

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS**

PEDRO LUCIANO COLENCI

**PLANO DIRETOR MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR CONTRIBUTIVA
AVALIADOS POR UM MODELO INTEGRADOR**

**SÃO CARLOS
2017**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS**

**PLANO DIRETOR MUNICIPAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR CONTRIBUTIVA
AVALIADOS POR UM MODELO INTEGRADOR**

Tese apresentada à Universidade Federal de São Carlos – SP para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciências Ambientais, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais realizada sob a orientação científica do Doutor Celso Maran de Oliveira, Professor do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos.

Prof. Dr. Celso Maram de Oliveira
Orientador

Pedro Luciano Colenci
Aluno

**SÃO CARLOS
2017**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Biológicas e da Saúde
Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do candidato Pedro Luciano Colenci, realizada em 03/08/2017:

Prof. Dr. Celso Maranhão de Oliveira
UFSCar

Profa. Dra. Renata Bovo Peres
UFSCar

Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira
USP

Profa. Dra. Luciana Helena Cmkovic
UNICEP

Profa. Dra. Carla Abrantkoski Rister
UNICEP

Dedico esta tese às pessoas que, de alguma forma e, em algum momento de minha vida contribuíram para a construção do meu caminho ao aperfeiçoamento e a melhora intelectual. Em especial a minha Esposa Fabiane Ap. da Silva Colenci e aos meus Pais, Prof. Dr. Alfredo Colenci Junior e Prof. Ana Maria Sacomano Colenci, que sem eles jamais alcançaria mais este objetivo, mais um degrau na longa escada do conhecimento, mais um sonho que se realiza. Exemplos em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer ao meu Orientador Prof. Dr. Celso Maran de Oliveira, pela oportunidade, confiança, aprendizado e apoio neste sonho que se torna realidade. Lembro que estava em um momento difícil em minha vida, querendo mudar os rumos profissionais, eis que a oportunidade apareceu. Gratidão é uma palavra pequena, pelo tamanho da mudança intelectual que me proporcionou, mas é a que mais se aproxima deste sentimento. Muito obrigado pela parceria meu Orientador e amigo, este é mais um degrau de muitos que virão.

Agradeço a Prof. Dra. Fernanda Paula de Oliveira e a Prof. Dra. Dulce Margarida de Jesus Lopes pela recepção em Coimbra - Portugal, foi uma experiência de vida que ultrapassou as barreiras do ensino-aprendizado. Vocês marcaram esta etapa de minha vida, amadurecimento que certamente levarei comigo.

Agradeço a minha família, meu núcleo duro. Aos meus pais, pois sei que não mediram esforços na vida para darem educação, respeito e amor aos seus filhos, pilares de uma vida segura e repleta de realizações. Aos meus Irmãos, que me dão o exemplo de como a caminhada é árdua, mas com sangue, suor e lágrima é possível atingir os objetivos almejados.

A minha eterna namorada e esposa, que está ao meu lado dia a dia e me ajudou no desenrolar do trabalho e suportou este momento de difíceis decisões e mudanças em nossas vidas.

Agradeço ao grande Arquiteto do Universo criador de todas as coisas, que a cada dia me mostra, por meio de sinais, que a energia de nossos pensamentos move tudo aquilo que está ao nosso redor. Nós temos a força para sermos melhores do que somos.

Agradeço a todos os professores que passaram em minha vida, principalmente a do programa de Pós-doutorado da UFSCar, do departamento de Ciências Ambientais e em especial ao coordenador do Programa de Pós-graduação Prof. Dr. Marcel Okamoto Tanaka, que com poucas palavras e muitas ações, transmite o seu recado e ao Técnico Administrativo, Vinícius José de Oliveira Freitas que sempre esteve presente e disposto a auxiliar, cumprindo o seu papel com efetividade.

Agradeço todos os alunos que me ensinaram a ser uma pessoa melhor, principalmente meus amigos membros do Grupo de Pesquisa “Novos Direitos”, em especial, ao José Wamberto Zaquim Junior e, a Luciana Helena Crnkovic, pela companhia, apoio e disposição.

À CAPES pela concessão das bolsas de doutorado sanduiche e do programa e a FAPESP por aceitar três projetos de pesquisa em sequência, o que nos motiva a continuar no caminho da pesquisa e desenvolvimento.

À banca examinadora da qualificação e da defesa que dispuseram seu tempo para me avaliar e auxiliar em minha formação e amadurecimento.

Por fim, gostaria de agradecer todos aqueles que de forma direta ou indireta, falando ou calados, colaboram para o desenvolvimento do trabalho.

Meu muito obrigado!!!!

Mas a ambição do homem é tão grande que, para satisfazer uma vontade presente, não pensa no mal que daí a algum tempo pode resultar dela.

Nicolau Maquiavel
Florença, 1469-1527

RESUMO

Esta tese trata da participação contributiva na elaboração e na atualização do planejamento urbano e tem como objetivo apresentar qual é a influência da gestão contributiva nos processos de transformação que atualmente afetam a vida nas cidades e os processos de Planejamento Urbano. Para tanto, descreve, a fim de compreender a construção histórica, política e jurídica do urbanismo brasileiro; também identifica a construção do direito urbanístico como um ramo autônomo com a finalidade de demonstrar que este ramo, mesmo sendo autônomo como instituto jurídico, é dependente dos meandros políticos. Examinou-se a gestão democrática da cidade e os limites de contingência, realizou-se um diagnóstico da efetividade da contribuição cidadã na gestão pública municipal, examinou-se a democracia participativa na cidade de São Carlos de forma direta e secundária e, por fim, explicou-se o atual estágio do planejamento municipal por meio de um modelo integrador. É importante destacar que, paralelamente a esta pesquisa, foram realizadas duas pesquisas para acompanhar, levantar dados e avaliar o processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos; com o resultado destas pesquisas, propôs-se aqui o modelo de Maturidade. Em relação à metodologia, o trabalho pode ser classificado como uma pesquisa descritiva, exploratória. Com relação à técnica empregada na coleta de dados, apoiou-se nos procedimentos da pesquisa bibliográfica, documental e da análise de dados secundários por extrair das pesquisas já realizadas. Como resultado da pesquisa, identificou-se que a necessidade de se sistematizarem as atividades de planejamento municipal decorre do modelo racional compreensivo a partir de um modelo esquematizado de tomada de decisões, que este estudo propõe avaliar o Grau de Maturidade dos agentes envolvidos no processo de formação ou de revisão do Planejamento Urbano com a finalidade de engajamento dos representantes e do povo, no qual a tecnologia e as ciências sociais contribuíram para um mundo melhor e o planejamento seria uma importante ferramenta para o progresso social. Assim sendo, a participação aparece como elemento fundamental em direção ao equilíbrio das forças que influem no processo de tomada de decisões.

Palavras-chave: Planejamento Urbano, Participação Democrática Contributiva, Direito Urbanístico.

ABSTRACT

This thesis is about contributory participation in the elaboration and updating of urban planning and its goal is to demonstrate the influence of contributory management in the transformation processes which currently affect life in the cities and the Urban Planning processes. Thus, it describes the historic, political and legal development of the Brazilian urbanism; it also identifies the construction of urban law as an autonomous field of law, with the purpose of demonstrating that this field, notwithstanding it being an autonomous legal institute, it relies on political issues. It was analyzed the city democratic management and the limits of its contingency, it was carried out a diagnostic of the citizenry contribution effectiveness in the municipal public management, it was examined the participatory democracy in the city of São Carlos, in a direct way as well as in a secondary one, and, finally, it was explained the current phase of municipal planning through an integrating model. It is important to highlight that, parallel to this research, two other researches were conducted in order to accompany, collect data and evaluate the review process of the Strategic Plan of São Carlos city; as a result of this research, it is suggested a Maturity Model. Regarding the methodology, this work can be classified as a descriptive, exploratory research. As for the technique employed in the data collection, it was supported by bibliographic, documental research and the analysis of secondary data to be obtained from accomplished researches. As a research result, it was identified that the need to systematize the municipal planning activities results from the rational comprehensive model which derivate from a schematized model of decision making, which this study proposes to evaluate the Maturity Degree of the involved agents in the formation and reviewing process of the Urban Planning, with the aim of engaging the representatives and the people, in which technology and social science contributed to a better world and in which planning would be an important instrument to social progress. Therefore, participation seems as a fundamental element towards balance of the factors influencing the decision-making process.

Key words: Urban Planning; Democratic Contributive Participation; Urban Law.

FIGURAS

Cap.1-

Figura 1- Representação de Parâmetros Fundamentais do Planejamento Urbano

Figura 2- Localização de São Carlos-SP

Cap. 5

Figura 3- Ficha de sugestões

Cap. 6

Figura 4- Representação da Escada de Participação de Arnstein (1969)

Figura 5- *Stakeholders* envolvidos em participação contributiva

Figura 6- Panorama de engajamento ou de participação dos *stakeholders*

QUADROS

Cap.1

Quadro 1- Diferentes Concepções de Participação

Quadro 2- Problemas reais com informações

Quadro 3- Hierarquia do Saber

Cap.5

Quadro 4- Escada de participação cidadã

Quadro 5- Escada de participação popular

Quadro 6- Comparativo da Escada de Participação popular de Arnstein e Souza

Quadro 7- Escalas de análise de situações e planejamento de intervenções

Quadro 8- Representação esquemática do grau de maturidade com as variáveis da participação contributiva

Cap.6

Quadro 9- Escala de Maturidade Contributiva

Quadro 10- Correlação das posições da escala de Arnstein com o poder de decisão dos agentes

Quadro 11 - Participação Contributiva (engajamento) dos agentes

Quadro 12- Impactos da Participação Contributiva

Quadro 13- Maneiras de se conduzir uma apresentação de proposições e encaminhar soluções

Quadro 14- Situações que podem ocorrer em uma proposição

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 Inclusão Participativa no Planejamento Urbano	12
1.2 Justificativa	21
1.3 Objetivos	23
1.4 Materiais e Métodos	23
1.4.1 Classificação do estudo a partir de seu objetivo	24
1.4.2 Caracterização das fases do trabalho de campo	24
1.4.3 Caracterização da pesquisa	25
1.5 Técnica de coleta de dados	26
1.6 Estrutura da Pesquisa.	28
DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA	31
2. CONSTRUÇÃO HISTÓRICO, POLÍTICO E JURÍDICO DO URBANISMO BRASILEIRO	31
2.2 Urbanismo de Portugal ao Brasil	32
2.3 Brasil Colonial (1500-1822)	37
2.4 Período Imperial (1822-1889)	41
2.5 Primeira República (1889-1930)	48
2.6 Governo Vargas (1930-1945)	51
2.6.1 O Município na Constituição de 1937	54
2.7 Período Democrático (1945-1964)	55
2.8 Regime Militar (1964-1985)	57
2.8.1 A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional nº1/1969	60
2.9 Retorno da Democracia e a Constituição Federal de 1988	62
2.9.1 Contextualização do desenvolvimento político da democracia pós-constituição	63
3 - DIREITO URBANÍSTICO: RAMO AUTÔNOMO	66
3.1 Aspectos Gerais	67
3.2 Trajetória do Direito Urbanístico	71
3.3 Autonomia e Natureza Jurídica do Direito Urbanístico	73
3.4 Princípios Constitucionais e Próprios do Direito Urbanísticos	77
3.4.1 Princípios da função social da propriedade e da função social da cidade	78
3.4.2 Princípio da gestão democrática	79
3.4.3 Princípio da cidade sustentável e da harmonização dos ambientes naturais com os construídos	80
3.4.4 Princípio da dignidade da pessoa humana, da igualdade, do planejamento urbano	81
3.4.5 Princípio de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência	82
4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E LIMITES DE CONTINGÊNCIA	84
4.1. Fundamentos legais da Gestão Democrática.	84

4.1.2 Conceito de gestão democrática na cidade _____	87
4.2 Problemas Jurídicos e Políticos sobre a Participação Popular _____	89
4.3 Tipologia da Participação na Administração Pública _____	94
4.4 Procedimento, Tipos e Instrumentos de Participação _____	95
4.5 Alguns Limites Encontrados para Participação Popular Direta no Planejamento Urbano _____	103
4.6 A Questão do Contingenciamento da Participação Cidadã _____	108
4.7 Premissas e Limites de Ordem Superior no Estabelecimento de Critérios _____	111
5 UM DIAGNÓSTICO DA EFETIVIDADE DA CONTRIBUIÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL _____	113
5.1 Aspectos Introdutórios _____	113
5.2 Crise da Democracia no Século XXI e Participação Popular _____	116
5.3 Importância da Participação Popular como Mecanismo de Planejamento Municipal _____	120
5.4 Procedimentos da revisão do plano diretor no município de cidade de São Carlos. _____	122
5.5 Conceito de Maturidade Gerencial Aplicada na Participação _____	129
5.6 Participação Cidadã: por uma Métrica de Avaliação _____	131
5.7 Proposta de um Modelo _____	140
6 GRAU DE MATURIDADE NO PLANEJAMENTO URBANO _____	142
6.1 Influência do Estágio de Maturidade _____	143
6.2 Escada Arnstein ampliada e Escada de Maturidade _____	145
6.3 Avaliação do grau de Maturidade da Participação Contributiva _____	148
7 RESULTADOS ALCANÇADOS _____	157
7.1 Influência da Participação Contributiva nos Processos de Transformação e a Construção Histórica, Política e Jurídica do Urbanismo Brasileiro _____	157
7.2 Influência da Participação Contributiva nos Processos de Transformação e o Direito Urbanístico _____	159
7.3 Influência da Participação Contributiva nos Processos de Transformação e Gestão Democrática da Cidade com seus Limites de Contingência _____	161
7.4 Diagnóstico sobre a Influência da Participação Contributiva nos Processos de Transformação _____	162
7.5 Influência da Participação Contributiva nos Processos de Transformação, Estudo de Caso de São Carlos-SP e Grau de Maturidade Participativa Contributiva _____	164
8 CONCLUSÃO _____	167
REFERÊNCIAS _____	170

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como principal objetivo situar o presente trabalho no campo de estudos sobre a inclusão participativa e cidadã dos munícipes nas questões políticas, sociais e econômicas que os afetam ou que possam vir a afetá-los por conta do Planejamento Urbano. Para tanto, o capítulo se divide em seções: 1.1 refere-se ao planejamento urbano e como este é importante para o desenvolvimento local, regional e nacional, e um dos fatores se aloca em como a participação contributiva pode ser benéfica na tomada de decisões públicas. Ressalta que a cidade é para as pessoas e mostra como a instabilidade pode ocasionar prejuízos a quem nela vive e a importância de se tomarem decisões planejadas para que o cidadão tenha resguardo de seus direitos fundamentais; Ainda, faz um levantamento sobre a cidade de São Carlos e sobre capacidade administrativa do Município para o efetivo gerenciamento do processo de planejamento e nele contém a justificativa da pesquisa; Apresenta a comunicação como fio condutor entre gestor e cidadão e; faz referência à participação contributiva efetiva, fato que nem sempre ocorre de forma amistosa e sim por conquistas dos cidadãos. O certo é que, se o envolvimento do povo ocorrer de forma contínua nas tomadas de decisões públicas, insurge grande chance de desenvolvimento local; 1.2 traz o problema de pesquisa que se perfaz na pergunta: Qual é a influência da gestão contributiva nos processos de transformação que atualmente afetam a qualidade de vida nas cidades, por meio das decisões políticas e nos processos de Planejamento Urbano?; 1.3 levanta os objetivos a serem alcançados pela pesquisa que são contemplados no item 1.4 no qual se levanta o material e método da pesquisa, 1.4.1 apresenta a classificação do estudo a partir de seu objetivo; o tema ainda se desdobra na caracterização das fases da pesquisa; as questões da pesquisa; a 1.4.2 proporciona a coleta de campo e 1.4.3 a caracterização da pesquisa, sendo utilizada algumas metodologias de relevo que culminou no resultado esperado; 1.5 qual a técnica de coleta de dados; no 1.6 é apresentada a estrutura da tese desenvolvida.

1.1 Inclusão Participativa no Planejamento Urbano

O Planejamento Urbano, mesmo quando realizado por especialistas, técnicos nessa área, deve levar em conta os aspectos humanos que o envolvem direta e indiretamente. Sendo o homem o objeto fundamental do Planejamento e a busca pela sua qualidade de vida com

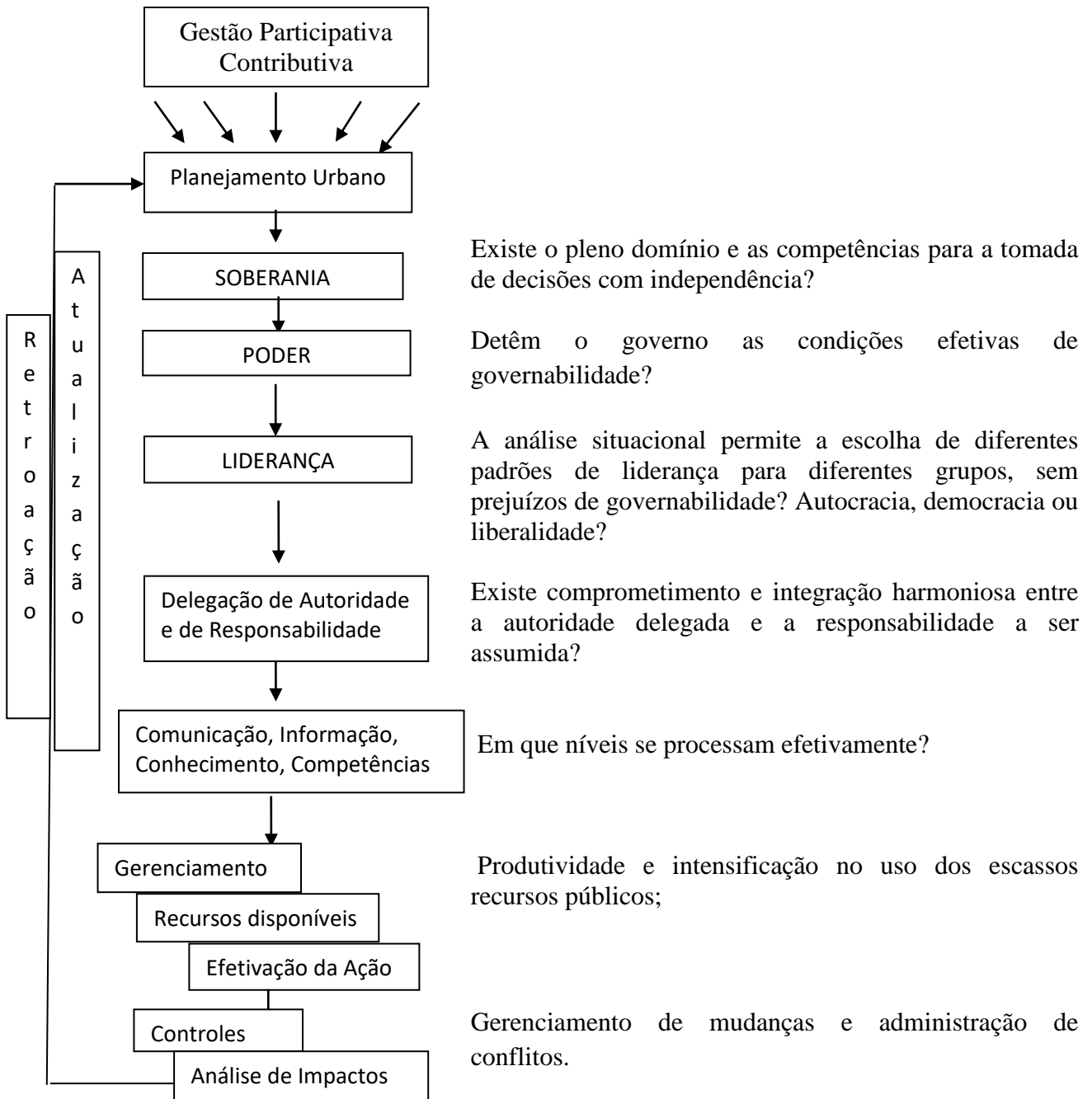
dignidade, seu objetivo não se justifica se não se fomentarem alternativas de comunicação para ouvi-lo, como uma contribuição e uma retroação válida e indispensável à consecução da ação de planejar. São por demais conhecidos os irreparáveis erros desencadeados por planejamentos urbanos que não consideraram adequadamente o elemento humano como, por exemplo, o Minhocão, em São Paulo, e mesmo, na cidade de Brasília ao se concentrarem fortemente apenas no ambiente central, na sede do governo federal; ou, ainda, nos conjuntos habitacionais voltados para o desfavelamento em que não consideram a formação social, o emprego e a renda do novo morador. Cabe ao responsável pelo Planejamento Urbano estabelecer canais, ferramentas e filtros para a participação democrática e contributiva dos cidadãos, não apenas nas fases de elaboração, mas em todas as fases de sua aplicação como um processo sempre presente.

Um estudo a respeito disso é objeto deste trabalho, motivado pela intransferível necessidade de se considerar a inclusão participativa e cidadã dos munícipes nas questões políticas, sociais, ambientais e econômicas que os afetam ou que possam vir a afetá-los por conta do Planejamento Urbano.

As cidades têm sua idiossincrasia, sua identidade ou características próprias. Cada cidade tem suas forças e sua estrutura de poder e isso deve ser considerado na elaboração de um planejamento, com observações que considerem fortemente sua realidade, mais do que formulações teóricas e retóricas. Constata-se, também, que novas forças com maior envolvimento se organizam e estão a exigir respostas construtivas. A rigidez de sistemas e as classificações disciplinadas cedem espaço para o imprevisível onde ações tempestivas são alcançadas oportunisticamente para suprir suas falhas. Então, urge considerar-se o Planejamento como diretriz legal e não apenas como engessador de ações produtivas dentro de uma pluralidade de circunstâncias não previsíveis ou não desejadas. As cidades seguem também seu Ciclo de Vida, ou a chamada curva “S”, que se vê alterada pela mudança de algum de seus fatores de influência. Como exemplo, pode-se citar Macaé-RJ, diante de exploração de petróleo marítimo, ou Itirapina-SP, diante das instalações de uma indústria automobilística de capital japonês. Como se vê, a abordagem deve ser ampliada em direção às possibilidades de se gerenciar, rapidamente, a percepção do novo, o que endereça na proposta de se estabelecer uma consideração ao melhor entendimento das contribuições de Planejamento Urbano, contando com a Participação Contributiva dos Cidadãos.

A Figura 1, a seguir, apresenta uma sequência de parâmetros de influência a serem considerados como preliminares no processo de planejamento urbano do município.

Figura 1- Representação de Parâmetros Fundamentais do Planejamento Urbano



Fonte: Elaborado pelo próprio autor

O Gestor deve levar em consideração esses parâmetros que, de sobremaneira, influência nas tomadas de decisões, fato que tornará as decisões mais precisas e com qualidade, refletindo diretamente na boa gestão pública.

Os processos de transformação atualmente afetam os sistemas urbanos e alteram rápida e profundamente a vida social. De fato, há, no dizer de Harvery (2013, p.118), que “não podemos separar o tipo de cidade que desejamos da forma como queremos viver as nossas vidas e do tipo de pessoas que queremos ser”. Para Harvery (2013), a colocação remete ao aprofundamento de temas como: as mutações contemporâneas do espaço público de Bauman (1999); os processos migratórios e suas implicações culturais de Ruble (1981); o poder da mídia de Ramoneda (1999); a busca da ‘autenticidade’ nas diferentes formas de desenvolvimento urbano de Zukin (1989), além da impermanência dos fatores que baseiam um plano.

No processo de Planejamento Urbano, nada pode ser mais prejudicial que a instabilidade, a inconstância e o imediatismo, fatores que, ao promover a descontinuidade da ação planejada, criam irremediável descrédito. Deve-se mudar sob controle dos fatores e administração dos conflitos sem nunca demonstrar fragilidade.

Reforça-se a necessidade de se estabelecer uma integração construtiva entre a formação cívica dos cidadãos e as esferas de decisão política daqueles que têm a responsabilidade de orientar e de regular a vida das cidades, consideração vital na existência e no desenvolvimento das sociedades democráticas.

Nas cidades brasileiras e principalmente em São Carlos de hoje, há uma aparente estabilidade construída ao longo de seus 156 anos de vida, mas, sob um olhar mais focalizado, revelam-se enormes vazios de gestão que estão a atingir os cidadãos, frutos da inadequação administrativa que endemicamente a acomete desde os primeiros tempos. O tecido urbano e social está por merecer um ambiente que envolva as pessoas e as faça sentirem-se orgulhosas de permanecerem e de participarem da construção desta cidade; um ambiente de consenso entre diferentes parceiros sociais e que venham a aproveitar a força empreendedora, suas potencialidades, seus valores, servindo-se das oportunidades do mercado para o bem comum. Isso deve contribuir para a construção de um modelo que possa servir de paradigma para outras cidades médias a exemplo do “modelo de Barcelona” mencionado pelo ex-prefeito Pasqual Maragall (2013). Shakespeare ensina (1608, p. 75): “E o que é a cidade senão a gente, o povo?”

Ortega y Gasset (1993, p 43) remete a pessoa também aos fatores de influência que a permeiam quando afirma que “o homem é o homem e sua circunstância”. Essa circunstância em muito está relacionada com a cidade onde vive, produz e reproduz.

Então, o planejamento urbano tem a responsabilidade de valorizar a pessoa e garantir circunstâncias urbanas favoráveis ao seu desenvolvimento, sem deixar a desvairada economia dominar os espaços públicos.

A pessoa reside na cidade e, quanto mais próxima ela estiver da esfera de decisões, mais adequadas estas serão. É o que estabelece a doutrina social da Igreja Católica com o nome “subsidiariedade”, ou seja, aquilo que uma administração mais próxima pode fazer não deve ser feito por outra superior, conceito este controverso quando comparado ao escopo da Constituição Federal de 1988, que remete à esfera federal a centralização dos tributos.

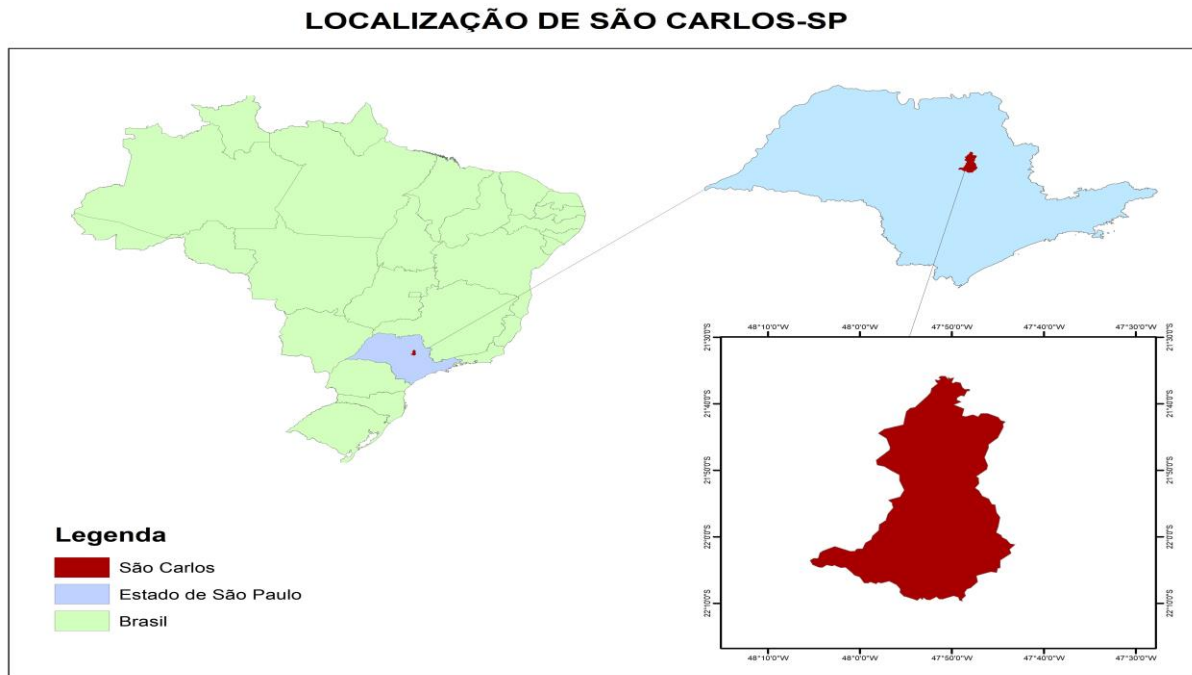
Cidades politicamente maduras chamam a si, por meio de seus cidadãos, a capacidade de propor, discutir, formular, compor e controlar os elementos constitutivos de um Planejamento Urbano levando em conta suas necessidades, seus anseios e suas expectativas e desaguando na construção da cidadania e na identificação de lideranças políticas, sociais e economicamente produtivas, além da real aplicação do conceito de democracia.

Este é um dos nexos da proposta desta pesquisa ao se investigarem os aspectos do direito do cidadão, correlacionados com o pleno e livre exercício da cidadania participativa e produtivamente contributiva, sua condição de maturidade gestora.

Somando-se a isso, o município de São Carlos-SP apresenta características específicas, o que poderá ser considerado sem que se perca a visão do todo e as possibilidades de inserção e de influências regionais, estaduais e federais, e mesmo, sua projeção internacional. Por ter sido objeto de estudo nas pesquisas realizadas pelo grupo de pesquisa “Novos Direitos” da UFSCar, o presente trabalho em alguns pontos absorveu os dados lá coletados para auxiliar o desenvolvimento desta pesquisa. Com isso, a seguir será apresentada a cidade como forma de se sistematizarem os dados futuros, desde a posição geográfica, passando por dados existentes e coletados pelos órgãos oficiais.

A Figura 2 apresenta a posição geográfica de São Carlos em relação ao país e ao Estado de São Paulo.

Figura 2- Localização de São Carlos-SP



FONTE: Elaborado pelo Autor

São Carlos possui excelente localização geográfica, pois está no centro do Estado de São Paulo, conforme demonstrado na Figura 2. Conta com uma população de 221.950 habitantes, segundo o último censo realizado em 2010; o IBGE (2010) estima que a população atual é de 243.765 habitantes.

Em relação ao território e ao ambiente, a cidade apresenta 98.4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 89.2% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 34.2% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 43 de 645, 411 de 645 e 194 de 645, respectivamente. Já quando comparado a outros municípios do Brasil, sua posição é 46 de 5570, 1578 de 5570 e 1008 de 5570, respectivamente, dados fornecidos pelo IBGE (2010).

Um exame inicial e exploratório da atual estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de São Carlos permite observar a existência de 17 secretarias de Governo, de 2 Fundações e de 4 Instituições Paraestatais: PROHAB, SAAE, FESC e Instituto Pró-memória voltadas para o gerenciamento de atividades públicas em habitação, saneamento (Água e Esgoto), Fundação Educacional de São Carlos e manutenção da história da cidade respectivamente e, ainda, os Conselhos Municipais, (SÃO CARLOS, 2016).

Existe um estudo em andamento para a criação de um instituto voltado à Pesquisa e Planejamento Municipal, a ser constituído na forma de uma Organização Social (OS).

No que se refere à disciplina e à sistematização do planejamento urbano: urbano e rural, tudo indica ser uma ação ainda dispersa entre o executivo e as diferentes secretarias, sob controle rígido da Câmara Municipal, dos meios de comunicação, das associações representativas da sociedade e dos cidadãos, porém não como uma atividade prioritária e fundamental da gestão devidamente estruturada para este fim específico. A participação se aproxima mais dos elementos descritivos no item referente à Participação, na coluna da esquerda do Quadro 1, do que no item Participações, na coluna à direita, conforme se apresenta a seguir:

Quadro 1- Diferentes Concepções de Participação

MODELO PARTICIPAÇÃO	MODELO PARTICIPAÇÕES
<u>Participação:</u> Falar e decidir (reunião-momento) Evento	<u>Participações:</u> Fazer e transformar (cotidiano – prática) Processo
<u>Participação:</u> Deliberar e consensualizar Pontual	<u>Participações:</u> Compromissos assumidos Perene
<u>Participação:</u> Instrumento consultivo Caráter Responsivo	<u>Participações:</u> Instrumento propositivo, vinculativo. Caráter Construtivo
<u>Participação:</u> Opção	<u>Participações:</u> Necessidade
<u>Participação:</u> Curto prazo (<i>ad-hoc</i>)	<u>Participações:</u> Médio e longo prazo
<u>Participação:</u> Momento	<u>Participações:</u> Processo
<u>Participação:</u> Pontual e isolada (neutra)	<u>Participações:</u> No contexto dum projeto ideológico e político
<u>Participação:</u> Sacrifício	<u>Participações:</u> Oportunidade social, de relacionamento, etc...

Fonte: Subrats, J. (2013), modificado pelo autor.

Mesmo com o risco de se oferecer uma simplificação, o Quadro 1 mostra duas diferentes concepções de participação dos cidadãos, uma de caráter pontual e responsiva e outra altamente comprometida e construtiva.

Também é importante ressaltar à comunicação e sua importância no inter-

relacionamento entre os elementos gestores, os de gerenciamento e o cidadão ativo, pode-se considerar que essa é o fio condutor capaz de ligar e de integrar as partes se suas especificidades forem consideradas.

Há que se estabelecer uma proposta integradora da educação formal, da não formal e da informal que se gera no contexto das cidades e que se destina a todos os que nela habitam, sendo também reveladora de um compromisso político, público e ativo no que diz respeito não só às famílias e às escolas, mas ao próprio município, difusas em seus constituintes: associações, clubes de serviços, entidades culturais e filantrópicas, empresas e coletividades, segundo Bellot (2008). Isto deve ser expresso em quatro dimensões: 1) o direito à cidade; 2) o compromisso da cidade; 3) o serviço da cidade; 4) a responsabilidade no estrito cumprimento dos deveres dos cidadãos, tendo em contrapartida o exercício da cidadania.

Assim sendo, para a efetividade da comunicação, deve-se conhecer o município sem perder de vista a região onde se situa e as perspectivas estratégicas estabelecidas por políticas públicas do estado e da federação. Neste sentido, é preciso olhar globalmente e agir localmente.

A base da comunicação efetiva se dá na Gestão do Conhecimento e na Gestão da Informação entendidos como seu objeto. Gestão do Conhecimento é entendida como uma coleção de processos que governa a criação, a disseminação e a utilização do conhecimento para atingir os objetivos estrategicamente planejados. O conhecimento pode ser descrito como tácito ou explícito; também como estruturado, semiestruturado e não-estruturado. O conhecimento tácito ou não estruturado reside nas pessoas enquanto os explícitos ou estruturados se acham em registros, em processos, em memórias de cálculos ou em especificações e normas, segundo Nonaka e Takeuch (2008) e Colenci Jr. e Padroni (2007). O Quadro 2, a seguir, apresenta uma síntese de problemas reais com informações.

Quadro 2- Problemas reais com informações

	Aspectos	Restrições
Fontes	Onde e como obter informações?	Acesso – Custo - Tempo
Qualidade	Seletividade com critérios válidos.	Credibilidade – Autenticidade - Relevância – Precisão
Interpretação	Tratamento - objetivo	Significado – Aplicabilidade
Quantidade	Utilidade real	Suficiência – Variedade – Volume
Decisões decorrentes	Escolha entre caminhos alternativos	Sim/Não - Provável/Improvável - - Já/Mais tarde
Informações de baixa qualidade podem levar a decisões inadequadas		

Fonte – Colenci Jr. e Padroni (2007)

É possível notar que a Informação, por sua vez, advém da observação direta de fontes primária ou secundária ou da coleta de dados e, uma vez sistematizada, se faz disponível para estudos e análises.

O Quadro 3 apresenta a Hierarquia do Saber, uma abordagem muito importante a considerar quando se está tratando de consulta popular em situações em que as informações precisam ser filtradas e sugestões podem surgir da observação individual e refletida, não estruturada, a partir de pessoas ou cidadãos e, muitas vezes, essas informações podem estar mal formuladas, mas refletem sabedoria e assertividade.

Quadro 3 - Hierarquia do Saber.

Estágio	Características
1 Fatos e realidades física e virtual	- Disponíveis para observação
2 Dados	- Identificados e colhidos da observação dos fatos e realidades, com ou sem metodologia
3 Informações	-Dados organizados e sistematizados segundo critérios objetivos, de natureza qualitativa ou quantitativa, subjetiva ou direta, de fontes primárias ou secundárias.
4 Conhecimento	- Domínio com habilidades e sensibilidades das informações, num processo digerido e absorvido.
5 Sabedoria	- Contextualização própria e amadurecida de uma realidade, nascida do domínio e digestão do conhecimento e fruto do bom senso e de reflexões, com possibilidades de ser difundida produtivamente. A Sabedoria não é privilégio dos letrados.

Fonte: Colenci JR e Padroni . (2007)

Assim, Conhecimento e Informações alimentam o Processo de Tomada de Decisões. Sendo de qualidade, poderão contribuir para decisões acertadas, no tempo certo, com riscos administráveis e capazes de melhorar resultados, ou seja, com eficiência e eficácia.

Esta perspectiva deve estar contemplada na proposição do Planejamento Urbano pela sua inegável importância. Sistemas computacionais específicos deverão proporcionar a operacionalização destes parâmetros, permitindo captar as interações existentes entre os diferentes vetores que agem no município: econômico, cultural, social, ecológico, tecnológico, tributário, demográfico, político-partidário, étnicos, entre outros.

O envolvimento e a participação compromissada com resultado devem estar presentes desde os primeiros momentos da elaboração de um Plano Diretor.

As formas de participação e os mecanismos ou instrumentos dessa ação devem ser objeto da pesquisa em função de sua complexidade e dos diferentes graus de entendimentos,

de competências e de interesses que podem estar presentes tanto na parte dos segmentos da população como nas partes representativas da autoridade municipal.

Uma questão fundamental é que, na relação Povo-Poder, o crescimento da participação do primeiro não se atinge historicamente por cessão amigável, mas por reivindicação legítima e conquista de espaço, chegando-se, em limite, à mobilização e mesmo à revolução ou a motins. Não é um processo francamente amigável, embora identificável e compreensível. A construção da cidadania passa, portanto, pelo domínio dos direitos individuais e coletivos no qual a Educação, em seu sentido mais profundo, tem papel primordial.

Na análise deste aspecto fundamental é que se concentra esta investigação: a partir de um diagnóstico sobre uma cidade média, como São Carlos, em comparação com o contexto teórico e com isso cria-se um instrumento de avaliação para identificar o Grau de Maturidade da Participação Popular.

Trata-se de prática comum e totalmente incorreta o fato de se executar, muitas vezes, com detalhes, o Planejamento Urbano no confortável ambiente dos escalões superiores, sem se considerarem os aspectos fundamentais de viabilidade de execução que são: Soberania; Poder: Pleno Domínio e Disponibilidade dos Recursos, no volume e no tempo certo para uma aplicação produtiva e de qualidade; Governança e Governabilidade e a participação comprometida e contributiva da maioria dos envolvidos no processo. O modelo *top-down*, muito usual apesar das inúmeras comprovações de insucesso, continua a ser praticado. Matsumoto, Franchini e Mauad (2012) ressaltam a necessidade de construção de um movimento de baixo para cima. Pesquisas do mundo corporativo mostram que, via de regra, o planejamento não chega às bases, e portanto, a necessidade de obter informações sobre o meio ambiente construído a fim de tomar decisões de cunho a desenvolver o local, regional e nacional, de maneira sustentável.

