

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PLANO DIRETOR DOS MUNICÍPIOS: ALGUNS PROBLEMAS TEÓRICOS E PRÁTICOS.

Cláudio Ladeira de Oliveira *

Miguel Etinger de Araujo Junior *

RESUMO

Neste artigo desenvolvemos algumas considerações sobre o conceito teórico de “democracia participativa”. Inicialmente apresentamos alguns dos principais aspectos teóricos relacionados ao tema, e a seguir discutimos uma questão empírica, capaz de exemplificar os pontos teóricos antes mencionados. O constituinte brasileiro adotou o modelo democrático, que poderá ser tanto na forma representativa como participativa. O modelo participativo foi o escolhido pelo legislador ordinário na questão do planejamento urbano e na gestão das cidades. O Estatuto da Cidade determina de forma expressa que a gestão do espaço urbano se dará com base no princípio da gestão democrática da cidade. Nossa pretensão é apenas ilustrar a importância de questões da teoria democrática mediante a referência a alguns procedimentos de participação popular na elaboração dos planos diretores dos municípios no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE

DEMOCRACIA; CONSTITUIÇÃO; PLANO DIRETOR; MUNICÍPIOS.

ABSTRACT

In this article we developed some considerations about the concept of “participatory democracy”. First, we present some of the main theoretic aspects related with the matter

* Mestre e Doutor em Direito (UFSC), professor nos cursos de graduação em Direito, especialização em Direito do Estado e mestrado em Direito Negocial (UEL).

* Doutorando em Direito da Cidade (UERJ), Mestre em Direito Público e Evolução Social (UNESA), professor nos cursos de graduação e especialização em Direito (UEL).

followed by a discussion of an empiric question that can exemplify the theoretical points thereof. The Brazilian constituent adopted the democratic model, that could in such a way be in the participatory as well as the representative form. In urban planning issues and city management, the participatory model was the one chosen for the legislator. The City Statute demands in a direct way that the urban management shall be based in the principle of the democratic management of the city. Our intention is only to show the importance of the matters related with the democracy theory by way of making reference to some of the procedures of the popular participation in the elaboration of the master plans for Brazilian's municipalities.

KEY WORDS

DEMOCRACY; CONSTITUTION; MASTER PLAN; MUNICIPALITIES

1. Introdução.

A finalidade deste trabalho é desenvolver, no âmbito do direito público, uma pesquisa capaz de vincular o enfoque filosófico-normativo das teorias da democracia com os debates empíricos sobre mecanismos de democracia participativa no âmbito da administração pública municipal.

Inicialmente é necessário apresentar um breve esclarecimento sobre a compreensão moderna de "democracia". E esta não é uma tarefa simples, quanto mais que este trabalho possui objetivos modestos e limites escassos. Mas se não é possível sintetizar num artigo as inúmeras definições academicamente relevantes¹, é permitido ressaltar a idéia central: o ideal democrático consiste numa reivindicação de auto-governo dos cidadãos. Neste caso, há algo que legitima as decisões políticas conferindo alguma justificativa às ordens jurídicas e decisões das autoridades estatais, que assim não se apóiam exclusivamente no poder coercitivo: "a democracia confere uma aura de legitimidade à vida política moderna: leis, regras e medidas políticas parecem justificadas se são «democráticas»" (HELD: 1997,

¹ Cf. HELD: 1997.

23). Esta característica das ordens democráticas está relacionada ao fato de que tais decisões do Estado podem ser pensadas (de algum modo) como sendo decisões que resultam dos membros da comunidade, que eles próprios adotaram ou poderiam adotar, diretamente ou mediante representantes. As decisões políticas, as mais fundamentais e as mais cotidianas, não podem ser vistas como exclusivamente impostas, sem nenhuma espécie de anuência por parte dos cidadãos que a elas estão submetidos. Não se trata, obviamente, de uma idéia simples de ser formulada. Como nossa preocupação é exclusivamente conceitual deixamos de lado aspectos importantes da história das instituições democráticas e do modo como a compreensão do conceito modificou-se radicalmente desde seu surgimento entre os gregos há aproximadamente 2.500 anos.

