

CIDADE SUSTENTÁVEL E GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL

Vitor de Azevedo Almeida Junior*

Nívia Sarmento Duarte**

RESUMO

A presente pesquisa tem por fim analisar a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, a qual estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana, visando uma melhor execução da política urbana, melhoria da segurança do bem-estar das pessoas e do equilíbrio ambiental. Com este Estatuto, os municípios dispõem de um marco regulatório para a política urbana que pode levar a importantes avanços, enaltecido pelo Plano Diretor, sendo, este, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. Dentre as diretrizes gerais para a política urbana traçadas pelo Estatuto da Cidade, pretende-se ressaltar o disposto em seu artigo 2º, inciso II, o qual diz que é diretriz fundamental da política urbana a garantia da gestão democrática municipal. Percebe-se, assim, que a democracia e a cidadania são dois princípios de valores fundamentais na construção e efetiva concretização da participação dos cidadãos na persecução, sobretudo, dos interesses locais. Examina-se o fenômeno urbano desde seus primórdios, oferecendo um breve panorama histórico do surgimento dos núcleos urbanos. O desenvolvimento sustentável é o ponto essencial na estruturação das cidades e nas relações humanas. Surge, então, um novo conceito de cidade, conhecido como cidade sustentável ou cidade saudável, que busca por intermédio de políticas públicas o desenvolvimento contínuo da melhoria nas condições de saúde social e bem estar de seus habitantes.

* Graduando em Direito pela Faculdade de Direito de Campos. Integrante do Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental desta Instituição.

** Mestranda em Políticas Públicas e Processo na Faculdade de Direito de Campos. Integrante do Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental desta Instituição.

PALAVRAS-CHAVE

CIDADE SUSTENTÁVEL; GESTÃO DEMOCRÁTICA; ESTATUTO DA CIDADE; PODER LOCAL; CIDADANIA.

ABSTRACT

The present research has finally to analyze Law n. 10.257, of 10 of July of 2001, called of Statute of the City, which establishes norms that regulate the use of the urban property, aiming at one better execution of the urban politics, improvement of the security of well-being of the people and the ambient balance. With this Statute, the cities make use of a regulating landmark for the urban politics that can take the important advances, emphasizing the Managing Plan, being, this, obligator for cities with more than 20 a thousand inhabitants. Amongst the general lines of direction for the urban politics traced by the Statute of the City, it is intended to stand out made use in its article 2º, interpolated proposition II, which says that the guarantee of the municipal democratic management is basic line of direction of the urban politics. It is perceived, thus, that the democracy and the citizenship are two principles of basic values in the construction and accomplish concretion of the participation of the citizens in the persecution, over all, of the local interests. The urban phenomenon is examined since the beginning, offering a brief historical panorama of the sprouting of the urban nuclei. The sustainable development is the essential point in the estruturation of the cities and the relations human beings. It appears, then, a new concept of city, known as sustainable city or healthful city, that searches for intermediary of public politics the continuous development of the improvement in the conditions of social health and welfare of its inhabitants.

KEYWORDS

SUSTAINABLE CITY; DEMOCRATIC MANAGEMENT; STATUTE OF THE CITY; CITY; CITIZENSHIP.

Introdução

A Lei n.º 10.257, de 11 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, foi editada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, traçando

os novos objetivos da política urbana no Município e ditando diretrizes e princípios gerais para o processo de construção e manutenção da cidade. Destina-se a desenvolver sustentavelmente as cidades, de maneira planejada e consistente, visando uma excelente qualidade de vida para a atual e as futuras gerações. Reforça a atuação do poder público local, com poderosos instrumentos que, se utilizados com responsabilidade, permitirão ações conseqüentes para a solução ou minimização dos sérios dilemas constatados nas cidades brasileiras.

A maneira como o povo participa do poder faz surgir três tipos de democracia, a qual tem como essência o poder residindo no povo. A democracia direta, onde o povo exerce sozinho os atos de governo; democracia indireta ou representativa, onde o povo outorga as funções governamentais para os representantes eleitos; e democracia semidireta, a qual consiste na democracia representativa agregada a institutos de participação direta do povo, como a democracia participativa.

Dessa modo, quando se fala em Poder Local, a relação entre democracia participativa e representativa torna-se mais nítida, pois é nesse aspecto que o povo consegue conviver diretamente com aquele que o representa. No Município, existe uma maior proximidade entre o gestor público e a cidadania, o que facilita uma gestão pública compartilhada. Assim, o Poder Local, na figura da união do Município com a sociedade civil que o compõe, assume *status* significativa.

1. Cidade e Município

1.1. A sociabilidade humana e o conceito de cidade

A cidades constituem no mundo hodierno, a expressão mais clara da inata necessidade humana de viver em comunidade, primordialmente, diante de sua natureza revelar-se imbuída do instinto de vida gregária. É antiga a idéia do ser humano como um ser social e político por essência. Aristóteles foi o precursor na formulação do conceito de *Zoôn politicón*, que mais tarde veio a ser concebido pelo Direito como princípio da sociabilidade humana.

Desse modo, constata-se que “o homem é um ser que necessita viver com outros. Por sua natureza vive com os semelhantes e sente prazer nisso. Uma das grandes punições que pode ser colocada para um homem é a de isolá-lo dos demais durante longo período”¹.