1.2 Justificativa

O Planejamento Urbano, especificamente, é o pensar e o organizar de modo sistêmico, com lógica, uma extensa e heterogênea área territorial de modo a fortalecer e a manter seus pontos fortes, a revigorar ou a eliminar seus pontos fracos, sob as possíveis condições de influência de fatores de atuação futura que poderão ensejar riscos ou ameaças, ou mesmo,

oportunidades. Análise de Cenários, *Visionning* (Visão de Futuro); *Picture of the Future* (Retratção do Futuro), *Visão Sistêmica*; *Feeling* (sensibilidade) são ferramentas usuais na administração privada e que se bem empregadas e melhoradas é capaz de trazer prospecção e de monitoramento de tendências, cujos resultados podem ser considerados em condições pessimistas, otimistas ou normais para efeito de decisões estratégicas. Desse exercício, de considerações multifacetadas, chega-se ao Planejamento Urbano que, após uma análise de viabilidade considerando-se tempo-espaço-competências e recursos, se formula o Plano Diretor, entendido como o documento maior da gestão pública municipal.

Certamente este trabalho deve ter caráter inovador e motivador de ações empreendedoras em direção ao desenvolvimento socioeconômico não só do município, mas de sua região, em sintonia com as políticas públicas de seu estado e do próprio país. Sua importância ganha força na atual situação onde nações, estados e municípios competem entre si no esforço de atrair novos investimentos, sob sério risco de, não os merecendo, consolidar sua condição de precariedade ou decretar seu declínio. Historicamente esta consideração não foi privilegiada, visto que, a partir da Constituição de 1988, se determinou que ao município coubesse a menor parcela dos tributos e à União, a maior, condicionando-se os primeiros a se organizarem para fazer jus a emendas parlamentares e dotações orçamentárias sob projetos previamente encaminhados e aprovados ou no interesse político do poder central. Com isso, Souza (2003) ressalta a importância e a necessidade de aprimoramento do arcabouço jurídico voltado ao planejamento urbano quando diz que:

Não faz muito sentido falar de um 'sistema' brasileiro de planejamento urbano, uma vez que: 1) ancoragem legal da política urbana nos planos nacionais (por enquanto, essencialmente, apenas os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade Lei nº 10.257/2001, e a Lei nº 6.766/79 que cuida do parcelamento do solo urbano e, estadual (constituições estaduais) é pequena. 2) muitos municípios sequer possuem um plano diretor, e mesmo quando possuem, as leis e diretrizes municipais relativas ao planejamento e à gestão urbana (além do plano diretor, também partes da lei orgânica municipal e, ainda leis e regulamentações específicas) variam enormemente entre um município e outro, tanto no espírito quanto na qualidade. (SOUZA, 2003, p. 49).

Contrapondo esta abalizada posição e pelos resultados altamente dispersivos das administrações municipais é que fortalece o pensamento sobre a já inadiável necessidade de se estabelecerem os institutos do Direito Urbanístico e do Planejamento Urbano, entendidos com um divisor de águas nas questões de gestão pública municipal.

Igualmente, com a intenção direcionada a compreender os processos de transformação que atualmente afetam os a qualidade de vida nas cidades e que alteram rápida e profundamente a vida social, o estudo foi pautado especialmente pela seguinte questão de pesquisa:

Qual é a influência da gestão contributiva nos processos de transformação que atualmente afetam a qualidade de vida nas cidades, por meio das decisões políticas e nos processos de Planejamento Urbano?

É importante destacar que, paralelamente a esta pesquisa, foram realizadas duas pesquisas para acompanhar, levantar dados e avaliar o processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos e, com o resultado destas pesquisas, propôs-se neste estudo o modelo de Maturidade Gerencial.

1.3 Objetivos

Dessa forma, o presente estudo objetivou analisar os processos de transformação que atualmente afetam a vida nas cidades e alteram rápida e profundamente a vida social. O estudo foi pautado especialmente pela questão de pesquisa acima exposta.

A fim de atender esse objetivo, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

compreender por meio de uma visão histórica, política e jurídica a trajetória do urbanismo brasileiro;

identificar o direito urbanístico como ramo autônomo;

examinar a gestão democrática da cidade e os limites de contingência;

diagnosticar a efetividade da contribuição cidadã na gestão pública municipal;

Analisar a democracia participativa na cidade de São Carlos;

explicar o atual estágio da gestão municipal e por meio de um modelo integrador.

1.4 Materiais e Métodos

Apresentam-se, a seguir, os procedimentos metodológicos utilizados na etapa empírica para o alcance dos objetivos propostos neste trabalho. Assim, serão apontados os construtos teóricos e os métodos de pesquisa que fundamentaram o trabalho de campo.

Para isso, este subitem se divide em três seções, sendo que a 1.4.1 apresenta a

classificação do estudo a partir de seu objetivo; o tema ainda se desdobra na caracterização das fases da pesquisa; as questões da pesquisa; a 1.4.2 proporciona a análise dos dados; 1.4.3 apresenta a caracterização da pesquisa.

1.4.1 Classificação do estudo a partir de seu objetivo

A partir dos objetivos – geral e específicos – propostos, esta tese pode ser classificada como uma pesquisa descritiva, pois tem como meta principal o desenvolvimento de um processo analítico, levando em consideração diferentes interpretações dos diversos atores sociais envolvidos com o fenômeno objeto da investigação (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

As pesquisas exploratórias têm o objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema, tendo em vista torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm o objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: levantamento bibliográfico e/ou documental; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e análise de exemplos que estimulem a compreensão. (SELLTIZ et al., 1967, p.63).

Assim, com relação à técnica empregada na coleta de dados, apoiou-se nos seguintes procedimentos: pesquisa bibliográfica, documental e análise de dados secundários.

Miles e Huberman (1994) definem que o uso da pesquisa qualitativa proporciona descrições ricas sobre uma realidade específica, ajuda o pesquisador a superar as ideias iniciais e a gerar ou a revisar as estruturas teóricas adotadas anteriormente, oferecendo base para descrições e explicações detalhadas de contextos específicos.

Quanto aos fins, essa pesquisa será aplicada, pois visa à geração de conhecimentos para aplicação prática, direcionando-os para a solução de problemas específicos e envolvendo verdades e interesses locais e não universais. Segundo Selltiz (1987, p. 7):

Existem dois tipos gerais de razões para a proposição de questões de pesquisa: as *intelectuais*, baseadas no desejo de conhecer ou compreender, pela satisfação de conhecer ou compreender; as *práticas*, baseadas no desejo de conhecer a fim de tornar-se capaz de fazer algo melhor ou de maneira mais eficiente.

1.4.2 Caracterização das fases do trabalho de campo

A caracterização da pesquisa se faz no sentido de aglutinar o conhecimento adquirido em duas dois estudos realizados pelo grupo de pesquisa “Novos Direitos” da UFSCar, do Departamento de Ciências Ambientais, feitos com o apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa (FAPESP)¹, cujos resultados permitem estabelecer, parcialmente, um arcabouço técnico e estruturante para o desenvolvimento desta tese.

Os dois projetos tiveram duração de um ano cada; o primeiro realizado no ano de 2015 e o segundo, em 2016 e contaram com a participação dos membros do grupo. O grupo de pesquisa “Novos Direitos” possui em uma de suas linhas de pesquisas a investigação sobre o novo ramo do direito, que é o Direito Urbanístico, e que compreende a participação popular como indispensável instrumento de planejamento urbano e de gestão pública. O grupo apresenta inúmeras inquietações e questionamentos quanto ao modelo atual de democracia e de sua efetividade, seja ela representativa, deliberativa ou participativa, principalmente no que se refere à sua viabilidade do ponto de vista operacional, ou melhor, se realmente funciona. O grupo, valendo-se do período em que se fez obrigatório ao ente federativo municipal realizar a revisão do plano diretor na cidade de São Carlos, buscou analisar, sob disciplina metodológica, os procedimentos quanto à confecção e à reformulação do plano diretor municipal de modo a constituir uma ferramenta de estudo e de trabalho para o aperfeiçoamento de conceitos significativos no bom emprego do planejamento urbano.

Avançando a pesquisa, permitiu que o presente trabalho elaborasse um modelo de maturidade para diagnosticar em qual nível o Planejamento Urbano se enquadra.

1.4.3 Caracterização da pesquisa

Quanto à abordagem do problema, foi considerada como qualitativa, pois visa analisar em profundidade o instituto da Participação Contributiva no momento da revisão do plano diretor e a compreensão do procedimento administrativo dentro do processo administrativo destinado à formação do Plano Diretor Municipal (PDM) e pesquisa com dados secundários, coletados dos projetos de pesquisas finalizados com o grupo de pesquisa², que anteriormente formularam e aplicaram questionários e entrevistas que quantificaram tanto na coleta de dados como no tratamento, por meio de técnicas estatísticas. Eisenhardt (1989) analisa que a

¹ Processos de nº 2013/12327-4 e de nº 2015/16633-8

² Processos de nº 2013/12327-4 e de nº 2015/16633-8

combinação de evidência qualitativa e quantitativa pode ser altamente sinérgica; os dados qualitativos são úteis para entender a lógica ou a relação da teoria subjacente revelado nos dados quantitativos, ou para sugerir diretamente a teoria que pode ser reforçada pelo apoio quantitativo, mesmo que de forma secundária.

Quanto ao tipo de pesquisa, foi considerada como descritiva, porque, de acordo com Acevedo e Nohara (2007), (1) descreve a construção histórica, político e jurídico do urbanismo brasileiro; (2) examina a gestão democrática da cidade e os limites de contingência; (3) faz um diagnóstico da efetividade da contribuição cidadã na gestão pública municipal; (4) examina a democracia participativa na cidade de São Carlos; (5) auxilia na compreensão das relações entre os constructos envolvidos com o intuito de explicar o atual estágio do planejamento municipal por meio de um modelo integrador.

Quanto aos procedimentos técnicos foi considerada como levantamento, porque foram conhecidas as características da população e não da amostra.

1.5 Técnica de coleta de dados

A pesquisa realizada em parceria com outras pesquisas, em especial o projeto com o tema: Democracia Participativa no Direito Urbanístico - Estudo Comparativo Brasil e Portugal (U.E.), com apoio institucional da FAPESP, investigou entre outras coisas, principalmente as cinco audiências públicas efetivadas pelo poder legislativo com o objetivo de observar, analisar e colher dados sobre a participação de setores da sociedade são-carlense e suas demandas e a participação dos vereadores municipais. Para tais análises, considerou-se a divisão da sociedade brasileira em três setores (Primeiro, Segundo e Terceiro). Os dados obtidos nessa fase da pesquisa foram colhidos com acesso às filmagens feitas nas audiências, listas de presença e atas, além da observação *in loco* em todas as audiências com a feitura de relatórios, obtendo-se os seguintes resultados.

A primeira audiência pública ocorreu no Centro de Referência de Assistência Social Astolpho Luis do Prado, no dia 24/10/2016, que tratou do tema “Zoneamento e Macrozoneamento”, observando-se baixo número de participantes e foi identificado o comparecimento de representantes dos três setores da sociedade, sendo 09 (nove) do Primeiro Setor, 03 (três) do Segundo Setor e 13 (treze) do Terceiro Setor. Na primeira audiência pública, obteve-se um total de 10 (dez) demandas, sendo 1 (uma) requerida pelo Primeiro Setor, 1 (uma) pelo Segundo Setor e 8 (oito) pelo Terceiro Setor e apenas 5 (cinco) vereadores

presentes. A maioria das demandas foi acolhida para análise; no entanto algumas que não eram cabíveis ao âmbito do Plano Diretor foram rejeitadas de imediato. (OLIVEIRA, C.M. *et all*, 2016).

A segunda audiência pública de revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP ocorreu na Fundação Educacional de São Carlos (Unidade Vila Nery – Campo do Rui), no bairro Centro, em São Carlos-SP, e teve como tema “Áreas de Especial Interesse e diretrizes do sistema viário”. Também foi observado baixo número de participantes, que se divide da seguinte forma: 10 (dez) do Primeiro Setor, 3 (três) do Segundo Setor e 14 (quatorze) do Terceiro Setor, sendo que foram apenas 7 (sete) vereadores. Nesta audiência foram apresentadas 10 (dez) demandas, sendo 2 (duas) pelo Primeiro Setor e 08 (oito) pelo Terceiro Setor. Das dez demandas apresentadas, apenas 01 (uma) foi rejeitada imediatamente pelo assunto. (OLIVEIRA, C.M. *et all*, 2016).

A terceira audiência pública de revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP ocorreu na Fundação Educacional de São Carlos (Unidade Vila Prado), no bairro Vila Prado, em São Carlos-SP, e teve como tema o “Parcelamento, uso e ocupação do solo”. Dos 21 vereadores apenas 4 (quatro) presentes. Dos presentes 11 (onze) pertenciam ao Primeiro Setor, 04 (quatro) do Segundo Setor e 12 (doze) do Terceiro Setor, explicitando o baixo número de pessoas participando da revisão do PDM. (OLIVEIRA, C.M. *et all*, 2016).

A quarta audiência de revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP ocorreu no Centro de Referência de Assistência Social São Carlos VIII, no bairro São Carlos VIII, em São Carlos-SP, e teve como tema “Instrumentos da Política Urbana e Sistemas de Gestão e Planejamento”. Estiveram presentes apenas 5 (cinco) vereadores. E representantes da sociedade foram 15 (quinze) do Primeiro Setor, 4 (quatro) do Segundo Setor e 12 (doze) do Terceiro Setor. (OLIVEIRA, C.M. *et all*, 2016).

A quinta audiência de revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP ocorreu na Câmara Municipal de São Carlos, na região central da cidade de São Carlos-SP, e não teve um tema definido. Nesta última audiência pública, foram apresentadas as propostas em geral, como uma revisão das demais audiências. Estavam presentes apenas nove (9) vereadores e estiveram presentes os setores da sociedade sendo 12 (doze) do Primeiro Setor, 05 (cinco) do Segundo Setor e 19 (dezenove) do Terceiro Setor. (OLIVEIRA, C.M. *et all*, 2016).

Resultou notória a falta de envolvimento da população em relação à elaboração e à efetivação do PDM, além da ausência dos vereadores em praticamente todas as etapas do

processo. Dentre a falta de envolvimento dos três setores, setor mais atuante foi o terceiro setor, no entanto muito abaixo daquilo que se espera.

A representação no NGC deveria ter sido mais ampla para se aproximar da democracia participativa no nível de uma participação mais efetiva, porém não se pode desconsiderar que essa participação, ocorrida entre os níveis da escada de Arnstein (1969) de ‘cooptação’ e de ‘parceria’, tenha ocorrido somente por meio da representação.

Esta análise diagnóstica conduziu ao melhor entendimento da questão da participação popular no processo de planejamento urbano no Brasil, de modo geral, um tema que tem sido tratado de maneira parcial e não com uma visão holística e sistêmica e, também, integrada e integradora, o que remete este pesquisador às proposições dos capítulos seguintes.

1.6 Estrutura da Pesquisa.

Este trabalho representa o resultado da pesquisa desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCAM), no período 2014 a 2018, também foi considerado nosso desempenho junto ao Programa Doutorado Sanduiche no Exterior pela CAPES-PDSE entre a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e a Universidade de Coimbra (UC). Em ambas as instituições, teve-se a oportunidade de avançar os conhecimentos numa estreita relação de convivência e de aprendizado produtivos, cumprindo aquilo que o programa se dispõe.

Inicia, então, a preocupação com a questão fundamental dos conceitos de democracia e de representatividade, de participação contributiva e de controle de gestão municipal o que instiga a uma revisão bibliográfica e ao estudo da evolução conceitual de sua efetividade, tomando como partida a participação cidadã no ambiente próximo, onde vive, ou seja, sua cidade. Afinal, a organização do Estado teve início na cidade, local físico onde as pessoas moram segundo um movimento organizacional de baixo para cima, ou seja, das cidades para os estados ou nações.

Assim sendo, a tese está dividida em oito capítulos. No primeiro consta a introdução, com apresentação do tema e as justificativas para o desenvolvimento do estudo bem como o problema de pesquisa e os objetivos. Apresenta os materiais e métodos utilizados na pesquisa, com o levantamento do quadro geral do procedimento adotado na cidade de São Carlos – SP para a revisão do plano diretor municipal e exhibe as duas investigações feitas pelo grupo de

pesquisa “Novos Direitos”, com apoio institucional da FAPESP, no sentido de analisar a Democracia Participativa no Direito Urbanístico, verificando *in loco* o grau de participação popular, utilizando como critério a escada de Participação Popular elaborada por Arnstein (1969) e adaptada por Souza (2002). A primeira pesquisa foi realizada no período entre 2014 e 2015 tendo a revisão do Plano Diretor Municipal das duas cidades (São Carlos-SP e Coimbra-Portugal) e a segunda pesquisa, compreendida no período de 2015 e 2016, analisou a Participação Popular no processo de revisão do Plano Diretor Municipal, separando os agentes envolvidos, quais sejam: Núcleo Gestor Compartilhado, Vereadores, Particulares (representantes da sociedade civil organizada (ONGs) ou, individualmente) e o Ministério Público Estadual.

O segundo capítulo apresenta a contextualização histórica do Direito Urbanístico, desde Portugal até o Brasil atual, com viés na formação político-jurídico-administrativa do país. Para isso, foi necessário um aprofundamento do tema no sentido de entender a formação das cidades no país, elencando alguns acontecimentos políticos, jurídicos e administrativos que marcaram cada período analisado para a formação do Município, como o ranço preexistente em Portugal importado para o Brasil, o Brasil Colônia (1500-1822); o Período Imperial (1822-1889); Primeira República (1889-1930); Governo Vargas (1930-1945); Período Democrático (1945-1964); Regime Militar (1964-1985); a Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional n°1/1969 e, por fim, o retorno à democracia e a Constituição Federal de 1988. Após a introdução e com as considerações de como se deu a formação do Brasil atual em relação ao Município, reúne-se o arcabouço teórico referente à fundamentação conceitual da pesquisa, realizando uma revisão que visa entender em qual período e qual é o papel do Município em relação à centralização do poder decisório deixando claro que os interesses políticos se sobressaem aos interesses do povo.

O terceiro capítulo se propõe a demonstrar que o Direito Urbanístico pode ser considerado um ramo autônomo do Direito, tendo tratamento próprio na legislação, nos princípios, na vasta doutrina e jurisprudência, somando-se ainda a atuação administrativa. Este arcabouço jurídico determina, em uma de suas vertentes, que a participação popular é essencial como instrumento de tomada das decisões em relação ao planejamento urbano e que a lei é de fundamental importância para a inclusão do cidadão nos negócios públicos.

O quarto capítulo faz um apanhado geral, mapeando a gestão democrática participativa na esfera legal e traz conceito sobre o tema. Com pensamento crítico, realça os

problemas jurídicos e políticos enfrentados pela participação direta do cidadão, elencando a maioria das formas legais de participação, os procedimentos, os tipos e os instrumentos adotados para, posteriormente, realçar os limites e as questões de contingenciamento que poderão esbarrar na forma participativa direta.

O quinto capítulo traz um diagnóstico da efetiva contribuição cidadã na gestão pública municipal, levantando a crise democrática iniciada no crepúsculo do século XX e a participação popular, destacando sua importância fundamental no planejamento municipal, o conceito de maturidade gerencial aplicada na participação, uma métrica de avaliação da participação cidadã.

O sexto capítulo propõe um Modelo de Planejamento Urbano, comparativamente aos procedimentos empenhados em uma cidade média do Estado de São Paulo. Encerra-se esta apresentação com a análise comparativa e com destaque das inadequações frente ao modelo proposto, o que enseja diversas proposições de pesquisas futuras.

No sétimo capítulo, apresentam-se os resultados alcançados com a pesquisa, feito o confronto do desenvolvimento da pesquisa com os objetivos lançados, permitindo alcançar os resultados.

No oitavo capítulo, apresenta-se uma breve conclusão do trabalho.

DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

2. CONSTRUÇÃO HISTÓRICO, POLÍTICO E JURÍDICO DO URBANISMO BRASILEIRO³

A sociedade brasileira insurge com o ranço de uma sociedade colonialista exploradora, no sentido de extrativista e, mesmo quando se formaliza a Constituição Brasileira de 1988, dita por cidadã e democrática, o faz institucionalizando a exclusão. Esta se reverte nas quase nulas práticas de se planejar estrategicamente o país, recaindo sobre o município responsabilidades muito acima de suas condições de suportar. Essa abordagem extrapola igualmente as competências municipais e passa a recair negativamente nos aspectos institucionais e jurídicos, o que enseja a formação de um novo corpo de conhecimentos legais que se denomina Direito Urbanístico.

Nota-se, de fato, que, com as transformações técnico-sociais ocorrendo de forma frenética, a crescente urbanização traz à tona o Direito Urbanístico, que surge de forma emergente como um importante e necessário ramo autônomo do Direito, buscando soluções não encontradas nos seus demais ramos, que tangencia alguns institutos do Direito Civil, tem congruências ao velho Direito Administrativo e nasce do estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Ao se elaborar um apanhado da evolução histórica brasileira, com o intuito de traçar o viés da sua formação jurídico-política urbanística, faz-se necessário saber quais instrumentos e parâmetros foram utilizados pelos descobridores e, conseqüentemente, formulou suas estruturas político-administrativas como a constituição do território nacional e a subdivisão dos entes federativos: Municípios, Estados, União e Distrito Federal. Assim, é de fundamental importância passar a entender a formação político-urbanística portuguesa e a sua influência no processo de composição urbanístico brasileiro, principalmente em relação à estruturação dos municípios que se conhece nos dias atuais.

Com isso, far-se-á um recorte nos períodos mais significativos para o Direito Urbanístico, levando em consideração a história política do país e das Constituições Federais, bem como a contextualização do Direito Administrativo. Para tanto, realizar-se-á um levantamento da geopolítica de cada momento histórico para possibilitar um melhor entendimento da formação deste ramo do direito.

³ Artigo publicado na Revista Brasileira de Direito Municipal, Belo Horizonte, Ed. Fórum, ano 17, nº 61, julho/setembro de 2016. p. 91-124 e ampliado pelo autor para o desenvolvimento da Tese de Doutorado.

Assim, serão analisados sete períodos distintos, quais sejam:

- 1) Brasil Colônia, de 1.500 até 1.822, sob o domínio da legislação portuguesa;
- 2) Brasil Império, de 1.822 até 1.889, ainda sob o domínio da legislação portuguesa, mas com influência da legislação francesa;
- 3) Primeira República, de 1.889 até 1.930, com o surgimento efetivo do Direito Positivo brasileiro, com acentuada influência francesa e norte americana;
- 4) Governo de Vargas, de 1930 até 1945, período em que o país deixava a política do café com leite;
- 5) Período Democrático, de 1945 até 1964, queda de diversos governos autoritários nos países da Europa e anseio por uma política mais democrática;
- 6) Regime Militar, de 1964 até 1985, com o avanço na infraestrutura do país sob um comando autoritário;
- 7) Retorno da Democracia, de 1989 até 2016, período marcado com a divulgação de muita corrupção e o pensamento centralizador do poder.

2.2 Urbanismo de Portugal ao Brasil

Inicialmente é necessário realizar um recorte histórico na Idade Média - após a queda do império romano do ocidente, século V – no momento em que os territórios na região europeia ficaram fragmentados politicamente. Para Castro (1988, p. 34): “Essa época se divide em dois períodos: o feudal e o comunal”. Complementarmente Huberman (1974) entende que a igreja católica era a coordenadora da vida em sociedade.

Cabe salientar que nos dois períodos não existiam similaridades entre as cidades que atualmente são conhecidas e as cidades romanas. Para Matsumoto, Franchini e Mauad (2012), os modelos de municípios romanos existentes naquele período histórico não tinham relevância; serviam apenas para reunir comerciantes, onde a prática comercial era inexpressiva, pois na época havia muita permuta dos produtos, sendo toda a riqueza gerada pela prática rural (agricultura e pecuária). Dentro de cada feudo produzia-se para a própria subsistência.

Ackel Filho (1992, p. 19) afirma que: "o Município, tal como existe, não guarda similaridade com a cidade antiga." No mesmo sentido, discorre Castro (1998, p. 81): "nesta fase, pelo que revelam as fontes históricas, não se conheceu o Município, na acepção e com a estrutura que veio a adquirir depois de certa época”.

Os autores acima citados também consentem que havia aglomerações humanas como por exemplo: vilas, aldeias, burgos e condados, que, para Cretella Júnior (1981, p. 32), são "vestígios do que mais tarde se conheceu por Município". Os centros urbanos também serviam para festejos sociais e religiosos de tal sorte que o município de tradição romana em Portugal não perdurou. Tal época passou a ser conhecida como feudalismo.

Nesta época, muitas transformações culturais ocorreram em relação ao território, sendo importante destacar que algumas guerras marcaram a história portuguesa, principalmente em relação à história do Direito Urbanístico, como a guerra da Península Ibérica, onde O'Brien (2012) descreve que os mouros patrocinados pelos árabes com propósitos religiosos invadiram a região da Península Ibérica e ali se instalaram por longos anos. No entanto a convivência dos mouros/árabes não foi pacífica e, com o passar dos anos, alguns líderes europeus dentro dos feudos se reorganizaram e, apoiados pela Igreja Católica, que conferiu a seus cavaleiros a causa, foram lentamente reconquistando o território, feudo por feudo, região por região então ocupadas pelos mouros árabes na Península Ibérica (1139).

Herculano (1916), explica que com a reconquista de cada feudo, o território voltava a se organizar de acordo com os costumes cristãos e, após vencerem Castela à força, houve a proclamação do Reino de Portugal, sendo reconhecido pelo Papa Inocêncio III e pelo Rei Afonso VI de Castela, na Conferência de Samora (1143).

Essa longa guerra de reconquista territorial deixou alguns feudos sem os seus líderes, pela ausência ou pela morte, o que tornou favorável a reorganização política da região (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012). Os reis apoiados pelos cavaleiros das cruzadas tiveram forças para ter o território lentamente, região por região, retomando o seu poder político em período marcado por inúmeras batalhas territoriais e com muitas mortes.

Com um nível baixo de conhecimento da arte bélica e com a escassez de recursos, as guerras da época demoravam anos para findar. No caso da reconquista da Península Ibérica, as batalhas ocorreram em quase duzentos anos, dentro do período da Dinastia Afonsina ou Borgonha, marcada por nove reis, a qual inclinava pela unificação dos feudos que, de fato, segundo Pina (1945), se deu em 1279 com D. Diniz (O Lavrador) assinando o Tratado de Alcanize, definindo as fronteiras do Reino de Portugal, tornando-se o país mais antigo da Europa (MATTOSSO, 1992; MORENO, 2000).

No período inicial de reconquista, conforme os feudos eram retomados pelos portugueses, estes ficavam sem seus líderes. Assim, a reorganização se deu inspirada nas

idades romanas, com a formação dos “Concelhos” que era estabelecida pela Carta de Foral dada pelo rei e, além de formar e organizar os Concelhos, a Carta era responsável por regular a sua administração, os limites e os privilégios. Mesmo com a concessão do Foral, a população ficava sob o domínio e jurisdição da Coroa (REIS, 1996), centralizando as decisões importantes.

Também pela ausência dos senhores feudais, os feudos possuíam inúmeros problemas com a produção e a circulação de mercadorias, decisões que precisavam ser tomadas e, para fazer frente a estes problemas, os próprios servos dos campos e das vilas passaram a construir fóruns denominados *conventus publicos vicinorum* (convento público de vizinhos), dando origem aos Concelhos de Portugal⁴ (FERREIRA, 1980), nos quais o povo participava das tomadas de decisões.

Cabe destacar que, para a formação do Direito Urbanístico atual, segundo Madureira (2002), as Cartas de Forais (século XII e o século XVI) têm vital importância (MORENO, 1990); isto porque eram a base do estabelecimento do município, sendo o evento mais importante da história da vila ou da cidade. Era determinante para assegurar as condições de fixação e prosperidade da comunidade, assim como no aumento da sua área cultivada pela concessão de maiores liberdades e privilégios aos seus habitantes.

A Carta de Foral garantia terras públicas para o uso coletivo da comunidade, regulava impostos, pedágios e multas, estabelecia direitos de proteção e deveres militares dentro do serviço real e regulamentava os direitos e deveres coletivos das vilas e dos lugares.

Nesse aspecto é interessante salientar que a população desempenhava seu papel bem definido, participando da estrutura administrativa, na qual havia definições das competências de cada agente da estrutura de poder.

Portanto, o rei era aquele que chefiava os exércitos, governava o reino, decidia sobre a paz e a guerra. Senhores nobres e monges guerreiros eram aqueles que comandavam os seus guerreiros e recebiam terras em paga dos serviços prestados. Homens do povo eram aqueles que combatiam a pé e eram a maior parte dos combatentes.

Assim, ficou caracterizado o Estado Moderno e o fim do Feudalismo, que teve como marco o Tratado de Westphalia (1648). Porém não foi a confecção do documento que configurou esta transformação e sim as decisões do monarca que, ao longo do tempo, foi

⁴ Estes concelhos eram unidades administrativas urbanas com estatuto corporativo e que, geralmente, possui governo e (ou) jurisdição próprios.

centralizando o poder.⁵

O Urbanismo tem aqui seus primeiros precedentes com o território formado como elemento constitutivo de Estado e os feudos lentamente se transformando em vilas/cidades. Foram legisladas as Ordenações⁶ Afonsinas, publicadas em 1447, durante o reinado de D. Afonso V, que constituíam espécie de coletânea ou código de leis e outras fontes jurídicas e aglomeravam toda a legislação em vigor na altura. A vantagem de se publicarem as Ordenações Afonsinas foi no sentido das leis tornaram-se uniformes para todo o país, impedindo, desta forma, os abusos praticados pela nobreza no que respeita a sua interpretação, permitindo ao rei/monarca amplificar a sua política centralizadora em detrimento dos governos locais (VELASCO, 1994).

Ressurgiu, então, a figura do Absolutismo Monárquico que centralizava o poder decisório, deixando o poder local (vilas/cidades) sob o seu comando, modelo este transportado no Brasil. No entanto, é importante destacar o surgimento da concepção de Estado/União que, na época, formou alguns doutrinadores como Jean Bodin também adepto à teoria do Direito Divino aos Reis, que ganhou força em toda a Europa.

São geralmente identificáveis as casas, algumas remotas e outras mais próximas, da formação do Estado como modernamente concebido: a revolução comercial, a fundação dos impérios coloniais, a política mercantilista advinda da introdução de metais preciosos na Europa, a reforma protestante. Pois bem, os autores obtêm geralmente consenso em apontar três elementos presentes ao Estado, desde seu surgimento, como constitutivos de sua própria essência: território físico, povo e governo. Há dissensão quanto à soberania. Para Bodin, ela é atributo do rei, na monarquia; atributo do povo, na república. Entende-se, modernamente, a soberania como atributo do Estado (coincidente com a personalidade jurídica de Direito Internacional), que permite a este atuar na sociedade internacional com as características de igualdade e independência. (FONSECA, 2000, p 12)

⁵ “O Documento histórico que certifica o nascimento do Estado moderno consubstancia-se nos dois Tratados de Westphalia (1648), que puseram termo à Guerra dos Trinta Anos. Neles se redesenha a nova ordem mundial: a Europa seria constituída de Estados (reinos, principados) soberanos (iguais e independentes).

A característica de independência, ínsita à soberania, punha-se em dois sentidos: a) no horizontal (igualdade, em relação aos demais Estados); b) no vertical: independência em relação ao extinto Sacro Império Romano Germânico (já, então, mera figura nominal), na direção superior e, na inferior (e interior às fronteiras das entidades estatais nascentes), supremacia absoluta, com a extinção dos poderes locais e atomizados que caracterizavam a estrutura política-feudal.

Embora tal certificação documental tenha ocorrido em Westphalia, em 1648, na verdade a passagem do feudalismo para a modernidade ocorreu por meio de longo processo histórico, em que o monarca foi, aos poucos, cada vez mais centralizando os poderes de editar leis, julgar e administrar (manter exércitos, cobrar tributos), poderes que estavam nas mãos dos senhores locais (duques, barões, marqueses, condes).” (FONSECA, 2000,p.8)

⁶ Foram três importantes Ordenações dos Reinos, quais sejam: Afonsinas (1446), Manoelinas (1511-12) e Filipinas (1603), que levavam o nome de seus reis e dinastias. Sobre as ordenações portuguesas verificar: VELASCO, Ignácio Maria Poveda. Ordenações do reino de Portugal. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 89, p. 11-67, São Paulo. 1994.

Posteriormente (1521), no reinado de D. Manuel, conhecido como “O Venturoso”, segundo Azevedo (2000), as Ordenações Afonsinas estavam com muitas leis esparsas e Cartas de Foral e outros documentos legais que, para Saraiva (1990), eram necessárias à consolidação de todo ordenamento esparsa existente e à revisão que, posteriormente, sofreu alterações principalmente na organização das câmaras municipais, seu funcionamento, suas atribuições, o código eleitoral, os direitos de liberdades e as imunidades municipais, entre outras. Deste novo documento surgiram as Ordenações Manuelinas.⁷ Quando o Brasil foi descoberto, estavam no período de vigorar as Ordenações Afonsinas transitando para as Ordenações Manuelinas, podendo ser consideradas as primeiras leis Nacionais (ROSSA, 2000).

Para Guimarães (2010, p.68) o termo “descobrimientos” designa o processo histórico no qual se promoveu franca “expansão” territorial impulsionada pelas características limitadas do espaço nacional e pela destreza náutica dos antepassados portugueses.

As Ordenações do Reino de Portugal, segundo Villa (1952, p. 12), "moldou-se a organização do município colonial." Relata que as Ordenações Filipinas estabeleceram, de um modo geral, as funções que os Municípios exerciam por meio da Câmara. No entanto, para Pietro (2006), as Ordenações Afonsinas e Manuelinas não tiveram qualquer aplicação no Brasil. Embora no plano teórico fossem aplicáveis às que estavam vigentes em Portugal, no plano prático prevaleciam os usos e os costumes. Cabe salientar que a contribuição dos índios para a formação do direito brasileiro foi praticamente nula.

Pietro (2006) ainda afirma que, em 1613, Felipe II de Espanha (Felipe I de Portugal) baixa as Ordenações Filipinas, também chamadas de Ordenações do Reino, que vigoraram no Brasil mesmo após a Independência. Somente após entrar em vigor os grandes Códigos (Código Cível, Penal, Processual Cível e Penal), as ordenações Filipinas foram deixando de ser aplicadas.

Com o presente levantamento das inúmeras fases históricas de Portugal, percebe-se que o resultado do processo de formação das estruturas política/administrativa do Estado português se deu de forma a centralizar o poder decisório nas mãos do Monarca, que tinha baixo interesse em investir nas cidades/vilas, não dando a verdadeira autonomia para elas em

⁷ Ressaltando que as câmaras municipais possuíam funções políticas, administrativas e judiciária para organizar localmente o funcionamento do Estado.

tomar decisões importantes de seu desenvolvimento. As cidades/vilas se desenvolviam de acordo com a realidade, sem um efetivo planejamento, e o povo, embora não muito, somente com protesto, participava das decisões e, em sua maioria, pagavam os altos impostos para a Coroa.

Merece destaque o fato de que a maior concentração de pessoas naquela época ocorria em zonas rurais, que sobreviviam em grande maioria da agricultura, pecuária, avicultura, ou outros meios campestres. Para De Marco, (2015). Foi este o modelo de urbanização implantado no Brasil e com inúmeras decisões político-administrativas que, ora centralizam o poder nas mãos do monarca ou na esfera “Federal”, ora concedem mais autonomia aos municípios/local; assim, tem-se a evolução das cidades até as que atualmente são conhecidas.

2.3 Brasil Colonial (1500-1822)

Após a descoberta do Brasil, Portugal estava com dificuldade em lidar com o imenso território encontrado, pois apenas o usava para extrair pau-brasil, especiarias, drogas e outros produtos com o intuito de comercializá-los, mostrando-se desinteressado e/ou sem condições de apoderar-se do novo continente⁸. Consequentemente, passou a ser ameaçado, inclusive com a perda do domínio, principalmente pela cobiça de espanhóis, franceses, ingleses ou holandeses que possuíam interesse extrativista no continente descoberto. Tal fato obrigou Portugal a estabelecer um critério de administração do território por iniciativa dos particulares, conhecido como Capitánias Hereditárias, com inspiração no regime feudal, momento em que a coroa dividiu o Brasil em 15 faixas territoriais e distribuiu aos capitães donatários que, por algum motivo, possuíam vínculo com a Coroa. Foi D. João III que deu impulso à política colonial portuguesa destinada ao Brasil, conhecida como as capitánias hereditárias e foram implantadas em 1534.

Para Guimarães (2010), este vínculo com a Coroa é controverso em relação ao original caráter feudal ou capitalista das capitánias hereditárias. Gorender (1978, apud GUIMARÃES, 2010) distingue no primeiro grupo os pensadores Varnhagem, Capistrano de Abreu, Caio Prado, Sodré e Correia de Andrade. No segundo, sobressaem Simonsen e Marchand. Para

⁸ Na apreciação de Novais (1979) citada por Guimarães (2010, p. 68), a ocupação e a colonização das novas terras vieram a reboque e não como intenção primeira da metrópole. O campo de interesse desta era promover a acumulação de capital e para tanto tomou medidas para incentivar a montagem de um aparato produtor na colônia.

Faoro (1976 apud GUIMARÃES, 2010), as capitanias eram estabelecimentos econômicos e militares, um empreendimento com essência capitalista.

Importante destacar com Silveira Neto (1985, p. 32) que:

A primitiva colonização do Brasil foi predatória, extrativa, sem sentido de fixação do homem ao solo, entretanto, paulatinamente, as populações vão se **fixado** em torno dos engenhos de açúcar e das fazendas de criação, apresentando as primeiras manifestações gregárias da colônia e os primeiros tipos de formação urbana e social.

As Cartas de Doações eram acompanhadas pelas Cartas de Foral que especificavam os direitos, tributos e coisas que se pagariam ao rei, aos capitães hereditários e ao governador (PIETRO, 2006). Assim, deu-se início à urbanização nacional e os capitães tinham a prerrogativa de arrecadar tributos para a doação de sesmarias (terras destinadas à produção), ao alistamento de colonos para fins militares, ao monopólio da justiça e à possibilidade de fundar vilas. Não podiam negociar as terras aceitando a transferência apenas por herança e davam jurisdição civil e criminal sobre a área da capitania.

Guimarães (2010) conceitua o sistema de sesmarias e explica que, ao ser transportado ao Brasil o sistema sesmarial, o termo “sesmeiro” tinha a mesma conotação de sua origem portuguesa, isto é, aquela pessoa encarregada de distribuir terras. Angelozzi (2009) entende que é a partir do século XVII, a palavra passou, mesmo em documentos oficiais, a designar aquele que recebia a concessão de sesmaria.