O modelo a ser estudado é o da gestão democrática das cidades, determinado pelo Estatuto da Cidade, na implementação das políticas públicas em matéria urbana, definida pelo Plano Diretor de desenvolvimento dos Municípios.

2. Os critérios de um processo democrático.

Um excelente ponto de partida para a compreensão do tema é fornecido pelo cientista político Robert Dahl, o qual desenvolve alguns “critérios ideais” para avaliar a qualidade democrática das instituições políticas. Sua utilidade não é fornecer uma descrição sociológica das instituições democráticas efetivamente existentes nas sociedades contemporâneas, e menos ainda das sociedades do passado, mas tão somente servir de índice de avaliação das instituições realmente existentes e fonte de inspiração para sua reforma.²

2.1. Participação efetiva.

Uma das características mais fundamentais da política é o fato de que ela consiste, ao menos em grande parte, em procedimentos mediante os quais são tomadas decisões obrigatórias para todos. E os teóricos da democracia preocupam-se em avaliar o modo

² Para o que se segue, cf. (DAHL, 1992: 134-142) e (DAHL, 2001: 49-50)

como os cidadãos, que estão submetidos aos comandos democráticos, podem participar do processo de tomada de decisões. Este é o núcleo central da idéia de autonomia política: aqueles que estão submetidos às leis devem poder, de algum modo, participar dos processos de criação das leis às quais estão submetidos. Pois bem, o primeiro critério. O primeiro critério do processo democrático, apresentado por DAHL, reivindica oportunidades iguais e efetivas para cada membro da comunidade política tornar conhecidas suas opiniões sobre as propostas de decisão em disputa. Mais especificamente, numa comunidade democrática cada cidadão deve poder incorporar temas ao processo de ação, expressar suas próprias razões a favor ou contra determinada proposição, sob as seguintes condições: tal participação deve contar com mecanismos efetivos, para que as propostas e opiniões possam ser percebidas corretamente pelo público; e os cidadãos devem contar com iguais oportunidades de participação, de modo que seus interesses possam ser considerados de forma equitativa.

2.2. Igualdade de voto.

Uma das mais perenes características das sociedades, especialmente modernas, é a profunda e incontornável divergência de opiniões sobre os mais variados temas. O que torna as divergências políticas merecedoras de especial cuidado é que raramente, diante de uma disputa política, podemos seguir divergindo sem que uma única opção – dentre as várias existentes – seja a opção escolhida pela comunidade (cf. WALDRON, 2003). Um exemplo: suponha que uma comunidade diverge sobre a proibição ao trabalho infantil, alguns de seus membros exigindo sua proibição e outros reivindicando sua permissão. Não há como evitar uma solução unívoca: ou o trabalho infantil é permitido pela comunidade ou é proibido. Mas diante da divergência incontornável sobre as opções de ação, como solucionar o problema? Uma solução possível é recorrer a procedimentos democráticos de legislação, e assim a participação efetiva dos cidadãos deve ser garantida, o que nem sempre afasta as divergências existentes. Ao contrário, não raro as divergências tornam-se mais profundas à medida que a deliberação prossegue e os membros da comunidade

participam com maior intensidade (cf. SUNSTEIN, 2001: 13-47). Deste modo, o procedimento democrático de tomada de decisão deve oferecer uma única decisão para a comunidade em meio à divergência sobre qual deve ser tal decisão. É por isso que o segundo critério democrático exige que: “quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais” (DAHL, 2001: 49). Assim, na etapa decisória cada cidadão deve possuir um peso igual. Isso não significa uma opção incondicional por formas específicas de procedimentos de votação, por exemplo, votação por distritos, eleições majoritárias ou proporcionais, maiorias simples ou qualificadas etc. Sobre tais temas há muito espaço para muitas opções e peculiaridades institucionais.