Essa intrínseca necessidade de viver em comunidade fez com que os primeiros grupamentos humanos surgissem, constituindo o marco histórico inicial da existência dos densamente populosos núcleos urbanos contemporâneos, sendo as famílias, enquanto necessidade da natureza humana, a origem pré-histórica das cidades.²

Fixar o conceito de cidade é tarefa árdua. *A priori*, cumpre-se lembrar que nem todo núcleo habitacional pode receber o título de urbano, e, portanto, para que tal aconteça, torna-se necessário preencher, conforme José Afonso da Silva, no mínimo, os seguintes requisitos: “(1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios”³. Verifica-se, pois, que não é a existência de um mero aglomerado de habitações e pessoas que bastam para configurar um autêntico núcleo urbano.

As cidades pela própria complexidade que suscitam admitem algumas concepções diferentes que possibilitam demarcar o conceito de cidade. A concepção demográfica, amplamente difundida, considera o aspecto quantitativo de um aglomerado urbano, estabelecendo um determinado número de habitantes, que varia de acordo com o país e a época.⁴

A circulação de riquezas é outro aspecto que caracteriza a cidade, nesse sentido, conforme a sua concepção econômica, a conceituação de núcleo urbano apóia-se no entendimento que: “[...] quando a população local satisfaz a uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, em parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da localidade e a população dos arredores produzem ou

¹ WONSOVICZ, Silvio. *Somos filhos da pólis: investigando sobre política e estética*. Florianópolis: Sophos, 2001. p.35.

² CASTRO, José Nilo de. A emergência do tribalismo urbano. In: *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, ano 8, n. 23, Belo Horizonte: Fórum, jan./mar., 2007, p. 11.

³ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3 ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 24.

⁴ A partir da concepção demográfica, Sjoberg define cidade como “[...] uma comunidade de dimensões e densidade populacional consideráveis, abrangendo uma variedade de especialistas não-agrícolas, nela incluída a elite culta”. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 24.

adquirem para colocá-los no mercado”⁵. Constatase que a atividade econômica nas cidades tendem a ser uma aproximação abstrata da explicação da forma espacial que adquire o processo de produção local. Com efeito, é no espaço urbano que as atividades, mercados e produtos interagem, definindo sua lógica, estrutura, dinâmica e relações, materializada, assim, pelo trabalho coletivo de uma sociedade, que configura como elemento intrínseco da formulação do conceito de cidade.

A complexidade dos núcleos urbanos clama por concepção que seja mais ampla e elástica, e que ofereça os subsídios elementares para uma precisa conceituação. Parece, adequada, até o momento, a concepção que considera a cidade “como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral”⁶. José Afonso da Silva exemplifica a concepção de subsistemas ao expor os diferentes espectros que a integram:

Como subsistema administrativo, a cidade é a sede de organizações públicas que governam não só a cidade mas também regiões maiores que a rodeiam. Como subsistema comercial, a cidade, centro de população, assume a posição nodal do comércio no sistema nacional, e como subsistema industrial ela é o nexo da atividade industrial do país. Como subsistema sócio-cultural ela atua como um lugar propício ao florescimento de instituições educacionais, religiosas e escolares; é o lugar em que se desenvolvem as relações sociais, os centros sociais e comunitários, culturais e recreativos.⁷

No entanto, vale salientar que os conceitos de cidade que utilizam os aspectos demográfico e econômico como parâmetros, não servem para definir as cidades brasileiras, que se aproximam, enquanto conceito jurídico-político, a concepção de cidades como conjunto de sistemas, pois, os centros urbanos no Brasil somente são elevados a categoria de cidade quando seu território se transforma em município. Nesse sentido, José Afonso da Silva conceitua as cidades brasileiras como:

[...] um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.⁸

1.2. O conceito de município

⁵ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 24.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 25.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 25.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 25

Na era moderna, o Município assumiu contornos diversificados e inovadores quanto à sua estruturação e atribuições, que ora eram ampliadas, e ora mitigadas ou, até mesmo, suprimidas. Assim, o grau de autonomia municipal alcançado em diversos sistemas constitucionais, indiferente da forma de Estado que se adote, caracteriza-se por um movimento pendular que se expressa mediante o alargamento ou contração no âmbito de atuação do poder local.

Os diversos elementos que incidem para que haja uma intensa oscilação na autonomia municipal, adquirem especial relevância quando analisados em conjunto com o momento histórico e as forças políticas preponderantes à época. Nesse sentido, discorreu Stier-Somlo, citado por Paulo Bonavides:

Em épocas de fortes correntes liberais, de um combalido sistema de sobre excitação das forças estatais, logra-se freqüentemente a mais larga autonomia municipal; os freios de superintendência do Estado são arrastados pelo chão. Mas logo sobrevêm outros tempos, em que a medida de auto-administração retrocede em favor da coletividade e do pensamento social.⁹

Os entes federativos, pessoas jurídicas de direito público, incluídos os Municípios elevados a condição de ente federativo de terceiro grau com a promulgação da Constituição Federal de 1988, são organizações delimitadas por regras de competência previstas no *lex mater*. Os critérios de repartição de competências são altamente variados e historicamente influenciados, de modo que o sistema não é nem de longe todo estanque, mas o resultado de contingências históricas, políticas e sociais somadas. Assim:

[...] pode-se conceituar o Município, pelo que se viu até o momento, e partindo-se da premissa de ser uma unidade federativa, como: ente federado de terceiro grau, portanto pessoa jurídica de direito público interno, dotado das capacidades de auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração.¹⁰

⁹ STIER-SOMLO, Fritz. Die Neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrecht. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. Helft 2, Berlim e Leipzig, 1925, p. 124-125, *apud*, BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 314-315.