O regime de sesmarias citado por Pietro (2006), que eram institutos previstos nas Ordenações Afonsinas, se originou da Lei 1.375 (Lei das Sesmarias); corresponde ao regime agrário. Deu-se início aos grandes latifúndios, às grandes propriedades, que eram dadas apenas a quem tivesse meios de cultivá-las. Gorender (1978) informa que cada donatário recebia para si a concessão de 20% das terras de sua capitania, sendo que os outros 80% eram destinados a doações gratuitas, às sesmarias, cujos titulares não necessitavam pagar o foro, mas unicamente o dízimo, este objetivando a propagação da fé. Isso demonstra a influência da instituição católica na colonização (BOSI; CAPINHA, 1992).

A colossal disponibilidade de terras vazias e não fisicamente apropriadas por centenas de grupos indígenas espalhados pelo território constituiu-se em um dos fatores explicativos das imensas superfícies das sesmarias concedidas nos dois primeiros séculos da colonização. As áreas das sesmarias variavam de quatro, cinco, dez e 20 léguas, alcançando 16 (17.424,00 ha), 25, 100 e 400 (87.120 ha) léguas em quadra (FAORO, 2000).

Prado Junior (1984) assevera que algumas vilas foram criadas, mas as capitanias não deram certo, com exceção de São Vicente e Pernambuco, obrigando o rei D. João III a extinguir o sistema de capitanias, recuperando a administração das terras. Fausto (2006, p. 46) diz que o que marcou “o processo de passagem das capitanias foi a passagem do domínio privado para o público”. No entanto, Portugal muito pressionado por não conseguir ocupar a extensa Colônia e, conseqüentemente, perder o seu domínio, a Coroa estabeleceu o Governo Geral (1548), centralizando a administração da Colônia nas mãos da monarquia absolutista portuguesa.

O Governo Geral propunha, segundo Assis (2012) em termos genéricos, que o ocupante do cargo de governador-geral deveria viabilizar a criação de novos engenhos, a integração dos indígenas com os centros de colonização, o combate do comércio ilegal, construir embarcações, defender os colonos e realizar a busca por metais preciosos. Mesmo que centralizadora, essa experiência não determinou que o governador cumprisse todas essas tarefas por si só, havendo a necessidade de criação de novos cargos administrativos, mas sempre prestando informações e obedecendo às ordens da Coroa, que vinham por meio de documentos como: regimentos, alvarás, ordenações e outros documentos legais (PRADO JUNIOR, 1984).

Para Araújo (2005), não é possível afirmar que as cidades/vilas possuíssem autonomia completa e que era descentralizado o poder. Se isso for observado, é possível associar a sua existência à necessidade de manutenção de uma ordem econômica a partir de interesses de defesa do território e da arrecadação fiscal, com interesses altamente centralizados na metrópole e controlados por ela.

O processo de urbanização melhorou com a ocupação do território, que ocorreu por meio do estabelecimento de vilas, como as de São Vicente e Piratininga em 1532. A instalação das primeiras ocorreu em decorrência de uma preocupação da metrópole com a defesa do território e com a arrecadação fiscal, o que evidencia o caráter pragmático das suas fundações de preocupação com a autonomia local (ARAÚJO, 2005). Destaca Teixeira (2004, p.23) que “as cidades brasileiras e portuguesas desse período apresentam uma grande identidade formal, consequência do fato de compartilharem a mesma cultura urbana e dos mesmos agentes de um lado e de outro do Atlântico”.

As vilas brasileiras seguiram o modelo de administração municipal utilizado em Portugal. Obedecendo à lógica do Município português, os Conselhos (que era escrito com

“s”) intitulados na colônia possuíam um presidente, três vereadores, dois almotaceis (fiscais e administradores) e um escrivão (MEIRELLES, 2003). Desta forma, cabe lançar a afirmação de Araújo (2005) que diz que as vilas no Brasil Colônia constituíam, assim, unidades de governo originadas das preocupações fiscais do soberano, estimuladas pelas necessidades de defesa do território e, portanto, não guardavam relação com a ideia de autonomia local, própria do *self-government* da doutrina liberal.

No ciclo do Ouro, não eram mais as Ordenações Manuelinas que regiam as vilas brasileiras, pois, com o domínio espanhol aos portugueses (União Ibérica), houve a necessidade de alteração das regras existentes e, desta forma, foram estabelecidas nas ordenações Filipinas em 1603. Magalhães (1998) e Moraes (2000) afirmam que tal regramento estendia sua vigência para a colônia portuguesa, no caso o Brasil colônia, sendo um retoque nas ordenações Manuelinas existentes. Porém não houve nenhuma alteração no que diz respeito aos Direitos Urbanísticos, mantendo o sistema de Concelhos, que dava mais autonomia às vilas. No entanto, quando Portugal separou-se da Espanha, criou mecanismos para diminuir esta autonomia local.

O que se extrai, segundo o entendimento de Fausto (2006), é que a formação das vilas/cidades em Minas Gerais também se deu sobre a mesma perspectiva exploratória: houve um fluxo de pessoas para essas regiões em busca de melhorias econômicas, interiorizando a colonização. As vilas serviam apenas de dormitório e toda riqueza natural explorada era remetida ao monarca centralizador; não possuía recursos financeiros, impulsionavam as vilas a crescerem sem condições de desenvolvimento local. Eram precárias as condições que apenas com os esforços de seus líderes atingiram o crescimento. Vilas da época como Ouro Preto, Sabará, São João del Rei e Ribeirão do Carmo, saíram da condição de vila e foram elevadas à condição de Cidade.

Diferentemente da economia agrária da cana de açúcar, a exploração do ouro em Minas Gerais desenvolveu a vida nas cidades. “Embora os setores mais ricos da população fossem às vezes proprietários de fazendas e investissem na mineração em locais distantes, a vida social concentrou-se nas cidades, centros de resistência, de negócios, de festas comemorativas e religiosas.”, conforme Fausto (2006, p. 102).

Nesse momento histórico, observa-se que havia uma situação híbrida em que o poder era central; havia o Governo Geral unificado; havia os capitães hereditários, com poderes

reduzidos e limitados ao território da capitania, e havia as vilas, com o poder local centrado nas Câmaras constituídas por vereadores eleitos (PIETRO, 2006).

O período transitório entre a Colônia e o Império marcou o princípio das leis do Direito Urbanístico, com as leis de desapropriação⁹, onde o poder central poderia intervir na propriedade privada, expropriando-a de seus donos em benefício da utilidade pública e, na maioria dos casos, era feita com fins urbanísticos. O decreto de 21 de maio de 1821, assinado pelo príncipe regente, regulamentou a desapropriação por utilidade pública mediante prévia indenização e pode ser considerado o marco legal deste ramo do direito. Ressalta-se que tal decreto foi posteriormente absorvido pela Constituição de 1824, em seu art. 179, inciso XXII. Em decorrência do período histórico europeu, com as invasões napoleônicas, a sede da Coroa foi transferida para o Rio de Janeiro em 1808. Matsumoto et al. (2012, p. 44) afirmam que “a família Real foi ao Brasil levando consigo toda a população com a qual de alguma forma, tinha laços, fato que povoou a capital, chegando a atingir 100.000 habitantes”. Como resultado desta vinda, Fausto (2006, p. 127) afirma que “a presença da Corte implicava uma alteração no acanhado cenário urbano da Colônia, mas a marca do Absolutismo acompanharia a alteração.” Então, mesmo que neste período houvesse um incremento do espaço urbano, não houve maior autonomia para as cidades, sendo o contrário, pois a Coroa centralizou ainda mais o poder não dando autonomia local.

2.4 Período Imperial (1822-1889)

A Corte Real de Portugal chegou ao Brasil em 1808, ampliou o debate sobre a condição do Brasil, trazendo a independência em 1822 (CARVALHO, 1987; FAUSTO, 1994; MORAES, 2005). Naquele momento, era questionada a organização territorial e se seria mantida a mesma estrutura política: união, federação monárquica, desmembramento com monarquia ou desmembramento com federação. Ficou determinado o desmembramento com a monarquia, com o princípio da unidade territorial norteando todo o processo (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012). Este mesmo autor assevera que, com a independência do país, as vilas, que antes tinham autonomia e se comunicavam diretamente com a Coroa em Portugal, permaneceram com este comportamento ao não reconhecerem a monarquia de D. Pedro I. Poucas províncias apoiaram prontamente o monarca do “novo

⁹ Leis Brasileiras: Lei de 09/09/1826 (Don Pedro I - Imperador); Lei nº 353 de 12/07/1845, Decreto 816 de 10/07/1885, Decreto 1664 de 27/08/1885; Decreto 602 de 24/07/1890.

Império”, podendo ser citadas Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. Em meio a esse ambiente político dividido entre aqueles que apoiam a independência com a monarquia e aqueles que não a reconheciam, foi instituída a primeira constituinte.

Alguns representantes das câmaras municipais também mostravam o desejo de participar da redação da carta constitucional, entretanto não foram contemplados. A posição do Império em relação aos governos locais brasileiros era a de não conceder um papel de relevância no novo regime. No entanto a Assembleia foi dissolvida, não dando margem ao debate se centralizava ou descentralizava a autonomia local e o imperador fez valer o mecanismo tutelador por meio da constituição outorgada (ARAÚJO, 2005). A questão fundiária e de divisão das terras ficou relegada a segundo plano, tamanha a complexidade do instituto, sendo que tal propósito somente foi alcançado em 1850 (Lei da Terra), sob o auspício e o interesse dos grandes proprietários devidamente ligados ao poder político.

Os habitantes livres e pobres (colonos, índios, caboclos, afrodescendentes, etc) que não se enquadravam às exigências legais para receberem concessões de terras partiam para a ocupação daquelas livres ou devolutas desde os primórdios da colonização (GUIMARÃES, 2010). Eles construíram a categoria dos posseiros. A exemplo dos sesmeiros, os posseiros estendiam seus domínios muito além das necessidades e da capacidade de utilização da terra. Para Silva (1990), *apud* Guimarães (2010), os limites de suas posses passaram a ser dados por eles próprios em virtude da ausência de efetiva fiscalização oficial. Os afrodescendentes formaram comunidades denominadas quilombos.

Os conflitos existentes entre sesmeiros e posseiros tornaram-se cada vez mais frequentes e, quando o Estado era acionado como mediador, pendiam suas resoluções sempre a favor dos sesmeiros na medida em que a legislação lusitana não reconhecia o direito de posse (GUIMARÃES, 2010); a questão da apropriação do território chegou ao século XIX com tamanha magnitude que essa centúria ficou conhecida como o “século dos posseiros”. Para Silva (1990), nesta fase histórica, as apropriações de terras eram tão grandes que os posseiros detinham forças políticas. Na qualidade de regente, D. Pedro concedeu à Mesa do Desembargo do Paço, em 14 de março de 1822, a autoridade de mandar fazer medições e demarcações de sesmarias desde que não prejudicassem os posseiros que estivessem realmente aproveitando suas terras. Dessa forma, a categoria passou a ser oficialmente reconhecida.

Curiosamente neste período, mesmo que existissem núcleos urbanos formados há alguns séculos, a base econômica para acumulação de capital mercantil no Brasil era agrícola e exportadora. A produção agropecuária para a sobrevivência dos locais constituía-se numa atividade acessória, complementar e submissa ao modo de produção dominante que visava a exportação (SILVA, 1990).

Montoro (1975, p. 14) afirma que foi com a Independência do Brasil que "se iniciou a fase verdadeiramente brasileira de nossa história municipal". Assevera que a origem constitucional do Município brasileiro está no artigo 167 da Carta Magna de 1824. Até então, tratava-se de mero enxerto do modelo português.

Foi outorgada a primeira Constituição do Brasil em 1824, sendo que o território passou a ser dividido em províncias, cada uma constitucionalmente administrada por um presidente nomeado pelo Imperador (art. 2º). Elaborada sob o influxo dos princípios inspiradores da Revolução Francesa, a Constituição do Império foi liberal a ponto de muitas de suas disposições serem repetidas na primeira Constituição da República. Sob essa mesma inspiração, previu a divisão e a harmonia entre os Poderes com a peculiaridade de que, além do Executivo, Judiciário e Legislativo, previu também o Poder Moderador (art. 98 a 101). Além disso, o Poder Executivo tinha uma subdivisão que correspondia ao poder administrativo (PIETRO, 2006), o que demonstra o caráter centralizador do poder de decisões, sendo que a influência do poder central sobre as unidades locais era quase total, tanto que todas as Câmaras apoiaram a Constituição, com exceção da do Rio de Janeiro, que creditou uma legitimidade forjada para a carta (ARAÚJO, 2005).

A Constituição Federal de 1824 diminuiu o papel de atuação das instituições locais, reduzindo a atuação das Câmaras (arts. 36 ao 39) a meras corporações administrativas. Criou, ainda, os Conselhos Gerais das Províncias (Capítulo V, art. 71 e 89) que garantia a participação popular da seguinte forma: "o direito de intervir todo o Cidadão nos negócios da sua Província", no entanto as vilas/províncias perderam parte de sua autonomia, ficando com sua capacidade de articulação política reduzida que, segundo o art. 83, não permitiu aos conselhos propor nem deliberar leis, ajustes com outras províncias, imposições que são de competência das Câmaras dos Deputados (BRASIL, 2015).

Matsumoto, Franchini e Mauad (2012) destacam que a referida Constituição fez com que as vilas/províncias deixassem de ser regidas pelas Ordenações do reino de Portugal e passassem a ser consideradas unidades políticas do Império, além de criar eletivo o Cargo de

Vereador, com autonomia limitada pela Lei Regulamentar nº 1 de outubro de 1829, sendo que o município era subordinado administrativa e politicamente aos presidentes de Províncias, sendo considerada mera divisão territorial, sem qualquer autonomia ou influência política. Meirelles (2003) afirma que o centralismo providencial não confiava nas administrações locais, e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades que, distantes do poder central e desajustadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento.

Cabe destacar que na Constituição Federal de 1824 não havia a previsão do cargo de “prefeito” da província, pois, até então, as localidades não possuíam um agente executivo. Existia apenas o Procurador Municipal, que era mero empregado da Câmara, encarregado basicamente de fiscalizar e de aplicar as rendas do Conselho Deliberativo do Município. Assim, a província de São Paulo em 1835 criou o “Delegado do Executivo”, sendo nomeado pelo presidente da Província. E o governo regencial o recomendou às demais, sendo implantado posteriormente no Ceará, em Pernambuco e em Alagoas (MEIRELLES, 2003).

A Constituição Imperial de 1824 estava confusa em atribuir os poderes existentes com relação aos poderes dos períodos anteriores e, com o intuito de superar este desarranjo, diminuiu a autonomia financeira municipal que, segundo Faoro (2000), converte o município em peça auxiliar do mecanismo central. Dotado de atribuições amplas e com minúcias discriminadas – governos econômico e policial, melhoramentos urbanos, instruções e assistência – não possuíam rendas, senão as mínimas indispensáveis à manutenção de seus serviços, sujeitas as Câmaras ao desconfiado e miúdo controle dos Conselhos Gerais das Províncias, dos presidentes provinciais e do governo geral.

Com o estabelecimento do federalismo americano e a valorização dos princípios iluministas, contextualizou-se o período do Império brasileiro que recebeu maiores pressões aos governos locais por mais autonomia. Em 1831, foi aprovado pela Câmara dos Deputados um projeto de reforma constitucional que estabeleceria a monarquia federal e constitucional, composta por: assembleias provinciais e executivas municipais. Aboliu o Poder Moderador, o Conselho de Estado e o poder vitalício do Senado. Este projeto de reforma constitucional relaciona-se com a abdicação de D. Pedro I do trono brasileiro em 1831.

Diante deste contexto histórico, Dom Pedro I retornou para assumir o trono em Portugal e deixou seu filho Dom Pedro II, de apenas cinco anos, e um governo regencial, ato conhecido como regência trina (CASTANHA, 2006). Este período é de muita importância para os governos regionais, uma vez que a discussão acerca da descentralização era constante.

Fausto (2006) complementa que naqueles anos esteve em jogo a unidade territorial do Brasil, e o centro do debate político foi dominado pelos temas da centralização ou da descentralização do poder, do grau de autonomia das províncias e da organização das Forças Armadas.

A Constituição Imperial, no período regencial, instituiu o Ato Adicional (Lei n.º 16 de 12 de agosto de 1834) que optou pela descentralização do Estado; entretantes, ao mesmo tempo em que concedia um benefício aparente aos Municípios, estes perdiam ainda mais sua autonomia. É que o artigo 10 da mencionada Lei subordinava as Municipalidades, em questões de exclusivo interesse local, às Assembleias Legislativas Provinciais.

Nesse aspecto, o Brasil seguiu a influência de Portugal e Espanha implantando, desde o início de sua colonização, os "Conselhos" que logo se transformaram nas Câmaras Municipais. Com o desembarque de Pedro Álvares Cabral no Brasil, passaram a vigorar, nestas terras, as Ordenações do Reino de Portugal, por meio das quais "moldou-se a organização do município colonial."(VILLA, 1952, p. 12).

Para Visconde do Uruguai (1962 *apud* CASTRO, 1998), o Ato Adicional foi o germe de morte das liberdades municipais. Posteriormente, foi editada a Lei 105, de 12 de maio de 1840, denominada Lei Interpretativa – "interpretando alguns artigos da reforma constitucional imperial, sem, contudo, melhorar o regime municipal, em face, quer da Constituição, quer da Lei 28 e do Ato Adicional." (CASTRO, 1998, pg. 40).

A Lei 105 procurou remediar o mal, dando interpretação mais ampla a dispositivos do Ato Adicional de modo a restituir algumas franquias ao Município (MEIRELLES, 1996); nem assim ficaram as Municipalidades aptas a uma boa administração porque a Lei regulamentar de 1828, que uniformizara toda a organização dos Municípios, não lhe atribuía órgãos adequados às suas funções. Para Montoro (1975, p. 32): "se o Ato Adicional foi um passo à frente em direção ao federalismo, a Lei de Interpretação, lei 105, de 12 de maio de 1840, foi uma parada, se não uma marcha ré".

O centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades que, distantes do poder central e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento enquanto os presidentes provinciais cortejavam o Imperador e este desprestigiava os governos regionais na ânsia centralizadora que impopularizava o Império (MEIRELLES, 1996).

Matsumoto, Franchini e Mauad (2012) afirmam que, com a Regência em vigor, em 1834 foi instituído o Ato Adicional que favoreceu as províncias em detrimento dos Municípios. A ideia de federalismo presente neste momento era inspirada no modelo americano. Foram criadas as Assembleias Provinciais que deveriam fixar as despesas municipais e contratar funcionários públicos. Elas passaram a ter o papel de recolher tributos, o que garantia seu poder econômico. No período regencial, o federalismo e o municipalismo não eram propostas convergentes.

Entretanto é importante destacar que os municípios atravessaram o período do Império sem rendas próprias para prover as suas demandas e sem possibilidade de exercício autônomo do poder de polícia.

Em meio a isto, a expansão da cultura cafeeira no sudeste do País e o descontentamento em relação ao Império, a pressão por um regime federalista aumentou. O regime político instituído era pouco aberto às demandas dos cafeicultores que queriam exportar seus produtos e não conseguiam pela falta de investimento público em infraestrutura e, por consequência, tal desagrado fez com que toda a classe agrária (a elite rural), também conhecida como a dos liberais, defendesse o regime federalista se contrapondo ao instituído parlamentarista de 1837 que marcou o segundo reinado (1840-1889).

Este movimento ganhou força e se expandiu aos outros setores da economia; iniciou-se uma campanha para a volta do Imperador com a redução da idade para assumir o poder. Assim se deu o Golpe da Maioridade, no entanto os anseios liberais se frustraram com os Atos Adicionais e a Lei de Interpretação do Ato Adicional que restabeleceu o Poder Moderador e o Conselho de Estado, acabando com a possibilidade de autonomia local. (HOLANDA, 1995; LEAL, 1976; RIBEIRO, 1995).

Com esta atitude de retomar o poder moderador, o descontentamento com o governo imperial foi geral; havia grupos liberais e os mais radicais desejavam o fim da monarquia e a proclamação da República. É certo que este movimento ganhou força, pois os rurais que detinham o poderio econômico ansiavam pelo poder político. Ressalta-se que este movimento liberalista do Império estava mais ligado à descentralização do poder e à liberalização do comércio e da economia do que propriamente à defesa de liberdades civis.

Vale ressaltar que neste período foram diversos fatores que influenciaram na caracterização geral dos atuais centros urbanos brasileiros e na aglomeração urbana. Ressalta-se que a propriedade foi dividida, em primeiro momento, para aqueles que pudessem cultivá-

la, tornando-a produtiva em um período determinado de cinco anos. Entretanto a administração da época não detinha recursos e dificilmente controlava a exploração concedida, o que facilitava o acúmulo de terras ociosas. Ressalte-se, ainda, que o período das concessões de terras se deu antes da abolição da escravatura no Brasil em 1888, fato que torna mais evidente a exclusão dos negros, parte significativa da população, no acesso à terra brasileira.

Outro fator de influência deu-se nos anos que se seguiram após a independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, quando as relações entre a cidade e o campo ainda se mantinham as mesmas, com a população rural superando massivamente a população das pequenas cidades (GUIMARÃES, 2010). Nesse mesmo período, iniciou-se uma série de campanhas para a ocupação e a exploração das terras brasileiras ainda desocupadas, sendo marcante o período de grande imigração europeia (principalmente alemães, italianos, espanhóis, judeus e portugueses) e de asiáticos (japoneses), além do oriente médio (árabes e sírio-libaneses).

Um grande momento para o aumento da urbanização e o avanço econômico brasileiro se deu em 1888 com a abolição dos escravos que buscavam trabalho livre nas cidades, juntamente com a grande massa de imigrantes vinda de toda parte do mundo, com maior intensidade os europeus portugueses, espanhóis, italianos, holandeses sendo certo que seus baixos salários geriam a economia local e nacional e, sem condições de moradia, se instalavam às margens dos centros comerciais, o que proporcionou o aparecimento das favelas (ERTHAL, 2009; ROLNIK, 1997).

Após as imigrações, em 1912, segundo dados do IBGE (2010), o Brasil registrava uma população de 24.618.429 de pessoas sendo que apenas 2.720.563 residiam nas capitais dos Estados, onde se concentravam as cidades com maior desenvolvimento urbano; as demais pessoas viviam no campo com a base econômica na produção agrícola.

Desta forma, conclui-se que o Município estava melhor posicionado no período colonial do que no período imperial quando suas prerrogativas legais eram mais consentâneas com suas finalidades institucionais, ou seja, o ente local detinha mais autonomia na fase colonial do que na imperial, podendo, com isso, suprir melhor as necessidades da comunidade.

Constata-se, assim, que, durante o Império (Constituição de 1824), as localidades ficaram sujeitas aos mandos imperiais que, de forma alguma, poderiam reconhecer as

necessidades da população distante da metrópole e, mais especificamente no período regencial, em resposta ao regime político que excluía as localidades; muitos conflitos surgiram no interior do Brasil por ficarem distantes do centro de decisões políticas (ERTHAL, 2009).

Com isso, em 15 de novembro de 1889, foi proclamada a República, marcada por pressões de todas as partes do País, que eram representadas mais fortemente pelos cafeicultores.

2.5 Primeira República (1889-1930)

Em 1889, chegou o fim do período Imperial brasileiro, inaugurando um novo modelo político para o país, a República. Foi implantado um governo provisório para conduzir a transição do Império para a República, que se deu entre 1889 até 1891, formada pelos militares, com o governo de Deodoro da Fonseca. Neste momento histórico, havia a disputa do poder entre os militares e os grandes fazendeiros que, rapidamente, se mobilizaram e formaram uma Assembleia Constituinte para redigir uma Constituição (FAUSTO, 2006).

Assim, o resultado da Assembleia Constituinte foi a promulgação da Constituição Republicana do Brasil, em 24 de fevereiro de 1891, com influência da Constituição norte-americana. Operou tríplice transformação: "a forma de governo, de monárquica passa a republicana; o sistema de governo, de parlamentar transmuda-se em presidencial; a forma de estado, de unitária converte-se em federal" (BARROSO, 1993, p. 11).

O novo regime estabeleceu o pacto federativo, organizando um país, portanto, sob a forma de federação. O pacto federativo é, por definição, um acordo de base territorial no qual os grupos localizados em diferentes partes de um território organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade que eles têm por objetivo constituir. Por se tratar de acomodações de diferenças, há, portanto, uma constante tensão neste pacto, cabendo aos arranjos institucionais organizar os interesses e controlar os conflitos (CASTRO, 2005).

A Constituição Republicana de 1891 reservou o título n.º III, com apenas um artigo, exclusivamente ao Município, prevendo, ali, expressamente a autonomia municipal: "Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em

tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse." (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 1985, p.68).

Neste momento histórico, é importante ressaltar a grande confusão de interpretação terminológica na redação formulada que, segundo Meirelles (2003), no Decreto nº 1 da Proclamação da República estava transcrito que os Estados-membros eram “soberanos”, ao invés de “autônomos”. Com esta diferença de vocábulos, modificou todo o significado entre as duas palavras e teve como consequência inúmeros problemas quanto ao papel a ser desenvolvido pelas unidades.

Os Estados deveriam transferir autonomia para os Municípios em tudo aquilo que fosse referente ao seu “peculiar interesse” (art. 68). Dessa maneira, a autonomia outorgada pelos Estados aos Municípios variava de acordo com os interesses destes. É certo que o conceito jurídico da palavra “peculiar interesse” é muito vago e nada define, deixando limitada a interpretação do dispositivo.

Apesar de a Constituição trazer em seu bojo a autonomia estadual e municipal, os municípios foram relegados e não foi posta em prática, pela relação de clientelismo formada na relação entre Estados e Municípios. Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891, não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os municípios em feudos de políticos truculentos que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (MEIRELLES, 2003, p. 39).

Silva (1990, p.74) afirma que "o sistema constitucional implantado enfraquecera o poder central e reacendera os poderes regionais e locais, adormecidos sob o guante do mecanismo unitário e centralizador do império". Tal citação se refere ao nascimento da vontade dos movimentos regionais e locais e, com o recorte naquele momento histórico, sendo certo que tais movimentos não tiveram surtido o progresso imediato e efetivo aos interesses municipais. Nessa nova federação, houve a transformação de nomenclatura e as Províncias passaram a ser denominadas Estados, o que elevou sua influência política e administrativa. Isto não ocorreu com os municípios.

Nessa época, a Lei Orgânica dos Municípios era elaborada pelas Assembleias Legislativas em quase todos os Estados. Alguns Estados como Rio Grande do Sul, Pará e Goiás, porém, agindo mais democraticamente, atribuíam essa prerrogativa aos municípios.

Matsumoto, Franchini e Mauad (2012) explicam que na época os militares possuíam preocupação em relação à ampliação do poder das províncias e dos municípios, por temerem a fragmentação do território brasileiro e questionavam as elites rurais. Já Fausto (2006, p. 246) explica que: “as autonomias das provinciais tinham um sentido suspeito, não só por servir aos interesses dos grandes proprietários rurais como por incorrer no risco de fragmentar o país”.

No entanto os militares estavam debilitados por conta da guerra de Canudos, que ocorreu entre 1894-1897, e a ascensão de Campos Sales ao poder, em 1898, fez prevalecer a perspectiva de um federalismo baseado no poder dos Estados. “A política dos governadores foi, aliás, o eixo da república, o que lhe permitiu levar a cabo o federalismo” (FAORO, 2000, p. 350).

Assim, o poder central se solidificou por meio de um sistema de concentração do poder provincial, processando-se por meio do enfraquecimento do município.

Em razão do amplo poder adquirido pelos Governadores de Estados, instalou-se a “política dos governadores”, notadamente porque a eleição não se dava mais por simples indicação do poder central como no Império. Criou-se, o que Leal (1975, p. 59) chamou de “um sistema de compromissos”.

Assim como nas relações estaduais-federais imperava a “política dos governadores”, também nas relações estaduais-municipais imperava a “política dos coronéis”. Por meio do compromisso típico do sistema, os chefes locais prestigiavam a política eleitoral dos governadores e deles recebiam o necessário apoio para a montagem das oligarquias municipais. Para que aos governadores, e não aos “coronéis”, tocasse a posição mais vantajosa nessa troca de serviços, o meio técnico-jurídico mais adequado foram justamente as limitações à autonomia das comunas (LEAL, 1975, p.59).

A política dos governadores era apoiada por trocas de favores entre as oligarquias estaduais e o governo federal, o que impossibilitava a oposição de chegar ao poder. Os governadores para terem o poder tinham que “conquistar” o apoio político local dos coronéis. Geralmente o apoio era feito por meio de nomeações, favores, empréstimos, obras públicas e outras formas, até mesmo com emprego de violência para manter o controle e o Poder. A política dos governadores diminuía a posição do presidente, ao fornecer mais poder para os Estados, que entre São Paulo e Minas Gerais se alternavam no governo e mantinham o poder (FAUSTO, 2006).

Para Leal (1975), o método criado para a República Federal proporcionou o fortalecimento das oligarquias estaduais por meio da troca de apoio aos chefes locais (coronéis) e em prejuízo das comunidades municipais.

Neste passo, os municípios seguiram com prefeitos eleitos ou nomeados na forma disposta pela legislação estadual observando-se que:

[...] as eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do 'coronel'. [...] E, nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia. (MEIRELLES, 1996, p. 37).

Somando-se a isso, as distâncias entre os centros de decisões e os municípios facilitavam o controle da população pelos coronéis, o contato entre os municípios do interior do País e os centros urbanos de decisão política era quase inexistente e ineficiente; assim, estas condições dificultavam uma política local cidadã. O município não era entendido como unidade político-administrativa prestadora de serviços, mas sim como local onde as autoridades do centro procuravam os votos em períodos eleitorais. Não interessava às autoridades estaduais os municípios fortes que pudessem concorrer ou se rebelar contra o situacionismo estadual. Interessava, sim, fortalecer o poder local por intermédio de coronéis comprometidos com os acordos políticos e eleitoreiros (COLUSSI, 1996, p.18 apud MATSUMOTO ; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p.52).

Um importante marco histórico é gravado pela aprovação do Código Civil Brasileiro, em 1916, que autorizou restrições ao direito de construir, por via de regulamentos administrativos em seu artigo 572.

Embora em 1926 houvesse uma reforma constitucional, tendo a autonomia municipal sido elevada à categoria de princípio constitucional, a alteração foi insensível no plano fático. Ademais, por conta da crise econômica mundial de 1929, por conta da quebra na Bolsa de Valores norte-americana, isso trouxe reflexos econômicos para o Brasil, pois diminuíram, consideravelmente, as exportações e o preço do café, sendo que as oligarquias cafeeiras, com pouco dinheiro, ficaram politicamente enfraquecidas. Aparece no cenário político a figura de Getúlio Vargas (ARAUJO, 2005).

2.6 Governo Vargas (1930-1945)

Foi a eleição presidencial de 1930 que interrompeu o ciclo “da política do café com leite” em que São Paulo e Minas Gerais dominavam a política nacional (ABRUCIO, 1998). Apareceu no período um candidato do Rio Grande do Sul, porém o pleito foi manipulado e com inúmeras irregularidades, fato que agravou a crise sucessória. Foi neste emaranhado de fatos políticos, de interesses pessoais a mingua da sociedade, a razão da revolução de 1930 e a queda dos homens da Velha República, incumbida de conduzir Getúlio Vargas ao poder, o que deu início ao Governo Provisório (1930-1934) (WAHRLICH 1983). Para Nabuco (1998), o fato trouxe novos rumos à política nacional; de certo modo limpou o que existia e criou bases para a modernização do País. “A corrente social-democrática influenciou sensivelmente a elaboração da Constituição de 1934. Esse período foi um Renascimento ao Municipalismo” (MEIRELLES, 1996, p. 56).

Para Brandi (1983), no período entre 1930 e 1934 foram criados Conselhos Municipais que analisavam as contas das administrações e opinavam sobre a conveniência de empréstimos externos. Essas novas exigências obrigaram os municípios: a) à prestação periódica de contas; b) ao desenvolvimento de técnicas de contabilidade pública; c) à elaboração de orçamentos municipais.

O Governo Provisório foi centralizador e, paulatinamente, enfraqueceu a política dos governadores e fortaleceu a União. Para tanto, ele dissolveu o Congresso Nacional e os legislativos estaduais e municipais, concentrando o poder Executivo e o Legislativo em suas mãos. Criou, em 1931, a função dos interventores federais para substituir os antigos governadores (DULLES, 1967).

A revolução ocorreu porque os estados ricos do Sul e do Sudeste dominavam econômica e politicamente o país e, quando Getúlio Vargas tentou mudar centralizando o poder com o intuito de modificar este domínio, os interessados se rebelaram para manter o poder como estava. No entanto não conseguiram e o poder central de Vargas prevaleceu (ARAÚJO, 2005).

Ante o fato de Vargas ter sido apoiado pelos militares na revolução, posteriormente precisou dar espaço a eles o que desagradou setores da sociedade. Getúlio realizou uma política autoritária, pois de um lado estava apoiado pelos militares e de outro precisava intervir na política dos governadores o que gerou alguns conflitos. O maior deles foi em 9 de julho de 1932, conhecido pela Revolução Constitucionalista (DULLES, 1967).

Para tanto foi necessário um arcabouço legal que amparasse uma nova ordem política no País. Em maio de 1933, foram realizadas eleições para a Assembleia Nacional Constituinte que, no ano seguinte, promulgou uma nova carta. A Constituição de 1934 era semelhante à de 1891 no que tange ao estabelecimento de uma República Federativa. Em junho de 1934, Getúlio Vargas foi eleito presidente do Brasil por voto indireto da Assembleia Nacional Constituinte, com mandato estabelecido até 1938 (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012).

Nesta época o mundo passava por uma crise econômica; a Europa passava por um processo ideológico de extrema direita (SARDICA, 2012) e, internamente, o café perdeu valor, o que favoreceu o apoio ao regime político centralizador no Brasil. Somam-se a estes fatores o alcance dos pós Primeira Guerra Mundial que influenciaram a redação da Constituição de 1934, a qual apresentou características sociais e econômicas peculiares a esse momento. O ordenamento jurídico trouxe a concepção de propriedade vinculada à função social, ou seja, haverá restrições legais aos particulares em benefício ao bem comum (BRESSER PEREIRA, 2001).

Mais do que a necessidade de um governo próprio, o ente local, segundo Meirelles (1996, p. 40), carecia "de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município".

Nota-se que o princípio federalista foi mantido, porém houve a redução do poder dos estados com a valorização dos municípios que adquiriram mais autonomia.

A constituinte de 1934 consignou, no artigo 13, uma forma mais clara, trazendo os parâmetros para a autonomia municipal. Somando-se a isso, constou expressamente no texto constitucional a eletividade de prefeitos e de vereadores, ou seja, poderiam ser eleitos diretamente. Ao Município foi atribuída renda própria, podendo ele decretar os "seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação de suas rendas" bem como "a organização de serviços de sua competência", além das leis infraconstitucionais aprovadas¹⁰ (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 54).

Assim, tendo os prefeitos eleitos, os impostos arrecadados, os serviços públicos organizados, entende-se que o Município teria maior autonomia e o desenvolvimento local ocorreria.

¹⁰ Lei 125 de 03/12/1935 que estabeleceu regras sobre a construção de edifícios públicos e; Lei 196 de 18/01/1936, concerne a competência dos poderes locais sobre o Direito ao Urbanismo.

No entanto foi impossível verificar os resultados práticos do regramento constitucional, tendo em vista que a Carta de 1934 durou pouco mais de três anos, quando foi revogada pela Carta promulgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937 (PANDOLFI, 1999).

As eleições estavam marcadas para 1938, data que terminaria o governo provisório; ocorre que, em 1937, segundo Matsumoto; Franchini; Mauad (2012), Getúlio Vargas revelou um golpe comunista para tomar o poder justificando-o no forjado Plano Cohen (MEZZAROBBA, 1992; SILVA; CARNEIRO; DRUMMOND, 1980). Com isso, interrompeu as eleições e elaborou uma nova constituição para dar início ao novo regime, conhecido como “polaca”, pela forma autoritária singularmente usada na Constituição Polonesa, aumentando ainda mais o poder da União sobre os Estados.

Foi no Estado Novo o período de maior centralização política de toda a história brasileira, pois dava ao presidente o direito de confirmar ou não o mandato dos governadores eleitos, ou seja, ainda que houvesse eleições, o presidente poderia vetar um governador que não estivesse de acordo com suas diretrizes (VELLOSO, 1997).

2.6.1 O Município na Constituição de 1937

A autonomia dos municípios (DE LIMAS TOMIO, 2005) foi seguramente afetada. Os prefeitos passaram a ser nomeados pelos governadores dos estados, mais especificamente pelos interventores federais e a previsão de eleição para vereador apenas ilustrou o texto constitucional que nunca foi obedecido. Acima do prefeito estava ainda o Conselho Administrativo Estadual, órgão controlador das atividades municipais (SOARES, 1973). Ressalta-se que os interventores respondiam diretamente ao presidente da República, apesar de pertencerem às elites locais; com isso, segundo Abrucio (1998), retirava das elites estaduais a sua grande conquista na Primeira República: o poder de eleger seu próprio governante.

Matsumoto, Franchini e Mauad (2012) explicam que foram criados para o Estado órgãos no modelo do Departamento de Administração do Serviço Público que tentava retirar a influência política da gestão pública. Os “Daspinhos” eram uma espécie de reguladores legislativos dos Estados subordinados ao governo federal. Eram responsáveis por supervisionarem os prefeitos e fiscalizavam a atuação dos interventores. Também foram criados, no âmbito dos Estados, os “Departamentos de Assuntos Municipais” que deveriam

controlar os governos locais sob o manto do exercício de funções de assistência técnica.

Para Silva (1991), a Carta de 1937 não teve aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava como órgão do Executivo.

Ainda Silva (1991) afirma que a autonomia municipal também foi vítima do autoritarismo e da centralização de impostos na era Vargas. A não observância dos preceitos legais conquistados pela movimentação social prejudicou o ente municipal e, via de consequência, os cidadãos, conforme se percebe ter ocorrido na ditadura.

Cumprir destacar a ideia de Cigolini (2009) quando diz que, somente na República, o uso dos termos *vila*, *cidade e município* foi objeto de reforma. O Decreto 311, de 2 de março de 1938, definiu que todas as sedes de municípios se denominariam cidades, desaparecendo a figura da vila como sede do governo municipal. O termo *vila* permaneceu como sede dos distritos. Daquela data em diante, portanto, todos os municípios têm uma cidade por sede e todos os distritos têm uma vila como sede. Esses últimos, entretanto, não têm governo municipal autônomo.

O mundo estava passando pela Segunda Guerra Mundial e com o cenário interno sendo questionado, o Estado Novo - o governo autoritário de Vargas - se deteriorou. O presidente é pressionado a renunciar e, em 1945, deixa o poder (ARAÚJO, 2005).