2.3. Entendimento esclarecido.

Segundo este critério “dentro dos limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis conseqüências.” (DAHL, 2001:49). Naturalmente não se trata de defender um governo aristocrático, onde uma elite supostamente “melhor qualificada” governa todo o povo, rejeitando assim a idéia de igualdade intrínseca dos cidadãos. Ao contrário, esta é uma reivindicação que historicamente acompanha a defesa da ampliação da democracia e que concretamente assume a forma de reivindicações mais particulares: o acesso à educação para todos os cidadãos, o debate público efetivamente livre, acesso à informação, algum tempo para deliberar, etc. Segundo este critério, é o próprio povo o melhor intérprete de seus interesses, ao invés de uma elite aristocrática. Mas justamente por isso o próprio povo exige que sejam fornecidas condições para que, na qualidade de membros iguais da comunidade política, possa melhor interpretar seus próprios interesses.

2.4. Controle do programa de planejamento.

Se os três critérios anteriores são indispensáveis para que uma comunidade política seja considerada uma democracia, não são, contudo, suficientes. Uma democracia plena

requer a satisfação de outras duas exigências, as quais definem o corpo de cidadãos e os temas em discussão no processo político. Este último aspecto é o objeto do quarto critério de Dahl: “os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado.” (DAHL, 2001:49) Em última instância, o controle da agenda de decisões políticas deve caber ao corpo de cidadãos e não a alguma instituição “externa”, no sentido de não legitimada democraticamente. Isso não significa que o povo deva sempre tomar todas as decisões em todas as questões: ele pode delegar competências para funcionários eleitos, técnicos administrativos ou mesmo juízes e tribunais. No entanto, se o corpo de cidadãos não pudesse jamais retomar o controle sobre matérias que antes delegou a um corpo de técnicos a satisfação deste critério estaria prejudicada (cf. DAHL, 1992: 140)³. Em outras palavras: “as políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem” (DAHL, 2001: 49)

2.5. Inclusão dos adultos.

Finalmente, o último critério ideal de uma sociedade democrática trata da composição do conjunto de cidadãos (o “*demos*”) que estabelece uma inclusão ampla de todos os adultos pertencentes à comunidade: “o *demos* deve incluir todos os membros adultos da associação, exceto os residentes transitórios no país e as pessoas que comprovadamente sejam deficientes mentais.” (DAHL, 1992: 158).

Os limites deste artigo não permitem considerar adequadamente todas as profundas questões teóricas envolvidas na justificativa de cada um destes critérios. No entanto, DAHL aponta para uma interessante mescla de argumentos morais e empíricos capazes de justificar a inclusão ampla no corpo de cidadãos, exigida em 2.5. Estas considerações

³ “(...) o critério de controle final não pressupõe que o *demos* [corpo de cidadãos] esteja qualificado para decidir todas as questões que demandam uma decisão obrigatória, mas sim para decidir: 1) quais questões requerem ou não requerem decisões obrigatórias; 2) das que não requerem, quais pode o próprio *demos* [corpo de cidadãos] resolver ele próprio; e 3) em que condições delegará sua autoridade.” (DAHL, 1992: 140)

pretendem afastar os argumentos elitistas, segundo os quais o exercício efetivo do poder político, a qualidade de membro do *demos* é uma atribuição que requer alguma espécie de competência como forma de evitar supostos equívocos daqueles que, por algum motivo, não possuem a virtude política necessária para o exercício da cidadania:

(...) Se por acaso você faz parte de todo um grupo excluído da participação, como serão protegidos os interesses fundamentais desse grupo?

A resposta é clara: os interesses fundamentais dos adultos, a quem são negadas as oportunidades de participar do governo, *não* serão devidamente protegidos e promovidos pelos que governam. Sobre este aspecto, a comprovação da história é avassaladora. (...) insatisfeitos com a maneira arbitrária com que os monarcas impunham taxas sem o seu consentimento, nobres e burgueses na Inglaterra exigiram e conquistaram o direito de participar. Séculos mais tarde, por sua vez, acreditando que seus interesses fundamentais eram deixados de lado, as classes médias exigiram e conquistaram esse direito. Lá e por toda parte a continuação da exclusão legal ou *de facto* de mulheres, escravos, pobres e trabalhadores manuais, dentre outros, deixava os membros desses grupos mal protegidos contra a exploração e o abuso (...)

