jurídica de direito privado.

Para Dallari (2009), quanto à organização externa, os sistemas partidários podem ser classificados em sistemas de partido único, sistemas bipartidários e sistemas pluripartidários, revelando, assim, os modelos de Estados partidários contemporâneos.

Dallari (2009, p. 167) sintetiza as críticas aos partidos políticos, ao discorrer que

Contra a representação política, argumenta-se que o povo, mesmo quando o nível geral de cultura é razoavelmente elevado, não tem condições para se orientar em função de idéias e não se sensibiliza por debates em torno de questões abstratas. Assim sendo, no momento de votar são os interesses que determinam o comportamento do eleitorado, ficando em plano secundário a identificação do partido com determinadas idéias políticas. A par disso, os partidos políticos são acusados de se ter convertidos em meros instrumentos para a conquista do poder, uma vez que raramente a atuação de seus membros condiz fielmente com os ideais enunciados no programa político.

No mesmo sentido, Bonavides (2003, p. 278), leciona

No seio dos partidos forma-se logo mais uma vontade infiel e contraditória do sentimento da massa sufragante. Atraiçoadas por uma liderança portadora dessa vontade nova, estranha ao povo, alheia de seus interesses, testemunham as massas então a maior das tragédias políticas: o colossal logro que caíram vítimas. Indefesas ficam e a democracia que elas cuidavam estar seguras e incontrastavelmente estavelmente em suas mãos, escapa-lhes como uma miragem.

Em verdade, o sistema representativo como conquista do Estado Liberal de Direito, se firma em decorrência de determinado momento histórico onde as elites burguesas ascendiam ao poder, justificadas pelos atrativos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade, trazendo como peso a convergência das massas populares, estimuladas pelos princípios libertários do iluminismo. Contudo, Leal (2001, p. 142) “destaca a perspectiva de que subjaz por princípio não declarado, o entendimento de que o povo necessita de intermediários que possam “entender” as necessidades e negócios públicos”. Assim, faz alusão ao pensamento de Montesquieu, ao declarar (2001, p. 142):

Afirma Montesquieu que, se o povo puder realizar por si mesmo tudo quanto diga respeito à sua competência de poder soberano, inexistirá objeção a antepor-lhe. Porém, isso não acontece, pois falta a este povo o discernimento para conceber globalmente as demandas efetivamente públicas, o que exige a mediação política de ministros da vontade pop, os quais o sufrágio fez depositários da confiança democrática. Assim, o autor justifica o princípio do poder representativo a partir da incapacidade de gestão de interesses públicos pelo povo, ao menos diretamente.

O Estado Liberal, ao adotar o sistema representativo para apontar um mecanismo para o exercício do poder democrático, acabou por restringir a participação popular ao eleger os Partidos Políticos como instrumentos para canalizar as diversas posições relacionadas à gestão e rumos do Estado. Essa perspectiva é reconhecida por Maués (1999, p. 120), quando, ao discorrer pelos limites da democracia liberal-representativa, ressalta:

Por outro lado, a liberdade de participação aparece tolhida pelo monopólio oficial dos partidos como intermediários da vontade popular e pelo poder exercido pelas grandes organizações econômicas na vida pública. Assim, os interesses e as opiniões que são levados em conta em um processo de

decisão muitas vezes se limitam àqueles selecionados por esses canais, restringindo a representação de outros setores da cidadania.

Além dos partidos políticos existem outros mecanismos não institucionais que contribuem para a tensão social e para o desdobramento das políticas públicas decorrentes de tal pressão. São mecanismos informais representados pelos chamados “grupos de pressão”, “grupos de interesses” e pelo que se convencionou chamar de opinião pública. Esses movimentos muitas vezes ultrapassam em importância política os próprios partidos políticos ou a eles se sobrepõem, empurrando as escolhas partidárias ao sabor desses interesses e não em relação ao chamado programa partidário, que em tese, concentraria os ideais, modo de agir e propostas dos partidos.

Em alguns sistemas, os chamados *grupos de pressão* possuem elevada importância, concorrendo com os partidos políticos, influenciando de forma decisiva os atos legislativos, maquiando esses atos com a feição de atos de vontade geral, quando em verdade são apenas atos de vontade particular de grupos, revelando uma das distorções do sistema eleitoral. Dessa forma, apesar de se buscar o caráter democrático das instituições, esse caráter se revela inviável quando se põe em andamento a operação política.

Aragão (1994)<sup>44</sup> define grupos de pressão como sendo aqueles que atuam junto ao poder público com o objetivo de obter vantagens, benefícios, resguardar interesses ou impor determinados pontos de vista, envolvendo procedimentos de esclarecimento, informação e doutrinação. As ações dos grupos de pressão podem incluir tanto ações legítimas, tais como relações públicas, propaganda, fornecimento de informações, quanto ilegais, como coação, constrangimento, corrupção e advocacia administrativa.

Nesse passo, é na movimentação dos grupos que se acha a atual realidade do sistema representativo. “Contudo, as teorias jurídicas não conseguem entender a dinâmica dessas

---

<sup>44</sup>Ver mais em Murilo Aragão, *Grupos de pressão no congresso nacional*. 1. ed. São Paulo: Editora Maltese, 1994.

relações e continuam a analisar o sistema representativo através dos antigos fundamentos, especialmente calcando a análise na dinâmica dos partidos políticos” (Bonavides, 2003, p. 219). Entretanto, quando determinada realidade se institucionaliza, fazendo com que novos grupos políticos se constituam em partidos políticos maduros, a realidade que os gerou já não mais existe, fazendo com que já se encontrem absoletos, ou, conforme reflete Bonavides (2003, p. 219)

Quando os partidos começam nas cartas políticas a receber a certidão de maioria e a ter sua participação explicitada em atos jurídicos, já eles mesmos se acham em parte absoletos, em virtude do avanço que fazem os grupos de interesses, esses naturalmente ainda mais distantes de alcançarem o reconhecimento formal do legislador. A representação só é concebível e explicável hoje se a vincularmos com a dinâmica daqueles grupos, com os interesses políticos, econômicos e sociais que eles agitam tenazmente.

Já os grupos de interesses são aqueles que apresentam o desejo constante de que a política governamental, tanto na esfera legislativa, quanto nas esferas executiva e judicial, tome certo rumo, que favoreça determinado grupo, estrato ou segmento social, sem, no entanto, interferir diretamente nas decisões políticas (Aragão, 1994). Nesse sentido, o autor conclui que todo grupo de pressão é um grupo de interesse, sendo a diferença o fato de que os grupos de pressão têm a pretensão de influenciar o processo decisório.

O número limitado de interesses prosseguido pelo grupo de interesse faz com que seja necessário excluir os partidos políticos dessa categoria, pois os membros dos partidos políticos, em tese, comungam muitos interesses (revelados através de um programa nas diversas áreas: política internacional, economia, área social, atuação do Estado, etc.). Conclusivamente, isso significa que devemos entender as plataformas políticas de cada partido de dimensão eleitoral significativa como formas de compromisso entre uma multiplicidade de interesses (Aragão, 1994).

Ocorre, que quanto maior a densidade eleitoral do partido, maior deverá ser, por conseqüência, o compromisso firmado, causando certa ambigüidade no programa partidário, visando agradar a heterogeneidade dos seus eleitores. De modo contrário, quanto menor a densidade política, mais delimitadas são as diretrizes apresentadas pelo partido. Justamente por isso, os grandes partidos possuem dificuldade em se posicionar em relação aos grandes temas nacionais, limitando-se a fazer vagas declarações, quase sempre revelando “preocupação” com o tema, mas sem delimitar ou definir a proposta.

A chamada *opinião pública* é termo conceitualmente controvertido<sup>45</sup>, tendo em vista o grau de subjetivismo que é empregado para caracterizar essa manifestação da sociedade. Jellinek<sup>46</sup> leciona que é o “Ponto de vista da sociedade sobre assuntos de natureza política e social”, revelando assim, uma ótica sociológica. Independente do conceito adotado é incontestável a relevância da opinião pública em relação à ação do Estado. Para Rousseau<sup>47</sup>, a opinião faz a verdadeira constituição do Estado, colocada ao lado dos costumes, porém mais poderosa do que eles.

A questão que emerge ao ser analisa a importância da opinião pública é se a opinião pública a partir do Séc. XX deixa de ser espontânea (ou livre) e racional para ser artificial e

<sup>45</sup> O conceito de opinião pública vem se transformando através dos tempos. No século XIX ocorreu a primeira revolução industrial, surgiu a imprensa e as reivindicações deixaram de representar apenas os interesses de um grupo dominante, abrangendo caráter não só político, mas também social e econômico. Os estudiosos da opinião pública consideram-na, antes de mais nada, um estudo essencialmente interdisciplinar que envolve a Sociologia, a Psicologia Social, a Ciência Política e outras. A professora Sarah Chucid da Viá refere-se à definição de Kimbal Young: “Opinião é conjunto de crenças a respeito de temas controvertidos ou relacionados com interpretação valorativa ou o significado moral de certos fatos”. Monique Augras afirma “a opinião é um fenômeno social. Existe apenas em relação a um grupo, é um dos modos de expressão desse grupo e difunde-se utilizando as redes de comunicação do grupo”. (ver mais sobre o conceito de opinião pública em DA VIÁ, Sarah Chucid. *Opinião pública: técnica de formação e problemas de controle*. São Paulo: Loyola, 1983. p.7-58; Augras, Monique. *A procura do conceito de opinião pública*. In: *Opinião pública: teoria e processo*. Petrópolis: Vozes. 1970. Cap I, p.11-19.

<sup>46</sup> Sobre essa perspectiva ver mais em JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1954.

<sup>47</sup> Rousseau, escrevendo no século XVIII, fez uma das mais claras análises do conceito de opinião pública em sua época. Aplicou sua teoria da infalibilidade popular ao estado, proclamando que o desejo mais generalizado é também o mais justo. Este ponto de vista tem sido freqüentemente repetido desde então. Rousseau acreditava que mesmo o despotismo se apoia na opinião pública porque dizia ele, o governo despótico é servil, mesmo quando fundamentado na opinião; pois você depende do preconceito daqueles a quem você governa pelo preconceito. Rousseau parece ter sido o primeiro a usar a expressão “l’opinion publique”, e são valiosas suas considerações sobre as relações entre a opinião e o direito.

irracional? É fato cediço que a influencia dos meios de comunicação de massa, criando necessidades e formando valores, acaba por direcionar a opinião pública, inclinando tal opinião, para atender a interesses nem sempre declarados. A maior politização da população, contudo, reduz essa carga de influencia.

Conclusivamente, os partidos políticos não vem conseguindo desempenhar o papel que lhes foi atribuído pelas modernas Constituições, devido a fatores internos (fisiologismo, elitismo, controle da máquina partidária por pequenos grupos) e ainda fatores externos (ação dos grupos de pressão e opinião pública).

### **2.3.2 Democracia participativa**

A democracia participativa (semidireta) guarda relação com a crise do sistema representativo, que mediante seus instrumentos clássicos baseados no fenômeno da representação (eleições, partidos políticos, voto, etc.), não consegue acomodar as novas demandas democráticas, oriundas da sociedade contemporânea.

Assim, a democracia participativa emerge da necessidade de mitigar os institutos de democracia indireta com novos institutos de participação direta, elevando o conceito de democracia para além do processo eleitoral e da representação que, pelo modelo liberal clássico, se restringe ao ato de votar e na possibilidade (formal) de ser votado.

A decomposição da vontade popular implicou na crise do sistema representativo, fomentando a discussão relacionada à legitimidade das decisões políticas,<sup>48</sup> ensejando o surgimento de um sistema de representação que tem por base os grupos de pressão (não mais a representação proporcional ou profissional), onde esses grupos procuram institucionalizar-se especialmente através das Casas Eletivas<sup>49</sup>. Emerge, contudo, uma nova teoria da

---

<sup>48</sup> Ver mais em Leal (2001) e Bonavides (2003).

<sup>49</sup> Ver mais em Aragão (1994).

representação política, onde a noção de representação tem por objetivo básico determinar o caráter das relações entre governantes e governados, mediante a correlação ou concordância entre as decisões políticas entre a elite governante e a opinião pública, entendida como as opiniões mais fortes em uma comunidade.

Nesse sentido (Bonavides, 2003, p. 225), ressalta:

estabelece que essa análise se estende às formas pela quais a opinião dos governantes e governados se exprime: eleições, referendos, comícios, notas oficiais e declarações de governantes, etc, bem como os instrumentos técnicos e organizatórios que permitem uma organização sistemática da opinião pública, ou seja: meios de comunicação de massa, partidos políticos e grupos de interesse.

Assim, a representação política deve ser entendida como *processo* que adapta as essências das decisões políticas às opiniões recebidas pelos governantes, ou de outra forma: a representação política é um processo, isto é, uma acomodação contínua que se estabelece entre as decisões políticas e as opiniões. Essa relação dinâmica varia no tempo e no espaço.

Maués (1999, p. 123) destaca o surgimento do moderno entendimento de que, as formas pelas quais o povo pode controlar o governo, seu grau e qualidade, tornam-se os aspectos centrais no exame do caráter democrático de um regime político. Dessa forma, sintetiza em dois os desafios impostos à democracia representativa:

O primeiro é a necessidade de ampliar os canais democráticos de modo a aumentar as possibilidades de articulação, esclarecimento e expressão dos interesses e opiniões presentes na sociedade; o segundo é a necessidade de institucionalizar a participação das associações representativas no governo, também em bases democráticas, isto é, abertas e sob o controle público. Com efeito, se assumimos a diversidade de opiniões e interesses da sociedade, não é possível conceber uma democracia sem o pluralismo político e sua luta para influenciar as políticas públicas.

A necessidade de alargamento da concepção de democracia implica no reconhecimento – no caso brasileiro – da existência de uma sociedade pluralista, por ditame

constitucional, conforme referido no Preâmbulo da Constituição de 1988, que expressa os fundamentos da República.

A opção da Constituição pelo pluralismo político permeia todas as expressões e atividades que regem a república, indo além dos partidos políticos, liberdade de associação, expressão e outras liberdades de caráter nitidamente políticas, contemplando um pluralismo dito social (art. 1º), pluralismo partidário (art. 17), pluralismo econômico materializado na livre iniciativa e livre concorrência (art. 170), pluralismo de idéias e de expressões de ensino (art. 206, III), pluralismo cultural (art. 215 e 216), pluralismo dos meios de informação (220, *caput* e § 5º), dentre outros.

A existência de uma democracia pluralista impõe, em contrapartida, a necessidade constante de negociação entre os diversos grupos existentes em uma sociedade. Daí resultar que o poder passa a ser o resultado da coexistência das inúmeras forças presentes na sociedade, o que exige maturidade política, pois a democracia passa a ser o resultado da negociação e da existência de posições diferenciadas. De igual modo, presume a relativa igualdade de recursos entre os diversos partícipes do processo<sup>50</sup>, evitando que a capacidade decisória das partes menos favorecidas fiquem diminuídas, o que implica em reduzir a democracia ao caráter formal, bem como, estabelecer mecanismos de proteção aos direitos das minorias.

A relação entre democracia e pluralismo pode ser observada em Bobbio (2009, p. 72) ao afirmar

O que significa então dizer que a democracia dos modernos deve fazer as contas com o pluralismo? Significa dizer que a democracia de um Estado moderno nada mais pode ser que uma democracia pluralista. Vejamos por quê. A teoria democrática e a teoria pluralista têm em comum o fato de serem duas propostas diversas mas não incompatíveis (ao contrário, são convergentes e complementares) contra o abuso do poder; representam dois remédios diversos mas não necessariamente alternativos contra o poder exorbitante. A teoria democrática toma em consideração o poder autocrático,

---

<sup>50</sup> Quanto à igualdade de recursos ver Ronald Dworkin e capítulo 2.2 deste trabalho (p. 70 a 86)..

isto é, o poder que parte do alto, e sustenta que o remédio contra esse tipo de poder só pode ser o poder que vem de baixo. A teoria pluralista toma em consideração o poder monocrático, isto é, o poder concentrado em uma única mão, e sustenta que o remédio contra esse tipo de poder é o poder distribuído.

A noção de pluralismo e seu entrelaçamento com o princípio democrático, esculpidos – no caso brasileiro – na Carta Constitucional de 1988 indicam o estabelecimento desse modelo de democracia que emerge com a crise do sistema representativo, qual seja: a democracia semidireta ou participativa. Nesse passo, Silva (2009, p. 137) em seu *Direito Constitucional Positivo*, ressalta

A constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que *todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos* (democracia representativa), *ou diretamente* (democracia participativa).

Maués (1999) entende a democracia participativa como “um conjunto de propostas tendentes a aumentar o grau de participação dos cidadãos na vida pública, pela abertura de novos canais que complementem as instituições representativas institucionais”. Essa

necessidade de novos canais participativos é igualmente referida por Dias<sup>51</sup> (2010, p. 201), ao estabelecer que:

A ampliação do espaço da política gera maior dificuldade em canalizar as demandas sobre temas diversos por meio de instrumentos decisórios tradicionais, gerando insatisfação quanto ao funcionamento do sistema democrático. Apesar de a democracia apresentar mecanismos de representação plural, participação e controle político, suas instituições e mecanismos não conseguem a contento resolver os problemas políticos, econômicos e sociais.

O Estado Democrático engloba outros aspectos para a sua compreensão, sendo o principal deles a soberania popular. Conforme expõe José Afonso da Silva (2007, p. 107), o Estado Democrático se funda no princípio da soberania popular que “impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se limita, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”. Assim, a substância da soberania popular deve ser representada pela autêntica, efetiva e legítima participação

---

<sup>51</sup>. Na obra *Democracia Urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável com práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?* Daniella Dias discorre sobre a chamada democracia Deliberativa. Na teoria democrática das últimas décadas, é visível a ampliação da influência das vertentes deliberativas. Com sua ênfase nos aspectos discursivos do processo político — e a visão normativa associada da participação de todos no debate como critério de legitimidade —, os chamados "deliberacionistas" ocupam hoje o lugar central nas discussões sobre o significado da democracia. Fundada na tradição da teoria crítica, a democracia deliberativa tornou-se a principal alternativa à visão liberal-pluralista hegemônica (em vez da defesa da participação direta e da democracia industrial, que estiveram em voga nos meios radicais dos anos 1960 e 1970). Mais importante ainda, ela é levada em consideração pelos próprios expoentes da percepção hegemônica, que se vêem obrigados a refutá-la ou, como ocorre cada vez mais freqüentemente, a incorporá-la em suas próprias construções teóricas. Para melhor compreensão do tema, ver a obra referida *Democracia Urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável com práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?* Daniella Dias. São Paulo: Ed. Juruá, 2010) e na obra do professor da Universidade de Melbourne John Dryzek (*Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford University Press: 2000. Para Luchman (artigo publicado na revista *Política & Sociedade*, Fpolis:UFSC, v. 6, n. 11 de outubro de 2007). “a democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Diferente da democracia representativa, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional”. Não obstante, para efeito deste trabalho preferimos manusear os conceitos de democracia direta, indireta e semidireta (ou participativa) visando manter conformidade com as disposições constitucionais, mais especificamente quanto ao referido no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988.

democrática do povo nos mecanismos de produção e controle das decisões políticas, em todos os aspectos, funções e variantes do poder estatal. Não é o apenas o ato de votar e a possibilidade de ser votado que exaure o princípio democrático, daí a necessidade de serem estabelecidos mecanismos de participação direta no exercício do poder, para a efetivação do princípio democrático estampado na Constituição.

Bonavides (2003, p.274) sintetiza com propriedade a democracia semidireta ao discorrer que “trata-se de modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta”. O povo, desse modo, na democracia semidireta não é apenas colaborador político, consoante se dá na democracia indireta, mas também colaborador jurídico. Ou dito de outra forma: o povo não somente elege, mas igualmente legisla.

O direito à participação popular decorre do princípio democrático claramente firmado na Carta Constitucional de 1988. A ampliação dos canais de participação política do povo na esfera decisória – no caso brasileiro – foi ampliada sobremaneira em decorrência do perfil constitucional estabelecido em 1988. Assim, a participação do povo no poder, se materializa em várias disposições constitucionais referidas em diversas esferas de poder, ou seja: no processo legislativo, através da participação na própria atividade administrativa e através da fiscalização das atividades estatais.

Desse modo, podemos identificar em diversos dispositivos constitucionais, manifestações do princípio democrático em três grandes grupos: participação no processo legislativo, participação na administração e formação de políticas públicas, participação na fiscalização no acesso a dados públicos, assim discriminados: *a) Participação no processo legislativo*: iniciativa popular – art. 14, III, c/c art. 61, § 2º e art. 29, XIII;- referendo – art. 14, II, c/c art. 49, XV; - plebiscito – art. 14, I;- audiências públicas – art. 58, § 2º, II. *b) Participação na Administração e formação de políticas públicas*:- participação em órgãos

públicos e colegiados – art. 10, art. 194, VII, art. 198, III;- participação na formação das políticas públicas e na administração – art. 29, XII, art. 204, II, art. 206, VI, 227, § 1º.c) *Participação na fiscalização e acesso a dados públicos*:- ação popular – art. 5º, LXXIII;- fiscalização – art. 29, § 3º, art. 31, § 3º, art. 37, § 3º, I;- denúncia pública - art. 58, § 2º, IV, art. 74, § 2º, art. 37, § 3º, III;- acesso a dados públicos – art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II.

A democracia exige a participação real do povo mediante os mecanismos estabelecidos na Constituição, tanto aqueles referidos diretamente no próprio texto constitucional, como dela decorrentes indiretamente, em consonância com o disposto no Parágrafo Único do art. 1º, como também pelo disposto no Preâmbulo da Carta de 1988, sendo necessário ao Estado brasileiro estimular os mecanismos de participação popular previstos igualmente na Constituição Federal, em seu artigo 14, que são meios de exercício da soberania popular: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Outro instituto que pode ser utilizado como mecanismo de democracia participativa é o *recall*, inexistente na legislação positiva brasileira, porém, já utilizado nos Estados Unidos e na Venezuela, que prevê a possibilidade dos eleitores interromperem o mandato de seus representantes no Legislativo, antes do prazo normal, caso os mesmos não estejam correspondendo aos anseios do povo.

Em suma, a Constituição Brasileira de 1988 privilegiou um sistema democrático híbrido, conjugando elementos de democracia representativa com elementos da democracia participativa (art. 1º, parágrafo único).

Os institutos de democracia semidireta, tanto os referidos diretamente na Constituição, quanto os mecanismos existentes na legislação infraconstitucional (mas compatíveis com a Carta Magna) serão objeto de avaliação nos próximos capítulos.

### **3 O PODER LOCAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA URBANA**

Historicamente, a cidade vem se configurando como espaço de interação política e exercício de poder. Contudo o fenômeno da globalização, em seus mais variados aspectos (econômicos, políticos e culturais), vem apresentando modificações no cenário das cidades, onde as influências externas são visíveis e relevantes, não somente quanto à alteração da noção de espaço físico das cidades, como também em relação a influência da ação do próprio Estado, como detentor da soberania.

Nesse passo, emerge a necessidade de rediscutir o conceito de soberania, em face das várias intercessões dos espaços políticos e sociais superpostos. Para Avelãs Nunes (2003), a globalização não pode ser vista apenas como um produto técnico resultante da evolução tecnológica, pois é antes de tudo um projeto político levado a frente de forma consciente e sistemática pelo poderes dominantes. Para o professor de Coimbra, o predomínio das leis “naturais” do mercado que já constituem, através da globalização neoliberal, uma armadilha para a democracia, podem representar para ela um instrumento de morte.

A noção de democracia esteve ligada – desde o surgimento do Estado moderno – à idéia de Estado-nação. A percepção de que a relação de poder se estabeleceria entre os residentes em determinado espaço físico onde o Estado exerce sua soberania, vem permeando a configurando a noção de democracia, nas suas mais variáveis manifestações. Contudo, o fenômeno da globalização<sup>52</sup> passa a influenciar a relação entre poder e território, com o surgimento de novos entes internacionais e transnacionais que afetam o poder nacional e, em decorrência, o poder local. Tal fato se estabeleceu em todos os modelos de Estados historicamente registrados, ou seja, desde o Estado Liberal, passando pelo Estado do bem-estar social, e chegando ao modelo atual, a democracia sempre esteve vinculada ao Estado nacional.

Altvater (1999, p. 115) ressalta a importância do Estado nacional e sua ligação com o exercício da democracia, ao afirmar que

As fronteiras são necessárias para assegurar o funcionamento democrático dos procedimentos formais. Além disso, são a moldura dentro da qual direitos *substanciais* – de indivíduos (direitos humanos) e de povos (direitos dos povos) – podem ser defendidos e preservados. A participação é estabelecida não só formalmente, mas também substancialmente. Portanto, os participantes do “jogo democrático”, com todos os seus paradoxos e dilemas, estão equipados: *primeiro* com uma integridade pessoal; *segundo*, especificamente, com direitos não apenas formais, mas também substanciais (direitos humanos de “segunda” e “terceira” gerações. Estas são conquistas históricas que se tornaram padrões sociais e políticos.

A própria idéia de cidade vem adquirindo novos contornos que ultrapassam a mera noção de espaço. Antes, a cidade se caracterizava como espaço delimitado e restrito, sendo

---

<sup>52</sup> . O Prof. Avelãs Nunes resume que a globalização é um “fenômeno complexo, que se apresenta sob múltiplos aspectos (incluindo de ordem filosófica, ideológica e cultural), mas que tem no terreno da economia a chave de sua compreensão e a área estratégica de sua projecção. Ela traduz-se, essencialmente, na criação de um mercado mundial unificado, graças aos desenvolvimentos operados nos sistemas de transportes (que tornam quase negligenciável o custo de transporte por unidade de produto, reduzindo a pouco a resistência ao transporte) e nas tecnologias de informação, que permitem controlar a partir do centro uma estrutura produtiva dispersa por várias regiões do mundo e permitem obter informações e actuar com base nela, em tempo real, em qualquer parte do mundo, a partir de qualquer ponto do globo”. O outro aspecto da globalização revela do por Avelãs Nunes é o que se relaciona com o esbatimento do papel do Estado na economia e com a anulação do Estado nacional. Ver mais em Avelãs Nunes, Neoliberalismo e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

possível saber onde começava e onde terminava. Contudo, a restrição das muralhas que historicamente restringiam os contornos urbanos e a gradual evolução, impõe a formação de novos paradigmas que superam a questão espacial e a dicotomia rural/urbano. A própria caracterização de cidade como espaço onde predominam as edificações e equipamentos, bem como, onde se exercem concentradamente atividades dos setores secundário e terciário da economia, igualmente vem sendo rediscutidas (Grazia e Queiroz, 2001), tendo em vista o redimensionamento da noção de espaço, como fruto do fenômeno da globalização.

Castells (2006) se refere à alteração do espaço urbano, demonstrando que as grandes cidades passam a criar mecanismos de infraestrutura, visando sediar áreas importantes do sistema de rede mundial. Assim, emerge a noção de cidade como *espaço de fluxos*, em oposição à noção tradicional de *espaço de lugares*. Para ele, “tanto o espaço quanto o tempo estão sendo transformados sob o efeito combinado do paradigma da tecnologia da informação e das formas e processos sociais induzidos pelo processo de transformação histórica” (Castells, 2006, p. 467). Daí surge a noção de *cidade global*<sup>53</sup>, com a interconexão das diversas redes, que se exemplificam com a ágil movimentação de pessoas, costumes, capital, mercadorias, fruto do incremento dos meios de comunicação, informática e transporte fragilizando o espaço decisório local, refém de decisões que se encontram espacialmente muito longe da cidade atingida.

O incremento da movimentação econômica (comércio via *internet*, transferências eletrônicas e imediatas de capitais, aplicações *on line* em bolsas de valores, etc.) alterou a necessidade de presença física do agente econômico nos centros decisórios da economia. De

---

<sup>53</sup>Cidadeglobal (também chamado de cidademundial) é uma cidade considerada um ponto importante no sistema econômico global. O conceito vem dos estudos urbanos e da geografia e se assenta na ideia de que a globalização criou, facilitou e promulgou locais geográficos estratégicos de acordo com uma hierarquia de importância para o funcionamento do sistema global de finanças e comércio. A mais complexa dessas entidades é a "cidade global", através da qual as relações vinculativas de uma cidade têm efeito direto e tangível sobre assuntos globais através de meios sócio-econômicos. A expressão "cidade global", em oposição à megacidade, foi introduzida por Saskia Sassen, em referência a Londres, Nova York e Tôquio, em sua obra de 1991 "A Cidade Global".

igual modo, as decisões quanto às atividades empresariais, são tomadas em regiões, países e continentes diversos daqueles onde se encontram as bases físicas das indústrias, especialmente com o declínio do modo fordista de produção. Desse modo, as decisões quanto ao modelo econômico adotado pelo Estado são abaladas por decisões que nem sempre são passíveis de alterações por meio de mecanismos decisórios nacionais, regionais e principalmente locais. Como a economia é ponto nevrálgico para o caráter do perfil social do Estado, a discussão relacionada à política econômica acaba por repercutir na capacidade decisória do Estado em relação ao seu próprio destino.

As facilidades tecnológicas e de comunicação imprimiram um novo caráter ao capital, que se movimenta constantemente procurando investir de forma especulativa ou – quando vinculado à atividade industrial, procura se estabelecer em Estados com menor rigor no controle de mão-de-obra e com menor custo do trabalho. Nesse passo, tenta igualmente se instalar em Estados que apresentem menores restrições quanto à legislação ambiental.

Castells (2006) ressalta que houve singular alteração no trabalho, inserido no contexto das novas cidades. Assim, a comunicação eletrônica e os sistemas de informações propiciam o afastamento espacial e de funções rotineiras. Desse modo, o trabalho em casa, o trabalho *on line* em casa e o trabalho complementar em casa (como desdobramento do escritório tradicional) ensejam o surgimento da *cidade informacional*, como resultado de uma sociedade baseada no conhecimento, um processo baseado no predomínio do *espaço de fluxos*.