2.7 Período Democrático (1945-1964)

No ano de 1945, as Forças Armadas Brasileiras depuseram o Governo Ditatorial, retomando o movimento democrático que resultou na promulgação da Constituição em 18 de setembro de 1946. Para Bastos (1993, p. 217), "o período róseo do municipalismo brasileiro é vivido por ocasião do Texto Constitucional de 1946." Afirma que, nessa Constituinte, a corrente municipalista foi forte, revivendo o tradicional conceito de peculiar interesse.

Além de manter o critério distributivo da renda pública por meio da identificação dos tributos na Constituição, houve também repartição de competência entre a União, os Estados e os Municípios, "de modo a não comprometer a Federação, nem ferir a autonomia estadual e municipal" (MEIRELLES, 1996, p. 40). No tocante ainda às receitas públicas, destaca-se, também, que o município, pela primeira vez, passou a ter – além dos tributos a ele atribuídos – participação na arrecadação da União e dos Estados (art. 15, §2º e 4º, Arts. 20, 21 e 29).

Para Meirelles (1996), essa Constituição estabeleceu simetria entre o governo municipal e as demais esferas, dispondo um novo sistema político municipal, integrado agora por Poderes Executivo e Legislativo. Ainda Meirelles (1996) afirma que, na Constituição de 1946, a autonomia política, administrativa e financeira foi assegurada pela eleição do prefeito e dos vereadores (art. 28, I); pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e à arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais (art. 28, II).

A Constituição de 1946 inovou e trouxe vantagem ao município quando deu a possibilidade de se invocar o Supremo Tribunal Federal (STF), caso as Leis Estaduais ferissem a autonomia municipal. A arguição de inconstitucionalidade das Leis Estaduais dava-se por representação do Procurador-Geral da República e, caso fosse julgada procedente, era decretada a intervenção. No entanto o princípio era o de não intervenção, conforme consagrado pelo artigo 7º da Carta Magna, mas, entre as exceções previstas, estava a de intervir nos Estados para preservar a autonomia municipal (inciso VII, alínea e).

Cabe salientar que o contexto mundial passava pelos momentos iniciais da Guerra Fria que influenciou o mundo e, conseqüentemente, o Brasil. Eram dois polos brigando pelo melhor sistema governamental. Para Fausto (2006), em meio a este cenário, Getúlio Vargas estava no poder com a bandeira de defesa dos direitos trabalhistas e a elite prejudicada estava desconfortável com esta medida populista. Após muitas pressões, Vargas cometeu o suicídio e trouxe inconstância ao processo sucessório que passou pelo vice-presidente Café Filho que sofreu um infarto, assumindo o presidente da Câmara, Carlos Luz e, a seguir, o presidente do Senado, Nereu Ramos que convocou eleições presidenciais. Juscelino Kubitschek (JK) foi eleito presidente do Brasil em 1956, tendo como vice João Goulart.

Juscelino tinha um plano de trabalho para desenvolver econômica e socialmente o Brasil. Segundo Fausto (2006), ficou conhecido como “50 anos em 5”; trouxe ao país diversas indústrias e, de fato, estruturou o país. O governo de Juscelino, num Brasil que não detinha conhecimentos empresariais nem capital suficiente, encontrou guarida no capital internacional ao qual se submeteu, dando total proteção e aceitando a opção pelo prestígio do modal rodoviário em toda sua cadeia produtiva, sacrificando toda uma infraestrutura ferroviária, sua cultura e a maneira com que se organizaram um grande número de cidades brasileiras. O modo de produção industrial, baseado na indústria automobilística e nas refinarias usando energia hidroelétrica, provocou uma concentração urbana desmedida e o aparecimento de uma

classe média assalariada nas regiões sudeste e sul. No entanto os custos desempenhados nestas obras de estruturação foram altos, endividando o país externamente e gerando um processo de inflação. Também construiu a cidade de Brasília e outros municípios, fato que influenciou o processo de interiorização do Brasil. O Presidente Juscelino defendia a “Operação Município” que perfazia em um plano de obras, empreendimentos e serviços para as localidades.

Abrucio (1998) ensina que, em 1961, Jânio Quadros foi eleito presidente e criou o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios. Porém não teve grande relevância, tendo em vista o curto período que este presidente cumpriu o seu mandato. As causas de sua renúncia são controversas e a mais conhecida popularmente Jânio chamou de “forças ocultas”, reforçando que havia movimentos poderosos e obscuros por trás do presidente.

O vice-presidente João Goulart (FERREIRA, 2006) estava em visita à China, assumindo o presidente da Câmara dos Deputados. Neste momento, João Goulart foi acusado de ser comunista pela oposição, fato que acarretou uma crise sucessória e política. Denúncia foi fortalecida pelos movimentos de rua, greves e manifestações de esquerda (1963-1964). Tal fato dividiu o país e, na iminência de uma guerra civil, foi promulgada a emenda constitucional que transformou o país em uma República Parlamentarista que durou de 1961 até 1963, limitando os poderes de João Goulart (ABRUCIO, 1998).

Jango, como popularmente era chamado, tentou trazer as reformas de base para a população, sendo que nas cidades propunha as reformas urbanas, que tinha como objetivo o setor da habitação, pois não havia moradia para a maioria e com este plano tentou dar uma solução aos problemas de habitação para as classes média e baixa (ABRUCIO, 1998).

Também propunha reforma nos setores administrativos e bancários, o que desagradou os conservadores que se movimentavam para dar fim em seu mandato. Jango era visto como o líder que transformaria o país em uma república sindicalista (FAUSTO, 2006).

2.8 Regime Militar (1964-1985)

Para Alves (2005), Jango, após realizar suas propostas de mudança, não agradou a maioria e gerou desconfiança de alguns setores da economia. O Congresso Nacional estava paralisado. Os militares neste momento se tornaram oposição ao governo e realizaram um golpe de Estado que depôs o então presidente e transferiram o cargo a um representante das forças armadas (D'ARAUJO, 1992).

A revolução armada lançou por terra grande parte dessas conquistas municipais vistas até neste momento. As ditaduras sempre tiveram como destaque a centralização do poder e, conseqüentemente, o enfraquecimento dos poderes locais. Como exemplo, é importante destacar que o governo militar criou categorias de municípios, quais sejam: as “relevantes para a segurança nacional” e as consideradas “estâncias hidrominerais”. Ressalta-se que nos municípios classificados como de interesse para a segurança ou estância hidromineral não ocorreriam eleições diretas, mas nos demais ocorreriam normalmente. Para Bastos (1993), tal medida serviu para revogar o conceito de “peculiar interesse”, visto que os interesses passavam a ser nacionais e não mais locais, sonogando, assim, a autonomia aos municípios.

Tais medidas centralizadoras desagradaram à elite política estadual e municipal que apoiaram o golpe, pois se tornou contrário àquilo que pretendiam. Assim, “as críticas dos governadores dos estados mais importantes apoiadores do golpe tinham um motivo bem preciso: eles eram candidatos declarados à disputa presidencial que inicialmente estava marcada para 1965” (ABRUCIO, 1998).

O governo autoritário engendrou a Emenda Constitucional nº 9, em 1964, que prorrogou o mandato do presidente até 1967. Em decorrência deste regime duro e impositivo, foi gerado, em 27 de outubro de 1965, o Ato Institucional 2 (AI-2), que acabou com os partidos políticos e com as eleições diretas para presidente e vice-presidente (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012).

Matsumoto, Franchini e Mauad (2012) ainda assevera que, em fevereiro de 1966, os militares retiraram todas as esperanças dos governadores ao instituir o AI-3 que tornou indireta a eleição para governador do Estado. Tal ato erradicou o sistema federativo brasileiro: “Estabelecia um regime autoritário sem data de entrega do poder aos civis” (ABRUCIO, 1998, p. 62). A tributação nacional foi reformulada passando a ser do governo central. O governo central retirou dos municípios os meios financeiros de que dispunham. Por meio da Emenda Constitucional n.º 18, de 1.12.1965, também foi revogado o artigo 29 da Constituição de 1946 o qual previa a participação dos municípios na receita Estadual e da União. Assim, “do total da arrecadação tributária brasileira, apenas 7% era atribuído ao Município. Mais de 60% destinava-se aos cofres da União” (BASTOS, 1993, p. 64).

A Constituição de 1967 criou um capítulo destinado às competências dos Estados e dos Municípios (capítulo III). Tal regramento foi muito criticado pelos juristas da época por não ter inserido expressamente o município na Federação brasileira em seu artigo 1º, ou seja,

o município não era tido como ente federativo. Também não houve a previsão da distribuição de competências entre as esferas governamentais, sendo letra morta, mero formalismo (CIGOLINI, 2009).

Os estados igualmente perderam a prerrogativa de criar municípios, passando a responsabilidade à União, por meio dos arts. 2º e 3º da Lei Complementar nº1 que estabeleceram critérios numéricos (quantidade de habitantes, porcentagem em eleitores, número de casas, arrecadação, entre outros). Foi criado um Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM)¹¹, sendo uma compensação financeira por ter reduzido drasticamente os tributos, mas como pano de fundo tornavam os municípios dependentes financeira e politicamente das decisões da União, além de deixar o governador enfraquecido, pois tratavam dos assuntos diretamente (CIGOLINI, 2009).

Nota-se que as matérias de interesse municipal eram reguladas diretamente pelo Governo Federal, em detrimento da autonomia dos Estados-membros que perdia o poder de atuação. São dois exemplos que podem ser citados: o primeiro inovou e criou o princípio da moralidade pública, já que havia a previsão legal que os Estados-membros poderiam intervir quando a administração municipal não prestava contas a que estivesse obrigada na forma da lei estadual; o segundo exemplo inovador é que as Constituições Federais passaram a prever o número de vereadores dos municípios (MEIRELLES, 2003).

Em 13 de dezembro de 1968 foi instituído o Ato Institucional n.º 5 (AI-5) que modificou substancialmente a Lei Fundamental, prejudicando a aplicação do texto básico. Tavares (1997, p.45) relata que o AI-5:

[...] no seu art. 2º, estabelece, para o Presidente da República, o poder de decretar o recesso dos poderes legislativos federal, estaduais e municipais; no art. 3º, autoriza a intervenção, por ordem do Presidente da República, nos Estados e nos Municípios, sem limitações constitucionais; ficam suspensos os direitos políticos (art. 4º), bem como garantias constitucionais e legais (art. 6º)

Os municípios perderam sua autonomia em três aspectos: político, financeiro e administrativo. Depois do AI-5, surgiram muitos outros Atos Institucionais e Complementares

¹¹ A Lei 4.380 de 1964 criou o Banco Nacional do Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação (SERFHAU), com atribuições ligadas ao planejamento local integrado e às obras e serviços de infraestrutura urbana, com os Programas de Desenvolvimento Urbanos tendo como objetivo racionalizar o crescimento das cidades brasileiras.

que modificaram o regime constitucional, alguns afetando diretamente os municípios (FAORO, 2000).

O presidente Costa e Silva estava enfermo e sem poder governar e foi, então, baixado o Ato Institucional n.º 12 que afastou o presidente, atribuindo o Poder Executivo aos Ministros da Marinha, Guerra, Exército e Aeronáutica (FAORO, 2000).

2.8.1 A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional n.º1/1969

Após dois meses que os Ministros assumiram o poder, foi emitido um novo texto constitucional, denominado Emenda Constitucional n.º 1, promulgado em 17 de outubro de 1969, entrando em vigor em 30 de novembro de 1969 (MIRANDA, 1967).

Aqui reside uma discussão jurídica, pois muitos juristas entendem que este documento não se tratou de apenas uma emenda constitucional, mas tecnicamente se tratou de uma nova Constituição que, inclusive, alterou a sua denominação e passou a chamar-se Constituição da República Federativa do Brasil, ao contrário da anterior Constituição do Brasil (MIRANDA, 1967).

O mais importante é que esta constituição garantiu aos militares o governo conjunto das forças armadas. Para Matsumoto, Franchini e Mauad (2012), eles estabeleceram impostos específicos ao município, reduzindo os anteriores aos de propriedade Predial Territorial Urbana (IPTU) e ao Imposto Sobre Serviços (ISS). A competência de arrecadar e de instituir taxas e contribuições de melhorias ficou fixada para as três esferas de poder; a Carta ainda proibiu os Estados e os Municípios de contraírem empréstimos compulsórios, além de aumentarem o controle do Senado Federal sobre os Estados e Municípios acerca do endividamento interno e externo.

Meirelles (2003) relata que a Constituição de 1969 permitiu que os Municípios tivessem maior participação na receita da União e dos Estados federados. Porém os Municípios nos Estados mais industrializados tiveram maior privilégio do que os dos Estados mais agrícolas. Outra importante realização da Constituição de 1969, segundo Matsumoto, Franchini e Mauad (2012), foi que os Municípios eram obrigados a investirem pelo menos 20% da receita tributária no ensino primário. Era o início de uma propensão do controle federal sobre a aplicação dos recursos municipais.

No ano de 1980, o Regime Militar perdia apoio, sendo cada vez mais questionado e, com isso, buscava apoio nas lideranças estaduais e locais; em 1982, o Governo lançou o

Programa de Ajuda aos Municípios (PAM), lançado pelo Ministério do Interior, que distribuía altas quantias aos municípios com o fim de formar o clientelismo e manter-se no poder, mesmo com o movimento crescente pelas eleições diretas (NUNES, 1984). No entanto os Estados e Municípios fortaleceram-se, especialmente porque nesse momento o movimento municipalista estava organizado e com pessoas influentes na política (CIGOLINI, 2009).

Os municípios demandavam a descentralização dos tributos e um maior repasse de recursos da União para os governos locais. Em 1983, a conhecida Emenda Passo Porto garantiu o aumento dos fundos de participação. Tal fato fortaleceu e organizou a representação dos municípios no cenário federal (CIGOLINI, 2009).

Matsumoto, Franchini e Mauad (2012) relatam que, enquanto os cidadãos protestavam contra o regime militar e a falta de liberdade, os municípios queriam mais autonomia para garantir melhor arrecadação tributária, sendo certo que o autoritarismo militar estava perdendo forças. As eleições diretas para governador de 1982 marcaram a história no sentido de demonstrar o descontentamento ao Regime e a necessidade de retorno para o regime democrático, sendo que os Estados deveriam ter mais poder. O movimento foi denominado de “Diretas Já”.

Assim, a transição do regime ocorreu lenta e gradativamente entre 1985 até 1989 e contou não apenas com uma negociação entre os partidos políticos, mas sim com a articulação dos políticos locais e forte participação popular nas ruas.

Procedeu-se uma eleição indireta e, com isso, o presidente eleito Tancredo Neves e seu vice José Sarney deveriam ter as rédeas da transição, mas Tancredo Neves veio a falecer, antes de assumir o cargo e, assim, quem assumiu foi o vice. Houve a revogação das leis do regime militar e foi convocada uma Assembleia Constituinte para redigir uma constituição democrática (FAORO, 2000).

O Regime Militar progressivamente foi perdendo seus postos e instituições e, em 1985, ficou estabelecida a realização de eleições diretas para presidente, sendo que os analfabetos poderiam votar e foram legalizados os partidos políticos; também foram realizadas eleições para prefeito de 201 municípios e marcaram-se as eleições para eleger a Assembleia Nacional Constituinte para 1987 (CIGOLINI, 2009).

Neste período, o movimento municipalista ganhou força, inclusive participando diretamente da Assembleia, e propôs a autonomia política, administrativa e financeira municipal, com a possibilidade de elaborarem suas próprias Leis Orgânicas bem como o

reconhecimento dos municípios como entes federativos (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012).

2.9 Retorno da Democracia e a Constituição Federal de 1988

Em 1989 foi promulgada a atual Constituição Federal; as reivindicações dos municipalistas foram acatadas havendo ampliação da autonomia municipal, outorgando-se aos municípios o poder de elaborar sua própria Lei Orgânica. Em relação aos prefeitos, estes passaram a ser eleitos pelo voto direto e simultâneo, realizado em todo o país, a exemplo do que ocorria com os vereadores (CIGOLINI, 2009).

Foram definidas as competências legislativas da União, dos Estados e dos Municípios (arts. 21, 24, 30 da CF/88), além das prerrogativas de sua política urbana (art. 182 e 183 da CF/88), confirmando o caráter do urbanismo como função social (SILVA, 1991).

O Município, em especial, Araujo (2005) recebeu algumas competências comuns (art. 23) com a União, os Estados e o Distrito Federal como: zelar pela guarda da Constituição e das instituições democráticas; cuidar da saúde e assistência públicas; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente, entre outros; mas, também, conquistou competências privativas (art. 30), dentre elas a de legislar em assuntos de interesse local; nova redação dada à antiga expressão “peculiar interesse”, que era muito impreciso (SILVA, 1991).

A Constituição, ainda, fez do município um ente federado e, assim, para Meirelles (1996, p. 42), houve a correção de uma falha das Constituições anteriores, posto que ele sempre foi "peça essencial da organização político-administrativa brasileira."

Ademais, a fiscalização do município continuou a ser exercida internamente pelo Poder Executivo e externamente pela Câmara de Vereadores, auxiliada esta pelo Tribunal de Contas que emite parecer anual prévio (MEIRELLES, 2003). Como no dito popular, assemelha-se a alguma coisa como acelerar o veículo com o freio de mão puxado, pois a disponibilidade de recursos não era compatível com as novas responsabilidades.

A receita municipal foi ampliada com a Constituição de 1988. Além dos impostos municipais: predial e territorial urbano (IPTU), sobre Transmissão Inter Vivos (ITBI), sobre

serviços de qualquer natureza (ISSQN), o município passou a ter maior participação nos impostos federais e estaduais¹².

Assim, a Constituição de 1988 também inovou quando estabeleceu nos artigos 182 e 183 a política urbana que demandava uma lei especial para ser regulamentada. Depois de 11 anos foi aprovada a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabeleceu diretrizes gerais da Política Urbana. Com isso, junto com a propriedade foram agregados conceitos urbanísticos, e o Plano Diretor assume a posição de instrumento básico da política de desenvolvimento.

Por fim, foram fornecidos ao município maiores poderes políticos e administrativos do que possuía anteriormente, tendo mais autonomia do que antes, que, para o entendimento de Abrucio (1998), apesar dos municípios terem sido agraciados com aumentos proporcionais de sua participação no bolo tributário, eles ainda dependem – e muito – dos recursos econômicos e administrativos das outras esferas de governo, sobretudo dos estados. Assim, seriam os estados, os grandes vencedores da batalha tributária da Constituinte, uma formulação de divisão que se mostrou inadequada.

2.9.1 Contextualização do desenvolvimento político da democracia pós-constituição

Faz-se importante ressaltar a necessidade de melhor entender o cenário político nacional depois da Constituição Federal de 1989, quando a democracia voltou a ser destacada. Ocorreu a primeira eleição direta para presidente após quase três décadas de governo militar e foi eleito Fernando Collor de Melo. Para Martuscelli (2010), infelizmente Collor foi acusado de corrupção e, após um levantamento feito pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), foi pedido o *impeachment* do presidente pelo Congresso Nacional e, antes do julgamento, o Presidente, para impedir o ato, pediu a renúncia ao mandato.

O período Collor foi atribulado, pois, para implantar a política neoliberal no Brasil, trouxe sérias consequências como um período de forte recessão econômica, o aumento da taxa de desemprego e a alta inflação, a deterioração dos serviços e infraestruturas públicas, a desindustrialização e o arroxó salarial, o que trazia ao município problemas estruturais, já que sem recursos não investia em infraestrutura, habitação, transporte; os municípios não poderiam planejar o futuro (MARTUSCELLI, 2010). As economias dos cidadãos,

¹² Artigos 156 e 157 da Constituição da República Federativa do Brasil.

depositadas em contas de poupança, foram congeladas, ficando impossibilitadas de serem movimentadas e teve vez forte controle sobre preços. Iniciou-se a abertura de mercados ao capital internacional, derrubando o protecionismo estabelecido por Juscelino (JK)

Após a saída do Presidente Collor, Itamar Franco assumiu com a economia em recessão prolongada, inflação exorbitante e altas taxas de desemprego. Criou o Plano Real para tentar regularizar a situação, juntamente com seu Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso que, na futura eleição, se tornou presidente do Brasil (MATSUMOTO FRANCHINI; MAUAD, 2012).

Fernando Henrique Cardoso, FHC como era conhecido, fez duas gestões - de 1995 até 2002-; implementou diversas medidas com o intuito de fortalecer a democracia brasileira, principalmente com a estabilidade da moeda e das contas públicas, enxugou a máquina administrativa, controlando as receitas e as despesas. Com isso, o município conseguiu negociar as dívidas com a União e a redistribuição de tributos. O país ganhou movimento e foram aprovadas 34 emendas constitucionais. Também foram criadas importantes leis, principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, pela qual o administrador público pode ser responsabilizado por uma má gestão, tendo como intuito impedir o endividamento dos Estados e Municípios. A União passou a administrar melhor as dívidas dos outros entes federados, tendo maior controle (VIZENTINI, 2005). Seu governo se realizou num período no qual a economia globalizada estava em crescimento, o que favoreceu a governabilidade.

Outra lei que tentou trazer estabilidade à moeda foi a Lei Kandir que isentava o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) dos produtos que seriam exportados, aumentando a competitividade dos produtos fora do país. No entanto os Estados, Distrito Federal e repasse aos municípios tiveram queda em ganho (VIZENTINI, 2005). Fato que, diante da extremada crise atual, está sendo colocada à mesa pelos governadores na queda de braço do acerto de suas dívidas. Os governadores se sentem perdedores devido aos efeitos da Lei Kandir.

O Governo de FHC implantou alguns programas que repercutiram muito bem no país como exemplifica Matsumoto, Franchini e Mauad (2012): para a saúde, o Piso de Atenção Básica (PAB); na educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Tais programas vinculavam a liberação das verbas com o cumprimento de metas preestabelecidas. Também tinham os programas de redistribuição de renda com o repasse de dinheiro direto para a população,

como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Programa Renda Mínima; Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Bolsa Família e Vale Gás. Alguns programas envolviam os municípios para serem operacionalizados, sendo que a União tinha por princípio dar um impulso no desenvolvimento local.

Matsumoto, Franchini e Mauad (2010) também relatam que no período de 2003 até 2010 assumiu o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que criou o Ministério das Cidades e o Comitê de Articulação Federativa (CAF). Teve como medida também o aumento de 1% nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Também partilhou a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) com os Estados e Municípios e deu maior prazo para os municípios acertarem com o INSS de 24 para 60 meses.

No ano de 2011, a Presidente Dilma Rousseff foi eleita e manteve a política populista do anterior presidente; no entanto foram revelados inúmeros escândalos de corrupção e desvio de verbas públicas, até sofrer o *impeachment* pelo Congresso Nacional, que culminou na paralização dos poucos programas, planos e ações ou nas políticas públicas. O atual presidente Michel Temer logo após assumir também é acusado de corrupção. Fato é que os programas de desenvolvimento local ficam sem direcionamentos o que atravanca ou retarda o desenvolvimento do país.

3 - DIREITO URBANÍSTICO: RAMO AUTÔNOMO¹³

Para traçar um fio condutor entre o capítulo anterior e o presente, foi necessário demonstrar que a função dos municípios na formação do Brasil Nação ocorreu conforme os interesses políticos das épocas elencadas. Assim, ao se elaborar um apanhado histórico no cenário brasileiro com o intuito de traçar a sua formação política, jurídica, econômica e administrativa do urbanismo, buscou-se verificar o surgimento dos municípios desde Portugal que influenciaram diretamente na formação dos municípios brasileiros e, com igual preocupação, procurou-se verificar o seu papel para cada período histórico delimitado pelo autor. Ressalta-se que os períodos recortados foram eleitos pelo importante período histórico-político e jurídico que o país atravessava, pois, além da mudança de paradigma político, a Constituição Federal foi alterada em cada momento transitório e, por consequência, interferiu na formação municipal.

Com isso, o presente capítulo, mesmo com o demonstrado predomínio político sobre o jurídico, econômico e administrativo, tem como objetivo demonstrar que o Direito Urbanístico evoluiu e transformou-se em um novo ramo autônomo do Direito que, apesar de encontrar resistência doutrinária, entende-se, nesta pesquisa, que já atingiu a sua autonomia jurídica. Como fundamento para esta comprovação, perpassou por um apanhado evolutivo, agora do Direito; em seguida, levantou-se a fundamentação da sua autonomia e de sua natureza jurídica, explorando os princípios próprios e inerentes a este ramo, o que permite concluir que o Direito Urbanístico se trata de um ramo autônomo do Direito com suas individualidades específicas.

Para tanto, foi utilizada como metodologia a pesquisa exploratória da bibliografia existente, além dos trabalhos concluídos de pesquisa realizados pelo grupo de pesquisa “Novos Direitos” da Universidade Federal de São Carlos-SP. Dessa forma, todo um conjunto de conhecimentos específicos, resumidos ao estado da arte, permitiu esta caracterização individualizada e específica denominada Direito Urbanístico. A relevância desta autonomia se faz no sentido de que o universo jurídico se integra com os outros ramos da ciência, como a Sociologia, a Ciência Política, a Arquitetura, principalmente no tocante ao incentivo legal da gestão participativa nas tomadas de decisões públicas. Para o universo jurídico, o gestor

¹³ Parte deste capítulo foi publicado no Capítulo 1 do Livro Eletrônico. Estatuto da Cidade: avanços e desafios, Tupã. Editora ANAP, 2017.

público somente pode mover a máquina administrativa nos moldes da lei, sendo de extrema importância o avanço deste ramo do direito, principalmente no âmbito local.

3.1 Aspectos Gerais

O crescimento urbano modificou e opôs a distribuição da população no espaço brasileiro em um curto e recente período da história. Segundo o IBGE (2010), em 1945, a população urbana representava 25% da população total de 45 milhões. No início de 2000, a proporção de urbanização chegou a 82% do total de 169 milhões. No último senso feito em 2010, a população urbana chegou aos 85% do total de 191 milhões, sendo que esta taxa de urbanização deve se elevar nas próximas décadas devido ao fato de que as pessoas procuram viver nas cidades por diversos motivos; dentre eles, qualidade e melhores condições de vida que englobam consumo, trabalho, saúde, moradia, educação, cultura, segurança, lazer, higiene, além de aspectos como justiça social, dignidade da pessoa humana, dentre inúmeros outros (OLIVEIRA et. al, 2014). Assim, tratar este tema é tratar das funções sociais da cidade, ou de forma ampla dos “Direitos à Cidade”¹⁴. Ao mesmo tempo, o emprego de novas tecnologias de produção agrícola e a intensificação da monocultura e da agricultura de precisão alijam os pequenos produtores rurais de suas propriedades ou do trabalho meeiro, deslocando seu grupo familiar para as periferias dos centros urbanos. Sem uma política pública efetiva de estímulo da agricultura familiar em compartilhamento com as demandas urbanas (merenda escolar, feiras, produção orgânica, horta comunitária, etc.), as pequenas vocações agrícolas se dispersam, afastando-se do campo.

Com o alarmante crescimento populacional dos municípios, o urbanismo deveria ser prioridade para as políticas públicas do país (OLIVEIRA et al., 2014). Quanto mais aglomerada a população, maiores e mais complexas são as suas necessidades, o que, em termos urbanísticos, faz com que as demandas se tornem inúmeras e a pressão sobre o meio

¹⁴ Existem movimentos mundiais que discutem a reforma urbana mundial. Nos termos da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, o empenho em garantir a contínua participação da sociedade e a necessidade do Direito à Cidade deve ser visto juntamente com o Direito à Vida Digna. As Cartas de Atenas 1931 e 1933 se preocuparam com a preservação e o restauro do patrimônio histórico, a preocupação com a legislação de cada país e com a necessidade de se constituir princípios habituais para assegurar o predomínio do direito coletivo sobre o individual. Também retratam a visão de um “Urbanismo Racional” que tem como principais vertentes a necessidade de planejamento regional e infraestrutura urbana, a implantação do zoneamento, por meio da separação de usos em zonas distintas, de modo a evitar o conflito de usos incompatíveis, a submissão da propriedade privada do solo urbano aos interesses coletivos, a verticalização dos edifícios situados em amplas áreas verdes, a industrialização dos componentes e a padronização das construções.

ambiente se intensifique (HAROUEL, 2004). Entre os fatores que proporcionam a manifesta desigualdade social, o *apartheid* social, situam-se o desemprego, a falta de infraestrutura adequada, de moradia, o saneamento básico e o transporte, além do afastamento da população sobre os direitos sociais como segurança, saúde e educação, transporte, entre outros. Cabe destacar que são nas cidades que ocorrem esses e outros desequilíbrios, geradores de conflitos e de paradoxos. Igualmente nas cidades é que deveriam estar concentrados os holofotes das grandes decisões uma vez que, neste ente federativo, se estabelecem os objetos de intensas discussões e iniciativas em todos os níveis da sociedade civil mundial e principalmente no Brasil em decorrência de suas carências. É certo dizer que as pessoas vivem nas cidades e, portanto, é neste palco que tais conflitos urbanos ocorrem. Importante destacar que as cidades são físicas, palpáveis, tangíveis, ao contrário dos Estados e da União, que são figuras abstratas, intangíveis, meramente burocráticas, com papel organizacional que dependem de muitos recursos e de muitas pessoas para manter suas próprias e agigantadas estruturas (GUERRA, 1981).

O homem é dirigido e condicionado por leis superiores, acima de seus limites e por leis estabelecidas por sua cultura, por meio de usos e costumes, o que faz com que seu espaço de atuação e o de decisão fiquem delimitados por leis da Natureza, de características imutáveis, isonômicas e invioláveis, universais e, simultaneamente, por leis sociais que, mesmo de caráter universal, são mutáveis, não são isonômicas e que não deveriam ser violadas (HERRMANN, 2007). Em decorrência, surge o Direito, de caráter humanista, que não pode ser separado da realidade material a que se refere especificamente em cada caso, pois estabelece os nexos de cooperação e de disciplina à competição. Nos conflitos, destaca-se com atuação preventiva ou repressiva e, sendo um instrumento de controle social, acompanha e avalia as alterações sociais em curso e adapta-se, ainda que muitas vezes lentamente, às novas realidades detectadas. Este caráter do Direito se revela da maior importância na disciplina da atividade econômica frente à sustentabilidade do meio ambiente uma vez que os agentes humanos provocadores dos impactos se acham em estágios de organização estratégica mais avançados quanto à maturidade e à concentração de poder, enquanto que a sociedade como um todo se acha dispersa e alienada dos reais efeitos das ações (COLENCI, P.L.2009).

Para. Colenci P.L. (2009), o Direito é uma ciência humana que se presta ao controle social e tem como propósito regularizar, organizar, sancionar, controlar, criar parâmetros, valores e sentido para a vida de determinado grupo. Entretanto, onde houver mais de uma

pessoa, sempre existirá o Direito. A Constituição Federal buscou regular e distribuir, nas quatro esferas do poder (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), as competências para legislar em matéria ambiental e urbanística, sendo que a União estabelece as normas gerais, os Estados fixam normas suplementares e os Municípios podem, ainda, suplementar as normas Estaduais e Federais quando for de seu interesse local e desde que elas não contrariem as normas hierarquicamente superiores. O Distrito Federal, em linhas gerais, é a junção das normas Estaduais e Municipais reunidas e adaptadas.

Cabe ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro buscou respaldo no Direito Positivo. Com isso, suas leis são dispostas em códigos com artigos, escritos e ordenados, possuindo uma hierarquia pré-definida, segundo a teoria pura do Direito de Hans Kelsen. Nesse diapasão, a Constituição Federal possui um papel fundamental, pois estabelece os princípios basilares, os direitos e as garantias assim como os deveres e as obrigações do Estado e da coletividade (COLENCI, P.L 2009).

O tema Políticas Urbanas é tão importante que possui um capítulo específico na Constituição Federal, nos artigos 182 e 183 (BRASIL, 1988), onde demonstra que o Direito Urbanístico é, sem dúvida, um bem jurídico. No entanto esse bem jurídico não é exclusivo, nem superior aos demais e, somente com a compatibilização de todos os ramos do Direito envolvidos, será possível o entendimento do conteúdo normativo, cujo resultado é a sistematização de leis.

O Direito Urbanístico é fruto das mudanças sociais que ocorreram nos últimos tempos. Assim, as Casas Legislativas e Executivas, na tentativa de acompanhar a tendência mundial, têm-se empenhado em consolidar várias propostas que atingem diretamente a vida dos Municípios e, por consequência, de seus habitantes. Trata-se de propostas jurídicas, com reverência ao princípio da legalidade, que habilitam operar no meio social e no domínio privado para coordenar a realidade no interesse da coletividade. Porém se percebe que buscam, na maioria das vezes, transformar o meio urbano para melhorar os aparelhos estruturais (construções, obras), sem lidar diretamente com a solução dos problemas de desigualdade social. É fato que os problemas acima citados são gerados pelo sistema capitalista existente e pela forma democrática empenhada que atualmente passa pela maior crise de representatividade (AMARAL, 2001; FARIA, 1985).

Ressalta-se que o Direito Urbanístico é recente como um ramo autônomo do Direito e, portanto, existem conflitos de pensamentos sobre a sua autonomia ou como matéria própria

do Direito, sem se vincular com o Direito Administrativo, Financeiro ou Ambiental. O Urbanismo, analisado de forma ampla, é muito destacado em outras áreas do conhecimento como as áreas ligadas a Arquitetura e Urbanismo, a Geografia e a História, estando ainda muito incipiente dentro das pesquisas jurídicas, o que apresenta uma ineficiência na aplicabilidade dos seus princípios e leis para a resolução das deficiências produzidas pela inércia ou incompetência dos poderes públicos.

Para Silva (2011), é indissociável o Direito do Urbanismo com a ciência urbanística como um todo. Com efeito, o Direito Urbanístico traz para o sistema jurídico a problemática urbana, por intermédio da positivação de normas, disciplinando o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.

Historicamente percebe-se o crescente empenho em formar o ordenamento jurídico do urbanismo brasileiro, os esforços em compor no passado as normas de regulação da propriedade, do uso, da ocupação e da transformação do solo, ou melhor, das mais variadas intervenções e formas de utilização da terra (com fins urbanos, de construção, agrícola, florestais, conservação do patrimônio, recuperação de centros históricos, proteção ambiental, igualdade social, entre outros). No entanto foi com o processo de democratização do país, com o advento da Constituição Federal de 1988, que se impulsionou o surgimento de movimentos sociais em salvaguarda da Reforma Urbana, sendo este um momento em que o Direito Urbanístico ganhou acuidade satisfatória ao englobar a seara política.

Na Assembleia Nacional Constituinte, com as pressões dos movimentos populares, em especial daqueles ligados à moradia e à apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana, além do amadurecimento dos juristas ligados à municipalização, foi possível destacar um capítulo próprio da Constituição Federal, especificamente nos art. 182 e 183 (BRASIL, 1988) para a Política Urbana.

Destaca-se que a Constituição Federal de 1988, art. 182, trouxe grande destaque ao Direito Urbanístico, no entanto o processo de se alcançar a política de desenvolvimento urbano com o “objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988) não avançou nos primeiros anos, pois quase todos os instrumentos previstos nos artigos da Política Urbana deveriam ser fixados em lei própria – lei infraconstitucional – ou seja, com aprovação de uma lei para regulamentar a matéria. (FARIA, 1977)

As diretrizes gerais surgiram onze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), chamado de Estatuto da Cidade com o estabelecimento de princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos de concretização da política de desenvolvimento urbano no Brasil a serem implementados pelos municípios. Para França (2013) a lei determinou, ainda, que aqueles que se encaixassem em suas exigências deveriam elaborar seus Planos Diretores Municipais.

Na época da aprovação do Estatuto da Cidade, aguardou-se, com grande expectativa, a implementação de um direito à cidade para garantir o desenvolvimento urbano que pudesse reduzir as desigualdades sociais e, por consequência, promover a justiça social com a melhoria da qualidade de vida urbana. Para enfrentar tais desafios, foi necessário ampliar o conceito de participação popular nas tomadas de decisões públicas.

Frisa-se que, se a população não tem acesso à segurança, transporte público e mobilidade urbana, educação, moradia, saneamento, cultura, lazer, saúde, meio ambiente adequado, entre outros, a cidade não está cumprindo a sua função social, preconizada no ordenamento jurídico vigente. Neste contexto é que se pretende conceituar e demonstrar que o Direito Urbanístico é fonte autônoma do Direito e, por consequência, realizar um levantamento de princípios, normas e lei que regem o Direito Urbanístico Brasileiro, relacionando-os aos outros ramos do Direito, bem como ao urbanismo em geral.

Deste modo, o presente capítulo tem como objetivo demonstrar a autonomia do Direito Urbanístico e a sua relação com os princípios norteadores da matéria. Como dito, é por meio de levantamento bibliográfico que se contempla uma compilação e os comentários dos aspectos jurídicos aplicáveis ao Direito Urbanístico constituído de uma coleção de princípios, leis, decretos e regulamentos que permitem estabelecer nexos entre direitos e responsabilidades dos diversos agentes envolvidos nas atividades urbanísticas, no caso brasileiro, contribuindo com o debate público sobre a matéria.

3.2 Trajetória do Direito Urbanístico

As primeiras normas de conteúdo jurídico a se ocuparem da organização dos solos são tratadas no século XIX, entretanto se pode constatar que as proliferações das normas urbanísticas possuem a mesma motivação desde a sua origem, que é a de racionalizar o uso do solo já que isto é uma necessidade social, sobretudo após o século XX (CORREIA, 2012). Além do aspecto espacial ou da aplicabilidade da técnica urbanística, a finalidade do

urbanismo também evoluiu.

Se, em certas épocas, a trajetória da gestão das cidades mostra que o urbanismo se submetia a funções de império religioso ou político, atualmente, para os urbanistas modernos, a cidade não é concebida como um aglomerado de casas e ruas ou um monumento, mas como um conjunto que abriga a vida de seres humanos, o meio ambiente natural, o patrimônio cultural imóvel e as relações sociais (MOREIRA NETO, 1977). Somente a partir das necessidades advindas desse contexto múltiplo, é que a abordagem técnica funcionalista, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, expandiu sua aplicação com vistas a atender as demandas de circulação, moradia, trabalho e lazer. (LE CORBUSIER, 1975) Passa-se a um “urbanismo qualitativo” do qual trata Correa (2012, p. 166), que se caracteriza por uma primazia atribuída às ações de defesa do meio ambiente, de proteção e de valorização do patrimônio natural e histórico, de renovação das áreas urbanas degradadas e de recuperação dos centros históricos, de proteção e de valorização de paisagens naturais e da instalação de zonas verdes, em detrimento de um urbanismo quantitativo voltado exclusiva ou primordialmente para a construção massiva de novas habitações e de novos edifícios públicos.

Os movimentos sociais internos também contribuíram para a busca de melhores condições de vida na cidade e começavam a ganhar força com a articulação de ânimos de outros atores sociais (profissionais liberais, intelectuais, estudantes, entre outros). A conjuntura desses atores, segundo Cymbalista (2006, p. 30), "potencializou a discussão de novos temas, como a politização do debate sobre a legalidade urbanística e a necessidade de abertura da gestão urbana para novos atores sociais".