¹⁰ RODRIGUES, Hugo Thamir. *Harmonização solidária das políticas tributárias municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social do Município*. Tese de Doutorado. Universidade de Santa Catarina: 2003. [sem paginação]

Segundo Adolfo Posada¹¹, o regime municipal, pode ser conceituado, ainda, sob três ângulos diversos: o sociológico, o político e o jurídico. A partir do primeiro ponto de vista o município aparece como “[...] el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”; enquanto a segunda concepção o apresenta como um “[...] organismo com un sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa e distintamente, em una estructura: gobierno y administración municipales propios, desarrollados em um régimen jurídico y político más amplio: regional o nacional”; e por último, a partir da ótica jurídica, Posada define o município como “[...] una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a um fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso”.

A cidade é uma realidade diferente da do Município, muito embora ali seja a sede deste último. Distinguem-se nos seguintes aspectos:

O Município, assim, é um ente político, com total autonomia financeira, política e administrativa e dotado de personalidade jurídica. Já a cidade é o centro urbano, devidamente constituído e dotado dos equipamentos urbanos e comunitários, situado dentro do perímetro urbano do Município, conforme já se explanou, mas sem personalidade jurídica. O Município, já foi dito supra, é constituído tanto pela zona urbana (cidade), quanto pela zona rural (destituída dos equipamentos urbano e comunitário, conforme art. 4º, I e § 2º da Lei nº 6.766/79).¹²

Pontes de Miranda discorreu sobre a distinção entre os termos cidade e município:

O Município é a cidade que o Direito faz. A cidade é porque o indivíduo assim quer. O Município é porque a Lei assim determina. Como o indivíduo começa a sua caminhada histórica pela infância, o Estado inicia sua organização pela cidade.¹³

Depreende-se, portanto, que reside no Município, enquanto célula básica da organização estatal, a constituição do menor núcleo do Estado, no qual se encontra a realidade visível da vida comunitária na sociedade contemporânea. É no Município que, verdadeiramente, se encontram as condições favoráveis à interação social entre as pessoas e os grupos sociais, e, por isso, mediante tal fato se torna necessário que o poder local tenha

¹¹ POSADA, Adolfo. *El régimen municipal de la ciudad moderna*. 3. ed., Madrid: [sem editora], 1927, p. 52.

¹² RODRIGUES, Rubens Tedeschi. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002, p.31

¹³ MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, t. II, p. 331. Apud, ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Ob. cit.*, p. 261.

os subsídios necessários para a efetiva organização de seu território, com fins a assegurar seus próprios interesses.

Diante dessa perspectiva, Paulo Bonavides, citando Benjamin Constant, afirmou “que se os administrados não obedecessem ao referido poder pela força ou pela coação – de que aliás ele é pouco dotado – haveria de obedecer-lhe por interesse próprio”¹⁴.

1.4. Breve histórico do surgimento dos núcleos urbanos

As primeiras cidades formaram-se por volta do ano 3500 a.C. no vale compreendido entre os rios Tigre e Eufrates. No entanto, o fenômeno urbano somente se manifesta significativamente a partir da primeira metade do século XIX. A urbanização está fortemente ligada à industrialização, constituindo fenômeno tipicamente moderno. Conforme José Afonso da Silva o termo urbanização designa “o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana”¹⁵.

O Município, como unidade político-administrativa, surgiu à época do Império Romano, que objetivava manter o domínio pacífico das cidades conquistadas pelo seu exército. Em troca da sujeição e irrestrita obediência às imposições romanas, era concedido aos Municípios certas prerrogativas, que variavam desde simples direitos de cunho eminentemente privado, ou, até mesmo, o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade, denominado de *jus suffragii*.¹⁶

Hely Lopes Meirelles emonstra que “As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis e municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente (*jus italicum*)”¹⁷.

Deve-se restringir que o próprio império romano ignorou durante séculos a instituição municipal. Há discordância quanto à verdadeira origem do município dentro da

¹⁴ STIER-SOMLO, Fritz. Die Neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrecht. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. Helft 2, Berlim e Lepzig, 1925, p. 124-125, *apud*, BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 313.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 26.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 14. ed., atual., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 33.

¹⁷ *Id. Ibid.*, p. 33.

história romana, nesse sentido, ressaltou Paulino Jacques que, segundo Mommsen, o real instituidor do regime municipal romano foi Sila em 80 a.C., entretanto, César Cantu defende que a organização municipal data da *Lex Julia municipalis* de, aproximadamente, 40 a.C., e que foi obra de Júlio César¹⁸.