No sistema proposto por Castells (sociedade de fluxos), as megacidades são assim reconhecidas, não pelo seu tamanho espacial, mas pela capacidade de articular a economia global, ligar as redes informacionais e assim concentrar o poder mundial. Castells (2006, p. 470), discorre sobre o tema, ao refletir:

“Dessa forma, o fenômeno da cidade global não pode ser reduzido a alguns núcleos urbanos no topo da hierarquia. É um processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em rede global com intensidade

diferente e em diferente escala, dependendo da relativa importância das atividades localizadas em cada área *vis-à-vis* a rede global. Em cada país a arquitetura de formação de redes reproduz-se em centros locais e regionais, de forma que o sistema todo fique interconectado em âmbito global. Os territórios em torno desses nós desempenham uma função cada vez mais subordinada, às vezes, perdendo a importância (ou até mesmo a função).”

A construção teórica de Castells, contida em “A Sociedade em rede” pode ser resumida na afirmação de que (Castells, 2006, p. 501):

nossa sociedade está construída em torno de fluxos: fluxos de capital, fluxos de informação, fluxos de tecnologia, fluxos de interação organizacional, fluxos de imagens, sons e símbolos. Tais símbolos não são apenas um elemento da organização social, pois, em verdade, são a expressão dos processos que dominam nossa vida econômica, política e simbólica. (...) Assim, o espaço de fluxos é a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos.

Por esse prisma os lugares não desaparecem, mas sua lógica e seu significado são reinventados, em decorrência da superposição de espaço de fluxos e de lugares.

Santos (2006, p. 15) resume a questão do surgimento de novos paradigmas quanto ao território, ao reconhecer que “vivemos com uma noção de território herdada da Modernidade incompleta e do seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados”. Contudo, adverte o geógrafo, passamos por um processo que envolve o binômio globalização/fragmentação, que por vezes é identificado com desterritorialização.<sup>54</sup> Para Andrade (2006), o conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado ao de domínio ou de gestão de uma determinada área. Desse modo, é preciso ligar sempre a idéia de território à idéia de poder.

Santos (2006) destaca a mudança paradigmática da relação entre território e Estado formada na atualidade. Para ele, a noção de território que, como já referido, foi herdada da Modernidade, estabeleceu como marco significativo a construção do Estado-Nação. Hoje, a noção de território é relativizado. Dessa forma, “quando vivemos uma dialética do mundo

<sup>54</sup> Ver mais quanto à desterritorialização em Pedro P. Geiger (“Des-territorialização e espacialização”) e Gervásio Rodrigues Neves (Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades), ambos *in* Milton Santos, Maria Adélia de Souza e Maria Laura Silveira (org.), Território, Globalização e Fragmentação, São Paulo: HUCITEC, 2006.

concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território” (Santos, 2006, p. 15). Nesse passo, ganha importância o papel da comunicação, como instrumento de elo entre as diversas redes (Castells, 2006), compondo o novo cenário econômico e político mundial.

O novo papel da cidade em um contexto globalizado foi sintetizado com propriedade por Santos (2006, p 17), ao resumir:

Afirma-se, ainda mais, a dialética no território e, ousaria dizer, a dialética do território já que usado o território é humano, podendo, desse modo, comportar uma dialética. Essa dialética se afirma mediante um controle “local” da parcela “técnica” da produção e um controle remoto da parcela política da produção. A parcela técnica da produção permite que as cidades locais ou regionais tenham um certo controle sobre a porção de território que as rodeia. Este comando se baseia na configuração técnica do território, em que sua densidade técnica e, também, de alguma forma, na sua densidade funcional a que podemos igualmente chamar de densidade informacional. Já o controle distante, localmente realizado sobre a parcela política da produção, é feito por cidades mundiais e os seus “relais” nos territórios diversos.

A questão do exercício do poder no território e as repercussões decorrentes do processo de globalização nos remetem à discussão relacionada ao exercício do poder nas diversas escalas, ou seja: nos âmbitos global, nacional e local. Vainer (1986), no ensaio denominado “As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?”, aborda questões relacionadas às escalas da ação política e às oposições: local/regional e nacional/global. O tema pertinente às escalas da ação política vem sendo alvo de debate intelectual e político sob o signo de categorias que remetem às escalas espaciais: globalização, blocos regionais, desenvolvimento local, dissolução das fronteiras nacionais, identidades locais, etc.

No mesmo sentido, Vainer, (1986) ressalta que no início do séc. XX se estabeleceu a oposição entre as escalas *nacional e internacional* que hoje essa oposição foi transportada

para a relação entre *local* e *global*. Nesse diapasão, se pergunta: Qual a escala pertinente (prioritária) para a análise econômica e social e para a ação política eficaz?

Desse modo, diferentes escalas são apresentadas como possíveis espaços privilegiados para o exercício da ação política: escala global, nacional e local.

A preferência pela Escala Global: Propõem a existência (ou emergência) de uma sociedade civil globalizada, no âmbito da qual se caberia construir e fortalecer a cidadania global. Parte do pressuposto de que, nos diversos campos teóricos poucos questionam a existência de um processo de globalização ou mundialização, entendida assim como um fenômeno inexorável e reversível. Por esse entendimento é necessário responder ao mercado global através da constituição da arena política mais apta. Apesar de variáveis, os globalistas convergem para o reconhecimento de que o estado nacional é cada vez mais impotente para fazer frente aos desafios colocados pelas realidades políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais, visando o estabelecimento de uma cidadania global.

Os que fazem preferência pela Escala Local, apostam nas identidades locais, visando engajar as cidades e os lugares na competição global. Por esse prisma, os governos locais estariam em melhores condições de atrair empresas e promover sua competitividade, além de oferecer base histórica e cultural para a integração do indivíduo. Vainer (1986, p.17) destaca essa perspectiva ao ressaltar que, em outros termos “o governo local teria extraordinária capacidade de cumprir de maneira vantajosa as tradicionais funções que sempre foram as dos Estados nacionais, quais sejam: a função de acumulação e a função de legitimação”.

Por certo que a perspectiva localista se destaca pela importância estratégica do *local* como centro de gestão do *global*, no novo sistema técnico-econômico em três âmbitos: produtividade e competitividade econômica, integração sociocultural e representação e gestão política. Contudo, não é possível deixar de reconhecer significativo problema teórico, pertinente a uma definição de fundo: O que é o local? A idéia de local não é auto-explicativa,

sendo necessário discutir o que é o “local”, para averiguar a afirmação de que é necessária a proeminência da ação do poder local nos mais diferentes contextos socioterritoriais.

A “solução” adotada por organismos de planejamento é em verdade uma adaptação que não resolve conceitualmente a questão, porém parte de um pressuposto fático e principalmente operacional, sendo em verdade uma *solução problemática* na oportuna conceituação de Vainer (1986, p. 19), pois remete para o conceito de “região de planejamento, este entendido como o local que adquire a conotação de alvo socioterritorial das ações e passa então a ser definido pelo próprio desenvolvimento local integrado e sustentável”.

Do mesmo modo que a perspectiva globalista – existência de inúmeras variáveis – a perspectiva localista igualmente converge para a rejeição da escala nacional e do Estado nacional como campo e ator predominante da ação política. Por esse entendimento o combate ao movimento do capital global na escala nacional é inadequado, apesar de existirem posições neolocalistas mais matizadas que reconhecem que o Estado Nacional deverá preservar algumas prerrogativas visando impedir uma excessiva fragmentação que enverede para os tribalismos e fundamentalismos (Vainer, 1986).

Em suma, conclui Vainer (1986, p. 21) “Globalistas de todos os matizes, neo-internacionalistas mais ou menos radicais, neolocalistas patrióticos e competitivos, comunalistas autogestionários, pois, reencontram-se no combate ao Estado nacional”

Os nacionalistas, por sua vez, no tocante à preferência para a ação política, entendem que a escala nacional é privilegiada, como resistência, já que defendem a centralidade da escala nacional como única capaz de propiciar resistência efetiva ao processo de dissolução das soberanias e dissolução cultural apontada pela globalização. Para eles a rejeição da escala nacional (globalistas e localistas) implica em fazer o jogo da globalização.

Se a perspectiva dos globalistas aponta a esfera local como privilegiada para o combate aos efeitos econômicos, sociais e culturais excludentes da globalização, a ótica

nacional por vezes peca por nacionalismos que encobrem projetos nacionais desenvolvimentistas.

A questão básica, após a constatação da existência de três escalas de poder é justamente perceber em que escala ou escalas se constrói a cidadania.

Para os globalistas, o projeto de cidadania global será resultado de um processo de democratização das agencias multilaterais e internacionais, hoje dominadas pelos Estados Nacionais. Por sua vez, os nacionalistas invocam o conceito tradicional de cidadania referido ao Estado Nacional, para desqualificar o projeto de cidadania global. Já para os localistas o local é a escala mais apropriada para o exercício da cidadania, pela mera constatação de que, o cidadão vive no *local*. Assim, cidadania é identificada com o lugar e a esfera local é privilegiada, pois as vinculações culturais e sociais são ressaltadas no âmbito local, onde o indivíduo vive, trabalha e se relaciona socialmente.

Vainer entende que a adoção de uma única escala (seja ela qual for) restringe a ação política e por isso propõe uma análise ou intervenção transescalar, pois para ele (1986, p. 24)

...eu vivo cotidianamente no mundo e no meu local, no meu município, na minha cidade e no meu país. A idéia de que o cotidiano seja feito de relações primárias é completamente anacrônica, produzindo uma imagem absolutamente ideológica da esfera local, como se esta constituísse segmento societário em que ainda predominam relações comunitárias. (...) Igualmente míticas, entretanto, parece ser a imagem de um mundo social feito à imagem das formas mais abstratas de capital, puro fluxo de informações, em que todas as relações entre escalas e agentes concretos, coletivos e individuais, estivessem transcendidas, quando não simplesmente em dissolução.

Assim, escala é ao mesmo tempo o resultado e a consequência da luta social pelo poder e pelo controle (as escalas não estão dadas, mas são elas mesmas objeto de confronto e também das prioridades, pois a construção da escala é um projeto social) e escolher uma escala é também escolher um determinado sujeito, quanto um determinado modo e campo de confrontação.

Desse modo, cidade não é apenas uma reprodução, localizada e reduzida, da estrutura social, é também um complexo de relações sociais e econômicas, mas também de poder. A cidade contribui para configurar a estrutura social (não apenas é um reflexo dela, um recorte da sociedade), pois a cidade além de herdar desigualdade às aprofunda, inclusive pela estreita relação entre o poder econômico e o poder político.

A consolidação do poder local como importante mecanismo para o estabelecimento da democracia é ressaltada por Dias (2010, p. 335) especialmente quando confrontado com o processo de globalização. Assim, discorre:

Se considerarmos que o âmbito municipal é o espaço que os cidadãos podem consolidar espaços de debate, de diálogo com os poderes públicos, podemos concluir que a democracia é regime político sem o qual os poderes públicos municipais não poderão enfrentar os desafios enfrentados pela globalização. Em outras palavras, os poderes públicos municipais só poderão ser considerados legítimos se conseguirem dentro do processo decisório democrático, atender às expectativas da população e enfrentar os desafios e as complexidades, frutos da globalização, que se refletem nos espaços sob a forma de crises, problemas e grandes conflitos.

Se a cidade é um complexo de relações sociais e ao mesmo tempo agente e reflexo de uma realidade social, é natural que a mesma reproduza e gere desigualdades e exclusões. Daí emerge a necessidade de destacar o papel do poder local. Contudo, não é possível desconhecer a relevância do cenário global, para que não se transfira ao poder local a total responsabilidade – e possíveis soluções – para a redução das desigualdades. Nesse ponto, Maricato (2001) adverte para a existência de limitações ao poder local, especialmente quanto ao planejamento urbanístico, representado pelas decisões do *consenso de Washington*<sup>55</sup>. A saber, o plano edificado versava sobre vasto campo macroeconômico envolvendo disciplina fiscal, racionalização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime

---

<sup>55</sup> O que se convencionou denominar “Consenso de Washington” é um conjunto de medidas – composto por dez regras básicas – formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras baseadas em Washington, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e Departamento de Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas em um texto do economista John Williamson do *Internacional Instituto for Economy* e que se tornou a política oficial do FMI em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o chamado ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento que então se encontravam em dificuldades.

cambial, liberação comercial, investimento direto estrangeiro, privatização e inúmeras formas de desregulamentação econômica e comercial, dentre outras. Nesse sentido, explica Maricato (2001, p. 54)

No nível local o “plano estratégico” já mencionado, cumpre um mesmo papel de desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto. Ele incorpora a noção de cidade/universo autônomo, a qual necessita instrumentar-se para competir com as demais na disputa por investimentos (...) A cidade como ator político deve agir corporativamente com esse fim (leia-se, minimizando os conflitos internos) para sobreviver e vencer. Trata-se da “cidade corporativa” ou da “cidade pátria” que cobra o esforço e o consenso de todos em torno dessa visão generalizante de futuro. Para tanto ela deve preparar-se e apresentar alguns serviços e equipamentos exigidos em todas as cidades globais, tais como hotéis cinco estrelas, centros de convenções, pólos de pesquisa tecnológica, aeroportos internacionais, mega-projetos culturais, etc., para vender-se com competência. Trata-se agora da “cidade mercadoria (deve vender-se) e da “cidade-empresa” (que deve ser gerenciada como uma empresa privada competente).

As limitações estabelecidas ao alcance do poder local, não são exclusividade do cenário global, mas também resultam da peculiar situação da cidade quanto reprodutora e causadora de exclusão social, que envolve a luta pela obtenção por parte do Estado, quanto à oferta de emprego, educação, saúde e saneamento, demandas que ultrapassam a mera esfera local e que perfazem competências pertinentes à própria estrutura do Estado nacional.

A própria importância dos movimentos associativos no plano local, vem sendo ressaltado inclusive pelos organismos internacionais e intergovernamentais, pois os mesmos entenderam que “não podem desconhecer ou minimizar esse tecido associativo e buscam sua colaboração, seja para tornar seus projetos mais eficazes, seja para legitimar certas políticas.” (Teixeira, 2002, p. 54). Dito de outra forma, os governos locais marginalizados no campo internacional, começam a ser ouvidos, bem como, as autoridades locais também esperam tirar proveito da globalização, tendo em vista o papel estratégico que as cidades passaram a desempenhar na atração de investimentos.

Grazia e Queiroz (2001) ressaltam a evolução histórica do poder local nas últimas décadas, no âmbito brasileiro. Para eles o fortalecimento do poder local se origina na década de 1960, quando a sociedade brasileira pugnava por reformas políticas e sociais. Contudo, foi com base nas conquistas estabelecidas na Constituição de 1988 que o poder local se fortaleceu e ganhou contornos de participação política. As conquistas materializadas na Constituição Federal de 1988 tiveram como antecedentes as propostas oriundas do Movimento Nacional de Reforma Urbana, coordenado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNUR (Grazia e Queiroz, 2001), que propunha a luta pelo direito à cidade, pela função social da propriedade, pela gestão democrática e pela implementação de instrumentos jurídicos, urbanísticos e políticos visando alcançar a intervenção no processo de concentração de renda nas cidades, universalização de acesso aos bens e serviços urbanos.

Importa ressaltar (Grazia e Queiroz, 2001) que o FNUR propunha como estratégia política fortalecer a gestão democrática das cidades visando disseminar novos formatos de governabilidade que levem em conta os interesses dos excluídos, a partir de novos instrumentos institucionais de conquista de canais de participação popular na gestão pública. Desse modo, ressaltam Grazia e Queiroz (2001, p. 65), com explícita referência a Castells

O poder local é, então, considerado o espaço privilegiado para a mobilização e politização da sociedade, além de eleito por partidos políticos de oposição e pela produção acadêmica como lugar prioritário para construir e experimentar a democratização da esfera local por meio de novas formas de governar em diálogo/negociação com a população. Essa visão é reforçada por Castells: “O município é um dos órgãos e o nível inferior do aparelho do Estado...é a forma mais descentralizada do Estado democrático...é o órgão mais permeável para uma representação política as classes dominadas, num contexto de hegemonia da burguesia...Foi essa permeabilidade que, apropriada pelas esquerdas, deu à política municipal seu caráter de vanguarda”..

Separado não é possível dissociar o poder local das influências da conjuntura global, por outro não se deve minimizar a existência de um poder das cidades envolto no sistema de globalização (como resistência ou como tentativa de inserção) que emerge de um

quadro de globalização. Contudo, a experiência mostra a necessidade dos atores sociais assumirem novas funções, compatíveis com essa nova ordem, visando tornar as cidades ambientalmente e socialmente sustentáveis, com novas formas de gestão de espaço e ampliação da participação como eixos prioritários dessa estratégia. Nesse sentido, Grazia, Santos e Motta (2001, p. 116), lecionam:

Para uma gestão democrática do espaço urbano, orientada pelo paradigma da sustentabilidade, são necessários que todos os atores sociais assumam novas funções, assim como, estas sejam desempenhadas em todos os níveis da administração federativa. Dos governos, espera-se o resgate das funções sociais do Estado. Das empresas espera-se maior comprometimento social ao substituir formas tradicionais de valorizar o espaço por outras baseadas na sustentabilidade. Da população espera-se que ocupe todos os postos e posições onde possa defender seus interesses de classe social, categoria ocupacional ou organização comunitária, avançando assim em direção a uma conjuntura quando a participação será menos influenciada pelas diferenças de renda, raça e cor, educação, etc.

### 3.1 PODER LOCAL: O PERFIL POLÍTICO E JURÍDICO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO

A União Federal mais os Estados–membros, o Distrito Federal e os Municípios compõem a República Federativa do Brasil, ou seja: o Estado Federal, o Brasil. A União, segundo Silva (2009, p. 430) “se constitui pela congregação das comunidades regionais que vêm a ser os Estados-membros. Então, quando se fala da Federação se refere à União dos Estados. No caso brasileiro, seria a união dos Estados, Distrito Federal e Municípios”. Por isso se diz União Federal.

O conceito de autonomia federativa pressupõe entes políticos distintos, convivendo numa mesma base territorial, e todos eles capazes de estabelecer comandos normativos. Assim, em decorrência da complexidade do Estado Federal, torna-se latente a necessidade de o pacto celebrado para a sua constituição prever aos integrantes da Federação a repartição de suas competências, pois, se isto não ocorresse teríamos constantes conflitos de competências entre os tais entes. Conforme o pensamento de Silva (2009, p. 417), “A autonomia das

entidades federativas pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal”.

O sistema federativo brasileiro padece de graves problemas que envolvem as competências dos entes federativos e suas atribuições no tocante à prestação dos serviços públicos essenciais e relevantes. Importa ressaltar, que o federalismo brasileiro deriva de um sistema unitário, ou seja: o Estado unitário criado com a Constituição do Império de 1824, ao contrário do federalismo norte-americano que deriva de um sistema confederativo, com a independência dos Estados agregados pós- independência. Essa trajetória histórica, por certo, induz a uma centralização contra a qual o constituinte de 1988 se insurge, ao proclamar a autonomia dos entes federativos, dentre os quais, o município que passa a ter papel relevante no sistema.

No tocante à problemática da repartição de competências, Grotti (1997, p. 18) alerta que

A Constituição de 1988 inclinou-se por opção de gênero e, embora tenha contribuído para a consolidação do processo de democratização do País, sob o ângulo da repartição dos poderes não conseguiu encontrar o equilíbrio nas relações federativas, pois persiste uma excessiva concentração de poderes na União, pouco restando para os Estados no que se refere à sua capacidade legislativa, continuando seus poderes remanescentes esvaziados no conteúdo e no significado prático. A nossa lei maior fortaleceu financeiramente os Estados e Municípios, mas não conseguiu dar organicidade a um processo de descentralização que precisa atender a um país de vasta extensão territorial e marcado por extremas diversidades. Ou seja, não definiu com transparência e clareza as novas regras do jogo, que garantam a cada parceiro autonomia e responsabilidade, e ao país em seu conjunto, eficiência e integração.

Vale salientar que o federalismo, no caso brasileiro, mais do que uma técnica de repartição de competências é um federalismo político (técnica de exercício de poder),

decorrente de um princípio constitucional. Dessa forma, o federalismo é pressuposto, toda vez que se tenha que interpretar normas que disciplinam as relações de poder.

A Carta Constitucional de 1988<sup>56</sup> estabeleceu um novo modelo federativo, mediante um complexo sistema de repartição de competências, onde se destaca o papel do município na condição de ente federativo, discrepando do modelo adotado por Constituições anteriores. A saber, o art. 1º dispõe que a Federação brasileira é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Já a Constituição de 1937 estabelecia que o Estado Federal era composto pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e territórios (art. 3º). A Constituição de 1946 (§ 1º, do art. 1º) afirmava que a “União compreende além dos Estados, o Distrito Federal e os territórios”.

Contudo, são os artigos 18, 29 e 30 da Constituição de 1988 que estabeleceram o novo perfil do município no contexto federativo. Notadamente, o art. 18, ao estabelecer a autonomia municipal, inseriu o ente municipal na organização político-administrativa da República, complementado pela determinação de que cada Município reger-se-á por lei

---

<sup>56</sup> A trajetória histórica do município guarda relação com a história política e institucional de Portugal. Adriana Maurano na obra “O Poder Legislativo Municipal, refazendo a trajetória histórica do Município, destaca a relação entre o município brasileiro e a formação do Estado Português: “A permanente aliança entre plebe e o Monarca, foi uma característica marcante na Monarquia Portuguesa e fez com que a nobreza feudal jamais conseguisse se firmar politicamente, propiciando a criação de Municípios – cidades e vilas – que se constituíram na base do poder dominante e deram ensejo na participação popular nos negócios do Reino” (2008, p. 59). Assim, Portugal transportou para o Brasil o município com atribuições políticas, administrativas e judiciais, tendo como arcabouço jurídico as Ordenações Manuelinas, Afonsinas e Filipinas, estas últimas a partir de 1603. Com a independência e a adoção de forma de Estado unitário, sem espaço para o fortalecimento do poder local (a reforma fatal se dá com a edição da Lei Imperial de 1828, conhecida como Regimento das Câmaras, que apesar de organizar a movimentação das Câmaras, retirou das mesmas as atribuições judiciárias e lhes reduziu os demais poderes). Com a República, a Constituição de 1891 dedicou apenas um artigo ao Município, guardando a autonomia do Município “em tudo quanto respeito ao seu peculiar interesse”, disposição, aliás, que não se estabeleceu na prática. Por sua vez, a Constituição de 1934 foi um verdadeiro marco na história do Municipalismo, pois, além de reconhecer a autonomia municipal como princípio constitucional da União (art. 12, V, c/c art. 7º, I, d) discriminou rendas próprias aos Municípios, bem como, deu-lhes competência específica para decretar seus impostos, taxas e normas para arrecadação e aplicação de suas rendas. Em contrapartida a forte centralização estabelecida pela Constituição de 1937, retirou a autonomia então alcançada pelos municípios, inclusive pela ausência de representação local para subsidiar os governos municipais nomeados. Retomando a linha da autonomia municipal a Constituição de 1946 atribuiu competência tributária ao ente federativo, atribuindo novas fontes de receitas ao Município e destinando percentuais das receitas federais. A Constituição de 1967 (e a Emenda de 1969) voltou a centralizar o poder com clara redução dos poderes dos Estados e Municípios, pois, embora assegurasse a autonomia municipal, na prática, a disposição era contrariada pela hipótese de intervenção nos municípios (art. 15, § 3º, e), no caso da prática de “atos subversivos ou de corrupção. No mais, houve redução de receitas pela nova estrutura tributária.

orgânica (art. 29, *caput*) e que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, instituir e arrecadar os tributos de sua competência (art. 30 e incisos).

A autonomia preconizada pelo art. 18 da Constituição Federal é complementada pela autonomia financeira, preconizada pelos arts. 145 e 156, podendo instituir impostos e taxas. No mesmo sentido, o art. 158, ao estabelecer a repartição das receitas tributárias, aquinhoou os municípios com percentuais necessários ao seu funcionamento e a prestação de seus serviços públicos.

A Constituição, igualmente, ao restaurar a autonomia do município, elencou inúmeros dispositivos que reforçam o poder local como *locus* privilegiado para o exercício da democracia participativa. Assim, como enumerou Ponte Neto (2008), a Carta de 1988 previu a participação da sociedade na gerência das ações municipais, através dos artigos 198, III; 206, VI; 204, II, 227, § 1º; 230; 231, § 3º; 10; 29, XII e 14, III.

Pelo exposto, a Constituição de 1988 elevou o Município à componente da Federação, uma vez que sua existência está prevista como necessária e tem autonomia estabelecida, apesar de existirem posições doutrinárias contrárias a esse entendimento.<sup>57</sup> Dentre os principais argumentos utilizados por aqueles que não acreditam no Município como ente federativo está a ausência de representação do Município na federação e a impossibilidade de intervenção federal (Maurano, 2008).

A favor do reconhecimento do Município como ente federado, Sundfeld (1990) conceitua que o mesmo é pessoa jurídico-constitucional, integrante necessária da Federação brasileira e dotada de isônomia em relação aos demais entes da Federação, com capacidade

---

<sup>57</sup> . José Afonso da Silva entende que a inclusão do Município no rol dos entes federativos foi um equívoco, pois assim se manifesta: “A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é entidade de terceiro grau, integrante e necessária para o nosso sistema federativo. Data vênica, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de municípios. Existe federação de Estados. Esses é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. (...) Dizer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido (Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 472-473).

para a sua auto-organização, titular de competências legislativas e administrativas próprias, conforme referido pela Constituição, para a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da República.

Com propriedade, Maurano (2008, p.75) ressalta que a Constituição Federal não apenas destacou a participação do Município como ente federado, como também reconheceu sua autonomia, que a seu ver se edifica sobre quatro capacidades básicas:

1) capacidade de auto-organização – poder de se auto-organizar mediante documento próprio, qual seja, a Lei Orgânica, e não mais através de documento editado pelos Estados-membros, que produziam uma única lei de organização para todos os municípios que estivessem dentro de seus limites territoriais; 2) capacidade de auto-governo – poder de dispor sobre seus poderes Legislativo e Executivo; 3) capacidade de autolegislação – poder para editar suas próprias normas jurídicas, dentro das competências conferidas pela Constituição; e 4) capacidade de auto-administração – competência para administrar seus interesses.

Em verdade a configuração jurídico-política do município brasileiro é *sui generis*, existindo clara margem para o exercício do poder local, baseado em um sistema de competências (legislativas, administrativas e tributárias), que dão ao Município um aspecto singular e atípico, como verdadeiro integrante da Federação Brasileira. Essa condição é materializada no tratamento paritário dado pela Constituição de 1988, em relação aos demais entes federativos, *ex vi* do art. 19, III que proíbe a criação de preferências entre as pessoas políticas e impede a instituição de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços uma das outras (art. 150, VI), além do que, o art. 151 ao determinar as vedações da União, não estabeleceu diferenças entre Estados e Municípios (Maurano, 2008).

Sundfeld (1990) ressalta que sob o aspecto jurídico, a União, Estados e Municípios são iguais, pois têm níveis de competências próprias extraídas diretamente da Constituição. Além do mais, o Município (assim como os demais entes federativos) não pode ser extinto sem que se descaracterize a federação brasileira, inclusive sendo vedada a apresentação de emenda constitucional (art. 60, § 4º, I da Constituição Federal).

O poder político local, no caso brasileiro, com a configuração político-jurídica do Município, decorre assim de princípio constitucional, com autonomia política e atribuições próprias. Tal autonomia se encontra assegurada pelas capacidades de autogoverno, auto-organização, autolegislação e auto-administração.

### 3.2 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO NO PODER LOCAL

A democracia contemporânea utiliza inúmeros instrumentos de participação direta, constituindo a chamada democracia semidireta. Assim, conforme destaca Silva (2009), o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo

A legislação brasileira apresenta inúmeros instrumentos que possibilitam a participação popular no processo de decisão do poder local, tomando como referência a unidade política territorial brasileira pertinente aos municípios. Esses instrumentos permitem ainda a participação na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas.

Alguns instrumentos participativos constam expressamente no texto constitucional, enquanto outros dela derivam e outros estão dispersos na legislação infraconstitucional, tudo em consonância com o disposto no Parágrafo Único do art. 1º, que revela que o poder será exercido através de representantes ou *diretamente*, nos termos da Constituição.

A democracia participativa se exerce mediante a iniciativa popular para projetos de lei, o referendo popular, o plebiscito e a ação popular, todos referidos diretamente na Constituição Federal. Tais instrumentos, com aplicação prevista na Constituição de 1988, dizem respeito à participação popular no plano federal, com aplicação no âmbito das demais esferas federativas, ou seja: não se referem com especificidade à atuação popular no âmbito local.

O princípio democrático previsto na Constituição de 1988 se concretiza através de garantias de participação direta e de representação popular. Os direitos que advêm do princípio democrático encontram-se espalhados pelo texto constitucional, sendo que alguns deles encontram-se no Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Contudo, como já referido, o conteúdo do princípio democrático não se resume, aos direitos políticos, expressamente elegidos à categoria de direitos fundamentais. As garantias constitucionais, especialmente aquelas que permitem o exercício da democracia direta, se encontram difundidas em outros títulos da Constituição.

Para efeito de sistematização é possível dividir os mecanismos de participação popular previstos na Constituição em três grandes grupos, pertinentes à participação do povo no processo legislativo, através da participação na atividade administrativa e através da fiscalização das atividades estatais. Desse modo, podemos encontrar (identificando os direitos e garantias procedimentais decorrentes do princípio democrático) os seguintes dispositivos constitucionais: a) *Participação no processo legislativo*: - iniciativa popular – art. 14, III, c/c art. 61, § 2º e art. 29, XIII; - referendo – art. 14, II, c/c art. 49, XV; - plebiscito – art. 14, I; - audiências públicas – art. 58, § 2º, II. b) *Participação na Administração e formação de políticas públicas*: - participação em órgãos públicos e colegiados – art. 10, art. 194, VII, art. 198, III; - participação na formação das políticas públicas e na administração – art. 29, XII, art. 204, II, art. 206, VI, 227, § 1º. c) *Participação na fiscalização e acesso a dados públicos*: - ação popular – art. 5º, LXXIII; - fiscalização – art. 29, § 3º, art. 31, § 3º, art. 37, § 3º, I; - denunciar - art. 58, § 2º, IV, art. 74, § 2º, art. 37, § 3º, III; - acesso a dados públicos – art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II.