Diante de uma perspectiva multi-, inter- e transdisciplinar, com a inserção das políticas públicas de planejamento urbano no campo da "investigação em administração pública, na qual não se restringe aos estudos da gestão de organizações governamentais e/ou das ações do setor público", é notório que o debate sobre o espaço público se materialize em "temas de interesse estruturados em torno do objeto Estado: papéis, estratégias, estruturas, atores, processos, relações e poder e das suas transformações, a partir de crises e reformas" (FADUL et al., 2014, p. 1336).

A evolução busca o bem-estar do ser humano e a cura das desigualdades sociais que mais se conciliem aos desígnios e às intenções do urbanismo. Garcia (1999) entende que este, na busca pela realização dos desígnios, terá a missão e o dever de gerir um território com sustentabilidade urbano-ambiental.

Historicamente, o planejamento somente operou sobre a cidade oficial, ou seja, apenas sobre a região urbana reconhecida pelo poder público. Concomitantemente, os dados que são levantados não levam em conta a produção da cidade não oficial, resultante da criação de alternativas inadequadas de moradias como favelas, cortiços, loteamentos irregulares (BUENO, 2007; MARICATO, 1996; ROLNIK, 1997). Mesmo os recentes governos que programaram fortes investimentos em programas sociais, não eliminaram nenhuma favela, que, ao contrário, se adensavam. Quando muito, proporcionaram ações superficiais como a instalação de um teleférico, ou a nova abordagem da segurança pública por meio das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), de resultados questionáveis. As questões fundamentais de integração social não se fizeram sentir.

Para Passos (2006), o conceito de sustentabilidade está intrínseco na ideia de que é necessário aceitar que as cidades são construídas, essencialmente, com o abatimento da natureza que, na maioria das vezes, não estão sujeitas a serem recompostas de forma satisfatórias, sendo exigido um ponto de equilíbrio que pondere os valores para harmonizar o meio ambiente construído com o meio ambiente natural.

A técnica urbanística também se modifica ao longo do tempo, para Choay, (2005), antigamente, as intervenções urbanísticas possuíam correntemente um caráter fragmentado. Tratava-se, normalmente, de resolver problemas particulares de circulação, defesa, higiene, entre outros. Os urbanistas contemporâneos esforçam-se, ao contrário, em resolver simultaneamente esses diversos problemas com uma visão de totalidade, de conjunto da cidade. Tais aspectos indicam uma nova e complexa concepção do urbanismo. É uma visão na qual os urbanistas praticam uma disciplina de síntese que se deve reportar a numerosas disciplinas de base: arquitetura, certamente, e também sociologia, economia, geografia, ecologia, história, dentre outras, sendo que a aplicação de seus projetos implica na tomada de medidas das mais variadas: administrativas, financeiras e jurídicas. Tais mutações ou evoluções do urbanismo seguiram-se ao surgimento de novos fenômenos e necessidades urbanas, provocando o desenvolvimento do Direito Urbanístico contemporâneo (SILVA, 2011).

3.3 Autonomia e Natureza Jurídica do Direito Urbanístico

O ordenamento jurídico que engloba o Direito Urbanístico ainda não formou um conjunto coerente e sistematizado de legislação. As inúmeras normas jurídicas estão dispersas

e guardam entre si conexões puramente materiais em função do objeto que resguarda (SILVA, 2011). Apesar de ser indiscutível a existência de abundantes normas distintas ao Direito Urbanístico na estrutura jurídica nacional, seu reconhecimento como ramo autônomo do Direito ainda não é pacífico entre os juristas nacionais. No entanto se passará ao aprofundamento da matéria para demonstrar a sua autonomia. Cabe, nesta condição, a realização de um tratamento sistêmico.

Em relação à autonomia do Direito Urbanístico, existem quatro correntes de entendimentos: a primeira e mais utilizada pelos doutrinadores é no sentido de que o Direito Urbanístico ainda é vinculado ao Direito Administrativo e Direito Econômico (GRAU 2005; SILVA, 2006); a segunda entende que houve uma evolução sendo que este capítulo se vinculou ao Direito Ambiental (FIORILLO, 2005 e MUKAY, 2001); a terceira entende o Direito Urbanístico como um ramo ainda em formação, utilizando a prudência para afirmar sua autonomia, pois é necessária mais maturidade para compor este ramo do Direito (SILVA, 2011), sendo matéria multidisciplinar; por fim, a quarta, e minoritária, defende que o Direito Urbanístico pode ter surgido primeiramente como capítulo do Direito Administrativo e do Direito Econômico e, em seguida, transferiu-se como ramo do Direito Ambiental, que dá origem ao ambiente construído; porém, com o avanço das necessidades fáticas da sociedade, a evolução de seus valores sociais e a criação de normas e de princípios próprios (REALE, 1998) acabaram por desenvolver a matéria e a transformaram em uma fonte autônoma do Direito.

A importância de reconhecer como ramo jurídico autônomo é no sentido de ser interpretado com diretrizes próprias, ter uma forma única, democrática e independente de outros ramos do Direito. Para Delgado (2013), a palavra autonomia vem do grego *auto-*, próprio, e *-nomia*, regra, sendo que no Direito deve ser compreendida como a peculiaridade atingida pelo ramo jurídico de ter enfoques, princípios, regras e condutas metodológicas próprias de estruturação e dinâmica.

Então, para interpretar que um ramo do Direito possui autonomia, é necessário ter alguns requisitos indispensáveis que Rocco (1921 apud DELGADO, 2013) sintetizou na tríade de requisitos necessários ao alcance de autonomia por certo ramo jurídico. Trata-se, de um lado, da existência, em seu interior, de um campo temático vasto e específico; de outro, a elaboração de teorias próprias ao mesmo ramo jurídico investigado; por fim, a observância de metodologia própria de construção e de reprodução da estrutura e da dinâmica desse ramo

jurídico enfocado. Delgado (2013) ainda acrescenta um quarto requisito que se perfaz na existência de perspectiva e de questionamentos específicos e próprios, em contraposição aos prevalecentes nos ramos próximos ou correlatos.

O Direito Urbanístico é composto pelo conjunto dos quatro requisitos atendendo integralmente as exigências para sua autonomia. O primeiro requisito se faz com um campo vasto e específico sobre o ramo do Direito desde a descoberta do país até o momento atual, no qual tudo se formou em relação aos entes federativos. O solo tem sua parcela de valor e disputas de poder; assim, tratar de assuntos relacionados ao Urbanismo que atualmente vigora é tratar das funções sociais da cidade (transporte público e mobilidade urbana, educação, moradia, saneamento, cultura, lazer, saúde, meio ambiente, entre outros), da propriedade privada e pública (uso e ocupação do solo, direito de vizinhança, interesse coletivo e privado, especulação imobiliária, latifúndios, reforma agrária, entre outros), de políticas públicas, gestão e planejamento urbano que demonstram a vastidão e a especificidade do tema. A participação popular nas tomadas de decisões públicas com efeitos no desenvolvimento local também é matéria estudada pelo Direito Urbanístico e a longa data (MOREIRA NETO, 1992 e MOREIRA 2005). Ainda, dentro dessa disciplina, existem os institutos como o da justiça social e o da qualidade de vida das pessoas, além de inúmeros outros assuntos que verificam a amplitude do Direito Urbanístico.

Em relação ao segundo requisito, é amplo o número de teorias específicas e distintas do ramo urbanístico. O tema específico começou a ser abordado na década de 1950 por Hely Lopes Meirelles e, até o presente momento, demonstra evolução. Ilustrativamente, discussões de planejamento urbano, uso e ocupação do solo, propriedade (intervenção pública sobre a propriedade privada) e participação popular nas tomadas de decisões públicas apontam um distanciamento dos outros ramos do Direito, principalmente o do Direito Administrativo e Financeiro bem como o do Direito Ambiental, o que o torna único.

O terceiro requisito se completa na existência de metodologias e de métodos próprios ao ramo jurídico específico. Neste aspecto, a própria Constituição Federal individualiza a disciplina de Direito Urbanístico em dois momentos: o primeiro, quando inseriu alguns dispositivos expressos a respeito das competências em matéria urbanística; o segundo, quando elenca um rol das competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I, BRASIL, 1988), além do fato de introduzir o capítulo especial sobre a política urbana (art. 182 e 183, BRASIL, 1988). Referidos artigos exigiam lei

infraconstitucional, ocorrida com a edição do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), trazendo em seu conteúdo os métodos e os princípios específicos da matéria como, por exemplo, os instrumentos normativos que o administrador público possui para intervir na propriedade privada, a participação popular nas decisões públicas como meio de desenvolvimento local, somando-se aos princípios específicos existentes.

O quarto e último requisito se destaca por incorporar as perspectivas e os questionamentos específicos e próprios em contraposição aos prevalentes nos ramos próximos ou correlatos. Enfoca, portanto, problemas afins a outros ramos tradicionais do Direito como o Direito Administrativo e o Direito Financeiro, assim como o Direito Ambiental e o Direito Civil, no entanto com roupagem mais moderna e dinâmica, sendo que assume o papel de agir de modo independente das regras já existentes, ou seja, o Direito Urbanístico se constrói com métodos próprios e leis específicas.

Delgado (2013) considera que o debate contemporâneo a ser realizado não deve versar sobre a autonomia do ramo jurídico e sim sobre o seu alcance, os limites da sua autonomia e os compatíveis critérios de integração deste ramo no conjunto do universo jurídico que, apesar de conquistar sua independência conceitual-jurídica, necessita ser incorporado pelas políticas públicas dentro de um programa integrado de gestão e que todos façam cumprir, intensificando a penetração do Direito na política urbana, conceito trazido por Amaral (1993) e Garcia (1999 *apud* CORREIA, 2012) como o fenômeno da juridicização da política urbana.

Assim, o Direito Urbanístico é ramo do Direito Público, pois a relação jurídica prioritária existente tem por finalidade regulamentar as atividades e a atuação do Estado para satisfação do interesse público, ou seja, o interesse tutelado é o bem coletivo, comum a todos. Com isso, a propriedade privada pode sofrer intervenções por meio de instrumentos normativos previstos em leis próprias para satisfazer o interesse coletivo.

Este é um intrigante ramo do Direito porque é composto por uma legislação que define o perfil urbanístico do direito de propriedade, ou seja, é o conjunto de preceitos que visa a moldar ou a estabelecer os contornos do direito de propriedade de modo que se estabeleça o equilíbrio entre os interesses públicos e privados (GUIMARÃES, 2010), alcançando-se, assim, sua função social. Por essa razão, o Direito Urbanístico se caracteriza por ser uma disciplina jurídica complexa, abrangendo desde a gestão urbanística (do conjunto de propriedades) até os limites urbanísticos da propriedade isoladamente considerada.

O Direito Administrativo, que ancorava o Urbanístico, passa por um processo no qual

não mais responde completamente as atuais demandas e particularidades que o Direito Urbanístico desenvolve e responde, sendo certo, entretanto, que este se revigora a cada surgimento de novas legislações, principalmente as leis gerais e os futuros códigos urbanísticos, da criação de órgãos públicos com finalidades específicas do urbanismo, além de estruturar seus princípios específicos para nortear a formação da sua autonomia que estará cada vez mais evidente. Lomba (1999) questiona se os sinais de “velhice” do Direito Administrativo não são mais que sinais de “nascimento” do Direito Urbanístico.

3.4 Princípios Constitucionais e Próprios do Direito Urbanísticos

Na visão de Bandeira de Mello (2005), um ramo do Direito pode ser considerado juridicamente autônomo quando é dotado de um conjunto de princípios e regras que lhe atribuem identidade e diferenciação dos demais ramos. Quando se analisa o Direito Urbanístico, esses princípios podem ser facilmente identificados, como apresentado neste capítulo.

Segundo Silva (2006, p. 63), "princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas." Informa, ainda, que os princípios podem estar "positivamente incorporados" por serem a base de normas jurídicas, o que os transformaria em "normas-princípios", constituindo-se, desta forma, os preceitos básicos da organização constitucional. Os princípios constitucionais estão previstos na Constituição Federal vigente (CORREIA, 2001). As normas são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhecem a pessoa ou a entidade, a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou de exigir ação ou abstenção de outrem, vinculam-se à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação (MORAES, 2012). Os princípios são como núcleos de condensações nos quais confluem valores e bens constitucionais (BANDEIRA DE MELO, 2005; BONAVIDES, 2006; GRAU 2005).

No Brasil, adota-se o conceito de positivismo do Direito, ou seja, é necessário positivizar, escrever, tornar expressa e válida a norma. Sistemas se contrapõem ao “jus naturalismo” no qual prevalecem as regras naturais, ou consuetudinárias, sem a necessidade de transcrevê-las ou positivá-las expressamente. Juntamente ao positivismo do Direito, a teoria de hierarquizar a norma, de Hans Kelsen, tornou o sistema jurídico mais transparente e aplicável. Com um sistema de pirâmide graficamente representada, conseguiu hierarquizar as normas e as leis, sendo que, no ápice da pirâmide do sistema jurídico, está a Constituição

Federal, logo abaixo, as leis complementares e ordinárias e, na sua base, as demais regulamentações. (AMARAL, 2001)

O sistema hierárquico de Kelsen foi estabelecido para que as regras jurídicas tivessem uma estrutura sólida de obediência e, com isso, se evitassem abusos de direito ou de dominação, trazendo a disciplina, o enrijecimento e a maior clareza no entendimento do ordenamento jurídico pátrio. Justifica-se, por isso, a importância de se pontuarem os princípios, as normas e as leis, trazidos por este ramo autônomo do Direito que, ainda que dispersos, estão conceitualmente interligados e por esta razão se faz este recorte, para torná-lo mais didático e hábil de ser operacionalizado.

3.4.1 Princípios da função social da propriedade e da função social da cidade

Os princípios da função social da propriedade e da função social das cidades, apesar de institutos diferentes, são dependentes e essenciais para o estudo do Direito Urbanístico. No art. 5º, XXIII, o primeiro integra os direitos fundamentais (BRASIL, 1988), sendo princípio que rege a ordem econômica, conforme art. 170, III (BRASIL, 1988) e, juntamente com a função social da cidade, formam o cerne da política urbana brasileira (art. 182, BRASIL, 1988). Com isso, o princípio da função social da propriedade e da cidade “constituem o núcleo central do Direito Urbanístico” (FALLA, 1978, p. 230).

Eles permitem a instrumentalização e a adequada ordenação da cidade. Possibilita a intervenção direta do Estado na propriedade particular, desde que respeitada a legalidade, tendo como norte o interesse soberano da coletividade em detrimento do interesse particular, princípio da primazia dos interesses. Segundo o Fórum Nacional da Reforma Urbana (BRASIL, 2012), a função social da propriedade e da cidade se constitui no uso socialmente justo do espaço urbano, visando à apropriação do território com base em parâmetros de justiça social (VIEIRA et al., 2013).

A Constituição Federal está ordenada de maneira que reconhece o Município como ente da federação e desarticula o princípio da função social da propriedade para o título dos direitos e garantias individuais, nomeadamente para o capítulo que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, BRASIL, 1988).

Assim, para Saule Junior (1997) a função social da propriedade é concretizada ou realizada quando a solo é ocupado pela sua destinação, ou seja, quando for edificado para moradia, comércio ou indústria, inibindo ou dificultando a especulação imobiliária que cria

vazios urbanos e embaraça o desenvolvimento local, pois força o poder público a criar bairros afastados e, com isso, gera o *apartheid* social. No ambiente rural, o solo deve ser utilizado para plantio, pastagem, agricultura, mineração, turismo, entre outras, cumprindo, assim, igualmente uma função social.

Para combater a problemática da especulação imobiliária, o legislador se empenhou em tornar efetiva a função social da propriedade e criou a função social da cidade, restando claro nos capítulos da Política Urbana como da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (Capítulos II e III do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, BRASIL, 1988). Imputou a real responsabilidade a quem deve cumprir a função social (art. 182, BRASIL, 1988) que compete ao Município fazer cumprir a função social da propriedade urbana e cabe à União fazer cumprir a função social da propriedade rural (art. 184, BRASIL, 1988).

O planejamento, exigido para a elaboração do Plano Diretor, no início, se mostrou um relevante instrumento de direcionamento dos rumos da cidade que apontou ser importante nos centros urbanos, fortalecido com a definição de que o cumprimento da função social da propriedade e da cidade se dará com o atendimento das condições nele estabelecidas, fato que transferiu ao município por meio dos artigos 5º, 6º, 7º e 8º (BRASIL, 2001; MEDAUAR; ALMEIDA, 2004), o encargo de planejar as funções da propriedade e da cidade, ou seja, teve sua abordagem ampliada e atualizada.

3.4.2 Princípio da gestão democrática

O princípio reforça o caráter democrático da chamada “Constituição Cidadã”, confirmado no período pós-ditadura. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) incorporou o preceito constitucional e criou a gestão democrática da cidade que deve ser pautada pela substancial e efetiva participação popular nas tomadas de decisões em relação às discussões públicas, como o Plano Diretor Municipal, a inclusão dos Conselhos, seja Municipal, Estadual ou Federal, sempre utilizando metodologia adequada na qual os cidadãos participem de forma direta, tanto do planejamento quanto das decisões públicas (MUNIZ; FERREIRA; MIGLIORINI, 2008; SAULE JR. e ROLNIK, 2002).

A democracia participativa tem seu surgimento no século passado, durante a década de 1960, aparecendo, segundo Held (1987, p. 230), como um contra modelo da esquerda à “democracia legal” da direita (democracia deliberativa). Avritzer e Santos (2005) incluem que

os casos de democracia participativa se iniciam por uma tentativa de disputa de determinadas práticas políticas, assim sendo uma ampliação da participação social e da incorporação de novos atores comunitários e temas à prática política.

Outra forma de proporcionar a gestão democrática das cidades é por meio de representação. Para Gugliano (2007), pode ocorrer na forma de representatividade difusa, coletiva ou individual, homogênea, seja por meio de grupo, de classes, entre outros e também com a tradicional representação política por intermédio dos vereadores e dos deputados (Estadual ou Federal).

Muitos estudos sobre os planos diretores alertam para a delicada situação dos processos participativos (BUENO, 2007; SILVA, 2011; VILLAÇA, 2005). O importante é que o planejamento das cidades passe a ocorrer de forma que inclua o cidadão, seja de forma direta individualmente, ou sendo representado na forma de Conselhos, ou ainda em compartilhamento.

Trata-se de um novo modelo de gestão pública que deve incluir as pessoas a participar das tomadas de decisões Soares (1998), entende que este novo modelo pode interferir diretamente nas cidades sociais e não econômicas.

3.4.3 Princípio da cidade sustentável e da harmonização dos ambientes naturais com os construídos

Estes princípios representam mais uma inovação do Direito Urbanístico, o que lhes garante espaço para ampla discussão, seja doutrinária e/ou prática; portanto, notabiliza-se por ser um ramo público suficiente e capaz de seguir independente dos demais.

Conceitualmente o princípio da sustentabilidade está localizado no artigo 2º, I do Estatuto da Cidade quando retrata o direito à cidade sustentável, como garantidor do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, à saúde, à educação para as presentes e as futuras gerações, devendo harmonizar o ambiente natural com o ambiente construído.

Soma-se a este o Princípio da Harmonização dos Ambientes Naturais com o Construído podendo ter por base o artigo 2º, IV ao VIII do Estatuto da Cidade, onde se estimula a promoção de um planejamento que desenvolve as cidades com a correta distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e a corrigir as distorções do crescimento urbano e

seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, além de integrar a sociedade que ali vive e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência.

Este princípio remete, em seu conteúdo, uma gama de discussões tais como as de: Economia e Meio Ambiente; crise dos sistemas econômicos, sociais, produtivos; como harmonizar um sistema exploratório neoliberal com o meio ambiente; como atingir a sustentabilidade municipal e regional; como desenvolver harmonia entre o ambiente construído e o ambiente natural; dentre inúmeras outras.

Certo é que os direitos elencados no art. 2º, I da Lei n. 10.257/01, são pressupostos para a realização do Direito à Cidade, mas não lhe exaure, havendo inegavelmente outros componentes, isto porque a finalidade da cidade é garantir o máximo bem-estar aos seus habitantes e, sobretudo, dignidade da vida humana. Não menos importante é a gestão democrática, que permite o exercício da plena cidadania na reconstrução da urbe e, bem assim, o cuidado com o meio ambiente equilibrado, essencial à vida humana. Assim é que a cidade cumprirá de fato sua função social.

3.4.4 Princípio da dignidade da pessoa humana, da igualdade, do planejamento urbano

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana encontra previsão na Constituição Federal no art. 1º, III (BRASIL, 1988). Centra-se no ser humano, que deverá ser respeitado pelo simples fato de sua condição de humano, devendo-se garantir não somente a vida, mas a vida com dignidade. (SARLET, 2001)

O Direito Urbanístico, uma vez voltado ao desenvolvimento das técnicas de ordenação dos territórios e da utilização social da propriedade, evidencia-se como ciência muito relevante para a consolidação do direito à dignidade da pessoa humana e da igualdade, o que pode ser atingido com o planejamento urbano adequado. Para Nunes, (2009), não existe dignidade para o ser humano sem que o espaço onde vive não esteja devidamente ordenado ou planejado; sem moradia ou em condições de habitações de baixa qualidade; sem instrumentos urbanos que garantam a mobilidade, o lazer, a cultura, a informação, o direito de participar, o trabalho, entre outros meios que incluam o indivíduo na sociedade. O espaço físico da cidade é, como dito, um dos meios para a promoção da dignidade da pessoa humana.

Somando-se à dignidade, o Direito Urbanístico se funda no princípio da igualdade do cidadão conforme Constituição, no art. 5º, *caput* (BRASIL, 1988), sendo um direito

fundamental do cidadão. Com isso, se a Administração Pública estiver estritamente comprometida com o princípio da igualdade, esta união deve ser externada por meio da elaboração e da aprovação de planos que estabeleçam regras que respeitem a ocupação, o uso e a transformação do solo urbano e rural. Todo cidadão tem assegurado, em uma base igualitária, o acesso à cidade (BOEIRA, 2003).

Considerando a vinculação da Administração Pública ao princípio da igualdade, esta deve se traduzir na elaboração e na aprovação de planos conducentes ao instrumento maior que é o Plano Diretor Municipal, (SANTOS JR e MONTANDON, 2011) que estabelece regras que respeitem a ocupação, o uso e a transformação do solo urbano ou rural, e mais toda a contextualização, a estruturação, a instrumentalização e a operacionalização, sob as perspectivas estrategicamente propostas, deliberadas e assumidas, de forma integrada e integradora, para o atingimento de resultados tangíveis e intangíveis, adotados na forma de objetivos gerais e específicos e de metas, segundo Kaplan e Norton (2000).

3.4.5 Princípio de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

Pelo caráter de interdependência operacional entre o Direito Administrativo e o Direito Urbanístico, é importante destacar o artigo 37 (BRASIL, 1988) que traz à tona os princípios basilares da administração pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Em linhas gerais, estes conceitos significam que o ato administrativo, e agora urbanístico, tem de cumprir a legalidade, ou seja, é necessário ter previsão legal para se realizar. A impessoalidade ocorre no sentido do administrador não tirar proveito próprio, pessoal por meio do uso da máquina administrativa. A moralidade se faz na atuação do administrador que deve atender aos ditames de uma conduta ética, honesta, de boa fé, sempre atendendo aos princípios morais da sociedade que o empossou, o conceito é do bom administrador. Publicidade obriga que todos os atos administrativos sejam publicados, informando a população. Eficiência deve haver uma vez que os recursos devem ser geridos de forma eficiente sem desperdícios, o máximo de recurso com o mínimo custo (MEIRELLES, 2007; SILVA, 2006). Mais ainda, cabe acrescer a Eficácia na obtenção dos resultados, ou seja, a ação administrativa, tomada a tempo, com qualidade e com recursos disponíveis atingem totalmente seus propósitos e, por isso, pode ser percebido pela população como uma solução às suas efetivas demandas sociais.

É notório que tais princípios devem ser usados na gestão pública e por afinidade ao Direito Urbanístico, que os recepciona. (RABELO, 2006)

4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E LIMITES DE CONTINGÊNCIA

Este capítulo apresenta o resultado de revisão bibliográfica sobre as manifestações efetivas da representação popular sob o regime democrático vigente no Brasil, incipiente, e por que não, precário, percebido a partir dos ambientes municipais. Complementarmente aos capítulos anteriores, tenta demonstrar o desequilíbrio entre o poder constituído, suportado por interesses econômicos fortemente concentrados, e a precária formação política de grande contingente populacional, alienante e, também, convenientemente distante; tendem a perpetuar o conceito deformante e prevalente de democracia.

Tomando-se como referencial a contextualização da formação político-jurídica nacional, com foco objetivamente estabelecido no planejamento urbano e nas políticas públicas municipais, pela sua importância na qualidade de vida e no direito urbanístico, torna-se possível, dada a proximidade do cidadão com os membros do poder constituído, avaliarem-se as possibilidades e as práticas da representatividade, os limites e a efetividade contributiva de sua participação. Levantou-se a necessidade de se identificarem e de se estabelecerem limites e, nesta tese, entendendo-se limites no sentido de competência ou alcance que as decisões coletivas podem atingir ou extrapolar, ou seja, sob que circunstâncias as decisões populares ou as manifestações hegemônicas de determinados grupos de interesse podem validar ou derrubar um estudo técnico, por exemplo, em detrimento de interesses humanitários de ordem superior como a sustentabilidade social e ambiental ou o patrimônio cultural, histórico ou artístico. (REZENDE, 2006)

Trata-se de um tema complexo, uma questão fulcral, a ser colocada em discussão diante dos desequilíbrios de representatividade sob a possibilidade iminente de ocorrerem graves manipulações. O levantamento do conhecimento disponível ao estado da arte, como se propõe neste estudo, objetiva oferecer um melhor entendimento sobre este complexo assunto e apresentar contribuições para o adequado encaminhamento da intrincada questão da representatividade democrática em um ambiente político que se mostra inquieto.

4.1. Fundamentos legais da Gestão Democrática.

Etimologicamente, a palavra *democracia* possui origem grega, partindo dos radicais *demo-* (povo) e *-cracia* (poder), o que, conforme a formação da palavra, significa poder do povo, com base na soberania popular, na liberdade de escolha de seus governantes, na

equilibrada divisão de poderes e no exercício de controle sobre os atos das autoridades constituídas, o que quer dizer, pelo menos em tese, que os cidadãos têm a garantia de participar direta ou indiretamente, por meio de representantes políticos do processo decisório nas esferas: Federal, Estaduais e Municipais, eleitos por meio do sufrágio universal (voto). Faz-se importante ressaltar que os políticos são cidadãos comuns que, por vontade própria, com ímpeto de liderança, altruísmo ou por vocação, se apresentam para representar os interesses de uma parcela da população, ou seja, para servirem no decorrer de seus respectivos mandatos. (COLENCI; OLIVEIRA, 2016)

Conforme abundante debate e argumentações, o Estado brasileiro é constituído sob a égide da democracia e, por isso, reluz o princípio da soberania popular. Tal princípio desemboca no parágrafo único, do art. 1º da Constituição Federal¹⁵, promulgada em 1988, (BRASIL, 1988), sendo que todo poder emana do povo e é exercido por este, diretamente ou por meio de seus representantes em seu próprio proveito (MORAES, 2012).

A forma de governo do Estado Brasileiro é republicana, o que pressupõe a característica de um governo temporário, de quatro em quatro anos, e de cidadão eleito, sendo que a participação popular de forma direta no desenvolvimento dos atos do governo e de suas decisões ultrapassa as fronteiras do formato republicano, o que empodera o povo a participar e a reluzir o princípio da soberania popular (MOREIRA, 2005; NOVELINO, 2011; SILVA, 2011).

O município também obedece a esta sistemática democrática e à forma republicana de governo e, por isso, para legitimar os atos dos governantes, deve existir a participação do povo no exercício do poder. Bonavides (2003, p. 345) esclarece que a democracia direta não tem a rigidez imediatista do modelo Ateniense, ou de qualquer forma do modelo misto, conhecida como democracia semidireta, “a versão moderna ou contemporânea, é qualificada pela suprema voz e presença do povo soberano em todas as questões vitais da ação governativa”.

Para Bonavides (2003, p. 345), “governar é legislar; governo é legislativo; governa quem legisla. Em se tratando, porém, de democracia, há que atender a este requisito

¹⁵ Art. 1º da CF/88 - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

fundamental: legisla quem tem legitimidade. E, legitimidade quem tem é o povo”.

Assim, o princípio da gestão democrática da cidade tem seu fundamento nuclear no princípio da soberania popular, ratificado no art. 1º da Carta Magna e, portanto, o povo é a fonte do poder e pode exercê-lo direta ou indiretamente (MOREIRA, 2005).

Constitucionalmente, ainda o art. 14 da Carta Magna (BRASIL, 1988) acrescenta como fundamento para a democracia participativa no Município e permite a gestão democrática da cidade, a saber: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.”

Somando-se ao parágrafo único do artigo 1º e o art. 14 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) podem ser citados para fundamentar a gestão democrática da cidade os artigos da Carta Maior adiante expostos:

Art. 31, § 3º determina a transparência das contas do município, obrigando-o a deixarem a disposição dos contribuintes;
 Art. 37, § 3º e incisos, especifica que a lei infraconstitucional disciplinará a participação do usuário na administração pública direta e indireta, no que se refere aos serviços locais de competência do Município;
 Art. 74, § 2º dispõe que qualquer cidadão, partido político, associação e sindicato podem denunciar irregularidades, na forma da lei, ao Tribunal de Contas, sendo que o art. 75 estende o entendimento ao Município;
 Art. 206, VI estabelece a gestão democrática do ensino público;
 Art. 216, § 1º conclama o apoio da comunidade para auxiliar na proteção e promoção do patrimônio cultural brasileiro, nos conjuntos urbanos de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (BRASIL, 1988)

Chama a atenção o fato de a Constituição Federal de 1988 ser nominada de Constituição Cidadã por promover a participação dos cidadãos na formação e na condução do estado. É uma situação ainda para ser melhor definida uma vez que, dependendo das circunstâncias, poderá ocorrer maior, menor ou nenhuma participação popular no encaminhamento das demandas sociais e na condução das decisões que, de alguma forma, irão interferir em sua vida (COLENCI e OLIVEIRA, 2016).

Em legislação infraconstitucional, que é esparsa, os fundamentos da gestão democrática da cidade encontram arrimo primeiramente pela Lei Complementar nº 101/2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (Lei de responsabilidade fiscal), garantindo no art. 48, parágrafo único, e no art.49, *caput*, transparência da gestão fiscal incentivando a participação popular.

A Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001), que se autodenomina Estatuto da Cidade, em

suma, estabelece diretrizes gerais da política urbana e regulamenta a gestão democrática da cidade, principalmente no seu artigo 2º, II que estabelece a gestão democrática como diretriz geral, tornando-a obrigatória e estabelece também os meios da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade, editado pela Lei n.º 10.257/2001 (BRASIL, 2001), possui linguagem simples, revestindo-se de auto explicação. Nele está disposto o regramento da gestão democrática da cidade, especialmente no seu capítulo IV, além dos artigos 2º, incisos II e XIII; 4º, inciso III, alínea *f* e § 3º; 32, § 1º; 37, parágrafo único; 40, §4º e incisos I a III; 43, incisos I a IV; 44 e 45.

Da leitura dos artigos acima mencionados tem-se a gestão democrática como diretriz geral de maneira que a democracia participativa no município torna-se obrigatória, decorrendo a determinação de audiência pública nos processos de implantação de empreendimentos ou de atividades que possam afetar negativamente o meio ambiente, o conforto ou a segurança da população.

Do referido texto, também se extrai gestão orçamentária participativa, controle social sobre as políticas urbanas que necessitem de dispêndios dos recursos públicos; publicidade do Estudo de Impacto de Vizinhança por qualquer pessoa interessada; realização de audiências públicas e debates com a população, associações de vários segmentos, além do acesso e da publicidade na formação do plano diretor, entre outras inúmeras maneiras de participação popular.

O exercício da democracia participativa no município é cogente uma vez que obriga a todos, inclusive o Poder Público, que deve limitar-se às disposições legais previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade, além da possibilidade de responsabilização do agente público que deixar de observar os diplomas legais referidos por improbidade administrativa e crime de responsabilidade, conforme o art. 73 da Lei Complementar n.º 101/2000 (BRASIL, 2000), e o art. 52 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

4.1.2 Conceito de gestão democrática na cidade

Aduz Ugarte (2004, p.2) o pensamento crítico da democracia, em especial sobre a ideia que retrata a participação popular em frações, ao indagar: “que participação e para qual democracia?”; afirma que é um conceito controvertido e muito amplo ao debate. Isto porque,

se o cidadão precisa participar de um sistema democrático, monárquico ou aristocrático, este se apresenta limitado a participar, compelido que é, de uma circunstância de tarefas pré-definidas, fato que implicitamente restringiria sua livre participação. Citando Aristóteles, Hegel, Rousseau, Montesquieu, Locke, Kelsen, Habermas, entre outros pensadores consagrados, Bobbio (1998) criticamente afirma que se constitui apenas de uma parte da verdade apresentar-se democracia como forma de governo da qual os cidadãos participam, sendo preciso entender mais detalhadamente: *quem* são os cidadãos, de *qual* participação se trata e *quais* são as formas possíveis desta participação. Chambers e Salisbury (1966) trazem à discussão os problemas e as perspectivas atuais da democracia, destacando o distanciamento que se constata entre a teoria e a prática corrente dos procedimentos sob este regime.

Entendendo este conceito, se é que ele se fecha em um entendimento, apesar do período contemporâneo ocidental utilizar exaustivamente o termo *democracia* para definir a sua forma palatável de governo, existem diferentes configurações para exercê-la. De modo geral, os sistemas democráticos que se verificam nos países ocidentais que o adotam apresentam diferenciações sensíveis em suas formas de governar. Para Canotilho (1994), entretanto, eles buscam algo em comum que é a formação de um estado soberano com a concepção do seu povo absorver e imbuir-se do conceito de cidadania, e este conceito corresponde à validação e à efetividade dos direitos humanos fundamentais. Nisto reside a essência do conceito, entendendo-se por democrático um país que respeita e faz respeitarem-se os direitos fundamentais.

Existem, como dito, diversos formatos de democracia sendo estes um atrativo objeto de atenção de inúmeros estudiosos contemporâneos principalmente nas áreas das ciências políticas, sociais e do direito. Os pesquisadores que lideram as discussões afirmam que o sistema democrático representativo está em crise por se apresentar inconcluso, sendo este o desenvolvimento do texto a seguir. Ainda, serão apresentados criticamente, no presente capítulo, os elementos que permitem caracterizar as três principais formas adotadas indistintamente no Brasil de modo a ensejar o estabelecimento de uma correlação temporal entre elas, quais sejam: Democracia Direta (Participativa), Democracia Indireta (Representativa) e Democracia Semidireta (Deliberativa). Feito este levantamento, avança-se na questão: a democracia direta possui limites quando da sua atuação e quais são eles? Pressupõe-se que esta possibilidade de ocorrência pode contrapor-se às imposições de ordem superior e das premissas interpostas imperativamente pelas abordagens da ciência, da

tecnologia, do empirismo e da experiência, do planejamento político, das imposições ambientais existentes, ou seja, discutir-se-á se a decisão circunstancial e extemporânea de interesse coletivo, sob pressões diversas, ainda que, sem consistência argumentativa justificável, pode e deve ultrapassar os limites de algo que comprovadamente se mostre prejudicial, ao longo do tempo, seja ao ambiente construído, natural, cultural ou profissional. Também, discutir-se-á se o conceito de participação possui imbricamento em seus limites com outros conceitos que afetam diretamente a plena cidadania como: legalidade, equidade, equilíbrio social, liberdade, fatores que aparentemente estão correlacionados, mas que nem sempre guardam entre si uma integração harmônica.

Por seu turno, a gestão democrática da cidade versa sobre a dinâmica democrática da participação popular no governo municipal. Assim, pressupõe uma participação direta e pessoal do povo individualmente ou de forma compartilhada na realização dos atos do governo municipal. Portanto é neste palco municipal que se vislumbra a materialização do princípio da soberania popular, pois o povo integra a formação dos atos e as decisões do Governo da Cidade (MOREIRA, 2005).

Oliveira (2002, p.109) explica que o gestor da coisa pública necessita ouvir a comunidade e ser sensível as suas necessidades, oferecendo mecanismos para viabilizá-las, não só para auxílio nas decisões mas também como forma de administração. A dinâmica democrática de hoje em dia não é vista somente com o governo da maioria, pois, se assim fosse, bastaria ocorrerem as eleições. Porém é muito mais do que isso. Assim,

É a manutenção das regras do jogo É o respeito às minorias. É a participação na tomada de decisões. É uma interação perfeita entre o eleito e os eleitores. É o intersubjetivismo de ações e reações como forma de sentir o pulsar da coletividade, e a tomada de decisões passa a ser um processo complexo. (Oliveira, 2002, p.109).

Isto culmina diretamente na qualidade de vida das pessoas e na manutenção do bem comum; se o processo é integrador, onde a população participa da tomada de decisões, os resultados quanto à melhoria podem ocorrer.

4.2 Problemas Jurídicos e Políticos sobre a Participação Popular

Uma análise utilitarista do conceito de participação popular no processo de tomada de decisões públicas torna-se tarefa de difícil consumação. Participar, em sentido *lato*, significa intervir num processo decisório qualquer (DUARTE, 1996; MORÓN, 1980).

Modesto (1995) explana que a questão da participação, no âmbito do direito público, vincula-se estritamente na realização e no controle das funções estatais e na própria elaboração do direito positivo. Nesta seara, Kelsen (1990, p. 91) define, mais particularmente, que os direitos políticos são "as possibilidades abertas ao cidadão de participar do governo, da formação da 'vontade' geral. Livre da metáfora, isso significa que o cidadão pode participar da criação da ordem jurídica."

Assim, o sistema positivista implantado após a Constituição Federal (BRASIL, 1988) em um conceito mais abrangente permite a cada cidadão votar e ser votado, o que supostamente transpassa a ideia de que qualquer cidadão pode participar do processo político nacional e, por conseguinte, participar da administração pública (DAHL, 1971; SCHUMPETER, 1984). No entanto a participação popular no âmbito da administração pública deve ser entendida, em sentido amplo, como qualquer forma de interferência de terceiros (aquele que não responde diretamente) na efetivação da função administrativa do Estado e, em sentido mais restrito, versa sobre a intervenção no processo de efetivação da função administrativa do Estado, executada em benefício do interesse coletivo, diretamente pelo cidadão ou por representantes de grupos sociais legitimados para agir em nome de seus representados (SEELE; PERUZZOTI, 2009), quanto à possibilidade de concebê-la de forma ampliada a partir de novos canais de participação política exemplificados em inovações democráticas (MANSBRIDGE, 1983; PATEMAN, 1970; URBINATI, 2006).

Reside aqui, conforme exposto, uma ponderação quanto ao sentido de se estabelecerem limites e de se restringir a participação direta, por entender que esta não pode ser considerada toda e qualquer interferência de terceiros no curso da função pública, mesmo porque algumas questões não poderão ser respondidas pela opinião popular, muitas vezes carregada de subjetividade, e sim por questões técnicas, por imposições legais (a própria lei), por procedimentos da própria gestão administrativa, por força política, entre outras ações que poderão se contrapor diretamente à possibilidade de participação direta.