Sim, indivíduos e grupos às vezes, podem se equivocar sobre seu próprio bem. É claro, podem, às vezes, sentir equivocadamente o que é melhor para seus interesses – mas o preponderante peso da experiência humana nos informa que nenhum grupo de adultos pode entregar com segurança a outros o poder de governá-lo. (DAHL, 2001: 91-92)

Dependendo do modo como é definida a idéia de "auto-governo" ela pode servir para afirmar que: (i) sem a participação popular direta dos súditos as decisões políticas carecem de legitimidade, desdenhando assim da idéia de representatividade - uma concepção mais radical; (ii) a participação popular direta pode ser o resultado de "interesses de massa" ou interesses de grupos privados sob a máscara de mobilização popular, e assim a idéia de auto-governo seria melhor implementada por decisões de representantes em parlamentos - uma visão "elitista" da democracia (parlamentos = participação "qualificada"); (iii) a participação popular direta pode contribuir para a melhora das condições de representação, forçando os parlamentos a debaterem determinados temas, mobilizando setores da sociedade civil e despertando assim a atenção dos representantes, fiscalizando diretamente atos do poder executivo, decidindo sobre matérias específicas, compartilhando responsabilidades administrativas e políticas com os demais poderes, sem que isso implique necessariamente uma recusa da legitimidade de instituições representativas. A opção (iii) parece ser mais facilmente aceitável, mas a verdade é que ela

requer justificativas suplementares. Em todo caso, (iii) parece ser facilmente compatível com nosso atual modelo constitucional, que permite e/ou estimula a participação popular (inclusive prevendo mecanismos institucionais para sua efetivação) ao mesmo tempo que reconhece legitimidade de parlamentos e executivo para decidir em última instância sobre questões políticas controversas, eventualmente até mesmo contra a vontade da maioria momentânea dos cidadãos. Deste modo, consideramos que (iii) foi o modelo escolhido pelo legislador constituinte e pelo legislador ordinário em relação à gestão das cidades, quando prevê no art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal, a possibilidade da democracia direta, e na Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade -, nos arts. 43/45, a obrigatória participação dos membros da sociedade na elaboração e condução das políticas públicas urbanas.

3. Da teoria à prática.

Estes são critérios ideais e não elementos de uma descrição sociológica. Servem para avaliar o compromisso das instituições existentes com o ideal democrático e como guia para promover reformas necessárias. É precisamente aqui que surgem alguns problemas de “operacionalização”, sendo o mais evidente deles as dimensões gigantescas e a complexidade (cultural, tecnológica, econômica etc.) que possuem as sociedades contemporâneas. Em sociedades com milhares de habitantes, com é o caso brasileiro, é absurdo imaginar que os princípios acima expostos atribuam o exercício efetivo de *todas* as funções normais do poder político diretamente à *totalidade* dos cidadãos. Por exemplo, como seria possível a existência de legislação federal em democracias de dimensões continentais?

Enfim, uma configuração institucional adequada de tais princípios abstratos leva inevitavelmente à criação de uma infinidade de mecanismos que conjugam o exercício direto do poder político pelos membros do “demos” com a tomada de decisões políticas por um conjunto muito menor de cidadãos. Destes mecanismos, um é particularmente importante: a representação política. Afinal, um corpo político de 120.000.000 de cidadãos

difícilmente poderia reunir-se para deliberar sobre todos os assuntos sobre os quais, no Brasil, é necessária alguma espécie de legislação. Acrescente-se a dispersão geográfica da população, as necessidades especiais e peculiaridades de ocupação profissional, de tempo livre para a discussão e participação nos assuntos públicos, a diversidade de interesses (alguns assuntos públicos podem parecer mais atraentes para um grupo e supérfluos para outro) e o resultado é mesmo a inevitabilidade da presença de diversos mecanismos de representatividade política. Sem tais instrumentos representativos simplesmente seriam impensáveis procedimentos democráticos de governo e legislação. Na verdade, sem alguma espécie de representatividade política seria impossível manter o funcionamento de procedimentos de participação direta nos assuntos públicos de governo.