No tocante ao exercício do poder na esfera urbana propriamente dita, é possível catalogar inúmeros dispositivos constitucionais que se aplicam direta ou indiretamente à cidade.

Assim, como aplicação dos artigos 198, III; 206, VI; 204, II, 227, § 1º; 230; 231, § 3º; 10; 29, XII e 14, III, podemos encontrar: a) Participação da comunidade sobre as ações e serviços públicos de saúde; b) Participação da população, por intermédio de organizações representativas, na formação de políticas e no controle de ações governamentais na área de assistência social, em todos os níveis; c) Participação nos programas governamentais de assistência integral à saúde da criança e do adolescente e demais direitos à sua integridade; d) Participação comunitária do idoso; e) Exame e apreciação das contas dos municípios, postos à disposição durante sessenta dias, anualmente; f) Cooperação no planejamento municipal; g) Participação nos colegiados dos órgãos públicos em que sejam objeto de discussão e deliberação os interesses profissionais dos trabalhadores e empregados; h) Elaboração de iniciativa popular.

O estabelecimento de institutos que permitem a participação direta na população nos atos do Estado, aqui identificados como democracia semidireta por influencia da doutrina européia, especialmente suíça e francesa, guardam relação com o que os americanos chamam de legislação direta (*direct legislation*).

A rigor, os institutos que mais se destacam no tocante ao exercício da democracia semidireta, são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular para a apresentação de projetos de lei ao Poder Legislativo, ou seja, institutos que se referem à participação popular no processo legislativo.

No modelo híbrido de democracia anteriormente referido, o povo participa no processo legislativo, indiretamente, uma vez que este é protagonizado por seus representantes eleitos, seja no Congresso Nacional (deputados federais e senadores), na Assembléia Legislativa (deputados estaduais) ou nas Câmaras municipais (vereadores). Contudo, a Constituição de 1988 garante a participação direta de toda a sociedade no processo legislativo,

nos três âmbitos federativos de poder, através dos mecanismos previstos nos art. 14, I, II e II, art. 29, XII, art. 49, XV, art. 58, § 2º, II, e art. 61, § 2º.

Contudo, antes de discutir a natureza jurídica de cada um desses instrumentos, convém ressaltar a ambigüidade semântica que afeta tais termos, tendo em vista que por vezes são usados como se sinônimos fossem e, em outras oportunidades, são utilizados como espécies de um gênero comum.

Plebiscito se origina do latim, pela junção de *plebis* e *scitum*, sendo que em sua origem, ou seja, na Roma antiga, designava a decisão soberana da plebe, expressa em votos. Contudo, posteriormente, ao termo passou a ser utilizado para designar a formalidade para legitimar os cônsules investidos no poder supremo, como Pompeu e César, daí advindo o termo *cesarismos plebiscitário*. Já referendo vem de *ad referendum* e origina-se, na prática, em certas localidades suíças, desde o século XV (como Valais e Grisons), tendo como referencia consultas feitas à população, para que se tornassem válidas as votações nas Assembléias cantonais (Benevides, 1996). Dessa referencia, o sentido da palavra referendo passou a ser utilizado como sinônimo de consulta popular<sup>58</sup>.

Hodiernamente, apesar de indefinições teóricas e semânticas<sup>59</sup>, é possível afirmar que tanto referendo como plebiscito são entendidos como modos de expressão da opinião ou da vontade dos cidadãos, em votação livre e secreta, em relação a uma medida que foi ou poderá vir a ser adotada pelos poderes constituídos, no plano nacional ou local.

Em verdade, o critério para a utilização do referendo ou do plebiscito parece estar ligado não meramente à excepcionalidade da matéria tratada, mas ao momento da consulta, ou seja: antes ou após a adoção da adoção da política ou ato de governo.

---

<sup>58</sup> Maria Vitoria de Mesquita Benevides, na obra “A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular (São Paulo: Ática, 2006, p. 34), destaca que no sentido moderno, a ideia do referendo permanece associada à Revolução Francesa e os debates entre os defensores da soberania popular, inspirada em Rousseau, e os partidários da soberania nacional – entendida como soberania parlamentar – segundo a fórmula de Sieyès.

<sup>59</sup> . Norberto Bobbio, em sua obra “O Futuro a Democracia” faz referencia apenas ao termo referendo, não tratando do termo plebiscito, em consonância com a doutrina italiana que não faz referencia à palavra, o mesmo ocorrendo com várias Constituições, dentre elas a da Espanha e Itália. De igual modo, a palavra referendo é utilizada com mais ênfase nos Estados Unidos.

A Constituição de 1988 reforça a distinção entre o plebiscito e o referendo ao consagrar no art. 49, inciso XV, que cabe com exclusividade ao Congresso autorizar referendo e convocar plebiscito, deixando subtendida a noção de tempo em relação à manifestação popular pertinente à matéria.

Nesse passo, Benevides (1996, p. 40) ressalta:

O que distingue, a meu ver, referendo e plebiscito é a natureza da questão que motiva a consulta popular – se normas jurídicas ou qualquer outro tipo de medida política – e o momento da convocação. Quanto à natureza da questão em causa: o referendo concerne a normas legais ou constitucionais. Já o plebiscito concerne a qualquer tipo de questão de interesse público, não necessariamente de ordem normativa – inclusive políticas governamentais. Quanto ao momento da convocação: o referendo é convocado sempre *após* a edição dos atos normativos, seja para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais em vigor. O plebiscito, ao contrário, significa, sempre, uma manifestação popular sobre medidas *futuras* – referentes ou não à edição de normas jurídicas.

Por sua vez, Sgarbi (1999), a fim de diferenciar o referendo do plebiscito propõe uma diferenciação objetiva, sendo que o referendo tem incidência sobre matérias de cunho essencialmente normativo. Seu principal objetivo se circunscreve, portanto, na determinação da sorte da norma, *latosensu*, concretamente disposta, seja por proposição, seja no seu plano de vigência

Bonavides (2003, p. 288) – ao explicar a questão – adverte para a importância e natureza da matéria a ser tratada, ao destacar que o plebiscito, ao contrário do referendo, “é circunscrito a leis. Seria um ato extraordinário e excepcional, tanto na ordem interna como externa” Teria assim, por objeto, medidas políticas e matéria constitucional, que se referissem à estrutura “essencial” do Estado.

Contudo, o critério temporal ganha destaque na doutrina nacional, inclusive pela consonância com a Constituição Federal. Assim, Dallari (2009, p. 154) leciona que plebiscito

“consiste numa consulta prévia à opinião popular. Dependendo do resultado do plebiscito é que se irão adotar providencias legislativas, se necessário”.

Desse modo, a despeito dos demais entendimentos relacionados aos termos referendo e plebiscito, é possível afirmar com escopo em Silva (2009, p. 142).

“o plebiscito é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre aprovação de textos de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados; o referendo ratifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida; alguma vez fala-se em *referendo consultivo* no sentido do plebiscito, o que não é correto.

Além do mais, no âmbito nacional, as dúvidas em relação à questão foram devidamente dissipadas com o advento da lei federal que regulamentou tais institutos. A saber, a Lei Federal que regulamentou o art. 14, I, II e III da Constituição Federal, Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, conceituou o plebiscito e o referendo da seguinte forma (Art. 2º): Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Do mesmo modo, sentencia no parágrafo primeiro: O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. Já no parágrafo segundo discorre: O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Por sua vez, previsto no art. 14, II, o referendo constitui uma consulta popular de cunho normativo, quando a proposição ou norma já se encontra formulada. O referendo terá como efeito a constituição, revogação, conservação ou modificação da norma jurídica posta em deliberação. Este instituto possui maior utilização no âmbito internacional, sendo

comumente usado nos Estados Unidos para deliberação em relação a assuntos de natureza local, conforme nos adverte Benevides (1996, p. 41), ao ressaltar “que naquele país o referendo estadual existe em quase todos os Estados, sendo encaminhadas cerca de 10 mil proposições por ano, a maioria de nível local (proposições são as propostas iniciadas que não desembocam necessariamente em referendo)”. No mesmo sentido, Benevides (1996, p. 41), afirma que “referendos tem sido realizados e, diversos países europeus, após decisões do Parlamento, como Suécia (1954, 1957 e 1980), Dinamarca e Noruega (1972), Irlanda (1972), Áustria (1978), dentre outros”.

A nosso ver, as decisões exaradas em plebiscitos e em referendos são vinculativas, uma vez que representam o exercício da soberania popular (art. 14, *caput*). A Constituição não explicita os casos em que a consulta popular deve ser realizada, deixando para lei ordinária dispor sobre o assunto. A Lei n. 9.709/98 trouxe preceito genérico ao dispor que serão objeto de referendo e plebiscito as matérias de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. A redação eleita pela lei deixa margem para uma ampla utilização dos referidos instrumentos. Não obstante, não vincula o Parlamento a sua convocação, que ocorrerá somente se algum dos legitimados no processo legislativo (presidente, parlamentares e cidadãos, quando competentes) propuser a consulta popular, cabendo aos parlamentares avaliarem a sua conveniência, tudo nos termos do art. 49, XV.

Por fim, resta referir como forma de participação direta no processo legislativo a iniciativa popular para apresentação de projetos de lei, cujas disposições se encontram inseridas na Constituição Federal, nos termos dos art. 14, III, c/c art. 61, § 2º e art. 29, XIII.

Não obstante, a Constituição, ao instituir a iniciativa popular como forma de participação direta, criou em contrapartida mecanismos de difícil operacionalização no encaminhamento de projetos de lei pela iniciativa popular, uma vez que prescreve que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de

*Lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, § 2º).*

Se, no plano federal, a propositura de projeto por iniciativa popular é tarefa de difícil realização, a questão se apresenta no âmbito do Parlamento local sob outra ótica. A saber, as especificidades atribuídas aos municípios, pertinentes ao reduzido espaço geográfico (quando comparado aos planos Estadual e Federal), bem como, a redução dos coeficientes populacionais, propiciam a possibilidade concreta da utilização do mecanismo da iniciativa popular no âmbito da produção legislativa local, de forma mais apropriada.

No caso dos Municípios, a propositura popular de projeto de lei depende da manifestação de pelo menos, cinco por cento do eleitorado, na forma do art. 29, XIII da Constituição Federal. Nos Estados-membros, a iniciativa popular deverá ser regulamentada por lei (art. 27, § 4º).

A participação da população na formulação das leis, contudo, não se restringe à iniciativa popular, existindo mecanismos compatíveis com a participação, no âmbito do próprio processo legislativo. Assim, a Constituição prevê a prerrogativa das Comissões Parlamentares convocarem audiências públicas (art. 58, § 2º, II). Esta é uma maneira democrática das comissões temáticas convocarem a sociedade civil para discutir temas cujas matérias sejam de sua competência. As reuniões podem ser realizadas nos três âmbitos federativos, conforme as disposições dos regimentos internos de cada Casa Legislativa e propicia não só a possibilidade de intervenção na confecção da lei, mais contribui para dar legitimidade à política pública que daí derive, com repercussões na efetividade da ação estatal.

A realização de audiências públicas perante o Poder Legislativo Federal encontra previsão no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução n. 17/1989), na forma

do art. 255, que dispõe que cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

A realização da reunião pública, na forma do dispositivo citado, poderá ser proposta pelos membros da Comissão, assim como, a pedido de entidades interessadas da sociedade civil. Os membros da Comissão Parlamentar devem garantir que participem dos debates tanto defensores quanto opositores da matéria objeto da discussão pública, assim como autoridades, especialistas e demais pessoas interessadas.

A disposição constitucional, contida no art. 58, § 2º, II, é de extrema importância para a concretude do princípio democrático, uma vez que possibilita a interação, através do debate, entre os membros do Poder Legislativo e os cidadãos, de forma a aproximar os detentores do mandato representativo dos legítimos possuidores do poder.

### 3.3. O ESTATUTO DA CIDADE: CONSOLIDAÇÃO DE UM NOVO MODELO DE GESTÃO

A Constituição Federal de 1988 ao tratar da política urbana, nos termos dos arts. 182 e 183, estabeleceu as linhas gerais e diretrizes a serem executadas pelo Poder Público Municipal, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Essas diretrizes constitucionais foram regulamentadas com o advento da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”, que regulamentou os institutos referentes à política urbana. Dessa forma, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar as diretrizes constitucionais referentes à matéria, deu densidade jurídica aos princípios estatuídos como diretrizes gerais pelo legislador constituinte de 1988. Dentre as

determinações contidas no Estatuto da Cidade, se encontra a necessidade da elaboração do Plano Diretor, em cidades com mais de vinte mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

A Constituição Federal de 1988, através do art. 182, estabeleceu novo patamar para a compreensão da questão urbana, no âmbito jurídico-político, especialmente no reconhecimento da função social da propriedade urbana e, da necessidade da interferência da população no processo de planejamento urbano. Nesse sentido, conclui Fernandes (1998, p. 221):

A Constituição de 1988 reconheceu que o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas é certamente, um processo político, o qual deve definir os padrões e limites da exploração econômica da propriedade. Pela primeira vez, a população foi considerada, até certo ponto, como um agente político, e por conseguinte, agora se espera que a mobilização popular contra os grupos econômicos ocorra também dentro das esferas jurídica e institucional. Se o Estado foi confirmado como o promotor preferencial do processo de crescimento urbano, também foi reconhecido como um novo direito social – o *direito ao planejamento urbano*.

O Estatuto da Cidade teve como principais pontos, reafirmar a necessidade de um planejamento urbano voltado para o combate à especulação imobiliária, mediante uma aplicação da função social da propriedade<sup>60</sup> e firmando a gestão democrática da cidade como essencial ao pleno desenvolvimento das funções por ela exercidas.

---

<sup>60</sup> Maurício Balesdent Barreira, no tocante à função social da cidade, destaca que a Constituição Federal ao mesmo tempo em que inscreve o direito de propriedade entre os direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XXII), condiciona sua garantia ao cumprimento de uma função social (art. 5º, XXIII), ratificando essa determinação ao relacionar os princípios da ordem econômica (art. 170, II e III). Desse modo, leciona, “Estão, pois, os conceitos de propriedade e de função social agora amalgamados, não se concebendo um sem o outro. A função social não age, tal como os instrumentos urbanísticos, como elemento restritivo ou condicionador do livre exercício dos três elementos que compõem a propriedade, quais sejam, uso gozo e disposição” (...) “Incide, sim, sobre sua própria estrutura, qualificando-o, dando-lhe uma nova natureza intimamente vinculada ao Direito Público, ao cumprimento de objetivos que extrapolam os estritos limites dos direitos individuais. Tanto assim, que já não mais se admite a propriedade como mero instituto de direito civil, que remanesce nessa seara tão somente às relações civis a ela referentes. É nessa nova sistemática que a propriedade urbana é disciplinada no texto constitucional no capítulo referente à Política Urbana (art. 182, § 2º), que explicita que a função social dessa espécie de propriedade coincide com a da própria cidade: a ordenação desta, conforme as diretrizes inscritas no Plano Diretor. (Direito Urbanístico e o Município *in* Fernandes, Edésio. **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 22).

O Estatuto da Cidade, por certo, estabeleceu novo marco regulatório em relação à organização do espaço urbano, conforme referido por Leal (2003), revelando que a nova legislação vai ao encontro dos anseios da cidadania.

O ponto substancial pertinente ao Estatuto da Cidade diz respeito à adequação da política urbana aos princípios mais gerais da República, estatuídos no Título Primeiro, especialmente no tocante aos arts. 3º e 4º, que estabelecem “elementos vinculantes de quaisquer políticas públicas ou privadas, todas obrigadas com a construção de uma sociedade justa, de garantir o desenvolvimento nacional, de erradicar a pobreza, de promover o bem de todos” (Leal, 2003, p. 84).

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.275) prevê, em suas diretrizes gerais, para a ordenação urbana, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II), bem como, cooperação entre governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade (art. 2º, III), tudo em atenção aos interesses sociais. Nesse passo, estabelece a imposição de audiências do Poder Público Municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos, conforme referido no inciso XIII. No mesmo sentido, ao se referir aos instrumentos da política urbana no Cap. II, estabelece o controle social, garantida a participação da comunidade, movimentos e entidades da sociedade civil, quando tais instrumentos importarem em dispêndio de recursos (art. 4º, § 3º). De igual modo, ao se referir as operações urbanas consorciadas<sup>61</sup>, estabelece a necessidade de serem utilizadas formas de controle da operação, obrigatoriamente compartilhadas com representantes da sociedade civil (art. 33, VII).

---

<sup>61</sup> Conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de imprimir em determinada área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

O Estatuto da Cidade contempla inúmeros dispositivos que fazem referência ao processo de participação da população. Contudo, de forma mais direta, o Cap. IV (art. 43 a 45), trata especificamente da gestão democrática da cidade.

A tramitação do projeto que redundou na edição da Lei 10.257/2001 revela as dificuldades em implantar no Brasil um sistema de gestão democrática, com possibilidade concreta da população em participar das decisões em relação aos negócios do Estado e, em decorrência, de seu próprio destino. Como já referido, o Capítulo IV, trata da gestão democrática da cidade. Esse capítulo foi fruto de mobilização de movimentos sociais urbanos, em especial Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), que elaboraram a chamada Emenda Popular pela Reforma Urbana durante a Assembléia Nacional Constituinte (Grazia, 2001). Contudo, esse capítulo teve sua eficácia contida, já que ficou dependendo de regulamentação em lei. Nesse sentido, Fernandes (2002, p. 32/33) revela com propriedade a lenta trajetória da tramitação do que viria a ser o Estatuto da Cidade, ao recordar:

Foram precisos mais de dez anos de discussões, emendas e substitutivos de toda ordem para que o Projeto de Lei nº 5.788, originalmente proposto em 1990 pelo senador Pompeu de Souza –, que por sua vez era, pelo menos em parte, uma nova encarnação de diversos outros anteprojetos e projetos de leis discutidos ao longo de décadas, sendo que o Projeto de Lei nº 775/83 de autoria do Poder Executivo merece menção especial – fosse finalmente aprovado, e o texto final da lei revela todas as dificuldades do tenso processo de negociação e barganha que se deu entre diversos interesses existentes acerca da questão do controle jurídico do desenvolvimento urbano. Depois de aprovada pelo Congresso Nacional em 18 de julho de 2001, a nova lei foi encaminhada para sanção e/ou vetos do Presidente da República, e uma polêmica entre juristas foi imediatamente explorada, e mesmo fomentada, na imprensa nacional, por setores contrários à aprovação de vários dos princípios e instrumentos da nova lei, no sentido de argüir sua inconstitucionalidade e assim justificar o veto presidencial. No final desse processo, foram vetados apenas alguns dispositivos sobre questões específicas, mas a verdade é que a controvérsia jurídica não terminou.

Interessante é que o Projeto de Lei passou por três Comissões do Congresso Nacional (Comissão de Defesa do Consumidor, Meio-Ambiente e Minorias, Comissão de Desenvolvimento Urbano e Indústria e Comissão de Constituição e Justiça), chegando ao

Senado, que o aprovou por unanimidade, culminando com a sanção pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Contudo, o Capítulo da Gestão Democrática da Cidade só fora elaborado nas duas últimas Comissões acima informadas, submetido após a aprovação do Senado Federal (Grazia, 2001).

O Estatuto da Cidade estabelece uma nova concepção que rompe com o paradigma clássico quanto ao conceito de Administração Pública, conforme ressalta Leal (2003) ao afirmar que a teoria mais tradicional de Administração Pública, entende que ela serve – assim como o Direito Administrativo – às atividades estatais (executivas, legislativas e judiciais) e de governo. Desse modo, essa compreensão, está fundada numa pré-compreensão das funções e finalidades da Administração Pública, que segundo Leal (2003) se revela principalmente em uma forma hegemônica, incompatível para atender o alto grau de complexidade das demandas sociais contemporâneas.

Existe, portanto, uma nova concepção de Administração Pública que reforça a necessidade de legitimar a participação da sociedade incluindo novos atores (associações, lideranças de entidades profissionais, clubes de serviços, etc.), como elemento necessário ao pleno desempenho das funções sociais da cidade. Esse reconhecimento é estabelecido pelo poder público, através do próprio Ministério das Cidades, que em publicação denominada “Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos” (2005) reconhece a diretriz do Estatuto da Cidade no que pertine à participação da sociedade, pois declara que o Estatuto da Cidade abre possibilidades de romper, efetivamente, com a tradição de planejamento tecnocrático, descomprometido com a realidade social.

A perspectiva de que, mais do que uma mera enumeração de instrumentos para a gestão urbana o Estatuto da Cidade marca um novo tempo de relacionamento entre Estado e sociedade, é compartilhada por Fernandes (2001, p. 33) ao declarar:

Ao regulamentar o capítulo constitucional sobre política urbana, o Estatuto da Cidade confirmou, de maneira inequívoca, o Direito Urbanístico como ramo autônomo do Direito Público brasileiro. Em que pese a grande relevância dos novos instrumentos jurídicos e urbanísticos criados e/ou regulamentados pela lei federal, acredito que a importância maior do Estatuto da Cidade se deve principalmente ao marco conceitual por ele consolidado, que, se devidamente assimilado, deverá se tornar a referência central para a devida compreensão e interpretação das muitas e complexas questões jurídicas intrínsecas ao processo de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, bem como para dar suporte jurídico adequado às práticas de gestão urbana

Como forma de materializar o preceito constitucional referente à participação, bem como o disposto no art. 2º, incisos I e II, o Estatuto da Cidade trata da gestão democrática, de forma específica no Capítulo IV. Desse modo, o art. 43 estabelece que para garantir a gestão democrática deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Por sua vez, o art. 44, que trata da gestão orçamentária participativa, estabelece como imprescindíveis a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, sendo os referidos mecanismos, condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Por fim, o art. 45 prevê que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão incluir obrigatória e significativa participação popular e de associações para garantir o controle direto de suas atividades e pleno exercício da cidadania.

O novo paradigma esculpido pelo Estatuto da Cidade aponta para um modelo que supere a concepção formalista e burocrática de Administração Pública, visando estabelecer um modelo “mais preocupado com a legitimidade material de suas ações” (Martins Júnior, 2005, p. 238), cuja essência reside no direito à informação e no pluralismo. Justamente por isso a transparência administrativa é tão importante e está vinculada à participação, mediante a utilização de instrumentos como audiências e consultas públicas, publicidade e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações quando da elaboração do Plano Diretor,

dentre outros, além da fiscalização da correta execução orçamentária e das diretrizes do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

Conforme já referido em capítulo anterior, a Constituição Federal prevê como instrumentos de participação popular o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular para apresentação de projetos de lei, além da previsão da existência de Órgãos Colegiados com atuação em vários setores. Contudo, o Estatuto da Cidade estabelece novos mecanismos e instrumentos para efeito de participação no planejamento e gestão da cidade, em conformidade com a previsão constitucional (art. 1º, § Único) e com o novo modelo de Administração Pública em consonância com o Estado Democrático de Direito.

Assim, o art. 43 do Estatuto da Cidade lista os novos mecanismos de participação, assim referidos: 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 três níveis da Federação; IV. Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.<sup>62</sup>

Os primeiros elementos listados pelo Estatuto da Cidade se referem aos Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis municipal, estadual e nacional. Tais órgãos, também chamados de conselhos, se caracterizam pela existência de uma via institucional de diálogo direto sobre temas relacionados à política urbana entre representantes da sociedade e do governo. Contudo, a estruturação, composição, finalidades e demais características operacionais, serão estabelecidos por lei específica, em decorrência da autonomia dos vários entes federativos. Por certo, a atuação desses colegiados apresentara níveis diferenciados de

---

<sup>62</sup> O inciso V, existente no projeto aprovado pelo parlamento, previa como mecanismos o referendo popular e o plebiscito, mas foi vetado. Nas razões do veto o Presidente da República argumentou que “tais instrumentos de exercício da soberania popular estão disciplinados na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1988, que, em seu art. 6º, admite a sua convocação por parte de Estados e Municípios, na forma determinada pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. Há, portanto, no ordenamento jurídico pátrio, permissivo legal para a utilização desses instrumentos por parte dos Municípios, desde que observados os ditames da Lei Orgânica Municipal, instrumento constitucionalmente habilitado a regular o processo político em âmbito local. Instituir novo permissivo, especialmente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a lei nº 9.709, de 1998, já autorizou a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios”.

força política, dependendo da conjuntura existente quando de sua regulamentação, o que reforça a necessidade da atuação mais vigilante por parte da população, visando que esse significativo instrumento, não seja relegado a um mero papel expectador em relação à política urbana.

O surgimento dos chamados “Conselhos” resulta da adoção de nova perspectiva em relação ao perfil do Estado Brasileiro, que reconhece (art. 1º, § único da Constituição Federal) a democracia participativa como instrumento para exercício da soberania popular, em direção ao Estado democrático de direito. Essa nova perspectiva de democracia é, assim, resultado de uma nova concepção formulada pela Constituição de 1988. Desse modo, Bucci (2010, p. 340) discorre que

A previsão de órgãos colegiados de política urbana é uma decorrência da *fase processual* da regra da gestão democrática, ao mesmo tempo em que é consequência do processo que levou à aprovação do Estatuto da Cidade, com a participação significativa de organizações não governamentais – ONGs e setores populares. Em várias áreas ligadas aos direitos sociais, os conselhos de políticas integram uma *nova institucionalidade democrática*” do Brasil pós-democratização e pós-Constituição de 1988, que combina elementos de democracia representativa e participativa, dando margem ao surgimento de um público não-estatal e de um privado não-mercantil.

A existência dos conselhos como instrumentos de participação direta decorre das disposições da Constituição de 1988, que criou ou permitiu a autorização de conselhos para intervir nas políticas públicas em diversas áreas sociais, dentre elas a saúde <sup>63</sup>(Conselho Nacional de Saúde, Lei 8.142 de 1990), assistência social (Conselho Nacional de Assistência Social, Lei Federal nº 8.742 de 1993), criança e adolescente (Conselho Nacional da Criança do Adolescente – CONANDA, Lei Federal 8.242 de 1991), portadores de deficiências, idosos, etc., e também na área ambiental (Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA). Nas

---

<sup>63</sup> No caso da Saúde, a existência do conselho é obrigatória e condição necessária para ser efetuado o repasse de verbas para o setor.

áreas referidas, de igual forma, funcionam também conselhos nas demais unidades federativas, ou seja, no plano estadual e no plano municipal (Bucci, 2010).

Para Dias (2010, p. 369), os Conselhos constituem órgãos colegiados e instituem mecanismos participativos para “assegurar a participação política dos cidadãos no processo de criação, implementação de políticas públicas e fiscalização das ações do poder público no que diz respeito à gestão dos assuntos urbanos”. Por certo, a existência dos Conselhos – no âmbito municipal – decorre do preceito constitucional materializado no art. 29, XII que estabelece a cooperação das associações representativas da sociedade no planejamento municipal.

Três questões se apresentam em relação aos Órgãos Colegiados: Primeiro a utilização e critérios claros e transparentes para a eleição de membros que irão compor o colegiado, o que por certo ensejaria a independência dos integrantes em relação à administração. Segundo, a existência de uma estrutura mínima (operacional) para o exercício de suas atribuições. Por fim, ponto crucial para resguardar a importância dos conselhos é a garantia do caráter deliberativo das decisões tomadas. Essa última condição – caráter deliberativo – depende da configuração da lei que instituir os conselhos, em cada unidade federativa.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> . A Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, ao tratar do órgão colegiado no âmbito federal, atribuiu ao mesmo um caráter consultivo e também deliberativo, ao assim dispor: “Art. 10. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências:

- I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;
- II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;
- IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
- V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e
- VI - elaborar o regimento interno.

Art. 11. O CNDU é composto por seu Presidente, pelo Plenário e por uma Secretaria-Executiva, cujas atribuições serão definidas em decreto.

Parágrafo único. O CNDU poderá instituir comitês técnicos de assessoramento, na forma do regimento interno.

Art. 12. O Presidente da República disporá sobre a estrutura do CNDU, a composição do seu Plenário e a designação dos membros e suplentes do Conselho e dos seus comitês técnicos.

Art. 13. A participação no CNDU e nos comitês técnicos não será remunerada.

Art. 14. As funções de membro do CNDU e dos comitês técnicos serão consideradas prestação de relevante interesse público e a ausência ao trabalho delas decorrente será abonada e computada como jornada efetiva de trabalho, para todos os efeitos legais.

A existência dos Órgãos Colegiados implica em maior proximidade entre a população e os Órgãos Estatais, especialmente no que se refere à Administração Pública, tornando o poder público permeável às demandas sociais, fazendo com que os destinatários das políticas públicas também possam influenciar no momento de sua elaboração. Esse modelo permite o diálogo entre os gestores institucionais e os demais atores sociais, com repercussões amplamente vantajosas para as partes.

Convém destacar que o Estatuto da Cidade fala em Conselho Governamental e não em Conselho Popular. A distinção entre as duas modalidades é de importância significativa, pois os Conselhos Governamentais são compostos pela participação de representantes do governo e da sociedade, de forma paritária, enquanto os Conselhos Populares são compostos de forma exclusiva pela coletividade. O Estatuto da Cidade faz referência unicamente aos Conselhos Governamentais, sendo eles de instituição obrigatória pelos municípios.

Numa melhor distinção dos dois Conselhos, esclarece Liana Portilho Mattos (2002. p. 308):

A distinção entre os conselhos populares e os conselhos governamentais é feita, sobretudo, em relação à sua composição, sendo que os primeiros são formados apenas por representantes da sociedade civil, enquanto os segundos mesclam componentes do Poder Público e da sociedade. Os conselhos populares são autônomos por natureza, ao contrário dos conselhos instituídos pelo governo, que necessitam lutar para conquistar sua autonomia em relação ao próprio governo.