Impõe-se, desse modo, a necessidade de se estabelecerem critérios de qualificação das partes. Há que se melhor entender o que seja participação popular com o fito de se poder distinguir e qualificar, por exemplo, a participação segundo as atividades forçadas

compulsórias, como a obrigatoriedade do voto ou da prestação de serviço militar; também deve ser diferenciada atuação daqueles servidores públicos que prestam concurso para adentrar a carreira pública. Chauí (1993) chama a atenção para a necessidade do exercício de outra democracia, mais autêntica e abrangente, que passe pela afirmação e criação de direitos, por meio da construção dos sujeitos sociopolíticos por sua própria ação, ultrapassando o sentido restrito da cidadania, dando voz e voto ao cidadão. Da mesma forma, é importante distinguir e estabelecer distinção daqueles que utilizam os remédios constitucionais como recorrência, que lançam mão dos institutos constitucionais exigindo legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência da gestão da coisa pública com a intenção não declarada de obterem o envolvimento e a participação, mais como garantia do prestígio de sua liderança individual.

Em sentido amplo, a participação denominada *uti cives* é aquela em que o agente privado, sem vínculo jurídico com o Poder Público e com interesse coletivo, intervém na evolução de funções estatais.

Segundo Modesto (2005), pode-se dividir a participação popular em dois grandes grupos. A primeira forma é a subjetiva por se relacionar à tutela de interesses individuais dos agentes que tomam parte da decisão administrativa, espécie trazida pelo Estado Liberal de Direito, mas que efetivamente não realizam, de fato, a participação popular, pois se busca na administração pública o interesse individual, corrente trazida por Brito (1992), que enquadra como forma de “controle social da administração” e não de participação. A segunda corrente é a participação cidadã em sentido estrito, é a forma de participação objetiva, semidireta ou direta do povo na condução da função administrativa do Estado. Trata-se de uma evolução política. Mais ainda, Brito (1992) traz como exemplos: a participação do cidadão na composição do Conselho de Contribuintes; a possibilidade de se oferecerem denúncias de irregularidades ou de abuso de poder mediante representação; a participação em conselhos deliberativos (municipais, estaduais ou federais), onde são debatidos temas de interesse geral, a participação em audiências públicas, as reclamações relativas à qualidade e à efetividade de prestação dos serviços públicos, entre outras formas, junto à ouvidoria ou à mídia.

O tema torna-se crescente no âmbito global e nacional, no aprofundamento teórico sobre a mecânica da participação popular tendo como base as inúmeras chaves teóricas e com metodologias e objetos de estudo distintos (AVRITZER, 2009; AVRITZER; SOUZA, 2013; FUNG; WRIGHT, 2003; GEISSEL; NEWTON, 2012; MANSBRIDGE; PARKINSON,

2012; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; SEELE; PERUZZOTI, 2009; SMITH, 2009, GUTMANN, 2004). Porém pouco se produziu academicamente com o objetivo de se permitir materializar um modelo específico para tornar viável a participação popular. Reflexões com este último objetivo podem tornar-se elementos centrais para a compreensão da diversidade dessas inovações e dar sentido à efetiva participação contributivamente. De fato, percebe-se que a democracia representativa se demonstra frágil no sentido de legitimar a ordem jurídica e as políticas públicas. Pela crise democrática existente, de modo geral e especialmente no caso brasileiro, faz-se necessário que a democracia representativa ceda espaço à democracia participativa, na qual os cidadãos venham a atuar diretamente, interferindo nas tomadas de decisões, entendendo-se ser esta a condição única de se equilibrarem os interesses e como mecanismo apto para elevar o nível das decisões para o sentido mais puro de política (DINIZ, 1978). Entretanto, para que essa participação seja faticamente viável, é preciso que haja conscientização e comprometimento dos cidadãos para tal participação (PARÉS; CASTELLÀ, 2008). Certo é que não pode ocorrer somente no âmbito da Administração Pública em um sistema de tomada de decisões, unilateral, *top down*, ou seja, um sistema em que as decisões públicas, inclusive da escolha dos elementos participantes e do modo de se participar, venham de cima para baixo, do comando do executivo para a sociedade.

Sabe-se que o apoio institucional, a reflexão simples, a aceitação das vantagens do instituto da participação podem refletir o entusiasmo da vontade da mesma forma com que podem ofuscar a clareza da razão. São inúmeras as eloquências do discurso; no entanto são despojadas as ações decorrentes que realmente sistematizem e operacionalizem a participação popular; falta um elo no abismo estabelecido entre a vontade de institucionalizar e a real participação popular para as decisões (PARÉS; CASTELLÀ 2008).

Assim, diante da complexidade existente na questão da participação popular de forma direta, é de relevante importância refletir sobre as formas básicas de participação e os instrumentos processuais aptos a esta efetivação bem como a utilização de mecanismos fora da legislação que auxiliam a participação (NOGUEIRA, 1997).

A participação popular deve coexistir em outros setores do Estado, pois se revela numa questão eminentemente política de acordo com o grau de desenvolvimento e de efetivação da democracia na sociedade. Também não se pode restringir a participação popular meramente a uma questão jurídica, pois o equipamento jurídico que se pode implementar não introduzirá ao cidadão a cultura participativa; não parte da lei o espírito participativo do

cidadão. O que pode ocorrer é uma situação inversa em que a formulação de lei dificulte a participação por criar mecanismos de acomodação e/ou neutralização dos cidadãos (MODESTO, 2007).

Refletindo sobre a dogmática jurídica, esta seria um instrumento de auxílio na participação popular, concretamente, ao especificar e ao criticar os instrumentos já existentes, desde que permeada pelas necessidades concretas da sociedade e dos cidadãos, deixando de lado os discursos ideológicos inoperantes, demagogos, utópicos, distantes da realidade. Se o discurso jurídico não assumir este papel, contribuirá e muito para a formação e o aumento do grau de participação existente. Cabe, diante da complexidade existente no universo jurídico, social, político, econômico, tecnocrático, entre outros, a formação de uma sociedade apta a participar efetivamente das discussões públicas tornando o processo democrático uma realidade, tornando-o aquilo que se propôs a ser de fato.

O objetivo deste capítulo é oferecer melhor entendimento para se galgar esse passo no que diz respeito à realidade brasileira. Partindo de um estudo amplo para o caso concreto, desvendar-se-á a relação entre Estado e sociedade civil no tema participação política e, com isso, será analisado e proposto um método mais adequado para a participação popular na realização de um Planejamento Urbano, a ser confrontado com os procedimentos adotados na revisão do plano diretor da cidade de São Carlos – SP. A revisão bibliográfica das inúmeras possibilidades disponibilizadas, de inserção de conceitos, de teorias e de práticas da administração corporativa e das tecnologias de informações e de comunicação, conforme estabelecido no New Public Management (NPM); a cultura prevalente do grupo gestor e os procedimentos adotados na chamada Revisão do Plano Diretor, de 2016 em São Carlos – SP, revelam um enorme *gap* na gestão municipal, como se apresenta a seguir.

Nesse sentido, avança-se, metodologicamente, na revisão bibliográfica, composta da busca por referências teóricas e aplicadas juntamente com o levantamento de documentos públicos como o Processo Administrativo nº13.691/2005 de revisão do Plano Diretor de São Carlos, dedicado a pensar na estrutura formada para a participação com a constituição democrática e da relação entre Estado e sociedade no contexto local. Para isso, o capítulo está dividido em: tipologia da participação na administração pública; procedimentos, tipos e instrumentos de participação; limites para participação popular direta; contingenciamento da participação cidadã; como ocorreu a revisão do plano diretor na cidade de São Carlos e quais

as possíveis alternativas para solucionar o caso. A análise comparativa do arcabouço teórico-prático com a efetividade de sua aplicação permitirá novas proposições.

4.3 Tipologia da Participação na Administração Pública

Conforme Modesto (2005), a participação popular apresenta-se sob formas diversificadas, heterogêneas, que cabe circunstanciar a breves trechos evitando-se, porém, simplificações excessivamente redutoras do tema. Para ele, a participação popular pode ser:

- quanto à eficácia de sua ação:
 - vinculante;
 - decisória (ex. co-gestão);
 - condicionadora (ex. conselhos administrativos, que limitam discricionariedade da autoridade superior, exigindo motivação extensa em pronunciamentos divergentes);
 - não vinculante (ex. conselhos meramente consultivos).
- quanto à matéria e à estrutura de sua intervenção:
 - consultiva;
 - individual (ex. colaboração especializada);
 - colegial (ex. conselhos consultivos);
 - coletiva (ex. audiências públicas);
 - executiva;
 - co-gestão (ex. conselho de gestão);
 - autônoma (ex. organizações sociais, ONGs, entidades de utilidade pública).

Já O'Donnell (2007) destaca que o papel dos agentes participativos do processo de tomada de decisões (*stakeholders*) pode ser individual ou compartilhado (*stakeholderships*), sendo esta segunda forma mais produtiva em função da sinergia que proporciona entre os componentes de um grupo representativo.

Existem inúmeros critérios para classificar as formas de participação. Ferrier (1974) considera três modalidades, que correspondem a três tipos diferentes de democracia:

- a) a participação que ele chama de ideológica, porque o indivíduo sabe que colabora para eleger uma pessoa que irá atuar junto aos Poderes Públicos; é uma participação mediata, porque há um eleito entre o administrado e a Administração Pública;
- b) a participação psicológica, comum nas pequenas comunidades, em que ainda há um eleito entre a Administração e o particular, mas é maior a proximidade entre ambos, tendo o administrado maior poder de influenciar as decisões governamentais; por isso mesmo se diz que a descentralização de atribuições para os entes locais é um dado essencial para a democracia;
- c) a participação direta, em que não há um eleito entre a Administração e o administrado. Esta é a que mais interessa ao tema específico deste trabalho, do qual serão excluídas as formas de participação popular no processo legislativo (veto

popular, iniciativa popular, etc) porque só interessam aqui as formas de participação na Administração Pública.

Di Pietro (1993, p. 134-138), utilizando a teoria de Ferriello (1974) por sua vez, sugere uma classificação dicotômica, com evidentes méritos didáticos:

- a) participação direta: a realizada sem a presença de intermediários eleitos; exemplifica com o direito de ser ouvido e a enquete (consulta à opinião pública sobre assunto de interesse geral);
- b) participação indireta: a realizada por meio de intermediários, eleitos ou indicados; exemplifica com a participação popular em órgão de consulta, a participação popular em órgão de decisão, a participação por meio do *ombudsman* e a participação por via do Poder Judiciário.

Para Enterría (1998, p. 82-93), a classificação das formas de participação na administração pública é vista de outra forma, como expressa a seguir:

- a) participação orgânica: inserção dos cidadãos, enquanto tais (não como funcionários ou políticos), em órgãos da estrutura do poder Público; ex. as corporações públicas; administração não corporativa; técnicas de representação de interesses e técnica de colaboração de especialistas.
- b) participação funcional: atuação cidadã fora do aparato administrativo, mas em atividades materialmente públicas, com o auxílio ou concordância da Administração; ex. consultas públicas; denúncias; exercício de ações populares; petições e propostas;
- c) participação cooperativa: atuação do cidadão como sujeito privado, sem exercer função materialmente pública, mas em atividades de interesse geral, com apoio do Poder Público. Ex. atividades de entidades de utilidade pública, entre outras.

Portanto, com esta ordenação dos tipos de participação popular na administração pública é possível estruturar os inúmeros instrumentos, os diversos tipos e procedimentos existentes sobre a temática da participação, com o intuito de aplicá-la no planejamento urbano.

4.4 Procedimento, Tipos e Instrumentos de Participação

Não existe forma jurídica que contemple de maneira pacífica a lógica racional de participação popular, ou seja, não existe um modelo por meio do qual as pessoas sigam e venham a obter bons resultados participativos, fato que não inviabiliza identificar, na legislação ou em qualquer meio costumeiro, os diversos procedimentos, os tipos e os instrumentos que se acham em uso, disponibilizados, que estão hoje empregados na administração pública, com maior ou menor grau de autenticidade e integração social. Nos limites desta intervenção, cabe referir em especial aos seguintes quando empregados para

tutela de interesses sociais.

• Colegiados Públicos: reconhecimento a cidadãos ou a entidades representativas do direito de integrar órgão de consulta ou de deliberação colegial no Poder Público, comumente conhecido como Conselhos de Políticas Públicas, que, para Gohn (2011, p.7), são como "canais de participação que articulam representantes da população e membro do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos", são intensamente experimentados nas esferas federal, estadual e municipal, podendo ser encontrada uma vasta literatura sobre o assunto (GOHN, 2011; HABERMANS, 1989; IPEA, 2013; POLIS/INESC, 2011; PONTUAL, 2008; TATAGIBA, 2002, ARZABE, 2016, AVRITZER, 2010); cada conselho possui legislação própria do Ente Federativo que o cria, tornado incontáveis as leis confeccionadas para a criação de cada órgão; dentre eles, destacam-se:

- Conselhos Gestores: são específicos para a gestão democrática em relação à participação popular sobre as políticas públicas;

- Gestão Orçamentária Participativa: é uma atividade pela qual a população decide, sob critérios, sobre a aplicação dos recursos pela administração municipal em obras e serviços, destacando-se que, neste caso, não existe lei específica;

- Comitês: a composição diversificada e democrática dos Comitês contribui para que todos os setores da sociedade com interesse específico dos seus fins tenham representação e poder de decisão sobre sua gestão. São compostos pelos diversos setores da sociedade civil ou dos poderes públicos e têm como competências aprovar os Planos que envolvem seu objeto e objetivos; arbitrar conflitos sobre assuntos de interesse dos comitês em primeira instância administrativa; estabelecer mecanismos e sugerir propostas, entre outros. Existem os Comitês de Bacias Hidrográficas, de Educação, de Esportes Olímpicos, entre outros. Especificamente no que trata das bacias hidrográficas, cabe ressaltar o caráter regional e intermunicipal de sua atuação, num conceito que poderia ser estendido beneficentemente a outros temas como o descarte de resíduos, a saúde, a mobilidade, a proteção de biomas, ou seja, temas que ultrapassam os limites dos municípios, mas que os afetam diretamente;

• Debates, audiências e consultas públicas/consulta prévia: são instrumentos hábeis para promover diálogo por meio de um amplo debate com os atores sociais, em busca de alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante, são sessões de discussão, abertas ao público, sobre tema ainda passível de decisão. Esta

modalidade está prevista na Constituição Federal de 1988, arts. 58, §2º, II; art. 63, Parágrafo único; Art. 18, §4 e nas legislações infraconstitucional, como no Estatuto da Cidade art. 40, § 4º, inciso I. A Resolução nº 25 do Conselho das Cidades, art. 8º, explica que as audiências públicas têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo; (RONILK, PINHEIRO, 2005).

- Reuniões: são marcadas pelo órgão público para discussão de determinada pauta e para determinado público; têm caráter apenas de discussão de assuntos específicos e não permitem a plena participação, possuem caráter menos formal do que os debates, audiência e consultas públicas;

- Conferências: para Souza e colaboradores (2013, p.26), são “processos participativos de interlocução entre Estado e sociedade, convocados pelo Poder Executivo e desenvolvidos em etapas interconectadas a partir da escolha de representantes e da formulação de propostas para políticas públicas”, ou seja, são instrumentos da democracia moderna que conjugam a participação da sociedade civil e os representantes do governo (Federal, Estadual e Municipal) nas discussões e nas deliberações de um determinado tema, geralmente de políticas públicas. Iniciou-se no governo de Getúlio Vargas, no art. 90 da Lei nº 378/1937, de 13 de janeiro de 1937, e até hoje os gestores utilizam este instrumento; nesta modalidade se destacam as Conferências das Cidades, realizadas primeiramente nas instâncias municipais e depois nas estaduais e convergindo para uma Conferência Nacional. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), as conferências podem ser entendidas como processos participativos convocados por órgãos do Poder Executivo que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade para dialogar a respeito de políticas públicas (ROLNIK, 2006). São mecanismos constitucionais de consultas à população para deliberarem sobre determinado assunto de relevante interesse populacional;

- Plebiscito: na iminência de um projeto de lei que, ainda em discussão e na condição, não foi aprovado, é possível lançar-se mão do plebiscito para saber se a população quer ou não a sua aprovação como previsto nos Art. 14, I; Art. 18, §3º, Art. 49, XV da CF/88, Art. 2º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCTs. (BRASIL, 1988);

- Referendo: numa condição de determinada lei que está em vigor, ou seja, que foi aprovada antes de realizar do referendo. Procede-se ao referendo para saber se população

quer ou não sua continuidade, conforme previsto no Art. 14, II; Art. 49, XV, Art. 84, VIII e XX da CF/88, (BRASIL, 1988);;

- Iniciativa popular: refere-se à possibilidade da população apresentar projetos de lei para serem votados no Congresso Nacional. Esse instrumento é utilizado na democracia direta ou democracia semidireta, como no Art. 14, III; Art. 27, §4º; Art. 29, XIII e Art. 61, §3º da CF/88 (BRASIL, 1988); são exemplos as iniciativas que culminaram em Lei da Ficha Limpa, a proposição em discussão do Projeto de Lei de Prevenção e Combate à Corrupção;

- Ações Judiciais de “Controle Social”: referem-se às possibilidades de, por iniciativa popular (ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, entre outras), serem contestados atos e encaminhamentos que possam vir a contrariar o interesse público, e, opostamente aos preceitos constitucionais, o cidadão pode buscar na justiça, por meio destas ações, a solução do descontrole social;

- Atuação do Ministério Público que, além do seu atributo de ajuizar ações judiciais, pode também utilizar o Termo de Ajuste de Conduta (TAC), instrumento que permite ajuste entre o órgão público e o causador do dano no sentido de reestabelecer a ordem social; se o dano foi causado, é realizado um acordo (TAC) para a recuperação da área degradada ou para firmar uma obrigação que diz respeito ao bem comum;

- Reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos difere da representação administrativa, pois se fundamenta em relação jurídica entre o Estado ou concessionário do Estado e o particular-usuário;

- Denúncia pública: instrumento de formalização de denúncias quanto ao mau funcionamento ou responsabilidade especial de agente público; ex. representação administrativa, Lei nº 4.898 de 9 de dezembro de 1965;

- Colaboração executiva: organizações que desenvolvam, sem intuito lucrativo, com alcance amplo ou comunitário, atividades de colaboração em áreas de atendimento social direto;

- *Ombudsman* (ouvidor): o órgão da administração disponibiliza esta função para tentar sanar os problemas da população em relação aos serviços públicos;

- Fiscalização orgânica, obrigatoriedade, por exemplo, de participação de entidades representativas em bancas de concursos públicos; exemplo: OAB, Ordem dos Advogados do Brasil.

Alguns desses mecanismos procedimentais encontram fundamento constitucional direto (CF, v.g., arts. Art. 5º, XXXIII, XXXIV, "a", LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXIII, LXXVII; 10; 37, 3º; 58, II; 74, §2º, 132; 216, §1º). Outros encontram arrimo em regulação infraconstitucional, como os constantes da recente Lei de Normas Gerais de Processo Administrativo (Lei 9784/99, v.g., Art.s. 31 a 34).

- Protestos nas ruas, painelaços, greve e reivindicações: todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente, previsão do Art. 5º, XVI, art. 37, VII da CF/88 (BRASIL, 1988);

- Mutirão, Horta Comunitária, entre outras formas em que as pessoas se reúnem para desempenhar um papel coletivo como, por exemplo, construção de casas populares, o que eleva a participação para a auto-gestão na qual os arranjos entre os cidadãos solucionam demandas públicas.

- Processo Eleitoral (Sufrágio Universal - voto): o artigo 14, *caput*, (BRASIL, 1988); retrata que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei. No §1º afirma que é obrigatório a todos os cidadãos brasileiros (incluindo analfabetos e a participação espontânea de menores até 16 anos); além da possibilidade dúplice em que o cidadão deve votar e pode ser votado se tiver interesse e atender as mínimas exigências. Trata-se, neste caso, de uma participação compulsória;

- Uso dos meios de comunicação (mídia): é um importantíssimo fator, neste período contemporâneo, que permite tanto a divulgação dos atos administrativos e de seus posicionamentos, quanto a manifestação por parte da população. A mídia, como um elo entre a população e o governo, exerce um importante papel social, na integração ou na desintegração de conceitos, de imagens e de posicionamentos. Deve-se considerar neste aspecto, um olhar de muita atenção, pois a mídia se constitui um influente mecanismo de intervenção social, artigo 5º, XIV da CF/88 (BRASIL, 1988);

- Oferecimento à população de *softwares* específicos (sistemas próprios para efetivar a participação) e, mais modernamente, de aplicativos com fins específicos, conhecidos como “Internet das Coisas” que, aos poucos, transforma a cidade em cidade inteligente (*smart city*). Este instrumento, de forte impacto pela sua facilidade de utilização,

permite imediato e direto acesso da população às questões públicas, tanto em relação à informação sobre os atos administrativos tomados pelos gestores, quanto disponibilizar para a população canais diretos de comunicações, diminuindo o distanciamento existente entre governo e povo; pode-se constatar uma nova conceituação neste sentido denominada Democracia Digital, cuja manifestação popular se dá rapidamente por meio das Redes Sociais e contém um forte impacto na representatividade que, se bem utilizado, pode aproximar a auto-gesto, na qual o cidadão pode exercer o seu papel de fiscal da sociedade, participando diretamente das decisões, problemas e soluções públicas;

- Formação e participações nas Organizações Não Governamentais (ONGs). Estas possuem um importante papel social, realizando tarefas com fins sociais para cobrir lacunas deixadas pela administração pública. Constituem-se em algumas formas jurídicas como: Associações, Fundações, Cooperativas, Sociedades sem fins lucrativos, entre outros, e se qualificam como de Utilidade Pública nas três esferas de governo, além das outras qualificadoras.

- Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS);

- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP);

- Organização Social (OS), ou Organização Civil de Interesse Social, ou de Interesse Específico;

- Cooperativas Populares ou Comunitárias.

- Associações de Bairro: neste tópico também cabe ressaltar o seu papel, pois focalizam o desenvolvimento da região e criam palcos para as pessoas debaterem os problemas cotidianos encontrados no bairro em que vivem.;

- Formação e participação em Organizações não Governamentais: Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos - ABRINQ. Todos pela Educação;

- Formação e participação nos Sindicatos de trabalhadores e empregadores. O artigo 8º da CF/88 regulamenta a formação sindical dando as diretrizes importantes para o seu funcionamento; Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical, Associação dos Docentes da USP que interagem nos movimentos sociais com fim específico de proteger o direito dos trabalhadores;

- Formação de participação nos Partidos Políticos, previsão do art. 17 da CF/88 onde é livre a criação, a fusão, a incorporação e a extinção de partidos políticos, resguardados a

soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana;

- Formação e participação em institucionais representativas das classes patronais: Federação Nacional dos Bancos -Fenaban, Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores - Anfavea, Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - Fiesp, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan;

- Participação em grupos e associações religiosos: o Brasil é um país laico e aceita a participação e a fundação de religiões. Segundo o artigo 5º, VI, da CF/88 “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias.” Os grupos religiosos realizam um papel fundamental à sociedade tanto em questão de valores ligados à religião e à filantropia quanto às questões de atendimento ao indivíduo;

- Participação em grupos sociais e clubes de serviços tais como Rotary Clube, Lions Clube, Maçonaria, Rosa Cruz, Clubes de Recreação, de Esporte e Lazer, DeMolay, Rotaract e Interact, Grupo de Escoteiros, Associações Atléticoas, Centros Acadêmicos e suas confederações: União Nacional dos Estudantes - UNE, União Brasileira dos Estudantes - UBES, entre inúmeros outros existentes que formam a sociedade brasileira. Desenvolvem os ambientes de representatividade onde as pessoas podem ser vistas e também ver e interagir com as outras, obter e transmitir informações, integrarem-se à sociedade, que podem ser importantes na formação cidadã, formando o *espírito da sociedade*. Um dos aspectos mais significativos dessas aglutinações populares reside na possibilidade de se destacarem novas lideranças. A organização comunitária de cooperativas de produção, hortas, centros de artesanato, sob o conceito de *tecnologias de mão de obra intensivas*, melhor caracterizadas pelo Prof. Henrique Rattner, da FVG, na década de 1970, como *tecnologias apropriadas*, revelam este caráter formador de consciência popular e a emergência de suas lideranças;

- Pesquisas de opinião pública promovidas formalmente por instituições credenciadas e sob a vigilância da autoridade eleitoral, tal como Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística - IBOPE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, DATA FOLHA, entre outras;

- Outro importante palco de participação popular, mesmo que informal, é o costume que se tem em algumas cidades, onde as pessoas se reúnem, marcam encontros em

padarias, praças, bares para, além de se alimentarem ou tomarem um café, também discutirem os problemas da cidade e, mesmo que teoricamente, dão possíveis soluções. Talvez o mais famoso *point* seja o Boca Maldita, de Curitiba, ou o Café Dona Júlia, em São Carlos-SP.

Finalizando, cabe destacar a disponibilização do Ramal 156, para o encaminhamento de reclamações ou reivindicações à autoridade municipal, e o ramal 190, para acesso à autoridade policial. Na revisão do Plano Diretor Municipal da cidade de São Paulo, obteve-se um leque de instrumentos e de sistemas disponibilizados aos cidadãos da Grande São Paulo, no sentido de se incentivar a participação cidadã, cujos resultados, entretanto, são pouco expressivos dado que a receptividade da atividade municipal não se efetiva.

O regime democrático pressupõe eleições livres e existência de diferentes partidos políticos em uma dada sociedade. Os partidos políticos são os meios utilizados para a prática da democracia representativa. Um partido político é um grupo organizado formal e legalmente constituído, com base em formas voluntárias de participação, em uma associação orientada ideologicamente e propondo programas partidários de ação ou de governo, para influenciar ou ocupar o poder político, sendo responsável por representar os interesses dos diferentes grupos sociais, segundo uma ótica específica. No caso brasileiro, sob as leis eleitorais vigentes, a proliferação de partidos, com 35 segundo o Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2016), provocou uma diluição conceitual e sua perda de identidade representativa, descaracterizando a legitimidade da prática política no interesse do estado para se assemelhar a um *balcão de negócios*.

Muito se apregoa sobre a necessidade de atualização das instituições públicas em direção a uma aproximação com o modelo democrático ideal, o que está a exigir reformas políticas tributárias, do sistema jurídico, penitenciário, educacional frente às novas demandas, entretanto se nota a falta de lideranças com visão de estado, de estadistas capazes de bem conduzir os destinos do país, estrategicamente e com soberania.

Importante destacar, ainda, a forte atuação do Ministério Público (MP) e da Defensoria Pública, conforme Capítulo IV da CF/1988 (BRASIL, 1988), criados a partir de 1988 para garantir a ordem pública e a paz social, sempre em defesa do coletivo em detrimento do individual. Sua atuação pode se dar, inicialmente, após a constatação dos fatos, por meio de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) que é uma espécie de contrato firmado entre o MP e o acusado que se comprometerá em resolver determinadas pendências. Esta esfera de poder também é competente para ajuizar ação civil pública e exerce uma constante vigilância sobre

os atos dos poderes executivo e legislativo em todas as esferas, o que resulta em indispensável contribuição à representatividade.

Assim posto, mapeadas as inúmeras formas de participação popular, faz-se importante recortar para o presente trabalho que na cidade de São Carlos – SP foram poucas efetivamente utilizadas para a revisão do Plano Diretor Municipal, o que implica comprovar, numa análise comparativa, a baixa adesão dos particulares, ONGs da cidade.

4.5 Alguns Limites Encontrados para Participação Popular Direta no Planejamento Urbano

Reconhecidamente, a análise crítica das condições existenciais no ambiente urbano clama por profundas investigações de seus postulados percebidos como reducionistas e simplificadores de uma realidade em ebulição, conforme o filósofo Lefebvre (1991), visto terem sido estabelecidos preponderantemente sob a ótica do modo de produção capitalista, norteadora, por muito tempo, de comportamentos sociais que extrapolaram o ambiente de produção para atingirem modos de vida urbanos e seus reflexos na política. Cabe definir, indagando ‘qual o sujeito a quem se deve servir’ que, segundo Lefebvre (1991, p. 56), citando Nietzsche, afirma que é “a este homem de agora, a este projeto inacabado em perpétua transformação”; torna-se, assim, necessário e urgente deixar para trás os mitos e os limites da vida rural e da prática vigente de caráter conformista e submissa e passar a melhor entender e conceituar as potencialidades ensejadas pela atualidade e as premências da sociedade urbana.

Se até então prepondera uma prática que prestigia a concentração de poder político, cujas decisões determinantes são de caráter unilateral, de cima para baixo, urge reverem-se os conceitos de estrutura, de função e de formatação hierárquica de poder que se acham em visível desacerto (ABID, OLIVEIRA, 2013). Identificar e reconhecer seu alcance, seus ares de validez, seus limites de validação e suas relações recíprocas, e mais, buscar a compreensão de que os cidadãos fazem parte de um todo e que, sem privilegiar nenhuma das partes, se possa garantir certa independência e uma relativa autonomia, são aspectos constituintes de um sistema dogmático e pleno de significações no que se refere ao estruturalismo, ao formalismo e ao funcionalismo. Tanto os políticos como os cidadãos, em suas várias categorias socioeconômicas, se sustentam segundo uma rede de significações em um sistema que não é estático e que está sujeita a variações de acordo com a sociedade ou da parcela de sociedade a qual pertencem. Cabe lembrar que “o homem é um animal suspenso em redes de significância

que ele mesmo criou”, ensina Geertz (2003, p. 121). Uma má explicitação dessas significações pode comprometer toda a eficácia do regime democrático em função dos erros que estão a atribuí-las, numa racionalização simplória da *práxis* política da qual se tem apenas frágeis noções, ideias e projeções de como são realmente e como tendem a se tornar futuramente, em que se manifesta preponderantemente o compromisso individualizado em si e em seu grupo de interesse.

A civilidade do comportamento das pessoas tende a refletir a honestidade de seus governos que, por sua vez, reflete a qualidade e a idoneidade de seus atos, como se apresenta em Khanna (2008). Para este autor, a corrupção é praticamente invisível no Primeiro Mundo, desenfreada no Terceiro e sutil no Segundo, o que torna fácil posicionar o Brasil. Considerando-se que a globalização enfraquece o domínio burguês, faz-se necessária uma democracia mais forte para ser mediadora entre grupos de interesse cada vez mais poderosos, com representatividade efetiva entre capitalistas, sindicatos e as classes menos favorecidas, o que começa com uma reforma fiscal para que seus efeitos distributivos dos serviços constitucionalmente atribuídos ao estado venham a ter um caráter equitativo, conforme Khanna (2008). De fato, o poder concentrador da economia neoliberal globalizada identifica-se pela intensidade acelerada de indivíduos e de grupos sociais a partir do pouco conhecimento que detém. Existe uma relação biunívoca entre tecnologia (inovação) e capital, cada qual realimentando e empoderando o outro e, conseqüentemente, excluindo os menos (ou não) preparados e agredindo o meio ambiente. Esses fenômenos de concentração para poucos e de exclusão para a maioria afeta as relações de poder e de participação cidadã uma vez que a tecnologia não é politicamente neutra.

Ainda que a forma democrática, nos moldes adotados pelo Brasil, pressuponha uma tênue participação popular nos processos de tomada de decisões públicas e se disponibilizem inúmeros instrumentos legais aplicáveis para sua consecução, de modo a garantir a contextualização de Estado Democrático de Direito, longe está se obter legítima efetividade (OLIVEIRA *et al.*, 2016).

Reconhece-se que o processo é complexo e contraditório por envolver o estado, cidadão, sociedade e mercado, em seus interesses difusos ou concentrados, entretanto, apesar de passados vinte e oito (28) anos da promulgação constitucional, verifica-se que a participação popular ainda é incipiente e necessita de processos de revisão, como

anteriormente apresentada. Esta caótica condição de não participação pode ser explicada pelas razões que se apresentam a seguir:

a) falta de estrutura adequada para fornecer acesso aos cidadãos e com vistas a efetivar esta participação. Compreende estrutura as questões físicas e espaciais, locais adequados para as pessoas se reunirem e debaterem sobre as questões municipais. Esses locais podem ser físicos ou virtuais. As atuais estruturas se apoiam fortemente nas *práxis* e menos nos projetos técnicos e científicos a partir de ideologias e calcados em humanismo, segundo Lefebvre (1991), o que tende a perenizar o *status quo* ante o detrimento das possibilidades de uma evolução construtiva em direção a uma sociedade harmônica. A falta de interesse de quem detém o poder em não dividi-lo consensualmente e, assim, persistir em tomar as decisões que lhe convier, distanciando a população do governo, o que verticaliza de cima para baixo as decisões sem chances de reflexões mais amadurecidas. Ressalta-se, aqui, segundo Schmitt (1992), o conceito de neutralidade do estado no regime democrático, onde se supõe que as decisões se baseiam na escolha da maioria tendo-se em vista o interesse coletivo. De maneira distorcida, entretanto, o estado sob controle de representantes de grupos hegemônicos não se comporta com isenção e neutralidade uma vez que a ele resta intervir de acordo com os interesses localizados em grupos de poder, dado o desequilíbrio dos setores, o que implica dizer que, por princípio, a democracia não atua literalmente com autonomia de sua gestão, estando sim submetida, de alguma forma, a forças de frequência e a intensidade variada de interesse individualizado.

b) distanciamento geográfico do centro decisório do país: o Distrito Federal se acha localizado, dadas as dimensões nacionais, de certa forma, convenientemente longe da maioria das pessoas que, em seus estados e municípios, se disponham a acompanhar as decisões governamentais. A elas cabe tomar conhecimento dos fatos indiretamente, somente por meio dos canais de comunicação disponíveis e nem sempre estes se acham acessíveis à maioria. A falta de clareza e a democratização das informações, de maneira interativa ou responsiva, caracterizam um dos fatores que ensejam a centralização do poder político na União, relegando aos Estados e aos Municípios aspectos secundários ou já decorrentes de decisões tomadas. A falta de transparência nos atos da administração pública, em consequência, contribui fortemente para a dissociação cognitiva dos cidadãos, o que pode caracterizar uma prática intencional do poder dominante à sua conveniência.

c) os baixos níveis atingidos pela educação formal da maioria das pessoas constituem-se num dos importantes fatores conducentes ao exercício pleno da cidadania, afetando também outros aspectos como a capacitação para o trabalho e para um desempenho com qualidade e com produtividade. Numa condição cidadã hipossuficiente, regida pelo analfabetismo ou pelo analfabetismo funcional, descrito por Brecht (2007), as pessoas desinteressam-se pelas decisões políticas e, mesmo não confiando na figura do cidadão político, entregam a responsabilidade da administração pública para um pseudo representante, terceirizando seus deveres e direitos de mão beijada. Também cabe afirmar que os baixos níveis de qualificação e o desinteresse propagado não contribuem para a formação de lideranças hábeis para assumirem a responsabilidade de representar seus pares, visto que, individualmente, não se constroem pessoas com um olhar crítico sobre as distorcidas informações que lhe são passadas e sobre a realidade sob as quais vivem.

d) os meios de comunicação em geral- a imprensa escrita, televisiva, digital ou falada- possuem alto índice de receptividade pela população, sendo que as informações transmitidas tornam-se “verdades absolutas”, já que a versão chega a ter mais impacto que o fato. Na aldeia global, a ação da mídia caracteriza um poder paralelo que se sobrepõe à ação de políticos, de maneira que se estabelece uma relação de sujeição destes, favorecendo-os ou desprestigiando-os em convenientes alinhamentos. Nesse sentido, foi cognominado o 4º poder. Com isso, ocorre uma relativização do conceito puro de democracia.

e) no mundo atual, da *geração Y* ou da *geração @*, vem ocorrendo uma forte tendência à individualidade comportamental em detrimento do sentimento coletivista ou de solidariedade comunitária. A fragilização do espírito coletivo dos cidadãos somada à percepção de uma imagem fortemente negativa da classe política faz com que os cidadãos de bem, potenciais líderes políticos, se mantenham afastados das lides ao mesmo tempo em que, em sentido contrário, as pessoas que tomam a frente e se apresentam são rechaçadas ou postas sob suspeição de pronto pela coletividade. Esta individualização das pessoas é algo preocupante na formação do país uma vez que contribui para o enfraquecimento da doutrina, dos valores, do espírito das regras de conduta entendidos como princípios fundamentais na construção de cidadãos civilizados, segundo Colenci Jr (2007).

f) a impossibilidade prática sob as limitações de caráter legal, institucional, corporativo prevalentes de se exercer, em sua plenitude, a função controle, segundo Souza (2002), se verifica por ser a política autárquica não transparente e infensa às melhores

intenções por quem de direito. Com a sentida ausência e, porque não intencional, de mecanismos verdadeiramente eficazes de controle e pelas condições de impunidade reinante, tornam o âmbito de atuação direta ou indireta da política pública presa fácil da manipulação e da corrupção endêmica, o que só reforça aquilo que, nas ideologias e teorias elitistas, chega a ser estabelecido como uma espécie de virtude cívica (caso contrário, sua inexistência “sobrecarregaria” o sistema político com suas infundáveis demandas e seus desejos de participação). Assim sendo, a apatia política resulta na pronta aquiescência de se deixar a “política” para os “políticos”. Neste aspecto, quando o cidadão que não gosta de política e de se envolver em política, certamente deixará a cargo dos políticos decidirem seu destino por ele.

g) o “distanciamento social” que, gradualmente, se estabelece a partir da legitimidade da ação das lideranças populares, da lida em tempo real em direção ao deslumbramento, à ascensão e ao comprometimento aos atrativos e confortáveis patamares de mordomia de uma aristocracia política, distanciando-os de seus compromissos originários sob novos interesses.

Das razões apresentadas, com aplicação em maior ou menor intensidade, entre outras, estão a persistir as manifestações e os esforços voluntariosos das pessoas de se comprometerem e de participarem diretamente das tomadas de decisões. Embora os governos de esquerda propugnem que tais iniciativas encontrem ressonância em sua ideologia, a prática vigente demonstra que tais ações têm um caráter mais aparente do que um estágio real de participação dada à orquestração e à profissionalização de “mentores” que encabeçam os movimentos reivindicatórios que, mesmo sendo legítimos, se verificam intempestivamente, de maneira não propositiva, resultando em ações inócuas na maioria dos casos. Para Lefebvre (1991), os movimentos de reivindicação social devem apoiar-se nas classes operárias sob a tutela da esquerda. Entretanto o fato mais significativo é o de que as classes operárias em seu cotidiano são treinadas e atuam de forma disciplinada em empresas de cultura capitalista, sob princípios organizacionais e capacitação produtiva que, entre outras atribuições, prestigiam a livre iniciativa, a criatividade e a formação de lideranças produtivas. Para Toffler (1980) estas características extrapolam os limites das empresas e repercutem nas famílias e nas comunidades onde vivem o que representa um relevante ponto de partida. Thurow (1997) trata sob este ponto de vista, não são desprezíveis as considerações de renomados pesquisadores de que os excedentes gerados pelo capitalismo é que têm permitido, por

transbordamento, atender as mais agudas demandas sociais ao longo do tempo, mesmo com evidentes falhas, como o fato de ser um modelo fortemente excludente.