A própria participação popular precisa de procedimentos específicos, e não raro de procedimentos representativos. Por exemplo: se reunirmos 50.000 cidadãos de um pequeno município para deliberar sobre um tema como o plano diretor do município e cada um utilizar a palavra durante apenas 2 minutos, por uma única vez, e se estabelecermos a duração diária de 8 hs. para os debates, então serão necessários 208 dias ininterruptos de discussão... para que cada membro do grupo fale uma única vez! São inúmeros e visíveis os defeitos desta espécie de procedimento. As opiniões rapidamente emitidas nos meses iniciais do longo debate teriam pouca ou nenhuma influência quando, ao final, fosse necessário votar para aprovar ou rejeitar o plano, gerando assim uma evidente distorção na formação da vontade coletiva em privilégio daqueles que puderam utilizar a palavra nas semanas finais. E mesmo que todas as intervenções fossem ainda lembradas, seriam todas tão superficiais em virtude da escassa duração que isso tornaria o debate bem pouco atrativo. Na prática, uma tal assembléia gigantesca rapidamente seria dominada na melhor das hipóteses por algumas centenas de oradores, certamente não mais que 500 deles, cabendo aos 49.500 restantes uma função essencialmente aclamatória. Obviamente que tais fatos não são obstáculos insuperáveis à prática da democracia participativa. Esta, aliás, pode ser projetada para funcionar diante de um universo bem maior de cidadãos, como ocorre em muitos municípios brasileiros. Estas observações empíricas apenas recordam que

até mesmo a participação direta dos cidadãos requer mecanismos típicos da representação política. No nosso exemplo uma medida óbvia seria a divisão do universo de 50.000 cidadãos em grupos muitíssimo menores (100 grupos de 500 pessoas cada) o que permitiria a intervenção efetiva de um número potencialmente bem maior de cidadãos, durante um tempo também maior que os 2 minutos originais. Mas se com isso certamente as deliberações poderiam agora recolher maiores informações sobre os efetivos anseios da população potencialmente atingida pela lei em discussão, por outro lado o resultado final da deliberação naturalmente iria requerer ajustes entre as propostas que resultaram dos grupos, cabendo até mesmo a aprovação numa grande assembléia, o que por óbvio demandaria alguma espécie de representatividade. No entanto, é importante ressaltar que a necessidade da representação política não é logicamente incompatível com procedimentos de participação direta dos cidadãos nos assuntos de governo. Ao contrário, pode mesmo contribuir para o melhor funcionamento das instituições representativas. E, além disso, se a “participação efetiva” é um dos principais critérios normativos para avaliar a qualidade das instituições democráticas realmente existentes, e se os mecanismos de representação política justificam-se pragmaticamente (e não principalmente de modo normativo) como um recurso contra as dificuldades à efetiva participação, deve-se concluir que um dos objetivos fundamentais das instituições democráticas representativas é promover condições favoráveis à participação popular, removendo na medida do possível os obstáculos de toda ordem.

4. Participação: “o direito dos direitos”.

É verdade que o próprio DAHL não é um entusiasta da democracia participativa (DAHL: 1992, pp. 257 e ss). No entanto ainda assim podemos utilizar os critérios por ele fornecidos como um guia útil à discussão sobre as virtudes do mecanismo de participação democrática no âmbito do controle popular do plano diretor dos municípios (certamente isto não seria possível se a intenção do artigo fosse provar a superioridade da democracia participativa frente a representativa. Não é esta porém a intenção do presente trabalho). Em