A situação dos Municípios na República Romana era extremamente disparitária, pois enquanto algumas comunidades detinham certa autonomia, outras nada possuíam. Léon Homo ensina que: “O município era uma cidade italiana anexada. Sua população, que não era originária de Roma, desfrutava dos direitos civis da cidadania, não dos políticos, aos quais podia, contudo, em certos casos, ascender. Dentro desses limites, era uma extensão da cidade vitoriosa”¹⁹.

O regime municipal se desenvolveu e se espalhou em territórios onde hoje são situados o Estado Francês, Espanhol e Português, e, além disso, sofreu profundas modificações, sobretudo, sob a dominação bárbara que sucedeu à hegemonia romana. A invasão bárbara provocou, portanto, o esfacelamento das instituições romanas municipais, além de gerar a gradual incorporação destes pelos feudos. Conforme Ivair Nogueira Itagiba:

O município não tem também semelhança nenhuma com as cidades da Idade Média que dentro do individualismo reinante na época eram verdadeiras nações, donas de frotas e exércitos, senhoras de comércio próprio e do direito de decretar e arrecadar impostos, governadas por edis que decidiam sós a sós os destinos municipais e ligadas à Realeza por laços meramente superficiais.²⁰

A idéia associacionista começou a renascer, nos séculos XI e XII, na Europa. Comprova-se tal movimento reacionário comunal, com a seguinte exposição de Paulino Jacques: “Coube à cidade francesa de Mans dar o grito de revolta contra o poderio absorvente e insuportável dos barões, logrando restabelecer a sua autonomia”²¹. Logo, demais cidades, na França, Itália, Alemanha e Países Baixos também se proclamaram cidades livres, passando a gozar de autonomia.

¹⁸ JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. 2. ed., rev., ampli., Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958, p. 158.

¹⁹ HOMO, Léon. *La italia primitiva y los Comienzos del imperialismo Romano*. Barcelona: Ed. Cervantes, 1926, p. 277, *apud*, BARROS, Aldano Séllos de. *Apontamento de Direito Romano*. Campos, RJ: Ed. FDC, 2002, p. 69.

²⁰ ITAGIBA, Ivair Nogueira. *O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira (1946)*. v. 2, Rio de Janeiro: [sem editora], 1948, p. 206-261.

²¹ JACQUES, Paulino. *Op. cit.*, p. 158-159.

Na Idade Média, é possível identificar a origem remota da concepção associacionista da comunidade local. Eduardo García de Enterría leciona que:

Un pueblo está compuesto esencialmente de un cierto número de familias que poseen las casas que lo forman y las tierras que dependen de él. Es la concepción asociacionista de la comunidad local que proviene claramente de la Edad Media, y que, pese a las prevenciones antihistóricas de TURGOT, trasciende ahora al tiempo nuevo, donde la hemos de ver jugar un papel destacado y donde va a determinar nada menos que el ámbito mismo de las funciones municipales y su carácter.²²

No mesmo período, o ideal municipalista desenvolveu-se na Espanha, com os *ajuntamientos*, e, em Portugal com os “concelhos de homens bons”. Alvitre-se, ainda, que foi em território luso que o modelo municipal romano manteve-se mais fiel à fisionomia encontrada no regime municipal adotado pelo império romano²³.

A adoção, em termos, por Portugal do molde municipalista romano vai surtir consequências significativas na implantação da instituição municipal no Brasil, que, por sua vez, foi transplantado do modelo português, no qual o município brasileiro encontra sua origem.

2. Democracia e a redefinição do conceito de cidadania - A nova cidadania no cenário urbano

Quando se reporta ao chamado “Estado Democrático de Direito”, importa demonstrar que essa expressão, numa breve evolução, perpassa pelos conceitos de “Estado de Direito” e, futuramente, “Estado Social de Direito”.

“O Estado de Direito” incorporou um conceito liberal, daí falar-se em Estado Liberal de Direito, garantindo direitos fundamentais ao homem, convertendo os súditos em cidadãos livres. Porém, essa concepção liberal se tornara insuficiente, já que o Estado de Direito evoluíra, ganhando um conteúdo novo consoante as lições de Pablo Lucas Verdú.²⁴

Verificou-se que o individualismo e o abstencionismo do Estado Liberal provocaram grandes injustiças e nesse sentido, ainda arreata Pablo Lucas Verdú²⁵:

²² GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo. *Revolución francesa y administración contemporánea*. 2. ed., Madrid: Editorial Tauros, 1981, p. 81.

²³ JACQUES, Paulino. *Op. cit.*, p. 159.

²⁴ VERDÚ, Pablo Lucas. *La Lucha por el Estado de Derecho*. Bologna: Real Colégio de Espanã Publicaciones. 1975. p. 94, *apud*, SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 117.

²⁵ *Id. Ibid.*, p. 119.

Mas o Estado de direito, que já não poderia justificar-se como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar, em seu seio, a sociedade, sem renunciar ao primado do Direito. O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista, para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social.

Nessa linha, o “Estado Liberal” de direito permutou-se para o “Estado Social de Direito”, visto que aquele, segundo José Afonso da Silva²⁶, na concepção clássica se funda num elemento puramente formal e abstrato, qual seja, a generalidade das leis, não percorrendo sobre a “base material que se realize a vida concreta”. Já o Estado Social de Direito não foi suficiente para assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo político.