4.6 A Questão do Contingenciamento da Participação Cidadã

Uma das perspectivas para o melhor equacionamento da questão da participação popular pode ser direcionada para o contingenciamento de seus limites sob os olhares subjetivo, qualitativo e quantitativo dos vetores que venham a definir representatividade legítima, direta ou indiretamente. Esta pesquisa não encontrou, até este ponto, relatos sobre este importante aspecto: *as possibilidades de estabelecimento de limites ou o contingenciamento* no tratamento do tema. Ocorre que, por falta de métrica e de parâmetros hábeis para se avaliarem a legitimidade de propósitos e as competências relacionadas ao engajamento dos cidadãos na política, em seus grupos de interesse, toda sorte de distorções e descabros no uso das ferramentas de participação popular, embora existentes, ganham corpo. As variáveis representativas da participação popular podem ser caracterizadas como variáveis de entrada e variáveis de saída, sendo um dos problemas centrais aqueles que se referem à atribuição de pesos e valores adequados aos diversos parâmetros de influência. Uma vez estabelecidos, têm-se, de fato, atribuído ao sistema geral que contextualiza a representatividade cidadã uma individualidade quantitativa, habilitando-o a aceitar conjuntos prescritos de variáveis de entrada e transformá-las em correspondentes conjuntos singulares de variáveis de saída, conforme Azimow (1968). Se os parâmetros forem considerados satisfatoriamente, as variáveis de saída resultantes serão aceitáveis em *espécie* e *valor* contanto que, naturalmente, a concepção do problema original em discussão represente, potencialmente, *soluções satisfatórias*.

Em síntese, a questão da participação cidadã, constitui-se em um procedimento de escolhas entre variáveis qualitativas e quantitativas, subjetivas ou objetivamente estabelecidas, a serem analisadas sob uma sistemática racionalidade e estilo de liderança, num chamado conjunto ótimo de parâmetros (TORRES, 2009). Se as eventuais pressões dos diversos setores interessados vierem a alterar as variáveis de entrada, as variáveis de saída acusarão modificações que poderão ser pacificamente aceitas ou não, estabelecendo-se situações controversas com consequências imprevisíveis. Este conjunto ótimo de parâmetros a serem selecionados tem significância se resultante de critérios escolhidos e apropriados à discussão do problema em questão. A subordinação de determinados parâmetros a interesses

específicos, condicionando-os, coloca o critério em condição de *subotimização*, afastando-o dos seus mais altos objetivos com consequências funestas. Pesquisa operacional e sistemas computacionais de representação matemática, simulações são ferramentas indispensáveis na busca de soluções de problemas complexos em que subjetividade, cultura, clima organizacional, governabilidade, liderança e análise situacional têm inevitável peso em questões tecnológicas, estratégicas, econômicas e tempestivas.

A prevalência de ambiguidade na participação representativa que em essência, é feita por pessoas, exige flexibilização entre humanismo e racionalidade, intransigência e tolerância, uma vez que essas se opõem, argumentam, contradizem, desacreditam, duvidam, agem com hipocrisia, improvisam, se antagonizam, desconfiam, vacilam, questionam, desaprovam, se omitem, e se revelam num conjunto de atitudes que conduzem à incompatibilidade e à instabilidade no processo de tomada de decisões, segundo Weick (2003), e que, como explanado, por não deterem capacidade técnica para promover o bem comum, fazem surgir a indagação se é necessário estabelecerem limites nas decisões coletivas, ou seja, se compete e de que forma isso se dará à maioria decidir a favor ou em detrimento, em desfavor da coisa pública ou do próprio interesse coletivo.

Essas indagações acarretam reflexões de importante significação, pois muitas opções discursivas podem ser levantadas como, por exemplo:

- *participação popular x meio ambiente*: o coletivo pode decidir sobre questões que irão interferir de forma desastrosa na natureza a bem do progresso. Como exemplo, pode a decisão coletiva desrespeitar uma área de preservação para passar uma estrada de rodagem ou para construir obras de moradia em morros; canalizar um rio para ampliar a área de ocupação do solo; as áreas de expansão municipal ter como vetor locais de bacias hidrográficas. Pode o coletivo decidir por regularizar área invadida onde são certos os desastres ambientais, entre inúmeras outras hipóteses. Ao que parece não existe lógica em permitir tal descabro, sendo que o estudo técnico é muito mais importante que qualquer decisão coletiva;

- *participação popular x patrimônio histórico e cultural*: mesma interpretação deve-se ter no presente caso, tal como: pode em decisões formadas coletivamente interferir no patrimônio histórico e cultural como, por exemplo, a demolição de prédios históricos que geralmente estão localizados em áreas centrais para construção de um complexo esportivo ou residenciais modernos; ocupação de prédios históricos para instalação de serviços públicos ou dar-lhes outra destinação sem a devida restauração ou preservação;

- *participação popular x gestão pública*: como pode o povo entender a complexidade e os meandros da administração pública direta e indireta, toda a legislação positivada como uma colcha de retalhos, que sequer o próprio administrador e sua equipe sabem ao certo o que é permitido, além da dificuldade em entender o processo decisivo de como as decisões dos representantes são tomadas. O gestor público detém malícia e interesses passíveis de serem percebidos ou explicitados à população. Entende-se que transparência nas decisões deve ser a essência do negócio, no entanto o processo de decisão coletiva chega a ser moroso e não respaldaria a urgência eventual que o poder público necessitaria;

- *participação popular x estudo técnico especializado*: não pode ser aceito o fato de que um estudo técnico venha a ser confrontado ou não, relegado ou desconsiderado, por uma decisão popular. Neste caso, cabe considerar o fato de que, mesmo se a população decidir por correr o risco, a administração pública detém responsabilidade e não deve permitir tal fato. Não se pretende aqui privilegiar o tecnicismo em detrimento do fator humanista, mas a prevalência da razão, caso o coletivo decidir-se precariamente sobre algo que possa vir a ser prejudicial;

- *participação popular x rigor da lei*: apesar dos esforços governamentais no sentido de incluir nos textos das leis infraconstitucionais a participação popular direta como prestígio do exercício de cidadania e da consideração legal de se penalizar o administrador público pela inocorrência de atos administrativos dessa ordem, sob pena de improbidade administrativa, percebe-se, no entanto, que tais leis estão sendo paulatinamente enfraquecidas e em vias de cair em desuso pela falta de definição lógico-racional de sua aplicação ou de um modelo estruturado a ser seguido. Tem prevalecido, como prática corrente da vida política, o interesse na criação exacerbada de leis impositivamente, sem o compromisso de se estabelecerem rígidas possibilidades de controle de sua efetividade, ou seja, leis que não são feitas para serem cumpridas se esvaem no campo das “boas” intenções. Este aspecto, entre outros, reforça o contexto de prevalência do Direito Urbanístico;

- *participação popular x orçamento público*: trata-se de um programa desenvolvido na década de 80, na cidade de Porto Alegre¹⁶, que serviu de exemplo para o mundo como um exemplo de participação popular contributivamente, porém essa participação limitou-se ao setor de obras e serviços e, ainda mais, limitou-se a escolher entre um ou outro. Assim, o estudo técnico levanta as possibilidades e as demandas para cada bairro ou zona urbana, e a

¹⁶ Sobre um dos mais divulgados é orçamentos participativos de Porto Alegre, ver Santos (2002).

população escolhe de forma mais limitada onde irá investir. São práticas comuns, em sentido contrário, dentro do folclore político, as que representam irreparáveis distorções perniciosas, como os investimentos em obras visíveis e de certo impacto como a construção de “chafarizes” em detrimento de obras enterradas; como as de saneamento ou o prestígio do “efeito Aldeias Potemkin”, descrito por Khana¹⁷; como aquele em que se determina a limpeza e a pintura das regiões centrais mais visíveis das cidades às vésperas das eleições. Oliveira, C.M. (2015) afirma que o Orçamento Participativo é uma relevante forma de inclusão democrática dos diversos segmentos da sociedade civil, que orienta o governo na partilha com a população do poder de deliberação por meio da escolha direta de representantes, adquirindo um caráter de cogestão dos recursos públicos. Infelizmente, salvo engano, possibilita uma discussão participativa e opinativa apenas sobre parte da problemática urbana, geralmente ligada mais diretamente aos problemas que afetam determinados indivíduos ou grupos. A gestão contributiva está a exigir a visão estratégica do todo municipal e uma clara discussão sobre recursos, competências e prioridades.

4.7 Premissas e Limites de Ordem Superior no Estabelecimento de Critérios

Certamente não poderiam ser negligenciadas as considerações essenciais de uma ação integrada e participativa, os parâmetros que venham a ser alinhados entre as premissas e a se constituírem critérios na adoção de limites de representatividade e de tomada de decisão. Entre eles, podem ser apontados:

a) a limitação de recursos econômico-financeiros (exequibilidade econômica) e sua impossibilidade de utilização frente à magnitude de certos projetos, mesmo entendidos como aplicáveis; cabe lembrar as graves intercorrências descritas nas leis fundamentais da Ciência da Economia, ao estabelecer sua Lei Hedonista *na qual o homem procura o máximo de bem estar com o mínimo esforço, o que enseja a cultura do oportunismo e do jeitinho*, em detrimento do *mérito*; ou a inequação matemática insolúvel, estabelecida pelas limitações entre os escassos recursos disponíveis, sendo muitos não renováveis e as impossibilidades de atendimento das demandas, sempre crescentes, quanto ao comportamento individual e

¹⁷ Para Khana. Em *O Segundo Mundo: impérios de influência na Nova Ordem Global*. Intrínseca. RJ.) (2008. p.28) Aldeias Potemkin: do nome do militar, político e favorito de Catarina II da Rússia que teria forjado e retocado as fachadas e o aspecto das aldeias à beira do rio Dnieper, na Criméia, para causar boa impressão à czarina durante sua passagem de navio.

consumista ou ao acelerado aumento demográfico, não planejado, principalmente nas classes menos favorecidas ou nas populações em estágio de hipossuficiência;

b) a impossibilidade de irrealizabilidade física por questões de competências tecnológicas ou de gestão, inexistentes, fracamente existentes ou intransponíveis;

c) a temporalidade decorrente de inexistência tempestiva de durações, prazos, sazonalidades; agravadas por significâncias em mandatos e não por compromisso de oferecimento de soluções válidas e duradouras;

d) as exigências prevalentes no estabelecimento de prioridades diante de emergências, criticidade, inadiabilidade, inevitabilidade;

e) a questão de visão estratégica das lideranças frente a problemas ainda latentes e potenciais, mas de relativa iminência, fato nem sempre percebido pelas pessoas comuns; as perspectivas de longo prazo são limitadas aos efeitos políticos de um mandato;

f) a idiosincrasia do líder no comando do executivo municipal e seu estilo de exercer o comando. Afinal *ele é quem tem a caneta...*e que é o responsável direto por suas decisões;

g) o forte papel das comunicações de massa na indução de decisões, com ou sem manipulação, com ou sem o endereçamento a interesses específicos;

h) a necessidade de se estabelecerem “filtros” em diferentes níveis de seleção em direção aos fatores: oportunidade; mérito; conveniência, temporariedade; disponibilidade de recursos; escolha entre demandas de amplitudes equivalentes; considerações táticas e operacionais.

5 UM DIAGNÓSTICO DA EFETIVIDADE DA CONTRIBUIÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL¹⁸

Neste capítulo é apresentado o resultado da revisão bibliográfica sobre a contribuição dos cidadãos na gestão pública municipal, visando a uma atualização conceitual sobre a participação democrática na formação e no controle do planejamento municipal estratégico. O enfoque é aqui colocado nas principais propostas de estabelecimento de uma métrica de avaliação de competências de desempenho dos diversos grupos que constituem a sociedade urbana de modo a garantir uma participação efetiva.

Trata-se de um tema complexo devido à existência de macro e de micro fatores (relacionados com o ambiente público administrativo, com a diversidade social, com os estilos de liderança e com o nível de maturidade gerencial) que influenciam fortemente o ambiente em que se vive e, desta forma, condicionam grandemente a efetiva participação dos cidadãos. Pretende-se com o presente trabalho apresentar o contexto do amplo panorama que envolve o tema, os conceitos que devem ser levados em conta e apontar caminhos que permitam um aprimoramento no domínio e na condução da temática.

5.1 Aspectos Introdutórios

As intensas mudanças que se vivem na atualidade têm impactos diretos nos comportamentos das sociedades, transformando indivíduos e instituições.

Considerando-se que a maior parte da população vive crescentemente em cidades e que estas se apresentam como fenômenos cada vez mais complexos, torna-se indispensável partir de uma visão estratégica delas de modo que se identifiquem os vários fatores em que assenta a sua mudança e respectivas causas e, conseqüentemente, se tomem as melhores decisões com vista à resolução dos seus problemas e da população que nelas reside (FERRÃO, 2003).

Uma visão estratégica de cidade pressupõe, desde logo, que se responda a um conjunto de questões como a de saber: *O que é uma cidade?; Onde é que ela começa e termina?; Quais as dimensões e perspectivas prevalentes de cada uma delas (histórica, sociológica, tecnológica, geográfica, econômica, política), etc.?* Todas são questões de difícil resposta, já

¹⁸ Artigo publicado na revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, vinculado a Universidade de Coimbra – Portugal, n° 36, ano XVIII_2. 2015 e ampliado pelo autor.

que cada cidade tem o seu próprio DNA, a sua idiossincrasia, a sua cultura, os seus personagens, e isto deve ser respeitado.

É a este propósito que se identificam distintos tipos de sociedade. Assim, existem as *sociedades-capital* — com intensa e estruturada tecnologia — e as *sociedades-mão de obra* — com escassa e semi ou não estruturada tecnologia. Existem, também, as *sociedades que detém o conhecimento* e as *sociedades que não detém o conhecimento*, sendo dele altamente dependentes ou subalternas. Neste contexto, surgem frequentemente fenômenos de *exclusão de cidadãos* que demonstram incapacidade no acesso ao conhecimento, cabendo, precisamente, ao gestor público procurar superar estas carências, ainda que, intensificando para o efeito (e de modo inteligente), o bom uso dos escassos recursos públicos, potenciando as condições para a promoção de um desenvolvimento socioeconômico sustentável.

E este desenvolvimento deve assentar-se, por sua vez, num conceito estruturado de cidadania correspondendo esta, entre outras coisas, a um sentimento de pertença a uma comunidade e a um sentimento de compromisso dos cidadãos com a coisa pública, com mútuo respeito.

Para que este tipo de cidadania exista, é necessário valorizar a autoestima da população, o que pode ser alcançado pela via da promoção de fenômenos de participação direta dos cidadãos na elaboração dos planos e no controle da gestão da sua cidade: se o cidadão se sentir parte do processo de tomada de decisão, certamente participará (VALENTE, 2012).

A lógica da participação dos cidadãos na vida pública e na vida política consta da Constituição Federal Brasileira de 1988, conhecida como *Constituição Cidadã*, a qual, logo no seu artigo 1º, parágrafo único, determina: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (grifos nossos) (BRASIL, 1988).

Para objetivar sua efetividade, foram criados instrumentos e ferramentas constitucionais de que é exemplo o artigo 14º, segundo o qual: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (grifos nossos), (BRASIL, 1988). e instrumentos e ferramentas infraconstitucionais, como é o caso do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) que, regulamentando os artigos 182.º e 183.º da Constituição Federal de 1988, dispõe em seu artigo 2º, (BRASIL, 2001).

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I (...); II – 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 (grifos nossos).

Sendo o desenvolvimento urbano integrado e sustentável o objetivo último e apresentar o direito de participação como um dos instrumentos adequados para promover a cidade social. Visa-se, com o presente estudo, proceder a uma pesquisa qualitativa e de caráter exploratório com o fim de identificar instrumentos adequados de mensuração que permitam caracterizar e validar competências e meios de participação e de controle dos diversos indivíduos e grupos representativos de uma comunidade, garantido, assim, a sua efetiva contribuição com voz e voto.

Busca-se, desta forma, perceber quais os instrumentos e as ferramentas de gestão democrática da cidade que permitem ampliar o papel do cidadão nas tomadas de decisões públicas de modo a formar e a manter vivo o tecido político-social.

Neste âmbito, aceita-se, como ponto de partida, a possibilidade de coexistência de instrumentos de *democracia representativa* (exercida pelos governantes eleitos tanto do poder executivo, quanto do legislativo) com instrumentos de *democracia (semi)direta* (a ser exercida quer por via da participação direta do cidadão ou da participação em conselhos, ONGs, associações, sociedades ou fundações, quer em audiências públicas, plebiscitos, referendos, consultas públicas ou por meio de canais específicos) de forma a amparar a participação pública em diversos setores e áreas, principalmente a do planejamento urbano.

Note-se que, mesmo dispondo de um amplo arcabouço de possibilidades para a realização de uma gestão bem-sucedida, persistem falhas gritantes que podem ser explicadas pelo fato de se fazer depender a duração de Programas Municipais de Desenvolvimento Sustentável da duração dos mandatos políticos, sem que se tenha percebido que o interesse público que aqueles Programas visam alcançar é uma demanda do Estado e não de determinados governantes. E estas falhas podem ainda ser explicadas pela pouca participação dos cidadãos na elaboração e na aprovação daqueles Programas; participação essa que, não obstante estar no século XXI, se mostra ainda muito incipiente, apesar de existirem instrumentos válidos como os descritos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/01) ou na

Resolução 25 do Conselho das Cidades¹⁹, (BRASIL, 2005).

Todos estes fatos têm contribuído para a elaboração de planos tecnocráticos e, muitas vezes até, autoritários e impositivos, em que a participação popular é subjugada, relativizada ou excluída.

Repare-se que, ainda hoje, prevalece a tradição de planos diretores municipais feitos por especialistas, em geral por consultorias contratadas, com pouco ou nenhum diálogo com a cidade e sua população. A ausência de normas e de consensos sobre o que deve qualificar-se de “participativo” tem dificultado a elaboração de planos apoiados em forte participação cidadã, sendo certo que, no Brasil, a lacuna normativa foi superada com a publicação da Resolução 25 do Conselho das Cidades, em março de 2005, documento que veio fornecer uma melhor definição sobre o processo participativo com orientações para a sua efetivação.

Esclarecido o tema central do presente trabalho, este será iniciado com a apresentação de algumas considerações sobre os fatores que contribuíram para a atual condição de atuação da população no planejamento urbano, considerações essas feitas a partir de uma reflexão sobre a crise da democracia no século XXI e de sua aplicação no caso brasileiro. Far-se-á, em seguida, uma revisão bibliográfica sobre os mecanismos de avaliação aplicáveis na caracterização de indivíduos e de grupos e sobre a validade das suas proposições no contexto de um processo decisório.

5.2 Crise da Democracia no Século XXI e Participação Popular

Democracia é a forma política segundo a qual todo cidadão tem o direito a expor a sua opinião num debate público e, quando necessário, votar pela decisão de determinado assunto, com igualdade para todos. É também o sistema que assenta na cidadania, aqui entendida como o ato de respeitar e ser respeitado.

Ao longo do século XX, a democracia tornou-se a forma ideal de governo que permite gerir as disputas políticas entre diferentes percepções de mundo dentro de uma determinada comunidade (BARBER, 2004; BOBBIO, 2004).

Existem, porém, vários modelos e várias teorias democráticas dentre as quais se realça a teoria que se tornou dominante: a liberal representativa, centrada no voto eleitoral periódico

¹⁹ A Resolução 25, de 18 de março de 2005, emite orientações e recomendações aos municípios sobre a coordenação compartilhada com a sociedade, a realização de audiências públicas e de um calendário de discussão.

dos cidadãos (PEREIRA, 1998). A democracia é, de fato, o regime político predominante na maioria dos países do mundo (MARTINEZ, 2004; MUNK, WOLFSON, 2002, BONAVIDES, 2003, LAMBERTUCCI, 2009), tendo a ela aderido um significativo número de nações no final dos anos 80, no século passado, ainda que na sua forma mais simplificada: eleições livres, parlamento independente e, principalmente, sociedade de mercado. Vive-se hoje, segundo Santos (2002), sob um consenso liberal, conferindo, assim, a legitimidade ao modelo liberal representativo como sendo o único capaz de lidar com a complexidade da sociedade.²⁰ Ele não se tem apresentado, porém, como o modelo mais adequado para alcançar este objetivo devido a cada vez ser maior a complexidade da vida social; o cidadão tem-se mantido apático, pois a ausência de formação política adequada e a existência de representantes que decidem por ele suprimem a sua capacidade para lidar com os problemas complexos, promovendo, ainda, a sua falta de vontade em participar na sociedade. Habermans (1990) afirma, a este propósito, que existe uma pseudoparticipação, pois os cidadãos não se interessam pela política. Isto resulta do fato de não possuírem o controle direto da participação (por serem representados) e de os meios de comunicação social nunca serem democráticos por estarem sempre nas mãos de um grupo de interesse que influencia o cidadão, utilizando a informação para benefício desse grupo. (PIZZARANI, 2006)

Soma-se ao afirmado, a teoria de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000), para quem a política está associada ao conceito de poder que, por sua vez, está ligado à ideia de posse dos meios para se obter vantagem (ou para fazer valer à vontade) de um ou poucos homens sobre a grande maioria. Diante desta complexidade e desigualdade, é importante destacar que, mesmo nos países tidos como desenvolvidos, existem muitos excluídos, muitos problemas sociais e culturais, fatores que evidenciam a fragilidade da tipologia “País Desenvolvido” que apenas foi criada com um viés essencialmente econômico, sem ter em conta que o desenvolvimento sustentável de um país se assenta, para além da economia, em inúmeros outros fatores, mas principalmente o social e o ambiental, além do cultural, do tecnológico, entre outros.

Se se parte de um conceito de desenvolvimento que inclua a democracia, que é a

²⁰ Para Luhmann (2005), a realidade é complexa e seu entendimento amplo impossível pela consciência humana. Partindo deste pressuposto, surgem os sistemas sociais como meio de se reduzir a complexidade do meio externo. De acordo com o autor: “quanto mais complexo se torna um sistema e quanto mais forte expor-se a irritações, tanto mais variedade pode o mundo permitir sem perder em realidade; e tanto mais o sistema poderá se permitir trabalhar com negações, com ficções, com pressupostos “meramente analíticos” ou apoiados em estatística, que se distanciam do mundo como ele é” (LUHMANN, 2005, p.39).

igualdade para todos e em todos os níveis, e a civilidade, que é a capacidade de se chegar ao mútuo consentimento dos agentes sociais, é possível afirmar que, atualmente, não existe país desenvolvido. Corroborando esta afirmação e dentro deste contexto, Kurz (1994a) afirma que, no presente sistema, existe uma injusta distribuição de riqueza e de poder, sendo 20% de vencedores e 80% de perdedores. Estes compõem os excluídos, que demandam espaços e soluções justificadas por razões étnicas, políticas, religiosas e, mais modernamente, pelo acesso ao conhecimento. Aponta ainda Kurz (1994b) para o fim da Política tal como ela é, havendo a necessidade de mudança. Segundo Giddens (2000, p. 45), este é o grande paradoxo, considerando que “[...] a democracia está disseminando pelo mundo [...] e, no entanto nas democracias maduras, que o resto do mundo estaria supostamente copiando, há uma desilusão generalizada com os processos democráticos.”

Em face de todas estas contradições, um dos muitos desafios do século XXI é entender o real conceito de desenvolvimento, pois é ele que se apresenta como um dos pontos nevrálgicos para a superação da crise da democracia. Para Faria (1985) este desenvolvimento não assenta, porém, apenas nos índices econômicos, mas também entre outros fatores: na igualdade, na civilidade e no respeito mútuo.

Em suma e condensando o que se afirmou até o presente momento, o sistema democrático representativo²¹ é hoje instável e objeto de severas críticas: mau desempenho do sistema de representação; expansão da corrupção; ineficiência administrativa; falta de confiança nos representantes; abuso de poder; desvio de finalidade, etc..

É diante desse amplo panorama que crescem as demandas populares dos excluídos ou daqueles que não possuem voz, exigindo que lhes seja reconhecido o direito de serem ouvidos e que as suas opiniões sejam levadas em conta, isto é, de lhes ser reconhecido o direito de exercerem o papel de cidadãos de modo participativo e produtivo: voz e voto nas decisões.

E é neste âmbito que cabe estabelecer um critério válido e eficaz para se garantir a efetiva participação de todos os cidadãos nos processos decisórios, considerando-se que o ato de participar é uma forma nobre de exercer direitos políticos e sociais garantidos pela Magna Carta²². Neste domínio é que surge o conceito de Estado Democrático de Direito (chamado de

²¹ No modelo representativo, a participação se restringe ao momento das escolhas dos representantes, na ocasião do processo eleitoral. Aqui, a legitimidade do sistema democrático é dada pela manifestação eleitoral da vontade do cidadão. (NAVARO, 1995 *apud* LÜCHMANN, 2008). Em outras palavras, a responsabilidade do processo decisório fica restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio eleitoral (LÜCHMANN, 2008).

²² Além do mais, a promoção da participação assume-se como um dos instrumentos que estruturam o princípio da sustentabilidade, princípio estruturante do direito constitucional brasileiro. Cf. sobre este princípio e o papel

“Estado de legitimidade justa”) que pretende superar as experiências do Estado de Direito e do Estado Social, visando à instauração de um processo de efetiva incorporação da população nos mecanismos do controle das decisões, com real participação nos rendimentos da produção (SILVA, 2011; BOHMAN, 1996).

No caso brasileiro, vive-se um estágio de “democracia precária”, no qual os partidos políticos não estabelecem nem defendem um ideário político, não representam aqueles que os elegeram, afastando-se visivelmente das massas e relativizando a legitimidade do conceito de democracia; e o cidadão, que perdeu totalmente a confiança no seu governante, organiza-se e vai para as ruas em protesto, por inúmeras razões. No contexto brasileiro, crescem em significado as redes sociais, “os painéis”, os motins e as passeatas, os movimentos de greve, até a desobediência civil, como recorrência última daqueles que não se fazem ouvir, descrentes e mesmo desesperançosos.

Segundo Lüchmann (2008, p. 17):

[...] algumas evidências parecem sustentar a ideia de crise de representação: o declínio do comparecimento eleitoral, a ampliação da desconfiança dos cidadãos com relação às instituições políticas e o esvaziamento dos partidos políticos, através, entre outros, da burocratização de suas estruturas internas e da crescente interferência da mídia junto ao processo eleitoral.

Lavalle e Szwako (2015) explicam que, nas últimas três décadas, notou-se uma verdadeira redemocratização no cenário brasileiro de modo que uma quantidade cada vez maior de atores sociais passou a interagir de diferentes formas com autoridades das três esferas de poderes: executivo, legislativo e judiciário.

Por todo o exposto, as afirmativas visam a necessidade de uma mudança no conceito de democracia representativa e dando prioridade a alternativas de democracia direta (isto é, de uma democracia em que é a população quem diretamente toma as decisões) (MEDEIROS, 2016). É o caso de Souza (2002) para quem a importância da participação voluntária pode contribuir para minimizar distorções, diminuir a probabilidade de ocorrência de fenômenos de corrupção ou de erros de avaliação que tendem a ser maiores num sistema em que poucos decidem e a maioria não tem a oportunidade de monitorar adequadamente o que esses poucos fazem. Para esse autor, existe ainda um outro benefício na democracia direta: o cidadão

sentir-se-á mais responsável e comprometido com o resultado da decisão fiscalizando seu cumprimento.

Medeiros e Borges (2007) entendem que o objetivo da participação é o de possibilitar o contato mais direto e cotidiano entre os cidadãos e as instituições públicas, permitindo a estas uma melhor percepção e consideração dos interesses daqueles no processo decisório. Para efeito, a participação tem de envolver uma conduta ativa dos cidadãos nas decisões e ações públicas, na vida da comunidade e nos assuntos de interesse das coletividades de que sejam integrantes.

Para Avritzer (2003) e Gaventa (2004), a ampliação da participação popular implica uma maior qualidade do processo decisório capaz de alterar a distribuição dos recursos públicos na forma de implementar as políticas. Um novo padrão de participação, ao fomentar a negociação e a cooperação entre vários segmentos sociais, levará, segundo os autores em referência, a um aumento da confiança e da coordenação entre os atores, contribuindo para a promoção do desenvolvimento.

Antes de se encerrar este tópico, é importante ter presente a necessidade de se evitarem novas crises da democracia o que acontecerá se a representação popular for feita por determinados grupos (ONGs como associações, organizações de caráter social, sindicatos, etc.) que, em vez de defenderem os interesses dos seus representados, passem a defender os seus interesses próprios ou se o real objetivo dos foros das audiências públicas não for o de intermediar e de buscar a melhor solução.

5.3 Importância da Participação Popular como Mecanismo de Planejamento Municipal

Segundo o IBGE (BRASIL, 2010), no Brasil, aproximadamente 85% da população vive em áreas urbanas, sendo que esta aglomeração de pessoas forma grupos de interesses comuns como as associações sem fins lucrativos, os grupos dos “sem teto”, os “sem moradia”, os “sem nada”, que forçam o poder público a criar programas de inclusão social, como a bolsa família, os programas habitacionais (veja-se, o exemplo: “Minha casa Minha vida”), entre os inúmeros programas que, na retórica eleitoral, não merecem retoques, mas que, na sua plena efetividade, mal chegam a ser iniciados e, mesmo os que entram em vigor, estão afetados por corrupção e desvios de finalidade.

Pode-se afirmar que a atual prática de governança no Brasil, que consiste em oferecer

pequenos benefícios às camadas mais necessitadas (maior número da população), faz com que os indivíduos, ilusoriamente satisfeitos com a contemplação dos tais benefícios, permaneçam nas camadas sociais mais distantes dos níveis de decisão, pois aceitam os comandos/ as decisões advindas de “autoridades” eleitas por eles, tornando-os vulneráveis por não questionarem (nem controlarem) eventuais irregularidades nestas decisões públicas. (DUARTE, 1999)

Em termos práticos, não é errado se pensar que, via de regra, nenhum governante deseja dividir o poder de decisão e de comando que detém aquilo que obstrui o desenvolvimento estrutural e conjuntural por omissão ou postergação da solução cabível.

No caso específico do planejamento urbano, mesmo quando realizado por especialistas reconhecidos, segundo Carvalho (2003) tem de se ter em conta prioritariamente os aspectos humanos que o envolvem, direta ou indiretamente, sendo o homem o objeto fundamental do planejamento e o seu objetivo a busca pela sua qualidade de vida com dignidade; nenhuma alternativa de plano se encontra adequadamente justificada se não forem consideradas as inúmeras formas de comunicação para ouvi-lo, visto ser essa uma indispensável contribuição para o planejamento.

São amplamente conhecidos no Brasil os irreparáveis erros desencadeados por planejamentos urbanos que não consideraram adequadamente o elemento humano na sua real dimensão. É exemplo o Viaduto do Minhocão²³, na cidade de São Paulo; e mesmo a própria cidade de Brasília que, erroneamente ao ser planejada, se concentrou apenas na área central da cidade, não prevendo a expansão ao entorno da sede do governo federal²⁴, deixando o enfavelamento²⁵ nos distritos ou cidades satélites que crescem exponencialmente sem a mínima estrutura; é, ainda, o exemplo dos conjuntos habitacionais voltados para o desfavelamento²⁶ que não consideram a formação social, o emprego e a renda do novo morador.

²³ É um viaduto, construído de forma elevada, em pleno centro de São Paulo, que provocou inúmeros problemas socioambientais, como a desvalorização imobiliária dos arredores desta grande obra por conta da poluição visual, sonora e do ar; embaixo do viaduto abriu a possibilidade de marginais se alojarem e, com isso, os problemas de violência, tráfico de drogas, sendo que em nada beneficiou o trânsito local.

²⁴ Além disso, o planejamento de Brasília não foi focado na escala humana, o que resultou em imensos espaços não convidativos ao pedestre, conforme destaca Gehl (2009, p. 110): “os caminhos a serem percorridos na cidade são muito longos e pouco convidativos, as calçadas são compridas demais, percorrem caminhos em linhas retas e são desinteressantes.”

²⁵ Processo de início e de expansão das favelas.

²⁶ O Governo fez um projeto para dar fim as favelas, realocando a população residente em barracos feitos de madeira para prédios de alvenaria, com estruturas de saneamento básico, acesso à água, acesso das pessoas à mobilidade urbana, dentre outros.

A rápida e desmedida urbanização provocada pela industrialização dos anos de 1950 formou enormes conglomerados em torno das novas fontes de renda, sem o mínimo planejamento urbano, como é o caso das cidades do ABC (Santo André; São Bernardo e São Caetano) e da capital paulista que formam juntas uma das maiores megalópoles do mundo.

Segundo Oliveira, F. P. (2014), são vários os problemas que os processos crescentes de urbanização trouxeram, tais como: a degradação dos centros e dos centros históricos; a habitação com a crescente falta de moradias; a mobilidade/ os transportes; problemas de ordem ambiental (poluição atmosférica, rios, solo, além da artificialização do solo e o aquecimento climático); a carência quantitativa e qualitativa de equipamentos coletivos nos vários setores. Tais problemas provocam consequentemente dificuldades de ordem sociocultural.

Assim sendo, cabe ao responsável pelo planejamento urbano estabelecer canais, ferramentas e filtros para a participação democrática e socialmente contributiva dos cidadãos, não só nas fases de elaboração do plano mas também em todas as etapas de sua aplicação, como um processo sempre presente e vivo. (ANSOFF, 1990)

No entanto é importante frisar que a satisfatória participação popular, pelo menos no caso do Brasil, passará por muitas complexidades. Isso porque, além de ser um país grande em termos geográficos e habitacionais, há muitos níveis de desigualdades culturais, educacionais, científicas, o que demandaria grandes estudos na adequação da ferramenta participativa, somando-se ao fato, conforme dito no item anterior, de que quem impulsiona esta participação é o governo e não o próprio povo.

Desta forma, levanta-se a importante questão de saber se a população possui maturidade suficiente para participar no planejamento público e se possui competência para tomar decisões. Uma vez identificada a maturidade e a competência, deve ainda verificar em que nível elas se encontram. Este é, efetivamente, um tópico incontornável de análise.

5.4 Procedimentos da revisão do plano diretor no município de cidade de São Carlos.

Ante as formas de utilização da participação popular exposta no decorrer do trabalho, cabe ressaltar que a cidade de São Carlos, obrigada por lei a ter o seu Plano Diretor Municipal atualizado, e o fez com sensível atraso, utilizou confusamente diversos métodos para sua revisão, conforme será aqui destacado.

O Plano Diretor Municipal vigente, lei nº 13.691/2005, é o instrumento capaz de nortear e definir a política urbana e dar diretrizes para a área rural, com o objetivo de organizar o crescimento e o funcionamento do município.

Existiu, assim, reativamente, a ação para a revisão do Plano Diretor de São Carlos que, segundo informações oficiais, se dá em um momento quando houve um intenso processo de desenvolvimento, com crescimento e pressão à urbanização. Com essa revisão, foi possível analisar e avaliar o uso e a ocupação do solo, as tendências à expansão urbana, redefinirem-se as zonas de restrição à ocupação, principalmente aquelas ligadas à proteção ambiental e à demarcação das diretrizes viárias (SÃO CARLOS, 2016).

O processo de revisão não se deu pacificamente destacando-se muitas nuances, isto porque passou por três grandes mudanças. Começou com uma programação inicial, tradicionalmente estabelecida, seguida de mudança de governo e, sob a interferência do Ministério Público Estadual, reprogramaram o procedimento inicial para tornar o processo mais participativo, sendo que, no meio da segunda programação, veio a sofrer fortes interferências de cunho político e jurídico; foi novamente reelaborado até que se encerrou no final de 2016, com o prefeito eleito para assumir em 2017 envolvido na revisão.

O processo de revisão do PDM deu início em agosto de 2011 com a contratação de uma equipe de técnicos (Contrato nº 40/11 - PMSC/FUSP) formada por profissionais da área de arquitetura, juntamente com professores do departamento de arquitetura da USP São Carlos e de alguns funcionários da Prefeitura, que confeccionaram tecnicamente uma proposta do PDM. Ressalta-se que a Prefeitura despendeu alto valor monetário para obter este trabalho técnico.

A revisão do plano tinha a previsão de ser realizada em quatro etapas expostas a seguir:

Etapa I: atualização da Leitura Técnica do Município de São Carlos;

Etapa II: análise dos instrumentos legais instituídos e regulamentados a partir da aprovação do Plano Diretor e da capacidade institucional de planejamento;

Etapa III: definição dos eixos estratégicos da revisão do Plano Diretor;

Etapa IV: finalização da revisão do Plano Diretor do município de São Carlos.

Os técnicos contratados entendiam que a revisão era parte do processo de planejamento no âmbito da administração municipal. Não se tratava, portanto, de reelaboração do plano vigente, mas de seu aprimoramento a partir da avaliação da efetividade

de seus instrumentos tanto em relação aos objetivos propostos como em relação às mudanças e às permanências nas dinâmicas populacionais, econômicas e sociais do Município, no período de 2005 a 2011 e, por isso, não incluíram a participação popular para o auxílio na confecção do relatório final apresentado (SÃO CARLOS, 2016).

Antes da aprovação dos trabalhos dessa equipe, houve a troca do mandatário municipal, sendo que outro partido político assumiu a Prefeitura; com significativo atraso, procedeu-se a uma releitura do relatório final o que requereu a complementação do que se julgou que tecnicamente estava em falta e, em 2014, foi publicado no sítio da Prefeitura (SÃO CARLOS, 2016) um texto base como a nova versão do PDM, que os operadores entendiam estar revisado.

A população, diante da atitude do Executivo, reclamou o direito de participar do processo de revisão e de elaboração do Plano Diretor Municipal, o que gerou insatisfação popular tornando-se alvo de críticas. Ressalta-se que, naquele período, o Ministério Público também interferiu no procedimento adotado e abriu inquérito civil com o fito de acompanhar e garantir que a previsão legal da participação popular fosse atendida.

Assim, a Prefeitura passou a entender que o processo de elaboração da revisão deveria prever métodos que garantissem a participação da população em diversas etapas decisórias. Percebendo que a democratização das decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em algo compartilhado e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar o comprometimento e a responsabilidade de todos no processo de construção e implementação do Plano Diretor, com isso, sob determinação da Promotoria, passou a adotar nova metodologia para incluir a participação popular no processo.

Nesta nova proposta, foi criado o Núcleo Gestor com o intuito de organizar e de agregar a revisão do Plano Diretor de São Carlos, composto por técnicos da Prefeitura Municipal de São Carlos que discutiram temas importantes para o desenvolvimento urbano do município, tais como o meio ambiente, transporte, patrimônio, água e esgoto, drenagem, entre outros e, em seguida, ampliaram a nomenclatura para: Núcleo Gestor Compartilhado (NGC) que teve como intuito dar maior legitimidade à participação da população com elaboração do Plano Diretor Estratégico que passou a contar com representantes do Poder Público Municipal e com representantes da Sociedade Civil Organizada.