primeiro lugar, os referidos critérios são compatíveis com procedimentos políticos decisórios abertos diretamente aos cidadãos que serão atingidos pela decisão. Esta é, aliás, exatamente a pretensão mais importante destes critérios. É a existência dos mecanismos de representatividade que precisa ser justificada, especialmente como uma técnica para efetivar o núcleo do ideal democrático diante de condições empiricamente adversas. Em segundo lugar, tais critérios não apenas são compatíveis com a democracia participativa: na verdade eles a exigem em alguma medida relevante. Afinal, a “efetiva participação”, ao menos como possibilidade de participar das deliberações, influenciar na discussão e escolha dos temas relevantes e na decisão final. Finalmente, em terceiro lugar, o que confere à democracia participativa uma importância normativamente elevada, é que a própria definição jurídica dos meios de representação política só se torna aceitável se puder ao menos ser pensada como o resultado de um processo político do qual todos – a princípio – poderiam participar. Trata-se de uma precedência lógica e moral dos direitos de participação democrática em relação às instituições representativas. Em poucas palavras: a participação potencialmente inclusiva é necessária para definir e legitimar a normatização dos mecanismos de democracia representativa, o que confere aos direitos de participação política o status de “direito dos direitos” (WALDRON, 1999: 232-254), ou seja, o mais fundamental dos direitos fundamentais. Se o ideal moderno de auto-governo dos cidadãos é o critério normativo para avaliar os atributos democráticos das instituições políticas, e se tal ideal deve ser compreendido em termos efetivamente igualitários (cada cidadão = um voto), então o direito fundamental à participação política adquire uma grande importância. Assim, todos os demais direitos fundamentais são melhor compreendidos a partir da idéia mesma de participação dos cidadãos num processo de legislação em igualdade de condições. Entre outras consequências normativas, a atribuição de competências políticas a instituições representativas deve ser justificada como um mecanismo para superar obstáculos à efetiva participação e, ao fim, promover e preservar a própria participação. Um modo de expressar conceitualmente o caráter fundamental dos direitos à participação política é oferecido por Jürgen Habermas, segundo quem a categoria central dos direitos fundamentais que

caracterizam um Estado democrático de direito é assim definida: “Direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua *autonomia política* e através dos quais eles criam direito legítimo.” (HABERMAS: 1997a, 159). O que esta definição ressalta é a centralidade da participação popular para a compreensão da legitimidade dos direitos fundamentais. Afinal, trata-se da possibilidade de participação dos cidadãos, “em igualdade de chances”, nos processos de criação de normas jurídicas legítimas, o que inclui certamente o exercício da autonomia política manifesto no estabelecimento democrático de Constituições e seu repertório de direitos e garantias fundamentais.

Enfim, se todo o poder político estivesse alocado exclusivamente nas mãos de representantes, ainda que estes fossem periodicamente submetidos a eleições, isso seria bem pouco democrático: os cidadãos seriam efetivamente livres apenas por algumas horas de 4 em 4 anos, no dia da eleição. E ainda que as instâncias legislativas fossem ocupadas exclusivamente por atores radicalmente benevolentes e a legislação por eles produzida fosse irretocável do ponto de vista do interesse público, mesmo nesta hipótese altamente improvável seria possível ainda apontar o grave problema: “instituições políticas da liberdade decompõem-se quando inexistem iniciativas de uma população *acostumada à liberdade*.” (HABERMAS: 1997a, 168). Ou seja, a figura de um governo benevolente frente a súditos absolutamente indiferentes aos assuntos públicos, recolhidos às esferas exclusivamente privadas e carentes de qualquer espécie de motivação espontânea ao engajamento político, tal figura é perniciosa na medida em que promove, para o longo prazo, uma sociedade indiferente à preservação dos direitos políticos fundamentais que estabelecem não apenas o processo legislativo democrático, mas as garantias fundamentais de modo geral, inclusive individuais. Por isso mesmo é possível afirmar também que “numa época de política inteiramente secularizada, não se pode ter nem manter um Estado de direito sem democracia radical” (HABERMAS: 1997a, 13).

5. O modelo de participação popular brasileiro.

A análise dos modelos de democracia é uma atividade que se faz presente dentro de diversos ramos de conhecimento, em parte fruto das demandas pelo aperfeiçoamento dos modelos existentes que apresentam falhas não só quanto à participação da população, mas no próprio atendimento de suas necessidades básicas. Este estudo teórico deve ser confrontado empiricamente com modelos existentes. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou como princípio fundamental a ordem democrática, que pode se dar de forma direta ou através de representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único). Onde a Constituição não estabelecer especificamente qual destes modelos deva ser adotado, é o legislador ordinário quem o vai estabelecer.

5.1 Planejamento urbano e gestão democrática das cidades.

O crescente processo de urbanização das cidades, cujos motivos não se pretende abordar neste estudo⁴, gera a necessidade de uma maior e mais eficaz intervenção do poder público na resolução dos problemas decorrentes deste fator. Um aspecto desta intervenção é a elaboração de uma normatização que contemple as demandas da sociedade, no que se refere ao convívio entre os cidadãos e o respeito à participação destes no processo decisório. É a *autonomia política* a que se referia Habermas, conforme mencionado acima, legitimando a adoção de determinada política pública.