Nesse instante, tem lugar o “Estado Democrático de Direito” que, doutrinariamente, está embarcado na concepção democrática participativa, já que envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo.

José Afonso da Silva²⁷ diante da nova roupagem da democracia aduz:

[...] o estado Democrático de Direito, apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana.

O princípio da legalidade é basilar no Estado Democrático de Direito, mas a lei por ser ato oficial de maior realce na vida política, não deve resumir-se a um ato jurídico abstrato geral, deve buscar a igualdade das condições dos socialmente desiguais e, ao mesmo tempo, condizer com a atuação da vontade popular.

A democracia reflete um meio de convivência humana, mantido o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Assim, José Afonso da Silva²⁸ elucida que “a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou, indiretamente, pelo povo e em proveito do povo.”

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 122.

²⁷ *Id. Ibid.*, p. 124.

²⁸ *Id. Ibid.*, p.124.

Explica o autor supracitado que a democracia é um processo dialético que vai rompendo os contrários - as antíteses, para a cada etapa da evolução incorporar conteúdo novo enriquecido de novos valores.²⁹

Pode-se afirmar que a democracia jamais se realiza por inteiro, pois, como se expressa, a cada nova conquista, sempre serão avistadas novas perspectivas a serem realizadas, visando ao aperfeiçoamento humano.

Especialmente pelos constitucionalistas, a democracia é qualificada, em geral em três tipos: direta, indireta ou representativa e semidireta.

A democracia direta, forma mais aberta de participação, consiste no exercício dos poderes governamentais diretamente pelo povo, fazendo leis, administrando e julgando. Esse tipo de democracia foi mais bem representado em Atenas (cidade-estado) onde a participação de cidadãos ativos, por meio do voto individual de seus membros, representava a si mesmos. Noberto Luiz Guarinello³⁰ enfatiza que:

Nunca se desenvolveu a noção de representação, nem partidos políticos doutrinários, nem uma clara divisão de poderes constitucionais ou qualquer noção abstrata de soberania: esta podia residir na assembléia, ou num conselho mais restrito, ou mesmo na lei em geral, dependendo das circunstâncias específicas e do jogo de interesses e forças em conflito.

Ressalta-se que esse exemplo de Atenas não pode ser caracterizado como incluyente, visto que, conforme Noberto Luiz Guarinello³¹, dizia respeito apenas aos cidadãos masculinos e excluía, de qualquer forma de participação política, as mulheres, os imigrantes e os escravos. Porém, no âmbito restrito de cidadãos, representou uma experiência notável de participação direta no poder de todas as camadas sociais.

A democracia indireta é aquela na qual o povo não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, concede aos seus representantes eleitos, periodicamente, as funções de governo.

²⁹ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 133.

³⁰ GUARINELLO, Noberto Luiz. Cidades-estados na antiguidade clássica. In: *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto. 2003, p. 40-41.

³¹ *Id. Ibid.*, p. 41.

Na lição de Aléxis de Tocqueville³², o que importa é que o poder esteja “de fato, ou diretamente nas mãos do povo, que vigore como ‘a lei das leis’ o princípio da soberania popular, donde ‘a sociedade age por si mesma’ e ‘não existe poder fora dela”.

Dada a complexidade e extensão da sociedade, é impossível que um só governe, bem como, é improvável ou inviável que todos, ou a maioria de fato, desempenhem tal tarefa. Todavia, não se pode reduzir a importância da representação para o regime democrático, pois é cediço que ela configura a mola mestra para o funcionamento dos sistemas democráticos contemporâneos.

A democracia semidireta é a democracia representativa, porém enobrecida pelos institutos de participação direta do povo nas funções de governo, é também chamada de “democracia participativa”.³³

Esse novo paradigma, incorporado na idéia de “democracia participativa” soma as idéias de representação política e participação popular.

Salienta-se, neste estudo, que a prática democrática não se deve limitar aos mecanismos da democracia meramente representativa. Nesse sentido José Joaquim Gomes Canotilho³⁴ aborda o vínculo entre a democracia e a participação elucidando que:

O princípio democrático é um princípio-jurídico constitucional em dimensões materiais e dimensões organizativo-procedimentais. Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática-representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário. Em segundo lugar, o princípio democrático implica em democracia participativa, isto é, estruturação de processos que oferecem aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos.

A priori, a participação pública parece tarefa fácil, porém, urge transformar sujeitos simples em cidadãos capazes de fazerem uma incisiva intervenção participativa na administração.

³² TOCQUEVILLE, Aléxis de. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Grosselin. 1835, apud, BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Trad. de Marco Aurélio Nogueira, 7. ed., Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1999. p. 150-151.

³³ INTERRIA, García de. *Principios e modalidades de la participación ciudadana em la vida administrativa*. Madri: Civitas. 1989. p.140.

³⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina. 1998. p. 278.

Assim, apóia-se a idéia de que converter meros espectadores em agentes é um desafio para o novo paradigma da democracia participativa. No entanto, não é tarefa impossível. Por isso, a participação pública efetiva conta com o maior volume praticável de informações, e o Estado, em consonância com os princípios da legalidade e publicidade, tem o dever de disponibilizá-las.