A composição paritária dos conselhos, referida pela lei, significa em verdade, que os conselhos são instancias não somente comunitárias e não somente estatais, possibilitando o diálogo entre as duas esferas. Contudo, conforme adverte Dias (2010, p. 371), paridade não deve se apresentar apenas de forma numérica, pois

A paridade é tema relacionado à questão da igualdade, à existência de iguais oportunidades para adquirir informações, igual possibilidade de formação e capacitação técnica, igual disponibilidade de tempo para os integrantes do conselho. A paridade legal diz respeito também à simetria entre representantes. Significa dizer que para haver igualdade entre os membros

do conselho, para que possa haver uma verdadeira democracia deliberativa, é necessário que todos tenham, em igualdade de condições, tempo disponível, equipamentos, informações, assessoria técnica.

De igual modo, é necessário que os representantes da população nos conselhos<sup>65</sup> possam intervir nas discussões e decisões de forma atuante e eficaz, para que não sejam meros espectadores do processo, meras figuras decorativas, sem capacidade de intervenção consistente. Daí decorre a necessidade de capacitação dos conselheiros, para que os mesmos possam ter mínimos conhecimentos em relação às questões cruciais para a adoção de políticas públicas, como orçamento, organismos estatais, legislação básica, dentre outros.

Outro ponto referido pelo Estatuto da Cidade diz respeito aos debates, audiências e consultas públicas, conforme referido no inciso II, do art. 43, do Estatuto da Cidade. Esses instrumentos guardam pertinência com a necessária fiscalização que deve ser exercida pelo povo, em relação aos assuntos do Estado e, por outro lado, com a nova perspectiva do processo administrativo em um regime democrático.

As espécies de aferição da vontade popular, sob as formas de debates, audiências e consultas públicas, visam consolidar uma posição em relação a uma matéria específica, no afã de convergir para o processo decisório. Desse modo, esses instrumentos objetivam superar a antiga noção de procedimento (sequência ordenada de atos visando a um fim) para possibilitar a adoção do conceito de processo<sup>66</sup>, onde se presume a existência do contraditório. Nesse sentido, Bucci (2010, p. 345), revela a tendência mundial com relação ao tema, ao afirmar:

---

<sup>65</sup>Atualmente, o ConCidades é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui, ainda, 09 observadores representantes dos governos estaduais, que possuem Conselho das Cidades, em sua respectiva unidade da Federação.

<sup>66</sup>Essa perspectiva já era afirmada pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Dispõe o Art. 1º, que esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. Nesse passo, a participação se concretiza pelo direito de acesso ao processo (art. 2º, XII e 3º, II) e a previsão de audiências e consultas públicas (art. 31 e 34), bem como, pelo dever de publicidade mediante a divulgação oficial dos atos administrativos (art. 2º, V e 46). O grau mínimo de informação, exigido pela lei, diz respeito à comunicação dos atos do processo ao interessado para ciência da decisão ou intimação quanto à diligências (art. 26), enquanto o grau máximo se estabelece pela ampla divulgação oficial prévia a realização da audiência pública e da consulta pública (art. 31 a 33).

A valorização do processo administrativo, conferindo relevo e forma jurídica à participação dos cidadãos na Administração Pública, é tendência que se verifica no mundo inteiro (v., por exemplo, nos EUA, o *Administrative Procedure Act*, 1946; em Portugal, o Código de Procedimento Administrativo, Decreto-lei 442/1991; e na Espanha, a Lei do Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, Lei 30/1992). No direito administrativo europeu, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) considera a audiência pública como “princípio procedimental inerente ao Estado de Direito.

Os debates, audiências e consultas públicas, possibilitam que se exercitem os princípios administrativos inerentes à publicidade dos atos administrativos, que ensejam a transparência das ações desenvolvidas pelo poder público e, por conseqüência, a possibilidade da população em fiscalizar tais ações e programas. Nesse passo, é possível associar a utilização dos referidos mecanismos, como forma de dar cumprimento a princípios constitucionais, mais precisamente no tocante ao disposto no art. 5º, inciso XXXIII (direito de todos em receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesses coletivos ou gerais) e ainda no que se refere ao princípio da publicidade, nos termos do art. 37. De igual modo, é possível associar, como já referido, tais instrumentos de caráter participativo ao princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV e o da ampla defesa (art. 5º, LV), dentre outros.

Contudo, não basta a simples realização desses mecanismos para que a participação democrática se estabeleça. É necessário dotar a população de instrumentos que a capacitem a decidir de forma serena, responsável e qualificada em relação aos temas propostos. Caso contrário, a mera presença da população em debates, audiências e consultas públicas, apenas serviriam para legitimar a adoção de políticas públicas sem relação aos reais anseios populares mais consistentes. Essa perspectiva reforça a necessidade de possibilitar a construção de uma democracia onde o povo possa ter as mínimas condições materiais para a vida com dignidade inerente ao ser humano, já que a debilidade física, o desemprego e o baixo nível de formação educacional, contribuem para desqualificar essa participação.

Visando evitar a realização dos debates, audiências e consultas públicas, como mero mecanismo formal, é necessário associar aos instrumentos referidos a um processo de formação e de acesso à informação. Essa preparação deve possibilitar aos atores populares, a autonomia do pensamento e de ação, sem os quais não é possível exercer a cidadania de forma livre e responsável.

De forma muito geral a doutrina, em especial Liana Portilho (2002), vem ressaltando a distinção entre os debates e as audiências públicas. Os debates seriam processos de escuta da população, para que se apure qual a manifestação da mesma em determinado tema, objetivando a melhora da ação pública em relação ao assunto. Por sua vez, as audiências públicas representariam uma intervenção de maior monta, incorporando ao mesmo tempo a deliberação e a construção da ação do município, desde a origem.

As consultas públicas guardam relação com o referendo e o plebiscito, na essência. Contudo, à consulta pública prescindiria de autorização por parte do Poder Legislativo, para que o Poder Público operasse o processo de consulta. Enfim, se trata de uma sondagem realizada pela administração para sentir a inclinação e aquiescência da população em relação à determinada matéria.

A natureza e as espécies de matérias a serem submetidas à discussão pública, mediante debates, audiências e consultas públicas, serão disciplinadas por cada município, tendo em vista a remessa da regulamentação do assunto à legislação municipal. Justamente por isso é necessário que os setores populares, mediante as organizações e lideranças no âmbito do município, atentem para a importância do acompanhamento da elaboração da lei municipal que irá regulamentar a utilização de tais institutos. Nesse sentido, Bucci (2010, p. 347) discorre:

Evidentemente, tais hipóteses devem ser abrangentes, compreendendo todo ato urbanístico que possa gerar conseqüências sobre direitos individuais, coletivos ou difusos dos habitantes da cidade, sob pena de se negar eficácia

ao art. 43, II, do Estatuto da Cidade. Considerando a diretriz do art. 2º, XIII (“audiência do Poder Público Municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído ou a segurança da população”), nas situações em que haja efeito danoso ao meio ambiente ou à segurança da população a audiência pública deve ser considerado requisito necessário, cuja falta acarretará a nulidade do processo.

Os instrumentos listados no inciso II, do art. 43, do Estatuto da Cidade, têm sido amplamente utilizados em diversos municípios, tendo em vista os inúmeros debates e audiências públicas realizadas para discussão de matérias de interesse urbanístico geral. No caso de Belém, quando da elaboração do Plano Diretor Urbano, a audiências pública foi o mecanismos mais utilizados pelo Poder Público, com diversas reuniões realizadas em distintos bairros e distritos. Não obstante, é preciso ter em mente que a realização das audiências públicas, não pode se constituir no único instrumento a ser utilizado, tendo em vista, por um lado, não vulgarizar o instrumento gerando pouco interesse da população no decorrer do tempo e, por outro, para que sejam respeitados os interesses das minorias, em atendimento ao princípio do pluralismo instituído na Constituição Federal.

O terceiro mecanismo listado pelo art. 43 do Estatuto da Cidade, diz respeito às Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. Para Bucci (2010, p. 349) “As conferências devem ser vistas 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”.

As conferências relacionadas a assuntos de natureza urbana são espaços onde se debatem de maneira ampliada e sistemática a realidade das cidades, tendo como base a possibilidade de discutir a questão urbana de forma a interligar todas as vertentes, como por exemplo, moradia, ocupação irregular do espaço público, transporte, saneamento básico, proteção ambiental, acesso à educação e saúde e outros assuntos de interesse da população.

Esse mecanismo já é utilizado com sucesso em outros campos ligados aos direitos sociais. Dentre eles, é possível destacar as conferências relacionadas ao sistema de saúde pública, regulado no âmbito do direito positivo pela Lei 8.142/1990, que prevê em seu art. 1º, as Conferências de Saúde como instâncias colegiadas, que se reunirão a cada quatro anos, com representação dos vários segmentos sociais, para propor as diretrizes para a formulação dos programas de saúde. De igual modo, as políticas públicas nos campos dos direitos relacionados à Criança e Adolescente e, no tocante à Assistência Social, são definidas e abalizadas pelas respectivas conferências.

Com a criação do Ministério das Cidades, a realização de Conferências foi estimulada, inclusive com a realização das conferências nacionais.<sup>67</sup>

<sup>67</sup>Ermínia Maricato e Orlando Alves dos Santos Junior produziram o texto denominado “DOSSIÊ: Conferências Nacionais - Uma política urbana participativa (Teoria e Debate nº 66 - abril e maio de 2006, *site* da Fundação Perseu Abramo: <http://www.fpabramo.org.br/conteudo/dossie-conferencias-nacionais-uma-politica-urbana-participativa>, acesso em 05/06/2010), no qual discorrem sobre o histórico das conferências no plano nacional: “A primeira Conferência Nacional das Cidades foi realizada de 23 a 26 de outubro de 2003, em Brasília, com o tema “Cidade para Todos” e o lema “Construindo uma política democrática e integrada para as cidades”. Participaram 2.510 delegados, divididos por segmentos sociais assim distribuídos: gestores, administradores públicos e legislativos, envolvendo o governo federal, os governos estaduais e municipais e o Distrito Federal, 40% (20% para o nível municipal, 10% para o estadual e 10% para o federal); movimentos sociais e populares, 25%; ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, 7,5%; trabalhadores, através de suas entidades sindicais, 10%; empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 7,5%; e operadores e concessionários de serviços públicos, 10%. Apesar de o Ministério das Cidades, então recém-criado, ainda estar se estruturando e de um calendário preparatório apertado, a convocação da primeira Conferência alcançou um alto grau de mobilização no âmbito dos municípios e estados. Tal mobilização pode ser evidenciada pelo fato de ter sido precedida de 1.427 conferências municipais, 185 conferências regionais – o regimento facultava a opção pela realização de conferências conjuntas para os municípios de uma mesma região –, totalizando 3.457 municípios de todos os estados da Federação. Além disso, 26 governos estaduais, dos 27 existentes, convocaram conferências. No total, mais de 300 mil pessoas participaram desse processo, o que expressa o grande interesse da sociedade em debater a política urbana. Aberta pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Conferência avaliou cerca de 3.850 propostas originárias das conferências municipais e estaduais. Foram aprovados princípios, diretrizes, objetivos e ações da política nacional da política urbana; as atribuições, a estrutura de funcionamento e a composição do Conselho das Cidades; e as diretrizes, os objetivos e as ações das políticas específicas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade e trânsito. Por fim, ainda na Conferência foi eleito o Conselho das Cidades, formado por 71 membros e 27 observadores. A Segunda Conferência Nacional das Cidades foi realizada em Brasília entre 30 de novembro e 3 de dezembro de 2005, dessa vez com o lema “Reforma urbana: cidades para todos” e o tema “Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. Analogamente à primeira edição, a segunda foi antecedida de conferências municipais, regionais e estaduais. Foram realizadas conferências em todos os 27 estados – em dois deles, convocadas pela sociedade civil organizada. Com a participação de 1.820 delegados e 410 observadores, a Segunda Conferência avançou na discussão da PNDU ao estabelecer as bases de um projeto nacional que promova o direito à cidade, o desenvolvimento social, econômico e ambiental, o combate à desigualdade social, racial, de gênero e regional; diretrizes e instrumentos de integração das políticas urbanas, através das políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade; diretrizes e prioridades para a cooperação, a coordenação e a articulação de ações intergovernamentais; a garantia da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos; e diretrizes e orientações que garantam a aplicação dos investimentos públicos no enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais. Definiu ainda que a PNDU deve conter um Sistema Nacional de

Importa ressaltar, que as Conferencias tem como inegável contribuição, a possibilidade de juntar em um mesmo espaço físico e político, os diversos atores envolvidos com a questão urbana, como representantes de entidades populares e associativas urbanas, segmentos empresariais, entidades de trabalhadores e demais partícipes do processo político, ensejando o debate e as possíveis convergências pactuadas no cenário urbano.

Questão fundamental no tocante às Conferencias, é a natureza jurídica de suas deliberações, ou seja, se tem natureza vinculante ou mera referencia a ser observada pelo Poder Público. Naturalmente que a questão deve ser esclarecida quando da confecção da Lei Municipal regulamentadora. Contudo, a criação do instrumento no âmbito da Lei nº 10.257/2001 visa materializar os princípios constitucionais referentes à política urbana (art.182) e especialmente o princípio da soberania popular (art. 1º, § único), o que enseja a necessidade de entender as deliberações das conferencias sobre esse prisma e não como mero discurso opinante.

Por fim, o Estatuto da Cidade lista como instrumento para o exercício da participação a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

---

Desenvolvimento Urbano estruturado nas várias esferas da Federação, por meio de instâncias de representação do poder público e da sociedade civil, visando o controle social e a articulação das políticas setoriais do desenvolvimento urbano – expressas por conferências, conselhos, fóruns de integração setorial e fundos voltados para o desenvolvimento urbano. Outro aspecto a ser destacado é que a Segunda Conferência consolidou o Conselho Nacional das Cidades, elegendo sua nova composição, agora com 86 membros, assim distribuídos: poder público federal (16); poder público estadual (9); poder público municipal (12); movimentos sociais e populares (23); entidades empresariais (8); entidades sindicais e trabalhadores (8); entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas (6); e ONGs (4). Além destes, o Conselho contará com 9 observadores dos estados, garantindo a presença de todas as unidades da Federação. Eleito no processo das conferências, o Conselho Nacional das Cidades debateu e aprovou importantes resoluções. Entre elas destacam-se os seguintes temas: política nacional de habitação; política nacional de saneamento ambiental; política nacional de mobilidade, transporte e trânsito; campanha do plano diretor participativo; programa de regularização fundiária e revisão da legislação existente; e o programa nacional de capacitação para a PNDU. Um marco nesse processo foi a aprovação da mencionada Lei nº 11.124, que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005, treze anos após o Projeto de Lei, de iniciativa popular, ser entregue ao Congresso Nacional.” No referido texto, Maricato e Gomes destacam a pouca cobertura da imprensa e o pouco compromisso dos demais segmentos governamentais (Ministérios) em relação às Conferencias.

A Constituição de 1988, ao enumerar os meios para o exercício da soberania popular (art. 14, III), estabeleceu a iniciativa para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, no âmbito nacional, mediante a propositura pelo elevado quorum de 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores em cada um deles, segundo o parágrafo 2º do artigo 61. O quorum mínimo exigido é reconhecidamente elevado, tendo em vista as continentais dimensões do país e, especialmente, o contingente populacional que faz com que o Brasil seja uma das nações mais populosas do planeta. Essa constatação pode ser evidenciada pelo exíguo número de projetos de lei que chegaram ao Congresso Nacional. (Portilho, 2002).

De igual modo, no âmbito do município, a exigência igualmente se apresenta, trazida pelo disposto no artigo 29, inciso XIII, que, tendo estabelecido a possibilidade da iniciativa popular para projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, impôs por outro lado a concordância de pelo menos cinco por cento do eleitorado como condição para viabilizar a iniciativa. Ocorre, entretanto, que a redação do aludido inciso XIII, permite ainda ao município, ampliar o quorum – já elevado – de 5%, já que a expressão usada no texto constitucional fala em *pelo menos 5%*, dando margem para ampliação através da lei local que objetiva regulamentar a matéria.

De todo modo, o Estatuto da Cidade ao inserir como condição para garantir a gestão democrática da cidade o mecanismo da iniciativa popular para projetos de lei visando planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, consagra esse importante instrumento do exercício da soberania popular. Contudo, é necessário que os defensores do planejamento e gestão democrática da cidade fiquem atentos para o processo de regulamentação da lei, no âmbito dos municípios, tendo em vista a possibilidade sempre presente das Câmaras Municipais em criar mecanismos complexos e formalmente rígidos (inclusive no tocante à

ampliação do quorum mínimo exigido), que possam impedir, na prática, o exercício da participação no âmbito da produção legislativa.

A importância desse mecanismo é relevante, especialmente se atentarmos para o número de matérias que por exigência da Lei 10.257/2000, precisam de aprovação legislativa.

Nesse sentido, Bucci (2010, p. 350), leciona:

Destaque-se no Estatuto da Cidade a quantidade de matérias que dependem de aprovação em lei, especialmente o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5º) o IPTU progressivo (art. 7º), o direito de preempção (art. 25, § 1º), a outorga onerosa do direito de construir (art. 30), as operações urbanas consorciadas (art. 32) e a transferência do direito de construir (art. 35) e a obrigatoriedade do Estudo de Impacto de Vizinhança, nas hipóteses do art. 36. A maioria desses dispositivos depende também da previsão no plano diretor. (...) Rigorosamente, essa previsão não altera a situação já facultada pela Constituição. O que importa considerar é que, não se tratando de matéria de lei reservada à iniciativa do Poder Executivo, a iniciativa popular terá possibilidade de propor os textos em lei em diversas modalidades de intervenções urbanísticas.

Essa nova perspectiva trazida ao ordenamento jurídico pelo Estatuto da Cidade pelo inciso IV do art. 43 (planos, programas e projetos), se contextualizada com os demais dispositivos da Lei 10.257/2001, ou seja, inserida em uma leitura sistemática da lei, pode possibilitar um considerável ganho no tocante à participação popular. Nesse passo é que se enquadra a hipótese do art. 35, III, do Estatuto da Cidade, no que concerne a possibilidade de iniciativa popular de programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, revelando, assim, a possível intervenção em uma área onde os interesses da população, especialmente as camadas mais desprotegidas, são cruciais, tendo em vista o atual quadro sócio-espacial das cidades brasileiras. Do mesmo modo se insere o disposto no art. 48, em relação aos programas e projetos de interesse social. Novamente, a eficácia desses dispositivos tem relação com a

forma pela qual a matéria seja tratada pelo Legislativo Municipal, quando da elaboração da lei regulamentadora.

Por fim, o Estatuto da Cidade fala da gestão democrática das Regiões Metropolitanas. A disposição consta do art. 45. Contudo, esse dispositivo parece invocar pela participação popular, uma vez que não estabelece os mecanismos e instrumentos a serem utilizados para o efetivo exercício dessa atuação. Em verdade, o que consta do texto legal é a referencia de que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão “obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da sua cidadania”. Desse modo, a questão fica reservada à futura lei regulamentadora.

O Brasil adota como forma de Estado o sistema de federalismo cooperativo (Silva, 2009), tendo em vista que os entes federados possuem competências comuns e concorrentes (arts. 23 e 24 CF). Nesse sentido, União, Estados e Municípios atuam na preservação do meio ambiente, cabendo ao município o ordenamento territorial (planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, nos termos do art. 30, VIII. A Constituição de 1988 repassou para os Estados-Membros o poder discricionário de criar as regiões metropolitanas, como unidades territoriais, envolvendo um conjunto de Municípios, tendo como parâmetro o fluxo de pessoas, mercadorias e outros aspectos relacionados ao fenômeno da conurbação<sup>68</sup> e interação entre Municípios, revelando uma necessária relação envolvendo repercussões de caráter geográfico, econômico, ambiental e urbanístico.

Nessa perspectiva, a CF atribuiu ao Estado a iniciativa de referente à solução dos problemas metropolitanos, conforme ressaltam Prudente e Lomar (2006, p. 183):

---

<sup>68</sup> Aglomeração formada por uma cidade e suas cidades satélites.

O legislador constituinte atribuiu, portanto, ao Estado Federado a responsabilidade pela solução dos problemas metropolitanos, no âmbito de sua competência residual, mediante a integração do planejamento, da organização e da execução de funções públicas de interesse comum ao Estado Federado e aos Municípios agrupados nesta unidade territorial. Embora a responsabilidade seja estadual, a Constituição Federal estabeleceu, implicitamente, que o seu exercício deveria ser compartilhado com os Municípios da região metropolitana. De fato, a criação de unidades territoriais, como as regiões metropolitanas poderia ser efetuada pelo Estado Federado como instrumento de descentralização coordenada de suas ações independentes da autorização constitucional, conota exatamente o exercício dessa responsabilidade de modo compartilhado com os Municípios da região metropolitana, porque somente assim será possível integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.

Alguns Estados da Federação já vem regulamentando a matéria, estabelecendo as regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Belo Horizonte<sup>69</sup>). Esses Estados estabelecerem Conselhos Deliberativos como instrumentos integrantes da gestão dos referidos espaços.

Não obstante a possibilidade de estabelecer um mecanismo de planejamento e gestão das regiões metropolitanas, a execução da medida vem, na prática, encontrando muitas resistências. Matos (2002, p.327), ressalta que essas dificuldades se estabelecem pelo “exacerbação do sentimento municipalista em embate com a construção de um projeto regional”, pela dificuldade de financiamento de órgãos gestores de regiões metropolitanas e, sobretudo, “a ausência no plano constitucional, de um tratamento jurídico-institucional” que insira as regiões metropolitanas na Federação brasileira.

A perspectiva de intervenção democrática no processo de planejamento e gestão das regiões metropolitanas, prevista no art. 45 do Estatuto da Cidade, não vem se materializando, devido – além dos fatores já referidos – pela forma abstrata pela qual o conceito de região

---

<sup>69</sup> No Rio de Janeiro a regulamentação se deu através da Lei Complementar Estadual nº 64/90, que criou o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em Minas Gerais a regulamentação se firmou através da Lei Complementar Estadual nº 26/1993, que estabeleceu a política de regionalização pertinente à Região Metropolitana de Belo Horizonte, onde foi criada a Assembléia Metropolitana da Região de Belo Horizonte. Em Pernambuco, através da Lei Complementar Estadual nº 10/1994, foi regulamentada a Região Metropolitana do Recife e criado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife. Já em São Paulo a organização se deu através da Lei Complementar Estadual nº 760/1994, que fixa as diretrizes para a organização regional.

metropolitana é absorvido pela população, parecendo algo distante e dissociado de sua realidade. Contudo, é fato cediço que a tendência atual é justamente o enfrentamento das questões urbanas de modo amplo, ultrapassando os conceitos formais de Municípios como entes políticos dissociados de uma realidade econômica e social que envolve necessariamente os municípios vizinhos, inclusive pela existência de dificuldade prática em delimitar os contornos físicos das cidades, bem como, tendo em vista a repercussão dos problemas que ultrapassam os limites territoriais dos municípios (saneamento, coleta e destinação de lixo, transporte, etc.).

Por outro lado, característica marcante das grandes cidades brasileiras é a existência de cidades satélites onde, em geral, residem as populações de menor renda. Relegar essas áreas, excluindo-as do planejamento e gestão integradas, significa, de igual modo, fomentar a exclusão e a desigualdade sociais, apostando em um modelo que já se mostrou falido e inoperante. Nesse sentido, Fernandes (1998, p. 4) destaca que, “mais do que nunca, as tensões entre os setores formal e informal, bem como aqueles entre a *cidade legal* e a *cidade ilegal*, tem vindo à luz. Novas práticas sociais, e novas relações entre Estado e sociedade, tem sido forjadas diariamente nas áreas urbanas”.

A gestão democrática das regiões metropolitanas – se operada criteriosamente – pode igualmente influenciar na solução dos habituais e insolúveis problemas de competência para execução dos serviços e ações públicas, sempre elencados pelos gestores para protelar a execução de serviços e obras públicas em áreas de fronteiras físicas entre municípios integrantes de uma mesma região.

#### 3.4 A PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL, NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E NO ORÇAMENTO ANUAL: A IDEIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

As políticas públicas são definidas em vários níveis. Contudo, sua viabilidade depende da destinação de recursos para a materialização dos programas e projetos públicos. Desse modo, a gestão orçamentária transparente é imprescindível, não apenas para viabilizar o acompanhamento e a fiscalização das contas públicas, como também possibilitar a intervenção da população no próprio projeto de elaboração desses instrumentos, ou seja, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual<sup>70</sup> (art. 165, CF).

A intervenção popular no controle da gestão orçamentária é ponto essencial para viabilizar o discurso da participação da população nos negócios do Estado, tendo em vista as questões econômicas e financeiras que envolvem a execução dos programas e projetos governamentais. Sem a designação de recursos, as políticas e ações eleitas pela população mediante os diversos instrumentos participativos, carecem de viabilidade e pode tornar letra morta todo o discurso da democracia participativa. Daí a necessidade de viabilizar mecanismos para a participação popular na elaboração dos projetos referentes ao sistema de finanças públicas.

Essa perspectiva, da gestão orçamentária participativa já é igualmente contemplada na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>71</sup>, bem como, já resultou em experiências referentes ao orçamento participativo em capitais como Porto Alegre, Belo Horizonte e Belém.

Os mecanismos adotados por alguns municípios, contudo, impõem limitações ao exercício desse controle, tendo em vista que o debate público não se estabelece com a totalidade do orçamento, mas sim, em percentuais e áreas definidas, como, por exemplo, 5% do orçamento. Por outro lado, a não execução das prioridades democraticamente escolhidas pela população, desestimula o processo e enfraquece a participação popular. Daí a

---

<sup>70</sup> Plano Plurianual: lei que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração para as despesas de capital e programas de duração continuada, com prazo de vigência de aproximadamente cinco anos. Lei de Diretrizes Orçamentárias: contém as metas e prioridades da administração Pública, as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Orçamento anual; Lei Orçamentária anual: fixa a despesa e estima a receita para o exercício financeiro de um único ano, compreende o orçamento fiscal referente aos poderes (no caso do Município os Poderes Executivo e Legislativo) e envolve órgãos da administração direta e indireta, incluindo fundações instituídos pelo poder público.

<sup>71</sup> Art. 48, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

necessidade de compatibilizar a execução das políticas públicas – inclusive pode determinação legal – com o planejamento proposto pelas leis que balizam as finanças públicas: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Comumente são invocados para a não execução das disposições das leis referidas, os princípios da conveniência e oportunidade administrativas. Mesmo atentando para o fato de que o orçamento não possui natureza jurídica vinculativa, mas sim autorizativa, é necessário compatibilizar a execução às deliberações oriundas da população, tal o caráter e força que reveste as propostas democraticamente aprovadas.

O Estatuto da Cidade, no art. 44, estabeleceu a necessidade de acompanhamento do processo de formulação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, por parte da população, mediante debates, audiências e consultas públicas, como condição para aprovação dos mesmos pela Câmara Municipal. Não obstante a determinação contida na Lei nº 10.257/2001, é a própria Constituição que indica a necessidade de acompanhamento das finanças públicas no plano municipal, conforme ressalta Mattos (2002, p. 324):

De fato, o Capítulo IV da Constituição da República, que trata dos Municípios, já estabelecia no seu art. 29, inciso XII, o preceito da obrigatoriedade da “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Assim, muito mais que a pontual participação no planejamento orçamentário municipal, o ordenamento jurídico brasileiro impõe que a gestão urbana inclua a população nas discussões para a tomada de decisões de notado interesse da cidade. Isso equivale a dizer que a participação da população deve verificar-se em *todas* as questões de interesse local, sem exceção, inclusive nos debates das propostas de leis orçamentárias – mas não só. Além disso, vale destacar que essa participação não cessa com a aprovação dos eventuais projetos de lei postos em votação, mas deve persistir sobretudo no acompanhamento e na fiscalização da aplicação das normas aprovadas, a teor do disposto nos artigos 4º, § 3º, e 40, § 4º, do Estatuto da Cidade.

Notadamente que a elaboração do orçamento revela aspectos técnicos que são essenciais, tendo em vista a necessidade de dar uma composição sistemática e geral para o

emprego das finanças públicas. Contudo, a designação dos recursos (e em decorrência a escolha de políticas públicas), revela uma opção do Estado em priorizar esta ou aquela demanda, o que envolve sempre um grau mínimo de opção política. Nesse sentido Mondragón (2005), ao definir o processo de tomada de decisões e destinação de recursos para as políticas públicas, revela que o orçamento deve ser entendido como reflexo da luta política, ou seja, por escolher metas, envolve sempre uma tomada de posições e, portanto, a opção entre prioridades diferentes.

Por essa perspectiva, Mondragón (2005) revela que o processo formal de tomada de decisões para deliberação em relação às políticas públicas, envolve pelo menos três etapas: 1) agenda política – objetivo social prioritário e relação de medidas e ações concretas; 2) tomada de decisões – escolha das alternativas possíveis, dentro de um cenário político e técnico; 3) ação de governo – por em andamento as ações concretas. Essas etapas correspondem a níveis diferentes de decisões, ou seja: o nível um corresponde ao nível administrativo; o nível dois corresponde ao nível parlamentar; o nível três corresponde ao nível governamental. Esse sistema formal de tomada de decisões presume a existência de um modelo de democracia representativa, onde o povo, “representado” pelo parlamento, faz as escolhas das políticas públicas e assim legitima a futura ação governamental. Desse modo, o orçamento, por se tratar de Lei, estaria legitimamente referendado. Contudo, o atual conceito de democracia participativa, inserido na Constituição Federal, requer a adoção de novos mecanismos que possibilitem a intervenção direta da população em relação às finanças públicas.