Uma aspecto de suma importância neste planejamento urbano, no que se refere às normas jurídicas, encontra abrigo no artigo 182, § 1º da Constituição Federal, é a elaboração do Plano Diretor, a ser aprovado pela Câmara Municipal, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Por certo que esta lei do Plano Diretor deve estar em conformidade aos demais preceitos constitucionais, dentre os quais, o do modelo democrático. Esta é a idéia de “interpretação conforme a Constituição” propugnada por Konrad Hesse, em que toda norma jurídica deve ser criada, analisada e interpretada em

⁴ Sobre o assunto, consulte-se HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 2005; BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

consonância com o espírito da Constituição, que fixou os valores fundamentais da sociedade.

Por sua vez, os princípios que devem nortear a política urbana, segundo Rogério Gesta Leal, são apontados no “Tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis” elaborados durante a ECO-92⁵:

a) direito à cidadania, ou seja, a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão democrática da cidade, esta compreendida como submissão do planejamento do espaço urbano ao controle e participação da sociedade civil e c) função social da cidade e da propriedade.

O Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257/01, prevê a Gestão Democrática da Cidade – artigos 43, 44 e 45 – e faz parte desta diretriz constitucional pela atuação direta da sociedade na gestão dos interesses públicos. É o que Paulo Bonavides (2003:10/11) chamou de democracia participativa e LEAL (2003:65) chama de democracia substantiva. Inicialmente frise-se que a palavra “gestão” tem significado diferente de “gerenciamento”. A primeira traduz uma série de estudos e pesquisas voltadas para comandar o funcionamento de determinado instituto. O gerenciamento está mais ligado com a implementação prática do que fora deliberado pelos órgãos de gestão.

É neste sentido que Maria Paula Dallari Bucci (2003:323) sustenta que gestão democrática da cidade pressupõe uma efetiva participação dos cidadãos e dos habitantes da cidade nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas, voltada para a garantia do direito à cidade a todos. Não se admite mais a idéia de gestão individual, autoritária. O administrador, ainda que não concorde com essa idéia de ouvir outras pessoas para a realização de seu ofício, está obrigado a adotar esta conduta, em especial em matéria de política urbana, pois este é o comando do Estatuto da Cidade. BUCCI (2003:323) chama atenção para a situação topológica da gestão democrática no Estatuto da Cidade, conferindo-lhe *status* de “norma de processo político-administrativo”, exigindo-se sempre a participação popular. O orçamento participativo, que

⁵ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. 1992, Rio de Janeiro. “Tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis”.

já vem sendo implementado em diversos municípios do país, é outro exemplo de gestão democrática. Ele vincula a legitimidade e a validade do orçamento à efetiva participação da população. A gestão democrática da cidade é, portanto, um direito garantido por nosso sistema jurídico e precisa ser efetivamente implementado. Para isso devem contribuir o Poder Público, colocando mecanismos à disposição para sua efetivação, e a própria sociedade que deve exigir seu direito de participar do processo de elaboração e aplicação das políticas públicas. Esse é um processo que tende a se solidificar, uma vez que a sociedade não pretende ser mera espectadora de decisões centralizadas de órgão municipal, que eventualmente procura, *a posteriori*, saber sobre a satisfação da população como observam Janaína Rigo Santin e Felipe Simor de Freitas (2005:17).

A Carta Mundial do Direito à Cidade, documento de compromisso firmado entre diversos governos, inclusive o do Brasil, e organizações privadas, publicado no V Fórum Social Mundial realizado em Porto Alegre/RS em 2005, prevê como um dos princípios do direito à cidade o “exercício pleno à cidadania e à gestão democrática da cidade”, nos termos de seu artigo II, número 1 e em outros dispositivos deste importante documento. A gestão democrática da cidade é imposição constitucional, por força do parágrafo único do artigo 1º, e expressa em lei federal, especialmente por força dos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade, como mecanismo eficaz de conquista da cidadania e conseqüente melhoria da qualidade de vida e diminuição das desigualdades sociais.