Ressalte-se que é importante traçar alguns contornos da concepção de cidadania, lembrando que Flávia Piovesan³⁵ expõe que “o discurso jurídico da cidadania sempre enfrentou a tensa dicotomia entre os valores da liberdade e da igualdade”.

A partir de uma perspectiva histórica, no final do século XVIII, tanto a Declaração Americana de 1776 como a Declaração Francesa de 1789 refletiam o discurso liberal da cidadania que se resumiam aos direitos à liberdade, segurança e propriedade. A ausência de previsão de qualquer direito social, econômico e cultural já importunava e, após a Primeira Guerra Mundial, esse cenário ganha influências da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da República Soviética Russa, em 1918.³⁶

Nesse contexto axiológico de liberdade, agregado à concepção de cidadania, destaca-se as lições de Maria Garcia³⁷, que parafraseando Hannah Arendt, afirma que “a cidadania é a quintessência da liberdade, o ápice das possibilidades do agir individual, o aspecto eminentemente político da liberdade”.

Assim, ao lado desse discurso liberal da cidadania, caminha o discurso social da cidadania em que o Estado passa a tomar posição de agente e o direito à abstenção do Estado, vai cedendo lugar e converte-se em direito à atuação estatal.

Em breve digressão histórica, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 inovou ao elencar, de forma inédita tanto os direitos civis e políticos, (artigo 3 a 21), como os direitos sociais, econômicos e culturais (artigos 22 a 28).³⁸

Acrescente-se, ainda, a tese de cidadania participativa elucidada por Robert Pelloux, que não acredita na formação das decisões políticas sem a participação do cidadão. Maria Garcia³⁹ assim explica:

³⁵ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos Humanos*. Editora Max Limonad. São Paulo. 1998, p.212.

³⁶ *Id. Ibid.*, p. 213.

³⁷ GARCIA, Maria. *Desobediência civil, direito fundamental*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1994., p. 120

³⁸ PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 213-214.

[...] que a noção de uma liberdade ‘puramente defensiva’ que se concebe, antes de tudo, como resistência ao poder que se supõe arbitrário, não mais convém à nossa época. A liberdade deve tornar-se mais e mais participação: o cidadão deve participar na formação das grandes decisões políticas, deve participar mais ativamente do que até agora na gestão dos assuntos locais, deve também participar na gestão dos serviços econômicos e sociais, tais como a Seguridade Social e, sobretudo, na concretização de medidas de proteção das liberdades, questão sempre polêmica.

Note-se que os direitos civis e políticos, dantes reduzidos a meras categorias formais, sem a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais careciam de verdadeira significação. Percebe-se, assim, que liberdade e justiça social estão interligadas e são interdependentes, conforme assevera Flávia Piovesan⁴⁰, quando afirma que a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 trouxe uma concepção nova e contemporânea para o discurso jurídico de cidadania:

Seja por fixar a idéia de que os direitos humanos são universais, inerentes à dignidade humana e não relativos às peculiaridades sociais e culturais de determinada sociedade, seja por incluir em seu elenco não só direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais, a Declaração Universal de direitos Humanos de 1948 enuncia a concepção contemporânea de cidadania. Essa concepção foi posteriormente endossada pela Declaração de direitos Humanos de Viena de 1993.

Nesse contexto, nasce o processo de especificação do sujeito de direito, em que o sujeito não é visto mais no campo da abstração e generalidade, passa a ser concebido em sua especificidade. É aí que surge a tutela jurídica dos direitos das mulheres, crianças, dos grupos raciais e outros, o que conjuga uma nova tônica contemporânea da cidadania.⁴¹

Diante disso, percebe-se que a democracia e a cidadania são dois princípios de valores fundamentais na construção e efetiva concretização da participação dos cidadãos na persecução, sobretudo, dos interesses locais.

Repensa-se o quadro urbano atual sob a interpretação do direito fundamental à moradia e à cidadania. Nas palavras de Grazia de Grazia⁴²:

³⁹ PELLOUX, Robert. *Le citoyen devant l' État*, Paris: Presses Universitaires, 1972, p. 123-124, *apud*, GARCIA, Maria. *Desobediência civil, direito fundamental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 120.

⁴⁰ PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 214.

⁴¹ PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 214.

⁴² GRAZIA, G. *Estatuto Da Cidade: Uma Longa História Com Vitórias E Derrotas*. In: OSÓRIO, L. M. (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002, p.16.

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

O cidadão de uma cidade determinada histórica e geograficamente localizada é, ao mesmo tempo, cidadão do Município, do Estado-membro e da União. Ao contrário do que se diz, não é a cidadania municipal uma cidadania concreta, uma vez que o Município, como os outros entes, é uma construção jurídica.

A República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito. Para tanto, a Constituição brasileira de 1988 impôs a observância de diversos fundamentos em seu artigo 1º, dentre eles o respeito à cidadania. Prevê ainda, no parágrafo único do referido artigo, que todo poder emana do povo, podendo ser exercido através da representação partidária ou diretamente. Logo, restringir a participação do povo nos processos de decisão que digam respeito ao seu Município é recusar sua cidadania e, além disso, uma afronta aos princípios fundamentais.