Dentre os mecanismos de participação popular no tocante às finanças públicas, o que tem recebido maior destaque é o chamado orçamento participativo, idéia cuja execução se estabeleceu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, no ano de 1989<sup>72</sup>. Claro que o

---

<sup>72</sup> Marcelo Lopes de Souza (2009, p. 343), destaca em sua obra que a experiência brasileira com os orçamentos participativos, “a rigor, não começou, como alguns imaginam, com Porto Alegre, mas sim no final da década de 70, ainda durante o regime militar, em Lages (SC). Ao lado de Pelotas (RS) e de vários experimentos que se seguiram, nos anos 80, como Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Piracicaba (SP) e Diadema (SP), Lages constituiu uma das várias experiências anteriores a Porto Alegre”. Contudo, a conjuntura política, à época, não possibilitou o incremento dessas experiências, ensejando que tivessem pouca visibilidade.

orçamento por si só não resume o planejamento municipal, bem como, carece de sua relação com os dois instrumentos de planejamento pertinente às finanças públicas: o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Contudo, o valor simbólico dessa iniciativa tem estimulado a participação popular nos destinos da cidade, bem como, ajudado a nortear os rumos dessa participação, tendo em vista que as opções assumidas envolvem elevado grau de responsabilidade por parte da população, em relação aos resultados da deliberação e o acompanhamento da execução da política pública democraticamente escolhida.

Nesse sentido, Dias (2010, p. 376), discorre que

O orçamento participativo não somente propicia a democratização da administração assim como produz a abertura democrática do poder público ao propor ao propor maior transparência, maior controle, possibilidade de diálogo entre o poder público e a sociedade como forma de definição de metas e prioridades para o processo de gestão e implementação de políticas públicas.

Para Souza (2009) o orçamento participativo é uma experiência democrática que busca repolitizar o orçamento, no contexto de um questionamento dos pressupostos ideológicos, “não no sentido original de controle do governo pelos parlamentares (sentido esse absorvido pela lógica despolitizadora do tecnocratismo), mas sim no sentido de um controle direito e efetivo da administração pela sociedade civil”. Por outro lado, representa singular instrumento pedagógico de exercício democrático.

Durante longo tempo o orçamento foi entendido como instrumento meramente técnico e especialmente vinculado ao planejamento urbano, sem relação direta com a gestão propriamente dita. Contudo, sua dimensão temporal (um ano) revela a necessária associação à gestão, especialmente no tocante à gestão urbana. Por outro lado, o caráter essencialmente técnico foi alterado desde os anos sessenta, com o surgimento da idéia de *orçamento-programa*, revelando que o orçamento passa a ser um indicador das intenções políticas do

Estado, no caso brasileiro, através de suas unidades federativas. Souza (2006, p. 340), revela essa mudança paradigmática em relação à importância do orçamento, ao afirmar:

O aparecimento do *orçamento-programa*, na década de 60 (mas com raízes que remontam aos anos 40) corresponde a um progresso extraordinário, nos marcos do pensamento conservador. Enquanto que no orçamento tradicional o orçamento é dissociado do planejamento e da programação, sendo a *aquisição de meios* o objetivo da alocação dos recursos e sendo as decisões orçamentárias tomadas em função das necessidades das unidades organizacionais, no orçamento-programa o processo orçamentário desempenha o papel de um elo entre o planejamento e as funções executivas do Estado; a alocação de recursos passa a ter em vista, então, a *realização de metas* e as decisões orçamentárias levam em conta análises de diversas alternativas

Mesmo reconhecendo o caráter técnico do orçamento,<sup>73</sup> é necessário perceber também que o mesmo possui um caráter político, tendo em vista a escolha, dentre muitas opções, para efeito de aplicação das finanças públicas. É justamente nesse passo que se insere a participação política no processo de elaboração do orçamento. Desse modo, é importante ressaltar que a idéia de orçamento participativo está associada à idéia de orçamento-programa, tendo em vista que a participação popular se materializa (e faz sentido) no momento em que o orçamento deixa de ser um mero instrumento técnico e passa a ser um documento que define os rumos da atuação pública, no caso, no âmbito urbano.

O orçamento participativo pode ser entendido como uma “abertura do aparelho do estado à possibilidade de a população participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos” (Souza, 2006, p. 164). Dias (2010, p. 378), resume o processo de realização do orçamento participativo, ao discorrer

---

<sup>73</sup> O orçamento estima a receita e fixa a despesa, de desdobrando, assim, em dois grandes blocos. O bloco das receitas se divide em receita corrente (receitas oriundas dos tributos, que envolvem impostos e taxas, subdividindo-se em receitas próprias e de transferências) e receitas de capital (advinda da alienação de patrimônio e operações de crédito). Já o bloco das despesas se divide em despesas correntes (despesas de custeio e transferências correntes) e despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital).

Trata-se de mecanismo de participação, com vários procedimentos, cuja participação política dos cidadãos e das associações representativas se efetiva por meio de debates, audiências, consultas públicas e outras formas de participação política em bases democráticas inseridas no próprio processo decisório da gestão orçamentária. O orçamento participativo expressa um processo de tomada de decisões que engloba o Poder Executivo e a sociedade, em que se decidirá um plano de ações para o ano seguinte. Trata-se de complexo processo de tomada de decisões sobre as prioridades e atividades a serem descritas no orçamento anual, prioridades decididas no processo de debate em que, várias plenárias, com delegados e conselheiros representantes da população, tomam-se decisões acerca de metas concretas para melhorar a infraestrutura e os serviços de várias áreas e bairros da cidade.

A descrição acima referida indica uma característica relevante do orçamento participativo, independente do substancial ganho no que se refere à participação popular na elaboração das prioridades públicas. É que o processo de realização do orçamento participativo (plenárias, consultas públicas e audiências) propicia que o poder público tenha contato imediato com as demandas mais pleiteadas pela população, servindo de termômetro da ação administrativa desenvolvida pelo Município, posto que no mecanismo de realização é possível constatar o grau de aquiescência ou rejeição de determinada obra ou serviço público, a explicação por parte dos moradores no tocante aos problemas prioritários a serem atacados em determinadas áreas, a viabilidade de um novo projeto a ser desenvolvido ou mesmo a indicação de um projeto alternativo ao anteriormente previsto pelo governo.

Desse modo, o orçamento participativo supera em muito a mera participação popular, agregando ao processo elementos essenciais ao estabelecimento da democracia participativa: efetividade e responsabilidade, esta última, ressaltada na medida em que a deliberação irá redundar na efetiva execução do projeto, ação ou atividade administrativa futura. Por essa premissa, o cidadão também é responsável pelo sucesso ou insucesso da política fruto de sua escolha.

Apesar da receptividade da adoção do orçamento participativo, inclusive no plano internacional,<sup>74</sup> algumas críticas são levantadas, especialmente por técnicos em planejamento, que revelam uma visão conservadora em relação ao tema.<sup>75</sup> Tais críticas, dizem respeito especialmente à possibilidade da ocorrência de “assembleísmos” que retardariam ou mesmo paralisariam a ação governamental. Por outro lado, é possível identificar como crítica uma constatação técnica que diz respeito ao volume e natureza dos recursos presentes em um orçamento. De fato, as despesas com pessoal, encargos sociais, benefícios previdenciários, dentre outros, consumiram bem mais que a metade do orçamento, restando à análise popular uma fatia estreita de recursos para efeito de deliberação. Contudo, apesar de ser possível reconhecer a existência das chamadas “despesas rígidas”, é igualmente necessário entender que as ações pertinentes ao restante dos recursos não invalida – e até releva – a importância da análise popular.

Outra crítica comumente levantada, diz respeito à suposta ausência de visão sistêmica da população para discutir as políticas públicas. Por esse prisma, a população teria condições de discutir com propriedade assuntos referentes a sua rua ou área residencial. Contudo, careceria de pressupostos para intervir no futuro da cidade de forma sistêmica e integrada. Essa é uma visão preconceituosa, que parte do habitual pressuposto de que a população não possui condições de participar do seu próprio destino, devendo essa tarefa ser reservada aos *experts* que seriam dotados de conhecimento técnico capaz de decidir com propriedade. De igual modo, esse entendimento parte do princípio de que a população é irresponsável, incapaz de antever as conseqüências de suas decisões.

---

<sup>74</sup> Em sua obra “Democracia Urbana” (2010), Daniella Dias ressalta o respaldo internacional que esse instrumento participativo vem obtendo. Nesse passo, destaca que durante a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre foi apresentada como uma das quarenta inovações urbanas, tendo sido recomendado sua aplicação na Declaração da Conferência de Istambul, como uma das melhores práticas de gestão urbana do mundo.

<sup>75</sup> . Em relação ao tema ver mais no artigo publicado no “Jornal do Brasil, edição de 11/06/1997, intitulado “O Mito do Orçamento Participativo” do economista Fábio Giambiagi.

Por fim, resta referir que comumente as críticas também enveredam pelo argumento relacionado à constitucionalidade dos orçamentos participativos, tendo em vista que a Constituição estabelece que as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder executivo, carecendo, dessa forma, de previsão constitucional a possibilidade da participação popular na confecção do orçamento. É claro que a iniciativa do projeto de lei do orçamento anual é de competência do Poder Executivo. Resta, contudo, não confundir *iniciativa* para propositura de projeto de lei com a criação de mecanismos para elaboração do projeto. Nesse passo, é oportuno ressaltar que o próprio Plano Diretor é também uma lei de iniciativa do Poder Executivo. Contudo, esse fato não pode impedir a participação da população em sua confecção, em atendimento ao disposto no Estatuto da Cidade, que é uma lei infraconstitucional. O entendimento que envereda pela suposta inconstitucionalidade do orçamento participativo, parte de uma análise a partir de um artigo da Constituição, que é pinçado para atender ao interesse do interprete, desprezando a análise integrada da Carta Constitucional, especialmente no tocante ao disposto no art. 1º, parágrafo único.

O processo de elaboração do orçamento participativo, nas experiências realizadas, revela que o desenvolvimento do trabalho se dá através de audiências públicas e temáticas, com a constante interlocução de setores representativos da sociedade e órgãos governamentais, este disponibilizado as informações técnicas do município e aqueles apresentando as demandas e contribuições para as respectivas soluções.

O orçamento participativo deve ser visto como uma experiência exitosa, que envolve – na prática – a atuação popular nos mecanismos de ação pública. Por certo, que essas iniciativas vão além da garantia da participação da sociedade na gestão urbana. Por sua especificidade e materialidade, o orçamento participativo, ao estimular a atuação da sociedade, se revela como importante instrumento de participação política e atuação responsável da sociedade.

### 3.5 O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

O Plano Diretor decorre da competência estabelecida pelo art. 30, inciso VIII da Constituição Federal, que atribui aos Municípios a necessidade de promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano, disposição esta devidamente regulamentada pela Lei nº 10.257/2001. Assim, o Plano Diretor é lei municipal, decorrente de disposição constitucional, regulamentada pelo Estatuto da Cidade e obrigatória para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Se esta é uma definição do perfil jurídico-constitucional do Plano Diretor, sua natureza se refere à tarefa de estabelecer “como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras desse direito” (Saule Júnior, 2002, p. 256). Nesse sentido é possível afirmar que o Plano Diretor é o principal instrumento político do Município, para adequar o planejamento e a gestão urbana aos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana, visando garantir o bem-estar de seus habitantes, nos termos referidos no art. 182 da Constituição Federal.

Como o Plano diretor é um instrumento (o principal) no estabelecimento e formulação de metas para o desenvolvimento do município, adequando as diretrizes estatuídas pela Constituição Federal às peculiaridades locais, podemos reconhecer o caráter político desse instrumento. Ele define a atuação do Poder Público no ordenamento territorial dos Municípios, atacando, desse modo, ponto nevrálgico da atuação dos diversos atores sociais e econômicos presentes na cidade. Nesse sentido, o plano diretor tem como finalidade orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada<sup>76</sup> na construção e organização do espaço

---

<sup>76</sup> O Plano Diretor deve nortear as ações da cidade, visando materializar o princípio da função social da propriedade urbana, referido na Constituição Federal, nos termos do art. 182, § 2º. Nesse sentido, cabe ao Plano Diretor definir os critérios para a utilização dos instrumentos referidos no Estatuto da Cidade, como a outorga

urbano, sendo, portanto, instrumento efetivo de planejamento e de governo. De igual modo, essas diretrizes – por guardarem relação direta com o planejamento – são estabelecidas a médio e longo prazo, vinculando-se, desse modo, aos instrumentos de controle das finanças públicas, a saber: o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Enfim, o Plano Diretor deve estabelecer as metas e diretrizes da política urbana e garantir o bem-estar dos habitantes da cidade. Desse modo, é documento de caráter técnico e político, essencial ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e, portanto, sujeito à interlocução da sociedade, por ditame constitucional. Logo, devido a sua essencialidade e relevância, o Plano Diretor é instrumento oportuno e necessário para o exercício da democracia representativa preconizada pela Constituição de 1988.

No âmbito municipal, os Conselhos de políticas públicas são referidos no artigo 29, XII da Constituição Federal que dispõe sobre a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, sendo esta a condição necessária à validade dos planos diretores urbanos. Em vista dessa disposição constitucional, as Leis Orgânicas Municipais poderão estabelecer a utilização destes mecanismos, para que as associações possam participar da formulação, fiscalização e implementação das políticas públicas municipais.

A Lei nº 10.257 já prevê os instrumentos de caráter participativo que podem ser utilizados quando da elaboração e aprovação do Plano Diretor, conforme estatuído nos artigos 2º, II, 40, §4º e 43. Nesse passo, os incisos do artigo 2º estabelecem as diretrizes gerais para a realização da política urbana. Daí decorre que essas normas possuem força normativa e, em decorrência, vinculam o processo de planejamento Municipal, especialmente apontando tal vinculação ao Plano Diretor. O art. 2º do Estatuto da Cidade tem fundamentação constitucional no disposto nos artigos 21, inciso XX (estabelece a competência da União para

---

onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção e as zonas de especial interesse social.

instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano) e 24, inciso I (competência da União para legislar sobre direito urbanístico).

A rigor – no aspecto jurídico formal – o Plano Diretor é uma Lei Municipal e, como tal, necessita da inter-relação e manifestação dos dois Poderes Municipais: o Executivo, a quem cabe a iniciativa para a apresentação do projeto, e o Legislativo, para discussão e votação da matéria. Nesse sentido, ambos os Poderes devem, no âmbito de suas atribuições e competências, promover e garantir a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Além disso, visando viabilizar o exercício dessa participação, devem garantir a publicidade do evento e possibilidade de acesso em relação aos documentos e informações produzidos, tudo de acordo com o disposto no artigo 40, §4º do Estatuto da Cidade. Nessa perspectiva, Saule Júnior (2002, p. 269), destaca:

Com base no preceito constitucional da democracia direta, preconizada no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, e da garantia da participação popular mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, nos termos do art. 29, inciso XII, o direito à participação popular se transforma em requisito constitucional para a instituição do plano diretor e a fiscalização de sua implementação tanto no âmbito do Executivo municipal e da Câmara dos Vereadores. A definição das políticas públicas e das prioridades de investimento, em função da realidade local e da manifestação da população, confere a legitimidade necessária para inverter a ordem da destinação dos recursos, das obras e serviços públicos para atender aos reais interesses da população.

O art. 40, nos incisos II e III, estabelece mecanismos referentes à publicidade do processo, nela incluindo a garantia de acesso à informação. A publicidade dos atos administrativos é preceito constitucional estabelecido pelo art. 37, *caput*, que vincula toda a atividade administrativa. É nessa perspectiva que se deve fazer a leitura dos incisos referidos, que devem ser entendidos de forma ampla, para possibilitar não somente o acesso físico ao evento, por parte dos interessados (divulgação de local, dia e hora, dinâmica dos trabalhos,

etc.) como também possibilitar o acesso e divulgação dos documentos produzidos, bem como, de informações relacionadas aos temas a serem debatidos, para que a população possa ter uma análise mais concreta das políticas públicas em execução (quadro real da situação do município) ou em relação ao material produzido no processo de debate.

A realização de debates e audiências públicas, na elaboração do Plano Diretor é, portanto, imprescindível para validação do plano e não mera faculdade colocada pela lei à disposição do agente estatal, seja no âmbito do Executivo ou no âmbito do Legislativo. Não obstante, a Lei não estabeleceu o mecanismo prático da realização das audiências e debates públicos, o que propicia a necessidade de vontade política para efetivo cumprimento do Estatuto da Cidade. Justamente visando evitar esse vazio de regulamentação é que foi formulada a Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades,<sup>77</sup> que através dos artigos 5º, 8º e 9º, regulamenta a matéria, ficando claro que a Resolução não exclui a competência dos municípios de regulamentar, mediante leis próprias, as etapas e mecanismos para o exercício da participação.

A Resolução nº 25 do CONCIDADES procurou firmar procedimento relativamente simples, estabelecendo medidas de caráter prático, visando a realização das audiências e conferências públicas, bem como, registrando a necessidade de se firmar um mecanismo anterior à aprovação da lei, por parte do Poder Legislativo. Contudo, é justamente o não estabelecimento desses procedimentos ou sua não observância, que pode fazer com que não seja cumprida a determinação constitucional da obrigatoriedade da participação na formulação do plano diretor.

Visando regular o mecanismo de participação, a Resolução nº 25 do CONCIDADES, firmou os seguintes procedimentos: a) No processo participativo de elaboração do plano

---

<sup>77</sup> A Lei nº 10.683 de 28.5.2003, que tratou da organização da Presidência da República e dos ministérios transformou pelo artigo 31, X o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em Conselho das Cidades e através do artigo 33, VIII transferiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, da Presidência da República para o Ministério das Cidades, ficando alterada a sua denominação para Conselho das Cidades.

diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais; b) Quanto às audiências públicas, nos termos do art. 8º, disciplinou que as mesmas devem atender a determinados requisitos, como ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença; serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa; c) No tocante à convocação da audiência pública, disciplina que poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município; d) No que se refere à tramitação legislativa discorre a proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos: realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais; divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de quinze dias da votação da proposta; registro das emendas apresentadas nos anais da conferência; publicação e divulgação dos anais da conferência.

Esse conjunto simples de regras pode, por um lado, ajudar os Municípios na realização do processo de elaboração do plano diretor, mas, por outro lado, contribuem para garantir a participação da população nas diversas etapas do processo. Não é dispensável ressaltar, que a simples decisão quanto ao lugar e horário de uma audiência pública, pode transformar esse

importante instrumento de participação em mera reunião esvaziada de representantes dos setores populares, servindo apenas para referendar ações ou projetos que não são de interesse da população.

Ponto significativo estabelecido pela Resolução nupercitada, determina que a coordenação de todo o processo participativo de elaboração do Plano Diretor seja compartilhada entre o poder público e sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos de tomada de decisões (art. 3º, § 1º), destacando a necessidade de se atender ao disposto no Estatuto da Cidade. Não obstante, destaque especial merece o disposto no parágrafo §2º, do mesmo artigo, que afirma que a coordenação do processo de elaboração do Plano Diretor, pode ser assumida pelo Conselho das Cidades (nos municípios onde houver o Conselho da Cidade ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13do CONCIDADES, que trata das diretrizes para criação dos conselhos municipais e estaduais).

Convém ressaltar, que o Plano diretor é lei no sentido formal. Dessa forma, necessita transitar pelos caminhos do processo legislativo. Desse modo, após a elaboração da proposta, encaminhada pelo Poder Executivo, na qual estão contempladas as diversas manifestações da população pelos instrumentos participativos já referidos, compete à Câmara Municipal, conforme estatuído pelo art. 29 da Constituição Federal, receber o projeto e fazer a necessária tramitação, até a sua conversão em lei. Nesse passo, o processo - regulado pela Lei Orgânica do Município e pelo Regimento Interno da Câmara dos Vereadores – pode e deve receber a contribuição da população, mediante os mecanismos estabelecidos em lei, especialmente no tocante à realização de audiências públicas, onde deverão ser discutidas as emendas eventualmente apresentadas no âmbito da Câmara Municipal. Conclusivamente: não é pelo fato do projeto originário ter recebido a manifestação da população, que fica encerrada a participação popular, pois ela deve se apresentar quando da tramitação do projeto por parte do

Legislativo. Caso contrário, a intervenção do Poder Legislativo poderia desfigurar o projeto e tornar sem qualquer efeito todo o processo participativo da fase anterior. Assim, possíveis emendas deverão ser remetidas para a avaliação da população através dos mecanismos já elencados. Essa é a determinação que se origina no teor do art. 40, §4º da Lei 10.257/2001 e pela regulamentação estabelecida pela Resolução nº 25 do CONCIDADES.

A nupercitada Resolução nº 25, estabeleceu os passos necessários para o desenvolvimento dos trabalhos referentes à elaboração do Plano Diretor, enumerando as etapas importantes para que se efetive a participação direta da sociedade em todo o processo. Desse modo, podemos resumir os passos da movimentação da elaboração do Plano, em diversas etapas, detalhadas pelo referido instrumento orientador.

Desse modo, antes da elaboração do Plano, propriamente dito, é necessária uma etapa de diagnóstico, que evidentemente deve contar com a intervenção da população, através de consultas e debates (art. 5º, da Resolução), que deverão ser estabelecidos por temas, grupos sociais ou áreas diversas (bairros e regiões). Essa fase é de suma importância, uma vez que se caracteriza pela apreensão da visão da coletividade (e dos diversos conflitos nela existentes), por parte do Poder Público. Além de fornecer elementos referentes às demandas sociais urbanas, essa etapa serve de instrumento para estimular a participação social e a capacitação dos diversos interlocutores que atuarão no processo (art. 7º). Importa ressaltar que essas consultas e debates públicos não devem prezar pelo formalismo e rigor técnico, visando não desestimular a participação da população, que por vezes se vê constrangida em face do formalismo adotado nas reuniões.

Ao contrário das consultas informais e debates, que caracterizam a etapa de diagnóstico, as audiências públicas presumem a adoção de procedimentos formais (convocação através de edital, divulgação antecipada da pauta de discussões, lavratura de atas, etc.), tendo em vista que o produto das audiências irá dar os contornos dos Planos (art. 8º e

9º). As atas das Audiências Públicas deverão acompanhar o projeto de lei a ser enviado para deliberação por parte do Poder Legislativo, objetivando demonstrar aos parlamentares a natureza das discussões que redundaram na proposta do Plano. Para que a realização das Audiências não fique adstrita à conveniência da administração, a Resolução nº 25 (art. 9º) estabelece a possibilidade de que a própria sociedade civil convoque a Audiência Pública mediante provocação de um por cento, no mínimo, do eleitorado.

A Resolução ainda recomenda o trânsito das propostas formuladas nas Audiências Públicas no universo da estrutura administrativa das Prefeituras Municipais, visando fomentar o debate interno, não apenas no sentido de dar configuração técnica à proposta, mas principalmente harmonizar os diversos temas propostos, no âmbito das Secretarias Municipais, inclusive no tocante à necessidade de compatibilizar as propostas com as disposições das leis orçamentárias, aí incluindo o orçamento participativo, se for o caso. Nessa etapa, a participação dos técnicos é relevante e imprescindível. Contudo, essa manifestação não tem o condão de desfigurar as propostas levantadas, mas formatá-las de modo a comporem um esboço de projeto de lei, capaz de estabelecer as diretrizes do futuro Plano Diretor.

Como corolário desse processo, a Resolução nº 25 do CONCIDADES, através do art. 10, prescreve que a proposta de Plano Diretor deverá ser avaliada e aprovada por uma Conferencia Municipal, que finalizará a proposta a ser submetida à análise do Poder Legislativo.

O art. 1º, § único da Constituição Federal, ao se referir ao exercício da democracia, revela a inter-relação entre as modalidades de democracia, ou seja, a democracia representativa e a democracia exercida diretamente. É nesse sentido que deve ser visto o processo de tramitação do projeto do Plano Diretor no âmbito das Câmaras de Vereadores. Assim, do mesmo modo que as propostas, no âmbito da Administração Pública passaram pela

intervenção popular, deverão igualmente receber a manifestação da população quando da tramitação legislativa, consoante prescreve o art. 8º da Resolução. Nesse sentido, as audiências públicas são imprescindíveis, visando dar legitimidade ao futuro Plano Diretor. Essa obrigatoriedade não nasce da Resolução nº 25 do CONCIDADES, mas decorre de preceito constitucional, especialmente no disposto no art. 29, inciso XII, da Constituição Federal, que estabelece a necessidade da cooperação das associações representativas como condição para estabelecer os instrumentos de planejamento municipal.

Por fim, resta referir que a não observância de procedimentos que permitam a participação e controle social na elaboração do Plano Diretor, inclusive publicidade, sujeita o agente público a sanções, por ato de improbidade administrativa, conforme disposição do art. 52 do Estatuto das Cidades. Nesse diapasão, convém ressaltar a possibilidade de acionamento do Ministério Público e do Poder Judiciário. Objetivando regular o controle dos atos administrativos pertinentes ao processo, é possível o acionamento do Poder Judiciário mediante Ação Civil Pública, conforme disposição do art. 53 da Lei 10.257/200, que alterou o art. 1º da Lei nº 7.347/1985, para acrescer a temática referente à ordem urbanística, sendo facultada ainda a propositura de Ação Popular, nos termos da Lei nº 4.717/65, objetivando a nulidade de ato lesivo ao patrimônio público.

O Plano Diretor é instrumento fundamental no planejamento urbano, sendo imperiosa a participação popular. Além do mais, por sua natureza, representa singular oportunidade para fomentar a educação política e o exercício da democracia participativa.

#### **4 MECANISMOS PARTICIPATIVOS NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ E NA LEI ORGÂNICA DE BELÉM: A CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR**

No âmbito do Estado do Pará, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são assegurados como mecanismos de participação popular nos atos do Estado-membro, conforme estatuído no art. 6º da Constituição do Estado. A Constituição do Pará, inclusive, já enumerou os objetos, requisitos e mecanismos a serem aplicados para a utilização dos instrumentos da soberania popular. Desse modo, discorre (art. 7º) que através do plebiscito o eleitorado se manifestará especificamente sobre fato, medida, decisão política, programa ou obra pública, e, pelo referendo, sobre projetos de emenda à Constituição e projetos de lei. De igual modo, dispõe que podem requerer o plebiscito ou o referendo um por cento do eleitorado estadual, o Governador do Estado e um quinto, pelo menos, dos membros da Assembléia Legislativa. Contudo, formalizou a necessidade do plebiscito ou referendo depender de autorização da Assembléia Legislativa.

A decisão do plebiscito ou referendo é vinculante, conforme se deduz da redação dada ao parágrafo terceiro do art. 7º, em observância à soberania popular, quando obtiver maioria dos votos, desde que tenham votado, pelo menos, mais da metade dos eleitores, e, tratando-se de emenda à Constituição Estadual é exigida a maioria absoluta de votos, não computados os brancos e os nulos. A Constituição do Estado do Pará reforça o interesse da população local, quando permite circunscrever plebiscito à área ou população diretamente interessada (o que deve constar no ato da convocação).

Quanto à iniciativa popular para apresentação de projetos-de-lei, a mesma pode ser materializada pela apresentação à Assembléia Legislativa de projetos subscritos por, no mínimo, meio por cento dos leitores do Estado.<sup>78</sup>

Ainda analisando a Constituição do Estado do Pará, ponto interessante a destacar é que a mesma prevê que Lei Municipal regulará, no que couber, a matéria tratada no capítulo da Constituição Estadual referente aos mecanismos de participação, estabelecendo a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou mesmo de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado, reproduzindo, assim, o disposto no art. 29, inciso XIII da Constituição Federal.

A lei orgânica do Município de Belém, de igual modo, faz referencias a mecanismos de participação popular, como poderá ser observado em capítulo próprio.

Não é apenas no âmbito da produção de leis que se materializa a participação popular na atuação do Estado. A participação popular direta se estabelece, de igual modo, através da previsão constitucional de direitos e garantias de participação na administração e na formação de políticas públicas.

A democracia participativa propriamente dita pode ser encontrada nos dispositivos constitucionais que garantem a co-gestão pública pelo cidadão, seja através da previsão de conselhos deliberativos compostos pela sociedade civil ou de outros mecanismos de atuação direta da sociedade na Administração.

Instrumentos de gestão participativa foram introduzidos para efeito de garantia dos direitos fundamentais pelo Constituinte de 1988, materializados em inúmeros artigos, especialmente naqueles que dispõem sobre direitos sociais (Título VIII, Da Ordem Social). De igual modo, a Constituição Federal previu a participação popular na administração, na

---

<sup>78</sup> Tratando-se de projeto de emenda à Constituição, os subscritores devem estar distribuídos, pelo menos, por dez municípios e, no caso de projetos-de-lei, no mínimo, por cinco municípios, sendo necessário, em qualquer hipótese, o mínimo de três décimos por cento dos eleitores de cada município (art. 8º, § único).

composição paritária de órgãos públicos colegiados (art. 10, art. 194, VII e 198, III), e na formação das políticas públicas (art. 29, XII, art. 204, II, art. 206, VI, 227, § 1º).

Dessa forma, em âmbito nacional, a participação popular na Administração se estabelece através da participação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados ou conselhos deliberativos, nas áreas da saúde, assistência social, cultura, educação, meio ambiente e patrimônio histórico. No âmbito municipal essa participação ganha contornos mais relevantes, tendo em vista a proximidade da população em relação ao poder local e, em decorrência, a maior permeabilidade das instituições e agentes públicos, especialmente no que concerne à redução do espaço físico. Nesse sentido, deve ser lido o disposto no art. 29, XII, da Constituição Federal, que indica como preceito aos municípios a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Dias (2010, p. 232) nos adverte para a existência de mecanismos de participação os quais denomina *de base associativa*. Nesse passo, destaca a existência dos conselhos:

O interessante a considerar é que a configuração dos conselhos está relacionada não só aos âmbitos territorial e temático. Relaciona-se, também, com a determinação das competências e atribuições dos conselhos, o que refletirá o nível de autonomia, os recursos de que dispõem e as funções que assumem para desenvolver quer funções consultivas, quer funções deliberativas, quer funções fiscalizatórias, influenciando nos rumos das políticas e determinando-os em âmbito municipal.

Diferente de outros países, que possuem conselhos com funções meramente consultivas, o Brasil estatuiu a configuração jurídica dos conselhos como elementos de cunho deliberativo (Dias, 2010), definindo – na medida de suas atribuições legais – a aprovação de planos administrativos e autorização para execução de obras.