6. Considerações Finais.

Os estudos científicos procuram manter uma certa imparcialidade em relação às conclusões a que se pretende chegar, uma vez que esta neutralidade possibilitaria uma pesquisa pautada em metodologia científica pré-definida que pudesse confrontar os aspectos positivos e negativos daquilo a que se propõe estudar. Por certo que esta posição de neutralidade é difícil de ser alcançada, já que a visão do pesquisador sobre o objeto estudado sofrerá influências de sua formação pessoal e acadêmica. É por isso que a adoção

de certos padrões metodológicos se torna um fator importante para a compreensão do objeto de estudo e o alcance de conclusões mais objetivas possíveis.

Neste estudo pretendeu-se abordar, de forma sucinta, o modelo de democracia participativa e sua aplicabilidade no contexto brasileiro, em especial no que se refere à questão da elaboração dos planos diretores de desenvolvimento municipal, que está inserido dentro da idéia de planejamento urbano. Por sua vez, a elaboração desta lei, o Plano Diretor, também está inserido dentro de um modelo de gestão das cidades, que é a gestão democrática das cidades. Esta democracia, conforme verificado acima com a leitura de textos constitucionais e do Estatuto da Cidade, pressupõe uma participação mais direta dos cidadãos neste processo, não ficando restrita à idéia de democracia representativa. Quando a Constituição determinou que a democracia participativa seria um modelo para o país, e o legislador infraconstitucional operacionalizou-a, colocou em prática este modelo, tem-se que a conquista social de participação na gestão das cidades é um avanço da própria sociedade e se o direito constitucional direciona à ampliação desta conquistas, qualquer tentativa de diminuí-las constituirá afronta aos comandos constitucionais.

Ana Paula de Barcellos observa que a modalidade de eficácia jurídica denominada de 'vedação do retrocesso' em relação aos princípios, como é o caso do princípio democrático, “pressupõe também, com base no direito constitucional em vigor, que um dos efeitos gerais pretendidos por tais princípios é a progressiva ampliação dos direitos em questão” (BARCELLOS, 2002:68/69). Ainda que a doutrina e a jurisprudência não sejam uníssonas em relação a este último aspecto, a lição de J. J. Gomes Canotilho dá bem a dimensão que se pretende alcançar ao afirmar:

O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizados e efectivado através de medidas legislativas ('lei de segurança social', 'lei do subsídio de desemprego', 'lei do serviço de saúde') deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa 'anulação', 'revogação' ou 'aniquilação' pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado” (CANOTILHO, 1999:327).

Esta afirmação reflete antes uma compreensão sistemática e teleológica do sistema jurídico brasileiro, do que uma tomada de posição acerca do tema.

Bibliografia.

- BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- BARCELLOS, Ana Paula de. “**A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**”. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. “**Teoria constitucional da democracia participativa**”. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. “Gestão democrática da cidade”. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. “**Estatuto da Cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**”. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CANOTILHO, Joaquim José Gomes. “Direito constitucional e teoria da Constituição”. Coimbra: Almedina, 1999.
- DAHL, Robert (2001). **Sobre a Democracia**, trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- DAHL, Robert (1992). **La Democracia y sus Críticos**, trad. Leandro Wolfson. Barcelona: Paidós.
- HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- HELD, David.(1997) **Models of Democracy**. 2ª ed. New York: Stanford University Press.
- HELD, David (1997). **La Democracia y el Orden Global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita**, trad. Sebastián Mazzuca. Barcelona: Paidós.
- HABERMAS, Jürgen. (1997). **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, vol. I, trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HESSE, Konrad. “*Constitución y derecho constitucional*”. *In Manual de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2000. *Apud* LEAL, op. cit., p. 153.
- LEAL, Rogério Gesta. “**Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**”. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTIN, Janaína Rigo, FREITAS, Felipe Simor de. “O estatuto da cidade e a gestão democrática municipal”. www.mundojuridico.com.br, 2005. Disponível em: <www.mundojuridico.com.br>. Acesso em: 18 de janeiro de 2005.

WALDRON, Jeremy (1999). **Law and Disagreement**. New York: Oxford University Press.

SUNSTEIN, Cass. 2001. **Designing Democracy: What Constitutions Do**. New York: Oxford University Press.