3. O atual papel do poder local na política urbana

A promulgação da Constituição de 1988 alçou o Município a uma posição de destaque dentro do federalismo brasileiro. Com efeito, atualmente, o poder municipal assume um papel inédito, em diversos aspectos, sobretudo na ampliação de seu âmbito de atuação na estrutura federativa nacional. Consagra, definitivamente, a autonomia municipal que vem contida, basicamente, nos artigos 29 e 30.

O reconhecimento formal do Município enquanto entidade essencial do federalismo consagra, definitivamente, a tríplice dimensão federativa, introduzida pela Carta Magna de 1988 que se encontra, ainda do momento, dotada de singular inovacionismo e magnitude, conforme atesta Paulo Bonavides:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantada no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras

constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia.⁴³

O Capítulo II da CRFB/1988, que trata da Política Urbana, em seu Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – da Constituição Federal, prevê os parâmetros gerais da política urbana, especificamente em seus artigos 182 e 183. Delimita-se que essa política de desenvolvimento urbano deverá ser executada por Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, e possuirá por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos cidadãos.

É com a intenção de reerguer a cidadania nas cidades, dentre outros objetivos, que o legislador editou a Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, dando grande relevância à participação do povo na gestão administrativa local.

Dessa forma, para atender a exigência constitucional e regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, foi finalmente editada a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Estabelece que os Municípios deverão implementar uma política urbana voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, prevendo, em seu artigo 2º, os objetivos da política urbana municipal. Dentre eles encontra-se: 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” e, audiências do Poder Público Municipal com a população interessada.

O Estatuto da Cidade é o suporte jurídico que faltava aos Municípios que se propõem a enfrentar os problemas das cidades, pois ele consolidou as competências dos Municípios outorgadas pela Constituição Federal, além de ampliá-las. Será necessário, para que os Municípios alcancem as metas almejadas, de um planejamento de sua atuação, o que será feito através do plano diretor. E ainda, fundamental a reformulação de suas legislações, a fim de atender a ordem criada na Magna Carta e no Estatuto, juntamente com a democratização da tomadas das decisões. (Fernandes, 2002)

⁴³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 314.

4. O atual conceito das cidades – as cidades sustentáveis

Hodiernamente, a qualidade de vida se tornou um dos principais objetivos das cidades modernas. O Poder Público assume novo papel na implantação e manutenção de novas políticas públicas, que refletem diretamente os anseios da sociedade para uma melhoria de vida cidadina. Acontece que nem sempre as políticas públicas alcançam satisfatoriamente seus propósitos, ao revés, observa-se que as transformações sociais e os gigantismo dos centros urbanos descortinam a *crise das cidades*.

Surge, nesse contexto, um novo conceito de cidade, conhecido como cidade sustentável ou cidade saudável, que busca por intermédio de políticas públicas o desenvolvimento contínuo da melhoria nas condições de saúde social e bem estar de seus habitantes⁴⁴. Entende-se que a função social da cidade pode ser entendida como um fim a ser almejado por uma série de políticas públicas.

A sustentabilidade almejada pelas cidades contemporâneas necessita de políticas urbano-ambientais eficientes e aptas a realizarem mudanças nas cidades. Indissociável, pois, as questões urbanas das ambientais, já que ambas visam à sadia qualidade de vida. Há, pois, o reconhecimento dos problemas urbanos como sendo problemas também de cunho ambiental, “na medida em que o meio ambiente no espaço urbano contempla a dimensão construída e modificada pelo homem e não somente o meio ambiente natural”⁴⁵.

A sustentabilidade urbano-ambiental, em termos legais, é o que se denomina de conceito jurídico em aberto. Vanêsa Buzelato Prestes aponta como elementos que visam complementar esse conceito: “(a) artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade; (b) o direito à ordem urbanística; (c) o conceito de meio ambiente no espaço urbano; (d) legislação sobre todo o território das cidades,

⁴⁴ COSTA, Juliana Pedrosa. Gestão Democrática das Cidades. In: *Revista de Direito Municipal – RDM*, ano 4, n. 7, Belo horizonte: Fórum, jan./mar., 2003, p. 81.

⁴⁵ PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.). *Temas de direito urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 29.

contemplando o urbano e o rural; (e) reforço da gestão e dos instrumentos de atuação municipal; e (f) gestão democrática”⁴⁶.

O art. 2º do Estatuto da Cidade, inc. I, introduz o conceito legal de garantia do direito a cidades sustentáveis da seguinte forma: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Por sua vez, o art. 53 da Lei da Ação Civil Pública, acrescenta o direito à ordem urbanística como direito difuso, podendo ser protegido por intermédio de Ação Civil pública, nesse sentido: “O direito à ordem urbanística estabelece o direito à cidade como difuso, assim como o é o direito ao meio ambiente equilibrado. [...] Essa ordem urbanística traz em seu bojo a gestão democrática como expressão deste direito difuso que exige a participação da cidadania nas ações e decisões que afetam a polis”⁴⁷.

Outro importante elemento que integra a idéia de cidade sustentável é a gestão democrática das cidades, que se expressa na gestão orçamentária participativa e na criação de órgãos colegiados de políticas urbanas em todos os três níveis federativos.

5. Gestão democrática municipal

Dentre as diretrizes gerais para a política urbana traçadas pelo Estatuto da Cidade, pretende-se ressaltar o disposto em seu artigo 2º, inciso II: é diretriz fundamental da política urbana a garantia da gestão democrática municipal, a ser obtida mediante “a 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”.