A despeito dos conselhos, que possuem natureza institucional, as Associações são organizações, cuja atuação é relevante para influenciar a elaboração das políticas públicas. Apesar deste trabalho se restringir à análise dos instrumentos institucionais de participação

(diretamente explícitos na Constituição ou dela decorrentes no plano infraconstitucional), forçoso é reconhecer a significativa importância desses movimentos sociais, cuja proliferação no Brasil contemporâneo, guarda relação com os movimentos civis de resistência ao regime militar e que galgaram maior volume com o processo de redemocratização<sup>79</sup>.

Dias (2010, p. 234) ao refletir sobre as associações, esclarece que as mesmas

desempenham o papel de contrapoder. Desse modo, assumem inúmeros objetivos, como o de analisar, investigar, refletir, sobre as informações, os temas problemáticos, buscando soluções pela perspectiva civil, que podem muitas vezes não coincidir com os dos partidos políticos, com as dos técnicos e com as das administrações.

Inúmeros são os mecanismos de participação popular inseridos na Lei Orgânica do Município de Belém, revelando a permeabilidade da legislação local em relação ao exercício da democracia participativa, bem como, demonstra que a participação popular, pelas circunstâncias espaciais e maior contato entre as instituições e a população, possibilita maior produção legislativa.

Inicialmente a Lei Orgânica reproduz o conteúdo da Constituição Federal em relação à soberania popular, ao estabelecer no Capítulo II, art. 7º, que a mesma será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Nesse sentido, prescreve o art. 8º, que através do plebiscito, o eleitorado se manifestará especificamente, sobre fato, decisão política, programa ou obra pública, e, pelo referendo, sobre emenda à Lei Orgânica, lei, projetos de emenda à Lei Orgânica e de lei, no todo ou em parte.

A Lei ainda regulamenta o exercício desses mecanismos ao disciplinar no parágrafo primeiro, que podem requerer plebiscito ou referendo três por cento do eleitorado municipal, o Prefeito Municipal e um quinto, pelo menos, dos Vereadores. Já a realização do plebiscito

---

<sup>79</sup> . Para melhor compreensão da evolução dos movimentos sociais reivindicatórios no Brasil, pertinente ao período referido, ver “Ecologia e política no Brasil. José Augusto Pádua (org.). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

ou referendo depende de autorização aprovada na Câmara Municipal de Belém por, pelo menos, três quintos dos vereadores. Para efeito da aprovação da matéria, objeto da consulta popular, a decisão do eleitorado, através de plebiscito ou referendo, considerar-se-á tomada, quando obtiver a maioria dos votos, desde que tenha votado, pelo menos, mais da metade dos eleitores, e, tratando-se de emenda à Lei Orgânica, a maioria absoluta dos votos, não computados os em branco e os nulos.

No Município de Belém é permitido circunscrever plebiscito à área ou população diretamente interessada na decisão a ser tomada, o que deve constar do ato de convocação, cabendo recurso à instância judiciária competente, se alguma pessoa, física ou jurídica, considerar-se excluída da decisão que possa lhe trazer conseqüências, na forma da lei. Contudo, independem de requerimento os plebiscitos já previstos ou convocados na legislação vigente à data da promulgação da Lei Orgânica.

O terceiro mecanismo de participação constitucional, reproduzido na Lei Orgânica de Belém, se refere à iniciativa popular, que neste caso pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal, distribuído por todos os distritos, quando se tratar de emenda à Lei Orgânica e por metade dos distritos, no mínimo, quando se tratar de projeto de lei, com não menos de cinco por cento dos eleitores de cada um deles, em qualquer caso.

No âmbito do Poder Legislativo de Belém, o projeto de lei oriundo de iniciativa popular receberá o mesmo tratamento dos demais projetos, facultada a solicitação de urgência para sua apreciação. Contudo, a Lei Orgânica, fiel ao espírito participativo que norteia o conjunto do texto normativo, dispõe que fica assegurada a realização de sessão especial com a participação dos interessados, que poderão fazer a defesa do projeto através de representante para tal fim credenciado, na forma regimental. Ou seja, não se trata aqui de mera reprodução de dispositivo contido na Constituição Federal, mas do estabelecimento da garantia da

continuidade da participação popular na tramitação do projeto, o que confere maior importância para essa iniciativa.

Além da participação da população local no processo legislativo, a Lei Orgânica de Belém dispõe ainda sobre a participação na Administração Pública, ao estatuir no art. 14, que a administração pública direta, indireta, ou fundacional de qualquer dos Poderes do Município, obedecerá aos princípios de publicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade e ao preceito da participação popular no planejamento municipal e demais princípios e normas das Constituições Federal, Estadual e da própria Lei Orgânica.

Desse modo, ao prever a existência de Conselhos (art.7º, § 3º), refere que os conselhos e órgãos colegiados instituídos na própria Lei Orgânica e em outras leis municipais se constituem em órgãos de cooperação que terão a finalidade de auxiliar a Administração na análise e no planejamento de matérias de sua competência.

Pelo disposto na Lei Orgânica de Belém, a ação da sociedade vai além da interferência no processo legislativo e na administração pública no tocante à execução, pois prevê a participação popular, também no controle e fiscalização da atividade da Administração Pública direta e indireta, pois, pelo disposto no art.15, § 4º, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas dos Municípios. Além do mais, estabelece (art. 16) que o Poder Público, de ofício ou a requerimento dos interessados e sempre que julgar conveniente promoverá a realização de audiência pública para prestar informações e esclarecimentos e receber sugestões sobre as políticas, planos, programas, projetos ou legislação de interesse municipal, na forma da lei.

No tocante à organização administrativa, a Lei Orgânica reservou na Seção IV, toda a subseção I, para tratar da participação comunitária, onde ficou estabelecido no art. 31, que o

Município reconhecerá o direito à participação das entidades para colaborarem, no momento da definição das prioridades dos serviços a serem prestados pelo Poder Público.

A Lei Orgânica, além de prever a participação popular no processo de elaboração de leis, laborou no sentido de normatizar essa tarefa, no que concerne à atividade das Comissões existentes no Parlamento, tanto as Comissões Permanentes, quanto às Temporárias. Nesse sentido, previu no art. 70, § 2º, que às Comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil. Essa possibilidade legal foi fartamente utilizada pela Câmara Municipal de Belém, quando da discussão da matéria pertinente ao Plano Diretor Urbano do Município.

Ainda no âmbito legislativo – como já referido – a Lei Orgânica poderá ser emendada, mediante proposta da população, subscrita por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal (art. 73). Nesse diapasão, a LOMB regula, em seu art. 74, § 1º, que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal, conforme o art. 9º. Para efeito de tramitação legislativa, o projeto de lei de iniciativa popular será apresentado à Câmara Municipal, firmado pelos interessados, anotados os números do título de eleitor e da zona eleitoral de cada qual. Como forma de facilitar e não ensejar empecilhos técnicos à participação, que na prática viriam a inviabilizar a ação do povo, a Lei adverte que os projetos de iniciativa popular poderão ser redigidos sem observação da técnica legislativa, bastando que definam a pretensão dos proponentes.

Mesmo no tocante à ordem econômica, à Lei Orgânica de Belém estabelece em seu art. 108, que o Município promoverá o desenvolvimento de uma ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e no respeito à livre iniciativa, com o objetivo de assegurar a todos existência digna, através da elevação do nível de vida e do bem-estar da população, atentando

para a necessidade de fomentar o estímulo à participação da comunidade através de suas organizações representativas (inciso II).

Contudo, é justamente no capítulo destinado à política urbana que o princípio da participação se apresenta de forma mais incisiva, dando a Lei Orgânica de Belém, tratamento relevante para o tema e uma inclinação do legislador para o estabelecimento da democracia urbana. Nesse passo, o Art. 116 estabelece que a política urbana a ser formulada e executada pelo Município terá como objetivo, no processo de definição de estratégias e diretrizes gerais, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de sua população, respeitados os princípios constitucionais federais e estaduais e especialmente a necessidade de promover a participação comunitária no processo de planejamento de desenvolvimento urbano municipal (inciso VII).

Como forma de materializar tal princípio, a Lei Orgânica criou no art. 119, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, composto, paritariamente, por representantes da sociedade civil organizada e do Poder Público, com a obrigação de orientar a política municipal de desenvolvimento urbano e meio ambiente, compatibilizando o crescimento sócio-econômico com as questões relativas à preservação ambiental, cabendo-lhe, relevantes atribuições, como indicar áreas de preservação e seu regime urbanístico, desde que respaldado em estudos técnicos; estabelecer a política urbanística com planos, programas e projetos atinentes ao desenvolvimento do Município, visando a sua permanente atualização e, por fim; auxiliar o executivo no julgamento dos recursos interpostos contra a aplicação da legislação urbana.

A necessidade de estabelecer a participação popular no planejamento urbano se firma no Parágrafo Único do art. 120, quando fica determinado que na elaboração do Plano Diretor e dos programas e projetos dele decorrentes, o Poder Público promoverá audiências públicas com a sociedade civil organizada para colher subsídios à sua efetivação, na forma da lei. Essa

determinação legal foi amplamente utilizada quando da elaboração do atual Plano Diretor do Município de Belém, tendo em vista que inúmeras audiências públicas foram realizadas visando apresentar propostas e discutir os rumos da cidade, em processo que durou aproximadamente dois anos<sup>80</sup>.

As entidades não governamentais igualmente mereceram referência, pois o art. 126 proclama que o estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano deverá assegurar a cooperação das associações representativas da sociedade civil organizada no estudo, elaboração e avaliação das políticas, planos, programas e projetos municipais, na forma da Lei (inciso IV). Nesse passo, visando ainda relevar a necessidade de participação na elaboração do Plano Diretor, a Lei Orgânica declara no art. 133, de forma clara e direta, que o Município assegurará a participação das lideranças comunitárias e de outros representantes da sociedade civil organizada, legalmente constituídas, na definição do Plano Diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como, na elaboração, implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

Outro não é o tratamento dado pela Lei Orgânica, quando trata da preservação do patrimônio cultural, pois o art. 135 instituiu o Conselho de Patrimônio Cultural, órgão de caráter deliberativo, criado com o objetivo de assegurar a preservação e proteção de bens imóveis tombados e os bens móveis do acervo público municipal, que por força do Parágrafo Único, deverá ser composto, paritariamente, por representantes da sociedade civil organizada e da Administração Pública.

No mesmo sentido o art. 138 criou o Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento, constituído por representantes do Poder Público Municipal e da sociedade civil, através de sindicatos e associações de classe com o objetivo principal de propor diretrizes e dar opiniões sobre a política agrícola e de abastecimento do Município.

---

<sup>80</sup> Essa experiência será narrada em capítulo próprio, como exemplo de experiência de planejamento e gestão participativa.

No tocante à política para o setor de transportes, a Lei Orgânica reforçou a participação da população quanto à fiscalização das diretrizes estabelecidas para o setor.<sup>81</sup>Nesse sentido, a LOMB ressaltou a imprescindibilidade da atuação da sociedade, no planejamento, organização, implantação, gerenciamento, operação, prestação e fiscalização dos transportes, “sendo garantida a participação da sociedade civil organizada na gestão do Sistema Municipal de Transporte Coletivo, na forma da lei”. (art. 146, inciso VIII). Do mesmo modo, o art. 153 estabelece que o órgão do Município planejador, gerenciador, concedente e fiscalizador do transporte coletivo terá um conselho composto, paritariamente, por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, nos termos da lei.

No campo da defesa do consumidor, dispõe o art. 168, Parágrafo Único, que o Município contará com órgão de defesa do consumidor, onde serão assegurados por lei, mecanismos de participação da sociedade civil organizada nas atividades do órgão.

Seguindo diretriz firmada pela Carta Constitucional de 1988, no art. 198, III, a LOMB destaca que saúde é direito de todo cidadão e dever do Poder Público, devendo seguir, dentre outros princípios, a participação comunitária (art. 175, VII). Como forma de materializar essa premissa, a LOMB cria como entidade gestora do Sistema Municipal de Saúde, o Conselho Municipal de Saúde, composto paritariamente com a participação, com atribuições decisórias, de representantes do Poder Público, de entidades da sociedade civil representativas de usuários do SUS, de prestadores de serviço e de profissionais de saúde, sendo prevista ainda a realização, a cada dois anos, da Conferência Municipal de Saúde (art. 179).

Pelos termos da LOMB, a assistência social é outro campo que contempla a participação popular, uma vez que a lei cria, no art. 199, o Conselho Municipal de Assistência Social, “composto paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil organizada”.

---

<sup>81</sup> Quanto à diretriz máxima a ser observada, pelo disposto na Lei Orgânica do Município de Belém, o sistema viário e os meios de transporte no Município, atenderão, prioritariamente, às necessidades sociais do cidadão, como as de deslocamento da pessoa humana no exercício da garantia constitucional da liberdade de locomoção.

Quanto à educação, prevê o art. 207, VI, que o ensino municipal será ministrado com base, dentre outros princípios, na gestão democrática no ensino público. Justamente por isso, o art. 209 assegura aos pais, professores, alunos e funcionários organizarem-se através de associações, grêmios e outras formas de organização. Além do mais, prevê a LOMB no art. 216, que o Conselho Municipal de Educação, com caráter normativo e consultivo, será composto, paritariamente, por membros do Executivo e por representantes da sociedade civil organizada.

Na área de proteção à criança e ao adolescente, por força do disposto no art. 238, o Município contará com a Câmara da criança e do adolescente para estudar a política específica e debatê-la no Conselho Municipal de Assistência Social, composto por representantes dos poderes públicos e por representantes da sociedade civil, estes indicados através das entidades ligadas à defesa da criança e do adolescente.

Por fim, ressaltando o caráter participativo no planejamento municipal, a LOMB, através do art. 249, determinou a criação da Comissão de Estudos das Administrações Regionais e dos Distritos, com três membros indicados pela Câmara Municipal, três membros pelo Poder Executivo e seis membros representantes da sociedade civil organizada, na forma da lei, com a finalidade de apresentar estudos sobre o território municipal e anteprojetos relativos a novos distritos.

Desse modo, constata-se que a Lei Orgânica do Município de Belém, de 30 de março de 1990, procurou estimular a participação popular no tocante ao planejamento, execução e fiscalização das políticas públicas, em conformidade com as disposições da Constituição Federal, não só reforçando os mecanismos de democracia direta, mas também criando e estimulando a participação, através de novos instrumentos.

## 4.1 UMA EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA: A REFORMA DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BELÉM

### 4.1.1 A Trajetória de um processo participativo

O antigo Plano Diretor Urbano do Município de Belém foi estabelecido pela Lei Municipal nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993. Em linhas gerais, o Plano estabelecia normas referentes à regulação do espaço urbano e apontava as diretrizes para as políticas setoriais, como habitação, transportes urbanos, meio-ambiente, saneamento básico, saúde pública e educação básica. O plano contemplava os mecanismos a serem adotados para constituir um sistema de planejamento e gestão para o Município.

Concebido já sob a égide da Constituição de 1988, o Plano Diretor de 1993 decorreu de demanda oriunda da Lei Orgânica do Município de Belém, de 1990. Justamente por isso, já foram inseridos dispositivos pertinentes à reforma urbana. Contudo, o Plano, traçado pela Lei Municipal nº 7.603/93, não foi posto em execução, devido às dificuldades de regulamentação dos institutos criados, agravado pela falta de regulamentação da matéria no âmbito federal.

O advento da Lei Federal nº 10.257/2001, ao criar o Estatuto da Cidade, propiciou o surgimento de um quadro político e institucional favorável à aplicação do instrumento de regulação urbana no âmbito do Município, mesmo porque, alguns instrumentos que surgiram com o Estatuto da Cidade já haviam sido adotados pela Lei Municipal que estabeleceu o Plano Diretor. Por outro lado, a necessidade de adequar a lei existente à nova ordem urbanística formulada pelo Estatuto da Cidade, bem como, a obrigação estabelecida no âmbito do próprio Estatuto, obrigando a revisão do Plano Diretor a cada dez anos, impôs a necessidade de desencadear um processo de reforma do Plano Diretor, já sob a luz da Lei 10.257/2001. É justamente esse processo de reforma do Plano Diretor de Belém, que possibilitou o surgimento da Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008 (atual Plano Diretor do

Município de Belém), que será relatado neste capítulo, como exemplo concreto de participação da sociedade no âmbito urbano.

Na exposição do processo de reforma do Plano do Município de Belém, os passos adotados serão, sempre que possível, relacionados às determinações estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, pela Lei Orgânica do Município de Belém e pela Resolução nº 25 do CONCIDADES, de 18 de março de 2005, no que concerne aos mecanismos participativos.

O desenvolvimento da reforma do Plano Diretor Urbano constituiu um processo que pode ser dividido em duas etapas, às quais, para efeito deste trabalho, vamos denominar de etapa do Poder Executivo (1ª Etapa) e etapa do Poder Legislativo (2ª Etapa). A primeira etapa – do Poder Executivo – vai desde a determinação da criação de um grupo para coordenar os trabalhos, até a entrega do Projeto de Lei ao Poder Legislativo. A segunda etapa corresponde do recebimento da proposta pela Câmara Municipal de Belém até a publicação da Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008.

A primeira medida concreta para que o processo de revisão fosse deslançado ocorreu com a criação, por parte do Município de Belém, de um Grupo de Trabalho Intersetorial, para que fosse desenvolvida a proposta de anteprojeto da Lei que estabeleceria o futuro Plano Diretor. Esse Grupo de Trabalho foi coordenado pela Secretaria de Coordenação Geral de Planejamento (SEGEP), integrante da estrutura da Prefeitura Municipal de Belém.

Durante a 1ª Etapa foram realizadas as seguintes atividades: um Curso sobre o Plano Diretor, seis Seminários envolvendo as Secretarias Municipais e Órgãos da Administração Indireta, três Audiências Temáticas, oito Audiências Públicas Territoriais e uma Conferência Municipal, marcando o fim da primeira etapa. Essas atividades se desenvolveram no período compreendido entre o primeiro semestre de 2005 a outubro de 2006.

Como forma de preparação do pessoal interno, a Prefeitura Municipal de Belém organizou, antes da realização do planejamento para escolha da dinâmica do processo,

atividades internas que visavam qualificar os atores envolvidos (integrantes dos quadros da Prefeitura Municipal), para a compreensão do significado das ações futuras a serem desenvolvidas, ou seja, o Plano Diretor propriamente dito e a necessidade de inserir a participação popular em todo o processo. Nesse passo, dois grupos de atividades preparatórias foram realizadas: o “Curso sobre Plano Diretor”, com capacitação à cargo de instituição de ensino e pesquisa externa, contratada especificamente para ministrar o curso e seis Seminários Setoriais, realizados em blocos específicos de Secretarias ou Órgãos Municipais, com público alvo específico de servidores dos aludidos organismos integrantes da Administração Municipal.<sup>82</sup> (Belém, 2010).

No âmbito interno, a Prefeitura Municipal estabeleceu um cronograma que envolvia especialmente o Grupo de Trabalho anteriormente constituído, porém, com a missão de articular o restante da Administração. Pela programação estabelecida pela Prefeitura Municipal de Belém, o processo preparatório, no campo interno, envolveria as seguintes etapas: 1ª) A Equipe Técnica da Prefeitura, organizada em subgrupos temáticos faz a avaliação do Plano Diretor do Município de Belém. O produto esperado nessa etapa é a realização de um balanço das políticas e diretrizes do Plano Diretor; 2ª) A Equipe Técnica da Prefeitura e consultores desenvolvem estudos técnicos específicos. O produto esperado nessa etapa é a confecção de diagnósticos técnicos setoriais (Diagnóstico da Estrutura Intra-urbana, Diagnóstico Habitacional, Diagnóstico da região insular e a produção de um documento que apresente uma “Análise do Desempenho Urbano”; 3ª) A Equipe Técnica da Prefeitura realiza seminários de discussão interna nas Secretarias e demais órgãos. O produto almejado nessa etapa é um “Relatório de Leitura Técnica Institucional”; 4ª) A Equipe Técnica da Prefeitura sistematiza os documentos e elabora propostas. O produto dessa etapa é a produção do Texto Base a ser submetido às discussões entre os vários atores.

---

<sup>82</sup>Os Seminários internos foram realizados nos meses de setembro a novembro de 2005.

Após a produção do Texto Base (mediante as discussões internas e o mecanismo acima relatado), o processo envolveria uma Segunda Etapa, envolvendo os demais atores sociais. Essa 2ª Etapa passou a ser identificada como “etapa de discussão com a sociedade” e envolvia os seguintes passos: 1º Momento: Divulgação do texto base. Nesse momento seriam realizadas reuniões de apresentação e discussão com o Núcleo Gestor; 2º Momento: realização de Audiências Públicas por eixo temático e realização de Audiências Públicas por Distrito (territoriais); 3º Momento: No qual seria feita a sistematização das contribuições e a confecção do esboço do Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de Belém; 4º Momento: seria a realização de uma Conferência Municipal final, para referendar (ou ajustar) o Projeto e possibilitar a remessa do mesmo para a Câmara Municipal de Belém.

As Audiências Temáticas se prestavam a fomentar discussões relacionados a temas específicos, objetivando aprofundar as discussões em eixos temáticos, e tinham como dinâmica a divisão do tempo (as Audiências Temáticas transcorriam por todo um dia com intervalo para almoço) em cinco momentos distintos: 1º MOMENTO: Apresentação da estrutura do proposta para o Plano Diretor; 2º MOMENTO: exposição das propostas do Documento Base– Leitura da realidade e diretrizes; 3º MOMENTO: esclarecimentos sobre o documento; 4º MOMENTO: Discussão em grupo (Desenvolvimento Econômico; Cultura, Esporte e Lazer; Educação; Saúde e Assistência Social); 5º MOMENTO: Apresentação e discussão das proposições dos grupos em plenário.

No Primeiro Momento, a equipe técnica responsável demonstrava a dinâmica geral a ser estabelecida para a revisão do Plano Diretor, que envolvia a ação inicial da SEGEP (Secretaria de Gestão e Planejamento do Município de Belém) que articulava o chamado “Núcleo Gestor” do plano, nele incluindo o Poder Público e a Sociedade Organizada. A Coordenação Técnica seria responsável pela articulação de parceiros e afiliados e pela avaliação e contribuição nos documentos técnicos. A seguir seriam convocadas as Audiências

Públicase Escutas, culminando rodo o processo como o produto final, ou seja, o PlanoRevisado. Em suma, a apresentação e a explicação dessas diversas etapas concatenadas do processo de revisão do plano, representavam o Primeiro Momento das Audiências Temáticas.

As Audiências Temáticas tinham caráter aberto e os representantes da sociedade se inscreviam segundo os seus interesses, pertinentes aos temas tratados em cada Audiência. Contudo, algumas entidades, pela natureza de seus objetivos, se inscreveram em mais de uma Audiência Temática. As Audiências Temáticas tiveram significativa participação de entidades e instituições. Dentre as instituições públicas se incorporavam as várias Secretarias Municipais e outros órgãos governamentais (Guarda Municipal, Fundações e Empresas Públicas Municipais), Governo do Estado, Agência de Desenvolvimento da Amazônia, Banco da Amazônia e Universidades Públicas e Privadas.

Essas Audiências Temáticas tiveram a participação de entidades representativas da Sociedade, como sindicatos, centrais sindicais, associações de moradores, associações comerciais, associações de profissionais liberais, igrejas, entidades de defesa do meio ambiente, movimentos reivindicatórios pelo “direito de morar”, e outras entidades de militância política na área urbana de Belém.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup>dentre os participantes destacamos:Força Sindical do Estado do Pará, Arquidiocese de Belém, Caixa Econômica Federal, Federação dos Trabalhadores da Construção Civil, Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Belém, Associação dos Trabalhadores do Porto do Açaí, Sindicatos dos Empresários do Setor de Carnes, Universidade da Amazônia, Sindicato do Comércio Varejista de Feirantes de Belém, Federação dos Centros Comunitários do Pará, Igreja Assembléia de Deus de Belém, Programa de Apoio à Reforma Urbana (Universidade Federal do Pará), Associação das Mulheres da Baixa Terra Firme, Movimento pelo Direito de Morar Bem, Federação Metropolitana de Ass. Moradores, ONG Argonautas – Ambientalistas da Amazônia, Social Democracia Sindical, Associação dos Lavadores de Carro de Belém, Associação dos Feirantes de Belém, Igreja Batista, Associação da Feira da 25 de Setembro, Fórum de Entidades do Bairro do Barreiro, Conselho Municipal de Educação, Clube de Engenharia, Associação dos Grupos de Folclore de Belém, Central dos Movimentos Populares, Igreja Missionária Pentecostal da Amazônia, Movimento Popular de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Associação das Mulheres da Cabanagem, Movimento Habitar Belém, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Regional de Biomedicina, Ordem dos Advogados do Brasil, Comissão dos Bairros de Belém, Conselho Regional de Psicologia, Associação de Pescadores, Conselho Regional de Assistência Social, Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Pará, além de inúmeros Centros Comunitários e Associações de Moradores de Bairros ou distritos de Belém (atas das audiências públicas disponíveis em meio eletrônico (< <http://www.belem.pa.gov.br/planodireitor> >).

A 1ª Audiência Pública Temática teve como tema o “Desenvolvimento Sócio-Econômico” e foi realizada em 20 de julho de 2006, tendo como áreas a serem abordadas neste eixo temático o desenvolvimento econômico, o bloco de questões referentes à cultura, esporte e lazer, educação, saúde e assistência social.

A 2ª Audiência Pública Temática foi realizada em 25 de julho de 2006 e teve como tema habitação e saneamento ambiental. Esse eixo temático foi dividido em três áreas, para efeito de desdobramento em grupos de trabalho: habitação, meio ambiente e saneamento.

Por fim, a 3ª Audiência Pública Temática, que versou sobre o tema “Infra-estrutura, Mobilidade e Acessibilidade”, foi realizada em 27 de julho de 2006. Os grupos de trabalho, com o objetivo de discutir as questões pertinentes ao eixo temático, foram divididos em três áreas, assim relacionadas Transporte e Sistema Viário, Ordenamento Territorial (desenvolvimento Econômico e Proteção Ambiental e, Ordenamento Territorial), Controle Urbanístico.

As Audiências Públicas Territoriais foram realizadas durante o mês de setembro de 2006 e ocorreram em número de oito, correspondendo aos oito Distritos que compõem, por força de lei, o Município de Belém: DAENT - Distrito Administrativo do Entroncamento, DAOUT - Distrito Administrativo do Outeiro, DABEN - Distrito Administrativo do Benguí, DASAC - Distrito Administrativo da Sacramento, DAMOS - Distrito Administrativo do Mosqueiro, DABEL - Distrito Administrativo de Belém, DAGUA - Distrito Administrativo do Guamá, DAICO - Distrito Administrativo de Icoaraci.<sup>84</sup>

<sup>84</sup>A atual divisão administrativa de Belém compreende os oito Distritos e apresenta a seguinte divisão: 1) **Distrito Administrativo de Belém (zona sul)**, composto pelos bairros Batista Campos, Campina, Cidade Velha, Nazaré, Reduto, São Brás, Umarizal, Marco; 2) **Distrito Administrativo do Entroncamento (Zona Leste)**, composto pelos bairros Águas Lindas, Aurá, Castanheira, Curio-Utinga, Guanabara, Mangueirão, Marambaia, Souza, Val-de-Cans, Universitário; 3) **Distrito Administrativo do Guamá (Zona Sul)**, composto pelos bairros Canudos, Condor, Cremação, Guamá, Jurunas, Montese (Terra Firme); 4) **Distrito Administrativo de Icoaraci (Zona Norte)**, composto pelos bairros Águas Negras, Agulha, Campina de Icoaraci, Cruzeiro, Maracacueira, Paracuri, Parque Guajará, Ponta Grossa, Tenoné; 5) **Distrito Administrativo de Mosqueiro (Zona Norte)**, composto pelos bairros Aeroporto, Ariramba, Baía do Sol, Bonfim, Carananduba, Caruará, Chapéu Virado, Farol, Mangueiras, Maracajá, Marahú, Murubira, Natal do Murubira, Paraíso, Porto Arthur, Praia Grande, São Francisco, Sucurijuquara, Vila; 6) **Distrito Administrativo do Outeiro (Zona Norte)**, composto pelos bairros Água Boa, Brasília, Itaitéua, São João do Outeiro; 7) **Distrito Administrativo do Benguí (Zona Centro Norte)**, composto pelos bairros Benguí, Cabanagem, Coqueiro, Parque Verde, Pratinha, São Clemente, Tapanã, Una; 8) **Distrito**

As Audiências Públicas Territoriais tinham a mesma dinâmica que as Audiências Temáticas, adaptável ao desenvolvimento do processo de discussões. A dinâmica versava inicialmente por uma “Abertura Oficial”, onde se apresentavam os representantes do Poder Executivo (Prefeito) e do Poder Legislativo (vereadores presentes), Secretários Municipais e os integrantes do Grupo Gestor do plano. Um primeiro momento era destinado para a Exposição do processo de Revisão do Plano Diretor e da programação do evento. Num segundo momento eram apresentados os dados do distrito (diagnósticos, estatísticas e indicadores). O terceiro momento se caracterizava pela aplicação de uma dinâmica de trabalho em grupo onde era aplicado um método denominado “Direito à Cidade”<sup>85</sup>, (técnica AMBIENS).<sup>86</sup> Um quarto momento era destinado aos Grupos de Trabalho (divisão dos participantes em quatro grupos, divididos por temas e áreas para produção de propostas). O quinto momento era reservado para a apresentação dos trabalhos dos grupos. Por fim, o encerramento se concretizava com a escolha de Delegados para intervir na Audiência Pública Final. As Audiências Territoriais também duravam o dia todo, sendo os trabalhos divididos em dois turnos.

---

**Administrativo da Sacramenta (Zona Oeste)**, composto pelos bairros Barreiro, Fátima, Maracangalha, Miramar, Pedreira, Sacramenta, Telegráfo.