Cabe aos Municípios aplicarem as diretrizes gerais constantes no diploma legal, mediante as devidas adequações as suas especificidades e realidade local, devendo, para

⁴⁶ *Id. Ibid.*, p. 28.

⁴⁷ *Id. Ibid.*, p. 29.

tanto, constituir uma ordem legal própria e específica tendo como instrumentos jurídicos a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

Para tratar da gestão democrática o Estatuto da Cidade reservou todo o seu capítulo IV, afirmando no artigo 43 que a garantia da participação da população na gestão municipal se dará mediante debates, audiências, consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como pela constituição de órgãos colegiados de política urbana e conferências sobre assuntos de interesse urbano, estas a serem desenvolvidas nos três entes federativos. Importante destacar que o artigo não é exaustivo, deixando em aberto a possibilidade da utilização de qualquer outro meio de participação que se faça necessário. Dessa forma, em consonância com o princípio da participação popular, o art. 43 elenca os instrumentos garantidores que deverão ser utilizados para a efetivação da gestão democrática municipal.

O art. 44 da Lei 10.257 de 2001 estabelece, também, que no âmbito municipal a gestão orçamentária participativa prevista no art. 4º, inc. II, do mesmo diploma legal incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória de sua aprovação pela Câmara Municipal.⁴⁸

Conclusão

Ao tornar plena a eficácia dos dispositivos democráticos na gestão da coisa pública previstos no Estatuto da Cidade, regulamentando-os no Município, o gestor público instrumentalizará o princípio constitucional da participação, conjugando democracia representativa com democracia participativa.

O processo de gestão democrática é entendido como maneira de planejar, produzir, operar e governar cidades submetidas ao controle e participação social⁴⁹. Porém, ele só será possível mediante a articulação entre Poder Público e cidadãos, cumprindo com os mecanismos do Estatuto da cidade em busca de cidades mais sustentáveis, tendo como centro a qualidade de vida da pessoa humana.

⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 534.

⁴⁹ GRAZIA, Grazia. *Op. cit.*, p. 16.

Enfim, o processo de gestão democrática na cidade somente será possível através da articulação entre Poder Público e cidadãos, através de mecanismos que devem ser implantados gradativamente e de forma organizada. É preciso possibilitar que a tomada de decisões seja feita por todos, com iguais oportunidades, o que ocasionará a racionalização de recursos e a redescoberta da cidadania em cada um, levando a um maior comprometimento com o social. Só assim ter-se-á uma gestão democrática participativa, de todos e para todos, construindo uma cidade mais humana e mais digna de se viver.

Referências

COSTA, Juliana Pedrosa. Gestão Democrática das Cidades. In: *Revista de Direito Municipal – RDM*, ano 4, n. 7, Belo horizonte: Fórum, jan./mar., 2003, p. 81.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed., São Paulo: Malheiros, 2002

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.). *Temas de direito urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 29.

GRAZIA, G. Estatuto Da Cidade: Uma Longa História Com Vitórias E Derrotas. In: OSÓRIO, L. M. (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002,

GUARINELLO, Noberto Luiz. Cidades-estados na antiguidade clássica. In: *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto. 2003

WONSOVICZ, Silvio. *Somos filhos da pólis: investigando sobre política e estética*. Florianópolis: Sophos, 2001

CASTRO, José Nilo de. A emergência do tribalismo urbano. In: *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, ano 8, n. 23, Belo Horizonte: Fórum, jan./mar., 2007

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3 ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2000

RODRIGUES, Hugo Thamir. *Harmonização solidária das políticas tributárias municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social do Município*. Tese de Doutorado. Universidade de Santa Catarina: 2003. [sem paginação]

POSADA, Adolfo. *El régimen municipal de la ciudad moderna*. 3. ed., Madrid: [sem editora], 1927, p. 52.

RODRIGUES, Rubens Tedeschi. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002.

MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*. t. II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 14. ed., atual., São Paulo: Malheiros, 2006.

JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. 2. ed., rev., ampli., Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958.

HOMO, léon. La italia primitiva y los Comienzos del imperialismo Romano. Barcelona: Ed. Cervantes, 1926, p. 277, *apud*, BARROS, Aldano Séllos de. *Apontamento de Direito Romano*. Campos, Rj: Ed. FDC, 2002.

ITAGIBA, Ivair Nogueira. *O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira (1946)*. v. 2, Rio de Janeiro: [sem editora], 1948.

GARCÍA de ENTERRÍA, Eduardo. *Revolución francesa y administración contemporânea*. 2. ed., Madrid: Editorial Tauros, 1981, p. 81.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

GUARINELLO, Noberto Luiz. Cidades-estados na antiguidade clássica. In: *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto. 2003.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Grosselin. 1835, *apud*, BOBBIO, Noberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Trad. de Marco Aurélio Nogueira, 7. ed., Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1999.

INTERRIA, Garcia de. *Princípios e modalidades de la participación ciudadana em la vida administrativa*. Madri: Civitas. 1989.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina. 1998.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos Humanos*. Editora Max Limonad. São Paulo. 1998.

GARCIA, Maria. *Desobediência civil, direito fundamental*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1994.,