<sup>85</sup>"Jogo do direito à cidade". Patente de invenção que tem por objetivo sensibilizar, capacitar e mobilizar o participante a compreender temas como 'gestão democrática'; 'produção do espaço urbano e regional'; 'a questão metropolitana'; 'regularização fundiária'; 'estatuto da cidade - lei federal nº 10,257/01' que devem ser compreendidos por todos os cidadãos para o efetivo exercício do direito à cidade. Foi criada pela AMBIENS sociedade cooperativa para estimular o debate e a reflexão crítica a respeito do modo de produção do espaço nos municípios brasileiros. É caracterizado por um tabuleiro(1); peças casa(2); tabuleiro miniatura(3); peças 'valor imobiliário'(4) com bandeiras(5) com valores; carteira de identidade(7) com fotos a escolha do participante(8), peças casos(9,10,11,12,13,14) que se acondicionam numa bolsa(15). É constituído de sete módulos que podem ser combinados de diferentes maneiras de acordo com o objetivo e o público da atividade de formação. (I) leitura da cidade; (ii) o sonho urbano; (iii) a cidade mercadoria; (iv) agentes sociais; (v) transformações urbanas; (vi) jogo democrático; (vii) conclusão. Pode ser aplicado para um público de até 50 pessoas e tem um tempo de duração de até 06 horas que incluem espaços de reflexão sobre os temas e um debate ao final da aplicação.

<sup>86</sup> . A AMBIENS Sociedade Cooperativa é uma organização coletivista de profissionais, fundada em julho de 2000 na cidade de Curitiba/PR, contratada pela Prefeitura Municipal de Belém para aplicar a dinâmica intitulada “Jogo da Cidade”, como forma de estimular a participação nas Audiências Públicas Territoriais. A entidade desenvolve sua atuação nas temáticas da Cidade, do Campo e do Trabalho no enfoque participativo.

Por fim, em 06 de outubro de 2006 foi realizada a Conferência do Plano Diretor de Belém, com o fim específico de ser apresentado o Documento Final do Plano Diretor, que seria enviado à Câmara Municipal. Após a leitura do relatório final das propostas votadas nas Audiências, a proposta foi submetida à votação por parte dos Delegados (eleitos ao final de cada Audiência Pública Territorial), que aprovaram por maioria o inteiro teor do documento.

A Segunda Etapa da construção do Plano Diretor (Etapa do Poder Legislativo) teve início no final do ano de 2006, com a entrega do projeto encaminhado pela Prefeitura Municipal de Belém, fruto do processo participativo integrado pelas Audiências Públicas Temáticas, as Audiências Públicas Territoriais e a Conferência Final. Convém ressaltar, que tendo se realizado a Conferência do Plano Diretor em 06 de outubro de 2006, o Poder Executivo fez remessa da proposta à Câmara Municipal, antes do prazo final estabelecido pelo Estatuto da Cidade, ou seja, 10 de outubro de 2006 (art.50).

Após os trâmites de praxe, inerentes ao processo legislativo, a Câmara Municipal de Belém iniciou a discussão do projeto enviado pelo Poder Executivo no ano de 2007, sendo a Comissão Permanente de Obras e Urbanismo e Serviços Públicos da Câmara de Belém, o órgão interno responsável pela análise da totalidade do projeto de lei, ou seja, o espaço onde se processariam as discussões referentes a substancia do projeto, já que a configuração jurídica, pelo Regimento Interno da Câmara Municipal, é tarefa afeta à Comissão de Constituição e Justiça. Desse modo, o centro das atenções e os diversos mecanismos de pressão foram dirigidos à Comissão de Obras e Urbanismo.

Em verdade, o projeto, em todas as suas etapas, tramitou na Câmara Municipal durante quase dois anos, onde recebeu Emendas Parlamentares e correções redacionais, tendo sido aprovado e materializado na Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008.

A adoção de mecanismos participativos, contudo, não transcorreu de forma automática e pacífica no âmbito do Poder Legislativo. De fato, desde o recebimento da proposta remetida

pelo Poder Executivo em outubro de 2006, até aproximadamente março de 2007, o projeto tramitou na Câmara Municipal seguindo a ritualística pertinente a qualquer projeto, sem ser cogitada a adoção de qualquer mecanismo de participação popular. Além do mais, quando apresentado para discussão o projeto recebeu inúmeras emendas de parlamentares, que desfiguraram o projeto, suprimindo várias proposições, não somente referendas pela participação do povo, mas também oriundas da participação popular nas diversas Audiências Públicas, tanto as Temáticas quanto as Distritais

Instado a se manifestar por diversos segmentos sociais e por provocação do Ministério Público Federal (que havia recebido denúncia nesse sentido), o Ministério Público Estadual, através da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural de Belém, expediu a Recomendação nº 001/2007-MP/PJ MAPC/BEL, através da qual, recomendava à Câmara Municipal de Belém a adoção de mecanismo de participação popular, na fase de tramitação legislativa, além de advertir quanto a possibilidade de utilização de ação judicial competente, em caso de não observância da Recomendação.

Fruto da atuação do Ministério Público e da pressão de entidades associativas populares a Câmara Municipal de Belém determinou a adoção de uma agenda, cujo marco inaugural foi estabelecido pela realização de uma reunião aberta, a qual recebeu a denominação de “Reunião Geral do Plano Diretor” (02/04/2007). Dentre as inúmeras contribuições surgidas no referido evento, foi apontada a necessidade de criação de um Grupo de Estudos interno, especialmente constituído para ajudar a fomentar a participação popular em todo o processo de tramitação do projeto de lei do Plano Diretor de Belém. Esse grupo foi ampliado – a convite da Câmara Municipal – para receber participantes oriundos dos movimentos populares e incorporando ainda o Grupo Gestor anteriormente criado pelo Poder Executivo e que havia conduzido o processo de discussão no âmbito da 1ª Etapa (PMB). Essa providência efetivamente viabilizou a participação da população no processo legislativo para

discutir a matéria. Por um lado, possibilitou o diálogo entre os vários segmentos envolvidos na questão (entidades populares, Grupo Gestor, Poder Legislativo) e por outro, ensejou a adoção de uma agenda de Audiências Públicas.

Seguindo os passos do agendamento formulado pelo novo Grupo de Trabalho, o Poder Legislativo realizou dez Audiências Públicas com o objetivo de submeter o projeto e as novas propostas apresentadas pelos Vereadores à apreciação pública.<sup>87</sup>

As Audiências Públicas foram realizadas obedecendo a divisão administrativa de Belém, ou seja, por Distritos. Dessa forma, foram realizadas efetivamente nove Audiências Públicas correspondendo aos oito Distritos, mais uma Audiência Pública realizada na Ilha de Cotijuba, pois, apesar da área já estar inserida em outro Distrito, suas peculiaridades geográficas ensejaram a necessidade de realização de uma Audiência especial, visando possibilitar a participação da população local. Além do mais, é necessário considerar como contribuição da sociedade a realização da importante Reunião Pública, já referida, marcada para iniciar o processo de oitiva da população, realizada no prédio da própria Câmara Municipal, denominada “1ª Reunião Geral”, igualmente contando com a participação de inúmeras entidades associativas, tanto profissionais, como de bairros ou setores econômicos.

Desse modo, foram realizadas as seguintes atividades com a participação popular: 1ª Reunião Geral (02/04/2007), Audiência Pública de Outeiro (11/05/2007), Audiência Pública de Icoaraci (18/05/2007), Audiência Pública do Guamá (25/05/2007), Audiência Pública do Entroncamento (01/06/2007), Audiência Pública da Sacramenta (15/06/2007), Audiência Pública de Mosqueiro (22/06/2007), Audiência Pública do Distrito Belém (28/06/2007), Audiência Pública de Cotijuba (17/08/2007) e Audiência Pública de Bengui (27/09/2007). As atividades referidas tiveram a participação de inúmeras entidades, especialmente organizações

---

<sup>87</sup> Essas deliberações poderão ser encontradas nas Atas das Audiências Públicas realizadas pela Comissão Permanente de Obras e Urbanismo e Serviços Públicos da Câmara de Vereadores de Belém. As referidas atas não foram publicadas em Diário Oficial ou qualquer meio escrito ou mesmo eletrônico, bem como, não integram arquivo específico, mas estão apensas ao Projeto de Lei.

dos bairros onde as audiências se realizavam, além de outros importantes atores da dinâmica urbana, inclusive representações de escolas públicas, associações profissionais e culturais, clubes de serviços e representantes de entidades públicas (especialmente os órgãos públicos municipais).<sup>88</sup>

As entidades e instituições, do mesmo modo como ocorreu na Primeira Fase (Fase do Poder Executivo), não participavam de todas as Audiências Públicas, mas direcionavam suas participações em Distritos cuja vocação econômica ou cultural estivesse mais próxima de seus objetivos estatutários ou área de atuação. Além do mais, a participação também se dava de forma independente, ou seja, sem que o morador participasse de uma entidade constituída.

A dinâmica dos trabalhos desenvolvidos pelos participantes das Audiências Públicas era mais simplificada do que a dinâmica dos trabalhos executados na 1ª Fase. Tinha início com rápida exposição dos objetivos da Audiência e posteriormente, passava para a coleta de propostas inerentes ao Distrito correspondente. Seguindo o regimento interno da Câmara Municipal de Belém (por se tratar de ato referente ao processo legislativo), toda a reunião tinha a direção do Vereador Presidente da Comissão responsável. Ao final, era confeccionada uma ata onde eram listadas as deliberações, às quais, em verdade, discorriam sobre as necessidades e prioridades para o Distrito ou bairro. Essas atas serviriam para ajudar a direcionar o conteúdo do plano e verificar a possível compatibilidade entre o projeto de lei do Executivo, as propostas dos vereadores e adequação às demandas e propostas oriundas das Audiências Públicas no âmbito do Legislativo.

---

<sup>88</sup>Dentre as entidades é possível destacar: Universidade Federal do Pará, União Brasileira de Estudantes Secundaristas, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Ordem dos Advogados do Brasil – PA, Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Pará, Movimento Negro, Conselho Interativo de Segurança e Justiça Social, Rotary Clube, Associação de Pescadores da Ilha de Mosqueiro, Cooperativas de Transportes Alternativos, Associação de Pescadores de Icoaraci, Liga de Carnaval Lésbica, SEBRAE, Sindicato dos Açougueiros, Fórum de Entidades dos Bairros Condor e Jurunas, Movimento de Promoção da Mulher, Grupo de Mulheres do Guamá, Comissão de Bairros de Belém, Associação de Feiras e Mercados de Belém, Movimento Nacional de Luta Pró-Moradia, Associação dos Micro Produtores e Artesãos do Pará, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Movimento Popular pelo Direito da Cidade, Sindicato dos Trabalhadores na Saúde, Associação dos Ambulantes do Centro Comercial, Central Única dos Trabalhadores, Federação dos Pescadores.

As Audiências eram organizadas pela Comissão Permanente de Obras e Urbanismo e Serviços Públicos da Câmara de Belém, que também era o destino do material produzido, visando dar forma final para a proposta a ser submetida ao Plenário.

Em atendimento ao Regimento Interno da Câmara Municipal e à Lei Orgânica do Município de Belém, a Comissão Parlamentar encarregada de formatar o projeto de lei, também ouviu diversos segmentos da sociedade, no âmbito da própria Comissão, em formato pertinente ao processo legislativo. Nessas consultas, a participação do Grupo Gestor formado na etapa pré-legislativa foi significativa, tendo o Grupo sido ouvido em diversas oportunidades, inclusive de modo informal, debatendo aspectos técnicos da proposta.

#### **4.1.2 Análise do processo de revisão do Plano Diretor de Belém**

O Estatuto da Cidade estabeleceu os mecanismos de exercício de democracia direta na formulação do Plano Diretor a ser obedecido nas cidades que estejam inseridas nas situações elencadas em seu art. 41. Desse modo, aos instrumentos referidos no art. 43, se somam aqueles pertinentes ao exercício da democracia representativa, tanto no âmbito da Constituição Federal, quanto nas disposições das Leis Orgânicas dos Municípios. Além do mais, enquanto não haja regulação por parte dos municípios, o exercício desses instrumentos pode ser balizado pela Resolução nº 25 do CONCIDADES. Pelas diretrizes firmadas por esse conjunto de instrumentos, é possível analisar o processo de construção (no caso reformulação) do Plano Diretor de Belém.

As atividades inerentes à 1ª Fase, no âmbito do Poder Executivo, tiveram duas características fundamentais: primeiro, deslançaram o processo, fixando a necessidade da oitiva da população como garantia da legitimidade do futuro Plano Diretor. Segundo, deram forma às contribuições e propostas populares, traduzindo as demandas e interesses recebidos

nas Audiências Públicas em linguagem técnica, visando estabelecer os aspectos formais que caracterizam um projeto de lei.

O Ministério das Cidades elaborou, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a publicação denominada “Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos” (Brasil, 2005), através do qual, de forma simples e didática enumera etapas a serem seguidas para elaboração dos Planos Diretores. Esse Guia, apesar de sua forma simplificada, sintetiza as concepções de democracia participativa preconizada na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional que dela se deriva. Esse caráter participativo, segundo a obra referida (Brasil, 2005, p. 43), pressupõe:

Visão renovadora e generosa do poder público, de partilhar poder com os diferentes segmentos sociais; Nova organização da administração pública, com eficiência, transparência e flexibilização de procedimentos; Instituição dos canais de participação, com implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados; Regras claras, decididas coletivamente, para a participação em todo o processo, estabelecendo os fóruns consultivos e os deliberativos, os canais permanentes e os temporários, os momentos de abertura e discussão, os momentos de sistematização; Firmeza e transparência do grupo coordenador (Núcleo Gestor), para assegurar que todos tenham direito à voz, como condição de credibilidade e, para fazer avançar o processo. Só dessa forma afloraram os interesses divergentes, explicitam-se os conflitos e, a partir deles, constrói-se o pacto; Produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente, democratizando o acesso à informação.

A 1ª Etapa de formulação do Plano Diretor de Belém, sob a dinâmica escolhida e implantada pelo Grupo Gestor, de certo modo, segue o modelo sugerido pelo Ministério das Cidades, não somente no tocante aos pressupostos acima referidos, como também na execução da dinâmica propriamente dita. Nesse sentido, a mesma publicação traça um roteiro das etapas para a construção participativa do Plano Diretor, quais sejam: 1) Construir o Núcleo Gestor (equipe de coordenação); 2) Preparar o processo (as condições locais); 3) Lançar e divulgar (por que e como participar); 4) Capacitar (o que é um Plano Diretor); 5) Ler

a Cidade – leitura técnica e comunitária (a cidade que temos); 6) Formular a estratégia (a cidade que queremos ter); 7) Construir o pacto e o Projeto de Lei (o caminho para a cidade viável); 8) Discutir na Câmara Municipal para aprovar (a cidade que podemos ter); 9) Implementar projetos (a cidade em transformação); 10) Monitorar (por e para uma cidade melhor).

A atuação do Grupo Gestor foi fundamental para a garantia do caráter participativo do Plano. Nesse sentido, é importante destacar a relação entre a diretriz estabelecida na publicação do Ministério das Cidades, no que se refere à necessidade de qualificação dos diversos atores, inclusive o próprio Grupo Gestor. No caso de Belém, depois de constituído, o Grupo tratou de buscar qualificação através de cursos e seminários, visando entender o que efetivamente seria um Plano Diretor e a necessidade de participação popular. Assim, o “Curso sobre o Plano Diretor” foi decisivo para a equipe se preparar para gerenciar o restante do processo. Além do mais, os quatro Seminários realizados no âmbito interno da Prefeitura Municipal de Belém, tiveram como objetivo preparar os demais agentes públicos municipais com relação ao Plano e seu critério participativo. Essa iniciativa é fundamental, na medida em que incorpora ao processo o conjunto das Secretarias e Órgãos Municipais, visando reduzir habituais resistências que envolvem o medo de perda de poder ou reserva de atuação, muito característicos da administração pública municipal, especialmente quando se trata de possibilitar a participação de atores não estatais, como fruto de longa tradição tecnicista e mesmo autoritária no serviço público.

As Audiências Públicas constituíram a forma escolhida para receber a manifestação da sociedade, na elaboração do Plano Diretor. A dinâmica utilizada pelo Grupo Gestor nas oito Audiências Públicas Territoriais (realizadas nos Distritos), por certo, estabeleceu uma atuação mais participativa dos representantes das entidades não governamentais. Comumente, nas Audiências Públicas realizadas por esferas governamentais, quase sempre o roteiro dos

trabalhos inclui uma exposição do projeto a ser desenvolvido pelo Governo (projeto de lei, obra pública, empreendimento, etc.), seguida de um debate público, quando muito. Na verdade, o tempo é gasto em correntes a favor e contra o projeto, que se envolvem em tenso debate, que por vezes envereda pela troca de ofensas e discussões de caráter pessoal. Costumeiramente, os expositores tomam a defesa intransigente do projeto sem qualquer possibilidade de ponderação em relação aos argumentos daqueles que se colocam contra parte ou totalidade do mesmo. Do mesmo modo, os adversários da ação governamental proposta se armam com argumentações pré-definidas, sem margem para analisar a proposta de forma imparcial. Nesse sentido, a participação formal se contrapõe a real.

As Audiências Públicas, assim, não passariam de instrumentos utilizados pelo poder público para tentar legitimar propostas geridas sem a participação popular. As ações contra o projeto são atribuídas à ignorância e despreparo da população em lidar com assuntos de natureza técnica. Dito de outra forma: se não aprovaram é porque não entenderam. Trata-se de arrogância técnica, que presume a prevalência de um conhecimento dito técnico-científico em oposição a um conhecimento dito “popular”, desprezioso e sem base científica. Em verdade, essas duas visões devem se complementar. Daí a necessidade do diálogo entre as esferas técnicas e a participação da população, sem a existência de idéias pré-concebidas. Na 1ª Etapa do processo de Elaboração do Plano Diretor de Belém, um dos passos significativos foi a elaboração de um diagnóstico da cidade, construído a partir dos dados levantados pelas diversas Secretarias e Órgãos Públicos, pertinentes aos indicadores sociais e econômicos, envolvendo sistema produtivo, pavimentação, demografia, saneamento, acessibilidade, educação, saúde, realidade orçamentária, etc.

Na etapa inicial das Audiências Territoriais (após a exposição do processo de revisão do Plano Diretor e da programação do evento) eram apresentados os dados do Distrito (diagnósticos, estatísticas e indicadores). Esse fato possibilitava a compreensão por parte dos

participantes, de uma visão geral da cidade que era complementada pela visão da população em relação aos mesmos temas ou outros que emergiam da discussão. Na linguagem do Guia editado pelo Ministério das Cidades, essa etapa corresponderia à etapa nº 5, ou seja, “Ler a Cidade – leitura técnica e comunitária”, para que a Audiência Pública (Administração e população) pudessem ver efetivamente a cidade de forma real, após a composição de um quadro formatado por ambas as partes (a cidade que temos). Essa etapa inicial da Audiência Pública, por certo também qualificava os participantes para intervir de forma mais direcionada (menos geral e evasiva) no tocante aos problemas e suas possíveis soluções.

Não é possível estabelecer uma participação relevante da população, sem o pleno exercício do princípio da publicidade, que por força de dispositivo constitucional deve nortear a ação da Administração Pública. Desse modo, a divulgação dos horários, locais e pautas das Audiências devem ser divulgados de forma prévia e ampla. Caso contrário a legitimidade do ato fica comprometida. Nesse sentido, Câmara (2010, p.331) discorre:

Completam as regras procedimentais relativas ao Plano Diretor aquelas referentes ao princípio da publicidade. Com esse objetivo o Estatuto igualmente instituiu aos Poderes Legislativo e Executivo o dever de garantir a publicidade dos documentos e informações produzidos (art. 40, § 4º, II) e o acesso de qualquer interessado a tais documentos e informações (art. 40, § 4º, III). Dar *publicidade* a esses atos significa divulgá-los, dar ciência ao público de sua existência. É, por assim dizer, postura ativa a ser tomada pela Administração. *Permitir o acesso*, por seu turno, constitui dever de tornar as informações disponíveis ao público (o que pode ser feito inclusive através da *internet*). Não demanda um esforço de transmissão da informação, mas sim uma postura de receptividade em relação a quem queira se inteirar dos assuntos de público interesse ali tratados. O descumprimento dessas regras processuais, do mesmo modo como a primeira, sujeita o prefeito às sanções da Lei de Improbidade Administrativa (art. 52, VI, do Estatuto).

A publicidade necessária à realização de uma Audiência Pública envolve a adoção de mecanismos de divulgação que, de longe, ultrapassam os veículos meramente formais, como publicação em Diário Oficial, distribuição de convites, etc. Para que a Audiência Pública seja representativa é necessária ampla e massiva divulgação, que envolve todos os veículos

possíveis, como jornais impressos, televisão, rádio e a mobilização da comunidade onde se processará a atividade, sendo necessário divulgar ainda o seu caráter (consultivo, deliberativo) e importância, aí sendo entendida como as possíveis repercussões que poderão advir em relação à comunidade. No caso em exame, as Audiências Públicas foram divididas em duas frentes: Temáticas e Territoriais. Essa configuração permitiu a participação de setores que, por certo, não se fariam presentes se as Audiências Públicas fossem realizadas apenas levando em consideração a localização (Distrito). Desse modo, as Audiências Temáticas ensejaram a participação de grupos profissionais (professores, artesãos, comerciantes ambulantes, feirantes, empresários do mercado imobiliário, pescadores, universidades, etc.). Do mesmo modo, permitiram que fossem colocados em discussão, temas que teriam pouca visibilidade nas Audiências realizadas nos Distritos, onde imperam os temas relacionados às demandas locais.

A dinâmica utilizada nas Audiências Públicas no processo de elaboração do Plano Diretor (na fase pré-legislativa) não se limitou a expor um projeto e receber manifestações favoráveis ou desfavoráveis por parte dos participantes. Em verdade, esse é o ponto mais relevante do processo: os trabalhos tinham como objetivo a construção do Plano Diretor e não apenas referendar uma proposta pronta formulada pela Prefeitura Municipal. Desse modo, o tempo de duração dos trabalhos (um dia inteiro) possibilitou a instalação de conflitos e o cotejamento de propostas divergentes, o que é essencial para o estabelecimento da democracia.

No mesmo sentido, a aplicação do chamado “Jogo do Direito à Cidade”, possibilitou aos partícipes formar uma visão geral da questão urbana e da Cidade em foco, revelando que a Audiência Pública tinha objetivos mais amplos que a simples discussão das demandas dos Distritos. Em verdade, não é a adoção do mecanismo referido (Jogo do Direito à Cidade), especificamente, o que importa, mas a adoção de qualquer instrumental que permita

sensibilizar, capacitar e mobilizar o participante a compreender temas como gestão democrática e produção do espaço urbano. A reflexão sobre o contexto no qual a cidade está inserida é fundamental para o sucesso quando da aplicação do Plano, mesmo porque, conforme adverte Bucci (2010, p. 384) “a consulta a documentos públicos e informações é essencial, pois dentre os mecanismos participativos, se insere também a fiscalização da implementação do plano.

Por fim, a divisão dos participantes em grupos de trabalhos, permitiu a maior discussão e aprofundamento das propostas e também das divergências, devido a possibilidade prática de diálogo entre os participantes, inclusive diretamente entre representantes de Secretarias Municipais e entidades populares. De sorte, que existe uma tendência para que, ao final do dia, quando da realização da Plenária Final, os temas já tenham sido pactuados nas discussões anteriores.

O modelo adotado, também tinha como objetivo final das Audiências Públicas a eleição de delegados para participar da Conferência Final. Esse mecanismo possibilitou que as matérias tratadas no momento da aprovação final do Plano Diretor (projeto pronto na 1ª Etapa), não fossem estranhas aos participantes. Ou dito de outra forma: as pessoas que participaram da aprovação final do Plano nessa primeira fase, também participaram de todo o processo de discussão anterior firmado nas Audiências Públicas, entendendo a razão pela qual o Plano recebeu a formatação apresentada.

A 2ª Fase do processo de elaboração do Plano Diretor, que corresponde à tramitação do Projeto de Lei enviado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de Belém, se desenvolveu de forma mais conflituosa, pelo menos num primeiro momento. Em verdade, a Câmara Municipal deu ao projeto recebido, tratamento similar pertinente a qualquer projeto.

Essa perspectiva se estabeleceu, por um lado, pela cultura política do Poder Legislativo, especialmente nos Municípios, refratária que é ao exercício de democracia

representativa e apegado a velhos conceitos, especialmente o conceito de que somente os detentores de mandados eletivos, no caso os vereadores, são legitimados para fazer a representação do povo. Por outro lado, mas na mesma linha, a indiferença aos mecanismos participativos esconde em verdade uma tentativa de reserva de poder, ou seja, a dificuldade em aceitar o compartilhamento do poder.

Desde o recebimento do projeto de lei, enviado pelo Poder Executivo a Câmara Municipal adotou apenas a ritualista usual no processo legislativo. Essa aparente inércia provocou inquietações em setores do movimento popular e associativo. Além do mais, a apresentação de emendas ao projeto por parte dos vereadores, em alguns casos, desfigurava o projeto de lei enriquecido com a contribuição da participação popular. A preocupação também era compartilhada pelo Grupo Gestor. Desse modo, o Ministério Público Estadual foi acionado para intervir na questão, através da Promotoria de Justiça com atribuição para atuar na área urbanística: Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural de Belém.

Nesse diapasão, o Ministério Público do Estado, através da Promotoria de Justiça referida, expediu a Recomendação nº 001/2007-MP/PJ MAPC/BEL, mediante a qual recomendava à Câmara Municipal a adoção de mecanismos participativos na tramitação legislativa do projeto de lei do Plano Diretor de Belém, em conformidade com a Constituição Federal, a Lei Orgânica de Belém e nas diretrizes traçadas pela Lei nº 10.257/2001. A Recomendação fez referencia à necessidade do fiel cumprimento dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, bem como, os mandamentos expressos no Estatuto da Cidade, “especificamente no que tange à abertura de debates dentro do processo legislativo, garantindo canais de participação a todos”. De igual modo, recomendou que as medidas efetivamente tomadas fossem comunicadas ao Ministério Público Estadual, no prazo de dez dias, advertindo que o não atendimento sem justificativa da referida recomendação importaria na responsabilização dos agentes, inclusive, com a propositura de ação judicial competente.

A atuação do Ministério Público provocou na Câmara Municipal, significativa mudança no enfoque dado ao projeto de lei, passando a adotar um cronograma de atividades envolvendo a participação da população. O primeiro passo já emergiu durante a realização de uma reunião aberta, a cargo da Comissão Permanente de Obras e Urbanismo e Serviços Públicos da Câmara Municipal (02/04/2007). Na referida reunião, onde estiveram presentes inúmeras entidades não governamentais, ficou deliberado: a) proposta de realização de Audiências Públicas Setoriais e Distritais; b) realização de um seminário; c) formação de um Grupo Técnico integrado por diversas entidades, visando auxiliar a Comissão.

A criação do Grupo Técnico, no âmbito do Poder Legislativo – vinculado diretamente a Comissão Permanente de Obras e Urbanismo e Serviços Públicos – foi crucial para o desenvolvimento dos trabalhos e pela garantia da participação popular no curso do processo. O Grupo Gestor do Plano Diretor (criado na etapa anterior no âmbito da PMB) foi convidado a integrar o Grupo Técnico de assessoramento da Comissão Parlamentar. Essa medida possibilitou que aspectos relevantes do projeto enviado pelo Executivo, com a contribuição da população, fossem esclarecidos, revelando que as propostas, além de legitimadas pelo processo participativo, tinham consistência técnica, facilitando a retirada de inúmeras Emendas que partiam de visões equivocadas em relação ao Plano Diretor proposto.

A Comissão Parlamentar, encarregada de dar forma ao projeto de lei, realizou nove Audiências Públicas Territoriais, perfazendo todos os Distritos e uma Audiência na ilha de Cotijuba. A dinâmica das Audiências Públicas do Poder Legislativo diferia muito do modelo usado na fase pré-legislativa. Em geral, os trabalhos, por se tratar de procedimento formal da Câmara Municipal de Belém, eram dirigidos pelo Vereador Presidente da Comissão, que após uma rápida abertura, colhia as contribuições dos presentes em relação ao Plano Diretor. A ata lavrada na ocasião, continha o resumo das discussões e era importante instrumento para ajudar a formatar a proposta final. Duas questões se apresentavam em relação ao produto

dessas Audiências. A primeira era o caráter consultivo da reunião. A segunda era a constatação de que a maioria das intervenções individuais, diziam respeito a reivindicações pontuais, sem relação direta com a formatação do projeto do Plano Diretor (deficiência na coleta do lixo, mau funcionamento das unidades de saúde e execução de serviços urbanos pertinentes à limpeza e conservação de vias e logradouros públicos). Já a intervenção das entidades, efetivamente apontava para questões estruturais, mais condizentes com a definição de um Plano Diretor para a cidade.

A diferença entre as dinâmicas adotadas nas duas fases, no tocante à realização das Audiências Públicas, se explica não somente por uma ação mais refratária da Câmara Municipal à participação popular, mas também pela natureza diferenciada dos dois momentos. Na primeira fase, o Plano Diretor foi construído e, portanto, a participação popular foi realçada e viu suas propostas contempladas em um documento final. Na segunda fase, a atuação da Câmara Municipal partiu de um projeto já elaborado e construído. Por outro lado, precisou submeter a participação popular aos meandros do processo legislativo regular, com suas especificidades e ritualística própria.

Após a realização das Audiências Públicas a Comissão Permanente passou a discutir internamente o projeto enviado pelo Executivo e as propostas de emendas formuladas pelos vereadores. Nesse momento foi relevante a atuação do Grupo Gestor, demonstrando as características técnicas do projeto e sua elaboração pelo processo participativo. Desse modo, a maioria das emendas foi rejeitada. Contudo, foi justamente na fase final do processo legislativo que a ação de grupos que representavam interesses econômicos de setores do mercado imobiliário e da indústria da construção civil se fizeram presentes. A ação desses grupos nem sempre se apresenta de forma oficial e clara, porém suas ações são consistentes e bem articuladas, visando intervir no processo legislativo de modo não explícito. É a ação dos grupos denominados pela ciência política de “Grupos de Interesses” e “Grupos de Pressão”,<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Ver mais na página 104, deste trabalho, que trata do sistema representativo e dos Partidos Políticos.

que tentam modificar as políticas públicas com mecanismos que agem implícita ou explicitamente em relação ao Estado.

No geral, o Projeto foi aprovado na forma como saiu da Comissão Parlamentar Permanente de Obras e Urbanismo e Serviços Públicos, ou seja, sem emendas oriundas do Plenário. Em verdade, a luta política se travou no âmbito da própria Comissão e o projeto já saiu pactuado do seu âmbito de atuação legislativa. Algumas emendas relevantes foram aceitas, porém, sem descaracterizar a fundo o projeto oriundo do rico processo participativo, apesar das ponderações do Grupo Gestor que primava pela manutenção do projeto enviado, visando resguardar a participação popular. Enfim, usando a linguagem do Guia publicado pelo Ministério das Cidades (Brasil, 2005), o novo Plano Diretor do Município de Belém, materializado na Lei nº 8.655/2008, aponta não para a “cidade que queremos ter”, mas para a “cidade que podemos ter”, no caso, o Plano Diretor que foi possível ter, dadas as condições políticas e a correlação de forças naquele momento político.

## **5 CONCLUSÃO**

O desenvolvimento de ideias políticas revela a existência de um entrelaçamento histórico e contínuo entre as noções de cidade e a democracia. De fato, desde o surgimento da cidade, a mesma é vista como local de relacionamento e interação, perspectivas que conduzem ao dilema do exercício do poder e de sua legitimidade, bem como, os conflitos decorrentes dessa relação. Do surgimento das primeiras aglomerações humanas, passando pela *polis* grega, até o aparecimento da cidade global, em época de globalização, o cerne das discussões em relação à cidade tem gravitado na equação entre o exercício do poder político e a relação entre governantes e governados. A cidade tem vida própria e nela se apresentam os dilemas das sociedades, especialmente no âmbito da sociedade contemporânea, onde a questão urbana tomou proporções especiais, em decorrência da guinada da população, que, de forma preponderante, passou a se estabelecer nas cidades e especialmente, nas grandes cidades.

Mesmo com a ambivalência que tem caracterizado o conceito de democracia, hodiernamente é possível reconhecer a necessidade do Estado em criar mecanismos que possibilitem o pleno exercício da liberdade. Não simplesmente na perspectiva cunhada pelo Estado Liberal, onde a liberdade surge como valor absoluto e independente. Não se pode cogitar a liberdade, sem a existência das condições mínimas necessárias à vida com dignidade. Nesse passo, a liberdade ganha nova perspectiva, na medida em que entende ser o homem livre, aquele que tenha condições plenas de decidir em relação ao seu destino, sem privações inerentes à própria sobrevivência, ai incluindo provimento mínimo das necessidades básicas, no âmbito material. A democracia, assim, deixa de ser mera retórica pertinente à liberdade, mas – amparada também no princípio da igualdade – eleva a liberdade a um plano mais radical, que envolve, em decorrência, uma perspectiva substantiva.

Talvez pelo fato da cidade reproduzir de forma mais aguda as desigualdades sociais e a exclusão, a discussão relacionada ao exercício do poder local seja tão central no mundo

contemporâneo. Daí emerge a constatação de que a cidade, palco de relações e conflitos, seja o cenário privilegiado para a discussão do real sentido da democracia. Nos grandes centros urbanos – tendência claramente apontada para a mobilidade das populações – se apresentam ao mesmo tempo, as novas agruras sociais, com o adensamento das camadas sociais nas periferias e também as novas perspectivas de compartilhamento do exercício do poder.

A democracia estabelecida apenas na perspectiva representativa, nos moldes clássicos, não é mais capaz de ser reconhecida como forma apropriada de exercício de poder. Não apenas pelas degenerações do sistema (crise dos partidos políticos, corrupção, falta de controle do exercício dos mandatos, etc.), mas principalmente pela complexidade das relações sociais e políticas contemporâneas, onde se busca instrumentos de democracia participativa.

Mas não é a simples existência legal de mecanismos participativos o que possibilita o exercício da democracia. O fato do direito contemplar procedimentos e regras que permitem ou mesmo determinam a participação popular, não autoriza, por si só, a afirmação de que certa sociedade seja efetivamente democrática. A participação, por um lado, deve ser efetiva e responsável, ou mais precisamente, consciente.

A participação se torna efetiva, se entendida como mecanismo real de participação e não apenas formal, protocolar, caricato, estereotipado, em que as Audiências Públicas e as Conferências são apenas momentos em que o Poder Público submete as soluções e políticas para aquiescência da população. Nesse sentido, a participação se torna mero mecanismo formalmente realizado, objetivando atender à determinada disposição legal. Nesse caso, o objetivo é tentar legitimar a política já deliberada anteriormente. Não existe participação, mas mera aquiescência ao que já foi decidido.

Mas a questão não é apenas tornar real a participação, mas também possibilitar que a atuação da população seja responsável e consciente. Desse modo, a afirmação do exercício da soberania popular, exige atores aptos a fazer as escolhas, sem empecilhos de ordem material e

com condições de ter amplo acesso às informações públicas e privadas necessárias para que a decisão futura seja tomada em bases reais e claras. Para que a participação seja efetivamente livre é necessário partir de uma concepção de democracia que permita a opção do Estado pela redução das desigualdades sociais e erradicar a pobreza, nos termos preconizados pela Constituição Federal, onde a tarefa primordial do Estado é a construção de uma sociedade fraterna, justa e pluralista, e no mesmo sentido, comprometida com a promoção do bem estar de todos (Preâmbulo, art. 1º, III e art. 3º).

A cidade não apenas reproduz as desigualdades, mas também as aprofunda. Em uma sociedade com estrutura tecnológica e informacional, especialmente nas grandes cidades, a desigualdade passa a gerar uma população excluída (não apenas no sentido econômico, próprio da desigualdade, mas especialmente social). Desse modo, o jogo político apresenta alternativas que representam os interesses das camadas sociais, no universo urbano, em decorrência da preponderância dos interesses do capital, inclusive internacional, em relação aos interesses da expressiva maioria da população, revelando a existência de “cidades”, dentro de uma única cidade, inclusive com segregação espacial, com o isolamento dos mais afortunados em áreas dotadas de serviços e equipamentos urbanos, em detrimento da maioria da população, relegada ao universo periférico, tanto espacialmente, quanto no âmbito social.

Convém, entretanto, não enaltecer a visão localista, que acaba por isolar a cidade de um contexto político, pois, conforme nos adverte Vainer (1986, p.27) “uma cidade não existe solta no ar, as formas de dominação e acumulação que a caracterizam não podem ser percebidas sem um olhar para as suas articulações regionais, nacionais e, cada vez mais, internacionais”. Cada vez mais as decisões que afetam as cidades são tomadas em pólos distantes dos locais onde os efeitos se apresentam, realçando a necessidade da cidade estar atento para os mecanismos políticos nacionais e internacionais.

O exemplo do processo de construção do Plano Diretor da Cidade de Belém é emblemático. De um lado, uma tentativa de viabilizar aquilo que foi preconizado pelo Estatuto da Cidade e, de outro, as resistências no âmbito interno da Prefeitura Municipal e de forma mais profunda, por parte do Poder Legislativo, receoso em perder espaço político em decorrência da adoção do modelo participativo. Nesse mesmo sentido, a luta pela democratização da cidade se estabeleceu no confronto entre a adoção das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, especialmente com relação às questões pertinentes aos instrumentos que refletem a função social da propriedade no âmbito urbano e, na outra ponta, os interesses do mercado imobiliário, através de seus representantes, como pode ser evidenciado pela leitura das atas das reuniões e Audiências Públicas.

A trajetória do Plano Diretor de Belém, por isso, reflete essa luta contínua entre interesses conflitantes. Reflete, num sentido mais amplo, a luta pela superação das desigualdades sociais e a construção de uma cidade democrática, não apenas no âmbito da garantia da participação de todos, mas na adoção de critérios materiais para seu desenvolvimento sustentável, justo e viável.

O histórico do processo de elaboração do plano diretor de Belém revela ainda o denso caminho a ser trilhado para o exercício da democracia representativa, especialmente no estabelecimento de novas relações de poder e no relacionamento entre governantes e governados. A resistência do poder público em por em prática a determinação constitucional que preconiza a participação da sociedade na formulação e execução das políticas públicas (como a atuação da Câmara Municipal de Belém), demonstra que ainda perdura a cultura política da não participação popular, relegada a interceder apenas de forma consultiva no tocante aos rumos do Estado.

A cultura política que entende ser o povo apenas o pólo ativo em um sistema eleitoral representativo, não atinge apenas os governantes, mas também se estabeleceu na população,

como pode ser evidenciado na discreta participação popular nas inúmeras Audiências Públicas e Conferências organizadas para debater o novo Plano Diretor da cidade de Belém. Não é demais lembrar, que por vezes perdura na própria população, a idéia de que o povo não é dotado de conhecimentos técnicos suficientes para contribuir na formulação das políticas governamentais.

A globalização econômica, o incremento da população urbana e a falta de práticas democráticas, empurram a cidade para o aprofundamento das mazelas sociais, pois “o aumento da pobreza cada vez mais significará aumento da pobreza urbana” (Fernandes, 2001, p. 16). Esse quadro se exacerba nas cidades de países em desenvolvimento, “que tendem a sofrer ainda mais o impacto do padrão de desenvolvimento econômico no contexto da globalização” (Fernandes, 2001, p.17). Desse modo, se percebe a necessidade de criar políticas de inclusão, como em boa hora alardeado pela Campanha Global das Nações Unidas pela “boa governança global” (1999), onde se procura compatibilizar e associar a adoção de medidas sociais inclusivas, descentralização, equidade, segurança e democracia local.

A questão urbana ganha contornos especiais nos países em desenvolvimento ou periféricos, que possuem peculiaridades que não podem ser desprezadas quando postos à análise. Nesse sentido, a análise do processo de reprodução da força de trabalho e a chamada ideologia do urbano, são fundamentais para o correto entendimento dessa dinâmica.

Os contornos da participação se tornam mais complexos, em uma cidade como Belém, inserida em grave quadro social, com baixos indicadores de qualidade de vida e com o aumento vertiginoso da população. Nesse passo, temos que considerar a necessidade da participação ser incrementada, visando dar legitimidade às ações do poder público, especialmente objetivando a inserção social das vastas camadas populacionais desprovidas de recursos, equipamentos e ações públicas necessárias à boa qualidade de vida urbana.

A nova dinâmica das relações urbanas – especialmente nas economias dependentes – exige a adoção de uma democracia que se aplique também no âmbito material, visando a redução das desigualdades. A ação da cidade, deve se pautar na tentativa de formular um pacto onde todos possam ser incorporados, de fato, à cidade. Somente pela via democrática é possível estabelecer esse acordo social, com a participação de todos na escolha dos caminhos que serão trilhados na cidade. Não para configurar mera regra de maioria, de perfil numérico e estatístico, mas para comprometer todos os atores na celebração do pacto e dividir as responsabilidades quando da execução das ações escolhidas, legitimando, assim, a ação do Estado.

Não se trata aqui, de rejeitar a democracia representativa e seus mecanismos (eleições, partidos políticos, parlamento, etc.), mas inserir nesse contexto, novas formas de exercício da soberania popular, mais adequadas ao exercício do poder no âmbito urbano.

Essa perspectiva do estabelecimento de uma democracia de cunho substantivo, não inclui – antes pressupõe – a existência de mecanismos participativos. Contudo, emerge dessa perspectiva, o entendimento de que a existência legal de formas de participação, não seja o único requisito para o reconhecimento de uma sociedade democrática, especialmente em um cenário de extrema desigualdade social. Trata-se, acima de tudo, no reconhecimento de que o Estado deve tratar a todos com igual respeito e consideração, na perspectiva sinalizada por Dworkin, cujo modelo de democracia se apresenta mais compatível com as novas realidades do mundo contemporâneo e com a situação das cidades dos países com economia dependente.

É comum estabelecer a dicotomia entre a chamada democracia procedimental e a democracia nominada substantiva. Atualmente, não é difícil ser apresentada esta dicotomia, pondo em lados apostos as perspectivas de Habermas e Dworkin, sendo o primeiro a expressão mais identificável do procedimentalismo. Contudo, conforme já referido no

capítulo 2.2, deste trabalho (as diversas concepções de democracia), a obra de Habermas é também identificada como uma concepção dita *deliberativa* de democracia.

A presente pesquisa estabeleceu, não obstante, dois parâmetros para analisar a concepção que mais se aproxima da democracia participativa, preconizada pela Constituição de 1988. A primeira se refere a perspectiva de Kelsen, enquanto a segunda se baseia na concepção de Ronald Dworkin.

A razão da escolha dessas duas perspectivas tem sua razão de ser, pelo fato de que as duas concepções teóricas dizem respeito a concepções *jurídicas* da democracia e não somente construídas no prisma sociológico. A escolha desses dois autores, referências no direito ocidental, pode servir de cotejamento para análise dos institutos jurídicos pertinentes aos mecanismos de participação no âmbito local, já que, aqui não se trata de estabelecer uma concepção de democracia, mas sim, de estabelecer uma concepção de democracia aplicável à utilização dos institutos jurídicos que permitem a participação local, posto que os mecanismos e instrumentos aqui referidos são os contemplados pelo direito positivo, no âmbito da Constituição de 1988 e da legislação infraconstitucionais dela decorrente.

A trajetória da construção do Plano Diretor Urbano de Belém, revelou a necessidade de implementar a participação para a gestão pública. Em verdade, os institutos que permitem a participação existem e são muitos. A Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado do Pará, A Lei Orgânica do Município de Belém, o Estatuto da Cidade, dentre outros, enumeram diversas formas de participação direta da população na estrutura do Estado. Contudo, tais mecanismos não são efetivamente utilizados. Por outro lado, quando utilizados, essa utilização é tímida, pontual ou pouco expressiva.

No caso da experiência participativa relatada, apesar do interesse dos promotores dos eventos (Grupo Gestor), as audiências públicas e as contribuições poderiam ter sido mais significativas, no sentido de efetivamente promover uma democracia participativa, não

somente no âmbito numérico (o Plano atinge diretamente mais de um milhão e meio de pessoas), mas principalmente na qualidade dessa participação.

Toda essa constatação revela uma conclusão inexorável: a simples existência (legal) dos mecanismos de participação direta da população, não basta para que se possa reconhecer a existência de uma democracia participativa. Dito de outra forma, não é a existência legal de procedimentos o fato determinante para que uma democracia seja reconhecida como participativa.

A constatação que se apresenta em relação ao tema é de que a democracia calcada nos moldes preconizados por Kelsen é insuficiente para configurar as relações de poder no mundo contemporâneo.

Primeiro porque a perspectiva kelseniana induz à democracia representativa, cuja regra primordial é a regra da maioria. Nesse sentido, Kelsen entende que um Estado é efetivamente democrático se os mecanismos de representação forem corretos, ou seja: se o processo eleitoral permitir a participação de todos os cidadãos livres (na condição de eleitores), se as regras eleitorais forem obedecidas (sem fraudes ou casuísmos) e se o processo de produção de leis for fielmente obedecido. Nesse sentido, a *maioria* da população estará *representada* na vontade do Estado. E se a maioria estiver representada, obviamente que a maioria se submeterá à lei de forma voluntária. Por essa ótica, isso é democracia: a relação apresentada por Kelsen entre autonomia e heteronomia.

Segundo porque a perspectiva de Kelsen é formalista, não se preocupando com os resultados, mas sim com a legitimidade do processo, respaldado pela escolha da maioria.

A construção de Kelsen em relação à democracia guarda relação com sua teoria pura do direito. Nesse sentido, Kelsen se preocupa com a formação da lei no âmbito formal e não na valoração dessa lei. No âmbito democrático, não é contemplada a necessidade de resguardar os direitos das minorias (que não obtiveram sucesso eleitoral no sistema

representativo) e nem se cogita a possibilidade da maioria estar errada, na escolha dessas políticas.

Uma concepção de democracia fundada nos pressupostos de Kelsen atentaria apenas para a necessidade da existência dos mecanismos e não no produto da participação. Além do mais, o modelo de democracia adotada por ele conduz à democracia representativa, herdeira do Estado liberal de direito, incompatível com a nova ordem constitucional do Estado Brasileiro, após 1988.

Ao estampar um normativismo jurídico aplicável a um modelo de Democracia, Kelsen antecipa as linhas de uma perspectiva procedimentalista de democracia. Contudo, ao contrário do procedimentalismo de Habermas, Kelsen tem como sustentáculo de seu modelo a atividade parlamentar, enquanto Habermas procura envolver a sociedade em uma relação dialógica, com raiz aristotélica.

O modelo apresentado por Dworkin é mais compatível com a aplicabilidade dos institutos participativos, inclusive no âmbito local. A primeira observação nesse sentido é que toda a construção dworkiana está radicada na interpretação da Constituição, no método nominado por ele como “interpretação criativa”.

A saber, a Constituição de 1988, ao se referir ao exercício da democracia, revela que ela deve ser realizada através de representantes eleitos pelo povo (democracia representativa) ou *diretamente*, nos termos referidos pela Constituição (democracia participativa). A Constituição Brasileira, portanto, adota para o Estado a democracia mista, ou seja, a democracia representativa em convívio com a democracia participativa. Além do mais, a própria Constituição enumera os instrumentos participativos pelos quais se expressa a soberania popular: voto, plebiscito, referendo, iniciativa popular para projetos de lei (art. 14).

Além do mais, a razão de existir do Estado Brasileiro é a construção de uma sociedade livre e igualitária, bem como, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º).

É baseado nessas duas perspectivas da Constituição (princípios), que a mesma deve ser interpretada. Nesse passo, a filosofia política de Dworkin é perfeitamente compatível com o modelo de democracia referido na Constituição, pois ao mesmo tempo em que reforça o pluralismo político como base da sociedade brasileira, reforça a necessidade da democracia se materializar em resultados, que vise a redução das desigualdades sociais. Justamente por isso, a perspectiva da constituição de 1988, é a democracia substantiva, visando garantir a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

Conforme já dito, a concepção de democracia de Dworkin é uma concepção dependente, no sentido de que a melhor forma de democracia é aquela que for capaz de produzir as decisões substantivas que tratem a todos com igual consideração. Nesse sentido, as instituições devem se posicionar no sentido de não permitir privilégios (tratar os cidadãos de forma diferente), pois é no âmbito das instituições públicas que se exerce a democracia e se decidem os destinos do Estado.

A regra da maioria, não pode ser a única regra do jogo democrático, como referido na teoria democrática kelseniana, pois, desse modo, não estaria tratando a *todos* com igual consideração, deixando as minorias desamparadas.

Em um Estado com economia dependente – como o Estado Brasileiro – onde as desigualdades sociais são abissais (apesar da robustez da economia) a teoria jurídico-política de Dworkin é aplicável, pois representa a interpretação compatível da Constituição com a ordem social. A democracia deve ser o sistema político que possibilite legitimar as escolhas da sociedade, onde o Estado é responsável pelas questões sociais (não as pessoais) que interfiram na possibilidade de todos terem as mesmas oportunidades. Ou dito de outra forma,

a igualdade deve se estabelecer no campo político, possibilitando o exercício da democracia participativa, não somente para referendar as decisões, mas principalmente repartir as responsabilidades pelas escolhas, quando o Estado tiver que agir em defesa daqueles que – não por escolha própria – são desafortunados, como a infância abandonada, deficientes, grupos minoritários, pessoas sem acesso à educação, por exemplo.

A perspectiva de Dworkin é compatível com os princípios da Constituição de 1988, que preconiza o binômio liberdade/igualdade, pois o que define a democracia não é somente a possibilidade de submeter os destinos do Estado ao debate participativo (fruto do diálogo), mas também a obtenção de resultados substanciais, pois o que caracteriza a democracia é “que as decisões coletivas sejam tomadas por instituições políticas cuja estrutura, composição e modo de operação dediquem a todos os membros da comunidade, enquanto indivíduos, a mesma consideração e o mesmo respeito (Dworkin, 2006, p. 26).

A perspectiva democrática que decorre da filosofia política de Dworkin, prima pela divisão de responsabilidades na edificação das regras sociais. Nesse passo, a construção de um modelo que estabeleça uma relação harmônica entre os princípios da igualdade e da liberdade é fundamental. Justamente por isso é destacado fomentar o exercício da participação política como fundamento essencial para a construção de um pacto social, especialmente nas questões que envolvem divisão de recursos e, por conseguinte, a escolha das políticas públicas.

No âmbito brasileiro, a construção da democracia urbana ganha contornos substantivos com a relevância dada pela Carta Constitucional de 1988, mediante a inserção do art. 182, que aponta a necessidade da política de desenvolvimento urbano atender o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, já na esteira deixada pelo art. 3º da própria Constituição Federal. Na mesma linha deve ser

entendida a edição do Estatuto da Cidade, determinando formas participativas e buscando a justiça social em âmbito urbano.

A redução das desigualdades e a tentativa de tornar a cidade o espaço de todos os seus habitantes requer, como já dito, que seja firmado um pacto com a participação de todos, no tocante especialmente ao usufruto dos bens e potencialidades da cidade. Nesse passo, somente a utilização de mecanismos democráticos será capaz de firmar esses compromissos, com o respeito a uma sociedade política liberal e pluralista, conforme preconiza a Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

AGUIAR, Roberto Armando. **Direito do ambiente e participação popular**. Brasília: IBAMA, 1994.

ALTVATER, Elmar. Os desafios da Globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Agnes Heller et al. (org.). Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo realista**. Campinas: Millennium, 2006.

ANDRADE, Manuel Correia de. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local *in* **Território, globalização e fragmentação**. Santos, Milton; Souza, Maria Adélia; Silveira, Maria Laura (orgs.). São Paulo: HUCITEC, 2006.

ARAGÃO, Murillo de. **Grupos de pressão no congresso nacional**. São Paulo: Maltese, 1994.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

BELÉM. Lei nº 7.603, de 13 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Belém**. Belém: Poder legislativo, 13 jan. 1993, p. 49.

BELÉM. Prefeitura Municipal. Secretaria de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão. **Apresentação do plano diretor urbano do município de Belém**. Disponível em < <http://www.belem.pa.gov.br/planodireitor> > Acesso em 12 fev. 2010.

BELÉM. **Lei orgânica do Município de Belém (1990)**. Belém: Câmara Municipal de Belém, 1994.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A Cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de ética jurídica**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. 12 t. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 6. ed. ver. e amp. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Estatuto da cidade** (Lei 10.257, de 10.07.2001). São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Confea, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (orgs.). **Estatuto da cidade: comentários à Lei 10.257/2001**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor in DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (orgs.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Cidade**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2007.

CARRERA, Francisco. **Cidade sustentável utopia ou realidade?** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CARVALHO, Vilson Sergio de. **Educação ambiental urbana**. Rio de Janeiro: Vak, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A Questão urbana**. 3. ed. São Paulo: Paz e terra, 2006.

\_\_\_\_\_. **A Sociedade em rede**. 9. ed. rev. e amp. São Paulo: Paz e terra, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Poder da identidade**. 6. ed. São Paulo: Paz e terra, 2008.

CASTRO, Edna Maria Ramos de. A questão urbana na Amazônia. In: \_\_\_\_\_. **Estudos e Problemas Amazônicos**. 2 ed. Belém: CEJUP, 1992, p.165-176.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CREMONESE, Dejalma. **Democracia participativa e controle social**. Canoas: Editora da Ulbra, 2010.

\_\_\_\_\_. **Teoria política**. Ijuí: Editora Unijui, 2008.

DAHL, Robert A. **La democracia y sus críticos**. 2. ed. Barcelona: Paidós, 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. A. **O que é participação política**. 14. ed. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DANTAS, Marcelo Buzgalo. O papel do município na defesa do meio ambiente. In: **Direito ambiental em evolução 3**. 1.ed. 2. tir. FREITAS, Vladimir Passos de (Coord). Curitiba: Juruá, 2003.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Democracia urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?**Curitiba: Juruá Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. 1. ed. 2. tir. Curitiba: Juruá, 2005.

\_\_\_\_\_.Pode o Estado compatibilizar democracia, cidadania e igualdade In **Revista do Ministério Público do Estado do Pará**, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. Ano 2, V.1. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2007.

\_\_\_\_\_.Democracia representativa e deliberativa: marco concretizador da cidadania In **Revista do Ministério Público do Estado do Pará**, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. Ano 3, V.1. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2008.

\_\_\_\_\_.Participação política: a audiência pública no processo de planejamento urbanoIn **Revista do CAO constitucional do Ministério Público do Estado do Pará**, n.2. Belém: Procuradoria Geral de Justiça / Centro de Apoio Constitucional, 2008.

DWORKIN, Ronald. **O Império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

\_\_\_\_\_. **O Direito da liberdade:** a leitura moral da Constituição norte-americana. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

\_\_\_\_\_. **A Virtude soberana:** a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

\_\_\_\_\_. **Uma questão de princípio.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** 12. ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1997.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: **Direito para o Brasil sócio ambiental.** LIMA, André (Org.). Porto Alegre: Fabris, 2002.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

\_\_\_\_\_. Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Teoria geral do Estado.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Direito a cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial.* In: **Estado de direito ambiental: tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos.** FERREIRA, Heline Sivini ; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). Rio de Janeiro: Forense universitária, 2003.

GOMES, Alexandre Travessoni. **O Fundamento de validade do direito em Kant e Kelsen.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

GOYARD-FABRE, Simone. **O Que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação:** aplicação do direito. 3ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRAZIA, Grazia de; QUEIROZ, Lêda Lúcia R. F. A sustentabilidade do modelo urbano brasileiro. In: GRAZIA, Grazia de (et alii). **O Desafio da sustentabilidade urbana.** Rio de Janeiro: Projeto Brasil sustentável e democrático: FASE/IBASE, 2001.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A Federação Brasileira como Forma de Descentralização do Poder. *Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política.* São Paulo, v. 18, p. jan/mar, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia entre facticidade e validade** t. I e II - Col. Biblioteca Tempo Universitário 101, São Paulo: Tempo Brasileiro, 1997.

KELSEN, Hans. **ADemocracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

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

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade**. 2. ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001

\_\_\_\_\_. Limitações ao planejamento urbano democrático. In: **Temas de direito urbanístico**. FREITAS, José Carlos de (org.). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Participação popular no estatuto das cidades. In FREITAS, José Carlos (Coord.). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da cidade comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MAUÉS, Antônio Gomes Moreira. **Poder e democracia: o pluralismo político na Constituição de 1988**. Porto Alegre: síntese, 1999.

MAURANO, Adriana. **O Poder legislativo municipal**. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 10. ed. atual. por Isabel Camargo Lopes Monteiro e Célia Marisa Prendes. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENESES, Anderson. **Teoria geral do Estado**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos tribunais, 2004.

MONDRAGÓN, Jaione. El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos. *In Análisis de políticas públicas*, Margarita Pérez Sánchez (org.). Granada, Universidad de Granada, 2005.

MORAES, Raimundo de Jesus Coelho. **Participação política e gestão ambiental**: análise dos processos de licenciamento ambiental das empresas de caulim no nordeste do Estado do Pará – 1990/1996. Belém: Paka-tatu, 2003.

MOTA, Myriam Becho; BRAICK, Patrícia Ramos. **História**: das cavernas ao terceiro milênio. São Paulo: Moderna, 2002.

MÜLLER, Friedrich. Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia. São Paulo: Revista dos tribunais, 2009.

NINO, Carlos Santiago. **A Constituição da democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1998.

NUNES, A. J. Avelãs. **Neo-liberalismo, capitalismo e democracia**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. Administração Pública democrática e efetivação de direitos fundamentais. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin et al (org.). **Direitos humanos e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**. 19 ed. Belém: Cejup, 2005.

PONTE NETO, José Júlio da. **Poder público local e cidadania**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus; LEOMAR, Paulo José Villela. O Estado Federal brasileiro, as relações entre os poderes, o direito de participação popular e as regiões metropolitanas. In: **Revista da Faculdade de Direito**, v. 91. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz; CARDOSO. Adauto Lucio (coord.) **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Revan, FASE, 2003.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima (Org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico**. São Paulo: RCS Editora, 2007.

ROUSSEAU, Dominique (org.). **La démocratie continue**. Paris: L.G.D.J – Bruylant, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**. 3 ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território, globalização e fragmentação**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Do plano diretor. In: **Estatuto da cidade comentado**. MATTOS, Liana Portilho (org.). Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

SGARBI, Adrian. **O Referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. ver. e atual. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental constitucional**. 4.ed., 2.tir., São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Solange Teles. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. In: **Meio Ambiente**. V.I. 1. Brasília: ESMPU, 2004.

SINGER, Paul. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). **Os Desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. Regime Constitucional do Município *in* **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, p. 45-70, 1990

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VAINER, Carlos Alberto. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In **Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade**. Caderno IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ, 1986.

VIEIRA, Liszt. Constituição e meio ambiente: as raízes e o sonho. In: **Ecologia e política no Brasil**. PÁDUA, José Augusto (org.). Rio de Janeiro; Espaço e Tempo. IUPERJ, 1987.

VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986). In: **Ecologia e política no Brasil**. PÁDUA, José Augusto (org.). Rio de Janeiro; Espaço e Tempo. IUPERJ, 1987.

WARAT, Luis Alberto. Crisis de la democracia y crisis de la modernidad. In MEZZARROBA, Orides; RI Júnior, Arno Dal; ROVER, Aires José; MONTEIRO, Cláudia Servilha (Orgs.) **Epistemologia e ensino do direito: o sonho acabou**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WOLKMER. Antonio Carlos; MEZZARROBA, Orides. **Crise da justiça & democracia do Direito**. Joaçaba: UNOESC, 1999.

WOLKMER. Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 2a ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1997.