Ressalta-se que, a princípio, se estabeleceu certo desconforto com os interesses do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Carlos (COMDUSC) que relatou,

em carta anexada ao Processo Administrativo existente, sua insatisfação em criar o Núcleo Gestor Compartilhado por entender que o Conselho Municipal já poderia exercer as mesmas funções, documento que foi também expressamente juntado ao Inquérito Civil instaurado. Tal desconforto foi resolvido por mediação, pois o Núcleo Gestor Compartilhado passou a integrar também o COMDUSC.

Neste interregno houve a mudança da responsável pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, que sofria fortes pressões para dar andamento e finalizar o Plano Diretor Municipal. É importante destacar que, até então, as audiências públicas realizadas eram apenas informativas sobre aquilo que já estava decidido e qualquer participação existente não era levada em consideração em termos práticos, pois apenas se ouvia a sugestão e não se realizava qualquer alteração²⁷.

Observando a falta de operacionalidade daquilo que foi inadequadamente programado, sob pressões de técnicos e da população, no final de 2015, deu-se a terceira reconfiguração do Núcleo Gestor Compartilhado, formado pelos Decretos de nº 345, criado em de 15 de dezembro de 2014, e nº 208, de 03 de setembro de 2015, que culminou na seguinte composição: 15 (quinze) membros titulares e 15 (quinze) membros suplentes, envolvendo representantes dos seguintes órgãos municipais: I – 03 (três) representantes da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano; II – 01 (um) representante do SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto; III – 01 (um) representante da Coordenadoria de Meio Ambiente; IV – 01 (um) representante da PROHAB – Progresso e Habitação de São Carlos S/A; V – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Governo; VI – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Serviços Públicos; VII – 01 (um) representante da Fundação Pró-Memória de São Carlos; VIII – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Obras Públicas; IX – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito; X – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social; XI – 01 (um) representante do Departamento de Negócios Jurídicos; XII – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão; XIII – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Comunicação. (SÃO CARLOS, 2014; SÃO CARLOS 2015)

Parágrafo único. Os suplentes seriam escolhidos nas mesmas proporções e pelos órgãos

²⁷ Projeto FAPESP nº 2015/16652-2 que, após pesquisa realizada no período 2014/2015, publicou o livro Democracia Participativa no Direito Urbanístico, OLIVEIRA, C.M. et. al., ed. EDUFSCar, 2016, tendo como resultado, à época, após aplicação de uma metodologia inovadora, que a Administração Pública Municipal de São Carlos com relação a revisão do PDM se encontrava no patamar de informação e não participativo.

indicados nos incisos do art. 2º. No art. 3º Os Delegados representantes da sociedade civil organizada e universidades, num total de 15 (quinze) titulares e 15 (quinze) suplentes, seriam escolhidos entre as seguintes entidades e órgãos: I – 01 (um) delegado do COMDUSC – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e São Carlos; II – 01 (um) delegado do COMDEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente de São Carlos; III – 02 (dois) delegados das Universidades localizadas no Município de São Carlos; IV – 01 (um) delegado das entidades de engenheiros e arquitetos no Município de São Carlos; V – 01 (um) delegado das entidades empresariais do Município de São Carlos; VI – 02 (dois) delegados das Organizações não Governamentais cadastradas no Município de São Carlos VII – 07 (sete) delegados das Associações de Bairros do Município de São Carlos. (SÃO CARLOS, 2014; SÃO CARLOS 2015)

Ressalta-se que estes membros não foram remunerados para o exercício destas funções.

Esta reconfiguração tomou como procedimento o seguinte: estabeleceram o regimento interno do Núcleo Gestor Compartilhado criado para regulamentar os procedimentos a serem adotados nas suas reuniões, além de definirem uma agenda com trinta reuniões, com a participação dos membros do NGC. As reuniões discutiam a formação do PDM que foi enviada à câmara dos vereadores.

Cabem aqui inúmeras discussões que darão margem ao pensamento crítico, tendo em vista que foi a própria Administração quem liderou e conduziu o processo participativo, sempre adotando o sistema *top down*, onde se abre um espaço restrito para a participação desde que coordenada pelo NGC.

O Regimento Interno do NGC prevê nos artigos 1º e 2º que sua natureza é temporária, o caráter é consultivo e deliberativo no âmbito de suas competências e obedecem aos arts. 40 e 43 do Estatuto da Cidade, além da resolução nº 25 do Conselho das Cidades, e reafirma que os membros não serão remunerados pelo trabalho desempenhado.

O Art. 3º trata a competência do NGC que, em suas oito alíneas, reafirmam a participação popular em todas as competências. Do art. 4º ao 6º aborda sobre a estrutura organizacional e a competência do coordenador do NGC nas reuniões.

Os artigos 7º ao 9º deixam claro como serão conduzidas as reuniões, o *modus operandi*. Tal fato levou ao entendimento geral que a formação do NGC, por envolver pessoas da Universidade e da Sociedade Civil Organizada, por si só é participativa e confronta a

maioria das teorias existentes. Neste sentido, para Canotilho (2003), se uma pessoa precisar de um representante para falar por si está, de fato, sendo tutelada e isso tolhe a participação direta, o que retorna à democracia representativa e não à participativa. Isso é facilmente observado quando da leitura do art. 12, no qual as deliberações e direito a voto somente são dados aos que formam o NGC; os demais participantes, ou seja, a população somente terá direito a voz e não pode votar ou deliberar sobre os assuntos ali tratados, o que implica dizer que não há participação ampla no processo decisório do NGC.

Talvez este fato, somando-se que as reuniões foram realizadas às 08 horas e 30 minutos das terças feiras, conforme previsto no art. 7º do regimento interno do NGC, explique o baixo número de cidadãos presentes nas trinta reuniões efetivadas, conforme a lista de presença disponibilizada, além do fato de terem ocorrido, ao longo do processo, mudanças de horários, suspensões de reuniões e sofrível comunicação.

Cabe salientar que a população poderia, no sítio da Prefeitura, dar sua sugestão por meio da ficha de sugestões exposta na Figura 3, na sequência:

Figura 3- Ficha de sugestões

The image shows a web browser window displaying the 'Formulário para Sugestões' on the website of the Prefeitura Municipal de São Carlos. The page title is 'REVISÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DA CIDADE DE SÃO CARLOS - SP'. The form includes the following fields:

- Nome: [input field]
- Doc. de Identidade: Tipo: [input field] Número: [input field]
- Endereço: [input field]
- Município: [input field]
- Telefone/Fax: [input field]
- E-mail: [input field]
- Entidade: [input field]
- Sugestões: [large text area]

Fonte: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/habitacao-morar/166049-plano-diretor-estrategico.html>

No entanto a população que chegou a tomar conhecimento deste canal e apresentou proposições, sequer teve qualquer retorno de sua indicação. Na análise posterior do correspondente processo administrativo, nada constou a respeito destas proposições, pois não foram levadas em consideração.

Mesmo assim, o NGC, por meio de seus 30 (trinta) membros, reelaborou uma versão do Plano Diretor Municipal, tomando por base aquela versão já confeccionada por meio do

convênio, modificando-a e encaminhando para a Câmara Municipal de São Carlos que, por sua vez, realizou seis audiências públicas. Cinco delas foram para ampliar o debate e as sugestões de melhoria na versão do plano submetida pelo NGC e a última audiência apenas para informar a existência de cento e quarenta emendas encaminhadas pelos vereadores²⁸ e após deliberações votarem pela aprovação do Plano Diretor Municipal.²⁹

Ressaltando que a Câmara dos Vereadores ao modificarem demais a proposta original encaminhada pelo NGC, provocou sérias discussões críticas, a tal ponto que parecia que os vereadores pudessem ter desconsiderado o texto formulado pelo NGC. Esta atitude resulta no enfraquecimento da participação das pessoas envolvidas e traz enorme descrédito para as deliberações, uma vez que as emendas não foram discutidas com a população. Dessa forma, descaracterizou-se todo o processo, pois se pode, na ponta do processo, modificar algo que foi discutido em ambiente adequado. Este fato trouxe descrédito ao processo de revisão e elevou o grau de empoderamento do órgão legislativo que, no final, pode modificar tudo que lhe convier. Idêntico comportamento se verificou na Câmara Municipal de São Carlos onde, na calada da noite, se aprovou o Plano Diretor com enormes e graves alterações.

Trata-se neste estudo de demarcar limite, ou seja, até onde o NGC pode atuar ou decidir, até onde os técnicos podem delimitar se os vereadores podem modificar, por questões políticas, econômicas, alheias a vontade geral ou a questões altamente técnicas.

Por esta razão, faz sentido desenvolver uma metodologia mais adequada que não pulverize a participação em todas as etapas do processo, o que a torna sem efeito, pois a pessoa que supostamente participou nas reuniões do NGC não tinha direito a voto e, também, não se fez presente nas audiências públicas realizadas pelo legislativo, pois entendeu que havia participado. Suficientemente importante afirmar que não faz sentido a população participar das reuniões do NGC e depois ir a Câmara Municipal repetir a sua participação. Soma-se a isso o fato de que raramente o vereador participou ou acompanhou as reuniões do NGC, fato que também enfraquece qualquer discussão posterior ali posta, uma vez que, não tendo participado ao longo do processo, não tem conhecimento da pauta formada nas

²⁸ Os vereadores formaram uma comissão especial, entre os seus pares, com o intuito de avaliar o texto encaminhado pelo Núcleo Gestor Compartilhado, os debates públicos e na última audiência propor o texto final a ser votado, com as emendas sugeridas. Ressalta-se que foram enviadas 142 emendas, sendo que muitas repetidas e apenas 98 foram votadas.

²⁹ Projeto de pesquisa FAPESP n° 2015/16633-8 que deu continuidade à avaliação feita pelo projeto de pesquisa FAPESP n° 2013/12327-4, agora no período de 2015/2016, para avaliar a participação popular na revisão do Plano Diretor Municipal e quais foram as contribuições do Núcleo Gestor Compartilhado, da Sociedade Civil e dos Vereadores frente a revisão do Plano Diretor Municipal que se findou no final de 2016.

respectivas reuniões, podendo a qualquer momento desviar o foco e modificar completamente algo já contextualizado.

Nota-se assim a fragilidade na condução do processo de revisão que pulverizou a participação popular e tornou-o complexo. De fato, apenas um insignificante número se fez presente o que, segundo a pesquisa anteriormente citada, menos de 1% (um por cento) da população participou.

Resta cristalino que o planejamento local não foi realizado pela maioria da população, o que implica dizer que a cidade de São Carlos possui um Plano Diretor Municipal razoavelmente elaborado, mas que está distante da realidade, das pessoas e do desejado. Existe um *gap* muito grande entre o que ali está e o que na prática deveria ser. Nota-se também que questões políticas e econômicas de interesses localizados se sobressaem ao interesse da maioria, que é o desenvolvimento sustentável e a sadia qualidade de vida ou, mais modernamente, o direito à cidade.

5.5 Conceito de Maturidade Gerencial Aplicada na Participação

A complexa questão da participação popular nas decisões das autoridades no exercício de seus respectivos mandatos, nas esferas municipal, estadual e federal, ainda que em tese se mostre necessária e amplamente atrativa, exige uma amplitude de conhecimentos que se sobrepõem nos campos da política, da gestão administrativa, da sociologia, da comunicação de massa, da educação, da religião, entre outros. Tais conhecimentos comportam-se como líquidos segundo o “princípio dos vasos comunicantes”, descritos por Drucker (1966), nos quais tendem todos a um equilíbrio em patamares mais elevados, ou seja, o avanço no domínio de um dos fatores induz à elevação dos demais, equilibrando-os ao longo do tempo.

A análise e a avaliação metodológica do grau de maturidade e da real capacitação (*capability*) de um determinado segmento da sociedade que o habilite a participar, propor, defender, coordenar e controlar uma decisão, dentro do equilíbrio de recursos disponíveis, de possibilidades tecnológicas (realizabilidade e exequibilidade) e de prioridades realisticamente estabelecidas são altamente complexas pela sua multidisciplinaridade e sua subjetividade, chegando a exigir uma alta competência da liderança e, por que não, uma visão de estadista em suas decisões.

Conceito de habilidade (*skill*), de sensibilidade (*feeling*) e de espírito republicano elevado são fundamentais ao decisor público final. Conceito como *escolha entre padrões e*

estilos de liderança (liberal, autoritário ou democrático) são amplamente conhecidos, cabendo ao líder de sucesso saber escolher e dosar a aplicação de cada um deles ao grupo a ser administrado.

O conceito de maturidade gerencial também representa uma possibilidade de aferição da capacidade de grupos decisores específicos, conforme a ferramenta que se aplica em gerenciamento de projetos (Capability Maturity Model – CMM) ou a proprietários-gerentes de pequenos empreendimentos (ANTONUCCI, 2009).

Com isso, a identificação e a caracterização do estágio de maturidade da participação contributiva e construtiva são fundamentais para a apresentação de um instrumento aplicável ao esforço global e estruturado de se “pensar a cidade” sistematicamente.

Isso se mostra imprescindível quando se depara com uma condição de dispersão de esforços, não definição de objetivos e de metas, práticas apoiadas na improvisação e no empirismo, tendo como consequência os resultados de baixa qualidade e de carências fortemente percebidas na disponibilização de serviços públicos municipais.

A partir da caracterização e da identificação dos níveis de participação popular no processo de tomada de decisão, poder-se-á dar início a um trabalho de reversão e de integração público-social, considerando-se os diversos segmentos e os subsistemas predominantes no município de forma integrada e integradora.

A avaliação do estágio de maturidade da participação dos agentes e dos agentes em compartilhamento, com tratamento diferencial por subsistemas ou segmentos sociais, como condição prévia às suas respectivas participações, permite ao grupo gestor escolher as mais adequadas abordagens e instrumentos metodológicos visando a uma contribuição pretendida. Dessa forma, os trabalhos serão encaminhados de acordo com o perfil do subgrupo e com o seu nível de maturidade, requerendo maior ou menor atividade de preparação, de detalhamento das informações, da linguagem a ser adotada, das técnicas de negociação a serem trabalhadas. Também, a avaliação do estágio de maturidade dos agentes permite uma adequada relação para participação em grupos a serem organizados para avaliação e escolha de alternativas, novos investimentos, alterações de percursos em decisões que estão em andamento, interrupções, postergações, cancelamento, em estreita colaboração com os centros de decisões. Neste trabalho, é oferecida uma escala de maturidade em 5 níveis a partir da qual se apresentam os procedimentos para sua aplicação.

Colenci Neto (2008) propõe dois procedimentos para a avaliação do estágio de

maturidade com relação aos regimes de governança colaborativa entre sociedade e a administração pública. São eles: a identificação dos critérios e das escalas a serem utilizados para a efetiva análise da maturidade do regime de governança colaborativa e a descrição de um roteiro que sirva de guia para a sua aplicação. Em tecnologias de projetos digitais, tem-se o Capabilite Maturity Model (CMM), modelo utilizado na informática, bastante difundido para a avaliação das condições de maturidade empresarial para implementação de soluções e novos modelos de *software* em informática.

Outros conceitos, com relevo neste âmbito, são: *Picture of the Future*, *Visioning*, Análise do Macro e do Microambiente e Análise de Cenário, Planejamento Estratégico Integrado (BSC - ampliado), enunciados por Kaplan e Norton (2000), por Perestrelo e Caldas (2009) e por Poister (2010). Ainda, Mintzberg (1994) propõe uma relativização do planejamento estratégico que deve servir como balizador de diretrizes, mas não como engessador dos procedimentos uma vez que os inúmeros fatores de influência externos e internos estão sujeitos a rápidas mudanças. São conceitos amplamente conhecidos e que certamente a grande maioria não domina, mas cuja importância se torna fundamental no amplo processo de planejamento urbano e decisório.

A falta de domínio, ou melhor, da competência para a utilização das ferramentas gerenciais tende a remeter as demandas sociais para os níveis das necessidades mais fundamentais (como a moradia, a saúde, a educação básica, o transporte público (mobilidade), o saneamento) e com vista, em regra, à sua satisfação imediata, sem permitir explorar soluções inovadoras de maior alcance e efetividade.

Também é importante salientar o conceito de Governança Colaborativa que se destaca no trabalho de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), cujos componentes principais são: contexto geral do sistema; regime de governança colaborativa; dinâmica de colaboração, e detalha suas respectivas conceituações e abrangências.

Desta forma, desenvolver uma ferramenta para aferir o grau de capacidade da população em participar nos processos decisórios é fundamental para se estabelecerem parâmetros precisos com o intuito de desenvolver métricas precisas de inclusão e, por consequência, a melhoria na gestão pública.

5.6 Participação Cidadã: por uma Métrica de Avaliação

Uma das preocupações dos pesquisadores sociais, no que se refere à efetividade da

participação e das potenciais contribuições dos cidadãos no planejamento urbano, prende-se ao estabelecimento de métricas de avaliação capazes de bem avaliar as competências e o grau de maturidade dos indivíduos e de seus grupos sociais, conforme exposto anteriormente. Segundo Castro (2014), a manifestação da soberania popular e da legitimidade da sua representação, mesmo em ambientes de conflitos de ideias, são desejáveis e constituem um movimento que resulta eficiente.

Jacobi (1990), ao propor o conceito de "participação dos cidadãos", corrobora com Cunill (1991) em um dos elementos apontados para aclarar o conceito ao enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública, com uma motivação social concreta, que se exerce de forma direta e que se trata de um método de governo baseado num nível de institucionalização das relações Estado-sociedade.

Montesquieu (2007) afirma que o espaço territorial é fator preponderante para as decisões individuais e esse é identificado pela pessoa como algo que lhe pertence, de maneira que, dentro de sua casa, move com autoridade os objetos ali presentes (sofá, cama, armários). Na microrregião em que vive — rua ou bairro em que reside, por exemplo — o seu poder de participação é reduzido por não ter a percepção desse espaço como seu e, tampouco, de ter poder de opinar. Na macrorregião, por vezes, consegue fazer uma observação ou outra, entretanto, no território da cidade, via de regra, não consegue opinar e ser ouvido com propriedade, o que leva a considerar ser necessária a criação de políticas públicas para a inclusão e a efetiva participação cidadã nas decisões públicas.

Quando em causa está o processo de criação de planos urbanísticos, este não pode nem deve ser concebido somente na esfera técnica, dissociado da ampla dimensão política da gestão, porque, se a sociedade civil não participa direta ou indiretamente dessas políticas urbanísticas desde o momento da idealização, serão potencializadas distorções na busca de interesses individuais com prejuízos a toda a sociedade local. Portanto, o Plano Diretor deve ser elaborado/revisado com a participação de todos os entes do município, ou seja, deve contar com a participação dos munícipes do local; sendo assim, melhor denominado como Plano Diretor Participativo (LIMA, 2016; CYMBALISTA e CARDOSO,).

Segundo Souza (2002), a importância da participação voluntária assenta na capacidade que ela tem para minimizar distorções, porque a probabilidade de corrupção ou de erros de avaliação seria muito maior num sistema em que poucos decidem e a maioria não tem a oportunidade de monitorar adequadamente esses poucos, e no benefício que dela

decorre pelo fato de o cidadão se sentir mais responsável e comprometido com o resultado da decisão, fiscalizando seu cumprimento.

Portanto conciliar conhecimentos técnicos e conhecimentos empíricos, numa atuação conjunta entre as decisões, (DINSMORE, 2002) os técnicos e a população, conduzirá, inevitavelmente, a um melhor planejamento urbanístico (MANIN, 1995).

A busca e a escolha por modelos de participação popular capazes de bem alimentar com contribuições produtivas o processo decisório têm sido uma das prioridades dos especialistas, mesmo entendendo que tal instrumento não deve ser considerado isoladamente, dada a complexidade dos fatores de influência nos níveis macro e micro e da subjetividade reconhecida dos participantes humanos. Autores como Souza (2002) e Arnstein (1969) propõem escalas dentro de uma hierarquia de participação.

Arnstein (1969) apresenta uma escada de participação cidadã com oito degraus, onde cada degrau mais elevado representa os cidadãos que possuem maior grau de poder. Para dar ênfase ao seu ponto de vista simbólico, ao invés de substancial participação do cidadão, o menor de dois degraus na escada (de manipulação e terapia) está rotulado como não participação. Mesmo os próximos três degraus (informação, consulta e apaziguamento ou pacificação) não são considerados como genuína participação e, somente quando atingir os mais altos degraus da escada (parceria, delegação de poder e controle do cidadão), é que o título ‘poder do cidadão’ é usado, conforme se apresenta no Quadro 4, denominado de escada de participação cidadã.

Quadro 4- Escada de participação cidadã

Degraus	Estágio	Nível de Participação
8	Controle Cidadão	Poder do cidadão
7	Delegação de Poder	Poder do cidadão
6	Parceria	Poder do cidadão
5	Pacificação	Concessão Mínima de Poder
4	Consulta	Concessão Mínima de Poder
3	Informação	Concessão Mínima de Poder
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	Não-participação

Fonte: Arnstein (1969)

Para Arnstein (1969), os primeiros degraus da escada são: 1. Manipulação e 2. Terapia. Esses dois degraus descrevem níveis de "não-participação" que têm sido utilizados por alguns no lugar da genuína participação. Seu objetivo real não é permitir participação da população nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os decisores possam "educar" ou "curar" os participantes. Os degraus 3 e 4 avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos: 3. Informação e 4. Consulta. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade dos cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas, nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder. Quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade, não há "músculo", ou seja, não há garantia de mudança do *status quo*. O degrau 5. Pacificação consiste simplesmente de um nível superior da concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final. Subindo a escada, estão níveis de poder dos cidadãos com degraus crescentes de poder de decisão, podendo estes participarem de uma parceria (nível 6) que lhes permita negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder. Nos degraus superiores, 7. Delegação de poder e 8. Controle cidadão, o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial.

Pozzobon (2008, p.47) explica, citando Arnstein (1969, p. 1-2), que é a “redistribuição de poder que capacita os cidadãos presentemente excluídos dos processos políticos e econômicos a serem incluídos deliberadamente no futuro”. Ou seja, a estratégia que agrega os excluídos, supõe que estes compartilhem a informação, as metas, as políticas, os recursos, a operação dos programas e a divisão dos benefícios. Para ela, “há uma diferença crítica entre passar pelo ritual vazio da participação e ter poder real para interferir no resultado do processo.”

Ainda Arnstein (1969,p. 220) ressalta que:

Obviamente, a escada com oito degraus constitui uma simplificação, mas ela ajuda a ilustrar a questão que tem passado despercebida: que existem graus bastante diferentes de participação cidadã. Conhecer esta graduação possibilita cortar os exageros retóricos e entender tanto a crescente demanda por participação por parte dos sem-nada, como o leque completo de respostas confusas por parte dos poderosos. Embora a tipologia use exemplos de programas federais tais como o Programa de Renovação Urbana, o Programa de Combate à Pobreza e o Programa de Cidades Modelo, ela poderia ser também facilmente demonstrada na igreja, que atualmente enfrenta demandas dos padres e leigos pela maior distribuição de poder

na busca de ampliação de suas funções; ou em faculdades e universidades, que em alguns casos se tornaram literalmente campos de batalha sobre a questão da participação estudantil nas instâncias decisórias; ou nas escolas públicas, nas prefeituras, ou nos departamentos de polícia (ou nas grandes empresas que provavelmente serão a próxima esfera de debate). Os temas básicos são essencialmente os mesmos em todos os casos: os 'ninguém' destas arenas estão tentando se tornar "alguém" com poder suficiente para tornar suas organizações mais adequadas às suas opiniões, aspirações e demandas. (ARNSTEIN, 1969, p.220).

A partir daí surgiram diversas categorias de participação popular, dentre elas as apontadas por Souza (2002), utilizando como alternativa a “escada participação popular” de Arnstein (1969), compreendendo as seguintes categorias, representada no Quadro 5 a seguir:

Quadro 5- Escada participação popular

Coerção	representa situações em que, frequentemente, nem as aparências são preservadas. São normalmente encontradas em regimes ditatoriais ou totalitários;
Manipulação	situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, sem qualquer interesse do Estado em criar canais de participação;
Informação	o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, mais ou menos completas, dependendo dos interesses em jogo;
Consulta	o Estado permite o acesso à informação e a população é consultada, porém sem garantia de que as opiniões da população sejam incorporadas. Normalmente os argumentos técnicos são muitas vezes invocados para justificar a não incorporação das sugestões da população
Cooptação	refere-se à cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas chave) ou dos segmentos mais ativos da população, convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado “canal participativo”. Na visão do autor, a institucionalização de canais e instâncias permanentes de participação pode parecer um avanço em comparação à mera consulta, no entanto, a partir do momento em que essa institucionalização ocorre sem que a instância participativa possua real poder decisório, existe o risco da domesticação e desmobilização ainda maiores da sociedade civil. Portanto, da mesma maneira que a informação e a consulta, a cooptação não passa de uma pseudoparticipação;
Parceria	correspondendo ao primeiro grau de participação autêntica, não meramente consultiva ou cooptativa. Há uma colaboração entre o Estado e sociedade civil organizada em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção;
Parceria/delegação de poder	onde o Estado abdica de atribuições antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. Podem ser observados, nessa categoria, elementos da democracia direta. Para o autor, a parceria e a delegação consistem em situações de cogestão entre Estado e sociedade civil;
Autogestão	a delegação de poder é, na prática, o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos da democracia representativa. Ir, além disso, ou seja, implementar políticas e intervenções de modo auto gestor, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade, pressupõe, a rigor, um macro contexto social diferente: uma sociedade basicamente autônoma.

Fonte: Souza (2006).

Tal mensuração demonstra qual é o nível efetivo de participação civil nas tomadas de decisões públicas. Parceria, delegação de poder e autogestão são categorias que podem corresponder a marcos político-institucionais em que as soluções de planejamento e de gestão podem ser encontradas de modo fortemente democrático com a efetiva participação popular. Santos (2002 *apud* OLIVEIRA, C. M., 2015) aponta que o cidadão participativo no processo decisório exerce uma função educativa na preparação dos demais a participarem.

O Quadro 6, adiante, demonstra por comparação a teoria de Arnstein (1969) e a adaptação realizada por Souza (2006) sobre os níveis de participação popular.

Quadro 6- Comparativo de Arnstein e Souza sobre a escada de Participação popular

ARNSTEIN		SOUZA	
NÍVEIS	CATEGORIAS	NÍVEIS	CATEGORIAS
	8. Citizen Control		8. Autogestão
Citizen Power	7. Delegated Power	Participação Autêntica	7. Delegação
	6. Partnership		6. Parceria
	5. Placation		5. Cooptação
Tokenism	4. Consultation	Pseudo-participação	4. Consulta
	3. Information		3. Informação
Nonparticipation	2. Therapy	Não Participação	2. Manipulação
	1. Manipulation		1. Coerção

Fonte: Arnstein (1969) e Souza (2006) adaptado pelo autor.

Souza (2006) fez importante comparação para adaptar a escada de participação de Arnstein (1969) à realidade brasileira. Assim, a palavra *Manipulation* ao ser traduzida perde o sentido literal que ficou como Coerção, quando Arnstein (1969) expressou o segundo degrau como *Therapy*, ou transportar para o Brasil o sentido é de manipulação e *Placation* foi adaptado para Parceria, as palavras *Information*, *Consultation*, *Partnership*, *Delegated Power* e *Citizen Control* mantiveram a sua forma literal.

Outra importante na análise a ser considerada é a teoria apresentada por Pettit (2003) com uma vertente inclinada à ciência política, na qual afirma que, muitas vezes, os atores sociais agem de forma automática, assentindo que a decisão pública se materialize com as rotinas diárias nem sempre sujeitas a exames críticos. Assim, difunde as bases para sua teoria, que interpela com a ideia de: a) *República deliberativa*, sendo a base para a contestação. Em seguida, lança argumentos para b) *República inclusiva*, como voz para a contestação. E finalmente, c) a *República responsiva*, que, no caso, se torna um fórum para a contestação.

Abers (2000, p 7-8), tomando por base a estrutura analítica de Arnstein (1969), afirma que a categoria “poder do cidadão” é focada pela maioria dos teóricos da democracia, além da participação em políticas públicas ser a condição fundamental para o *empowerment* daqueles tradicionalmente excluídos dos processos decisórios. Com isso, propõe parâmetros para definir as políticas e a participação empoderada:

[...] em primeiro abrir um espaço para todos aqueles que até agora foram excluídos da tomada de decisões públicas, em seguida envolver a discussão de metas e da agenda de políticas do governo, não apenas de programas pré-concebidos, e por fim, implica no efetivo controle cidadão, por meio do qual aqueles que participam possuem poder deliberativo real. (ABERS, 2000, p 7-8)

Tendo em conta o referido, pode concluir-se que existem formas competentes de medir o grau de participação popular nas tomadas de decisões públicas, sendo necessária a implantação de metodologia adequada para o efeito, mas certamente conhecer o sistema como um todo é parte fundamental.

Em Souza (2002), encontram-se critérios de identificação de escalas de análise de situações e planejamento de intervenções conforme aspectos apresentados no Quadro 07, nos critérios de identificação, a seguir:

Quadro 7- Escalas de análise de situações e planejamento de intervenções

Escala Geográfica	Plano/atividade de planejamento ou gestão	Escala(s) cartográfica(s) mais usual(is)
Internacional (global, grupos de países)	Planejamento econômico (menos ou mais especializado) realizado por grandes empresas transnacionais e entidades supranacionais como a União Europeia; a vinculação com o planejamento urbano costuma ser muito tênue e existente	Escalas muito e muitíssimo pequenas (de 1:5.000.000 a escalas de planisfério)
Nacional	O Brasil, em parte devido às suas dimensões e complexidade, em parte devido à pouca “cultura de planejamento” nessa escala, onde se trata de estimular e orientar o desenvolvimento do país considerando as diversas regiões em conjunto; em contraste com isso, a Alemanha apresenta grande tradição de planejamento espacial nessa escala	Escalas pequenas e muito pequenas (no caso do Brasil, menores que 1:5.000.000, para fins de representações sinótica, e, para fins de trabalho, 1:1.000.000 e 1:5.000.000, ou menos bem maiores, para detalhamentos)
Regional	Planos de desenvolvimento regional realizados por agências de desenvolvimento	Escalas pequenas, médias e grandes, dependendo do tamanho do recorte considerado (variará, via de regra, de 1:1.000.000 até escala usual de carta topográfica, 1:50.000)
Macrolocal	Planos de desenvolvimento e macrozoneamentos de regiões metropolitanas	Escala Grande (1:200.000, para representação geral, e 1:50.000, para trabalho e representação de detalhes)

Mesolocal	Planos Diretores municipais; planos específicos (transportes, etc.) referentes a uma única cidade; divisões municipais para fins de gestão orçamentária participativa	Escalas grandes e muito grandes (dependendo do tamanho da cidade ou município, de 1:200.000 a 1:20.000 para representação geral, e de 1:50.000 a 1:10.000 para trabalho e representação de detalhes)
Microlocal	Projetos de Estruturação Urbana (PEUs) como aquela implementação no Rio de Janeiro; esses projetos (melhor seria dizer: <i>planos</i>) detalham o plano diretor para cada setor geográfico	Escalas muito e muitíssimo grande (dependendo do tamanho da cidade ou do município, de 1:50.000 para representação geral, e de 1:10.000 a 1:2.500 para trabalho e representações de detalhes)

Fonte: Souza (2002)

O método de análise hierárquica Analytic Hierarch Process (AHP) discutido por Gomes (2003) na tomada de decisões gerenciais utiliza multicritérios e se mostra bastante flexivo. Para tanto, conforme Marins, Souza e Silva Barros (2009), podem ser operacionalizados com qualidade, estimulando a participação dos representantes envolvidos.³⁰

Fung (2006) propõe um modelo alternativo ao de Arnstein (1969) com o intuito de compreender as inúmeras possibilidades de participação pública institucionalizada. O autor chamou de *Democracia Cube* e considerou três tipos de processos dinâmicos, quais sejam: a) um totalmente aberto a todos que desejam participar; b) outro no qual é convidado apenas a elite envolvida na tomada de decisões, como grupos representativos de determinados interesses; c) processos limitados a especialistas. Ao final, desenvolveu o gráfico com as três dimensões desenvolvidas por ele.

Houtzager, Lavalle e Acharya (2003) são pesquisadores do Institute of Development Studies (IDS), na Inglaterra, com o objetivo de analisar a participação de atores coletivos da sociedade civil em espaços institucionais criados para a participação na cidade de São Paulo, em 2002, e buscaram compreender os fatores que estimulam cidadãos comuns e atores coletivos da sociedade civil a se engajarem em arranjos institucionais de participação na esfera pública, denominando a pesquisa de *Who participates?* ao perceberem que a literatura não diferencia os atores da sociedade civil para ação. Com isso, propõem uma “mudança de foco analítico” direcionando para “a centralidade da participação das organizações civis,

³⁰ O método AHP (Analytic Hierarch Process) foi desenvolvido por Tomas L. Saaty, nos anos 70 e se constitui em ferramenta válida, largamente utilizada na resolução de conflitos negociados em questões formuladas com múltiplos critérios. Baseia-se na construção de hierarquias e no estabelecimento de prioridades, e pode contar com o uso do software Expert Choice.

fenômeno que desloca a problemática teórica do plano da participação para o terreno espinhoso da representação” (ibid., p.3). O ponto de partida se deu porque as organizações civis possuem fins específicos e, por isso, amplia a capacidade de alcançar as oportunidades criadas pelas instituições públicas ou privadas. Concluem que os cidadãos que estão ligados a organizações como sindicatos, por exemplo, são mais propensos a participar.

Adicionalmente, Amorim, Sebba Patto, Bulcão Neto, Sene Junior, Iwens (2015) apresentam um *Agente de Suporte à Decisão* (ASD) em gestão pública participativa, analisando a viabilidade do método que se apoia na exploração de dados e no uso da ferramenta Application Programming Interface (API) do Weka em Java³¹. Também Leite e Freitas (2012) apresentam estudo de caso com a aplicação do método de análise multicritérios no qual destacam as suas possibilidades e suas potencialidades no mapeamento urbano, tomando como exemplo a fragilidade social.

Desta forma, vai-se abrindo a possibilidade de utilização da tecnologia computacional e dos sistemas operacionais como indispensáveis ferramentas de apoio ao processo de tomada de decisões. (CAVASSIN e VOLPI, 2004)

Cabe ressaltar que a gestão coletiva deve ser vista nos limites do local³² que propiciam maior efetivação da democracia direta, mas, com a atual globalização da economia, da mobilidade e da ênfase que são colocadas nos meios de comunicação mediáticos, o local não apresenta uma resposta satisfatória para considerar a diversidade, as diferenças, a multiplicidade das escalas e de organização comunitária e de compreensão da dinâmica global.

Considerando ser imprescindível que as pessoas venham a participar do processo decisório, favorecendo ainda o próprio cumprimento da regulação, de maneira espontânea, Moreira Neto (2000) afirma que as decisões públicas compartilhadas com os seus destinatários são cumpridas com mais empenho e com menos resistência. Reforçando isto, destaca Habermas (1997) que o cidadão não se sentirá simplesmente um destinatário da norma jurídica, mas um participante na elaboração legislativa ou na criação das normas de planejamento urbanístico, fato que aumenta a sua autoestima e o seu compromisso como bem comum.

³¹ Para mais informações, veja o site <http://www.cs.waikato.ac.nz/ml/weka/>

³² A palavra local deve ser compreendida como o limite de uma área administrativa: o município. A afirmação de que o local privilegia a democracia direta e o atendimento das necessidades da população é analisada e contestada por Bourdin (2001).

Por vezes, o esforço do governo para a criação de condições com o intuito da participação popular é muito restrito de maneira que o processo carece de legitimidade. Não é simples definir, mesmo em termos operacionais, um conceito útil de participação popular na administração pública. (SABOYA e KARNAUKHOVA, 2007)

A questão da participação vincula-se estritamente à interferência na realização e ao controle das funções estatais e na própria elaboração do direito positivo. Nesta direção, embora de forma mais específica, Kelsen (1990, p. 75) define os direitos políticos como "as possibilidades abertas ao cidadão de participar do governo, da formação da 'vontade' geral. Livre da metáfora, isso significa que o cidadão pode participar da criação da ordem jurídica".

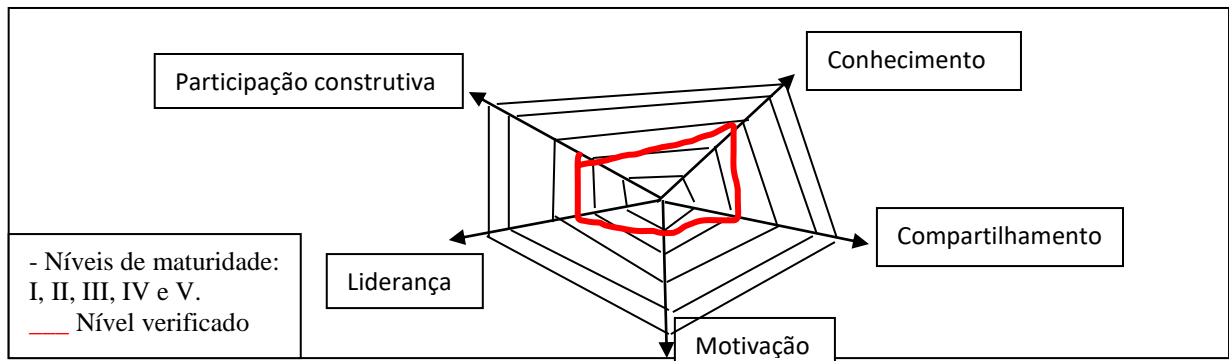
O ponto crítico do direito em geral, principalmente o Direito Urbanístico, está na sua legitimidade, entendida como a projeção do indivíduo à condição de co-legislador às normas a que deverão obediência. Em sentido amplo, participar significa intervir num processo decisório qualquer (MODESTO, 1999).

Nesse contexto, não se pode conceber que se criem pseudos mecanismos de participação popular simplesmente a partir de uma determinação legislativa, sendo que esta prática pereniza a vulnerabilidade do processo participativo e prestigia a coação ou a manipulação da população (OLIVEIRA LEITE e REZENDE, 2010). Com efeito, torna-se desafiadora a delegação do poder efetivo de decisão ao indivíduo ou a grupos legítimos que o representam, mesmo que parcialmente, dando efetivamente voz e voto ao cidadão.

5.7 Proposta de um Modelo

Um instrumento de avaliação de maturidade permite estabelecer ao longo de uma escala a pressuposição de que aos níveis mais elevados correspondam à aplicação de mecanismos válidos de gestão com resultados de crescentes padrões de qualidade, numa correlação bidimensional de variáveis em análise; no caso, a participação construtiva e os modos e as circunstâncias de sua participação efetiva, ou seja, o modelo de gestão municipal estrategicamente planejado e seu estágio de implantação, sua condição de maturidade. Esta correlação pode ser estabelecida a partir dos dados de pesquisa objetivamente coletados e sistematizados segundo algoritmos matemáticos para permitir sua apresentação na forma de radar, como esquematizado, a seguir, no Quadro 08 que apresenta a representação esquemática do grau de maturidade com as variáveis da participação contributiva.

Quadro 8 - Representação esquemática do grau de maturidade com as variáveis da participação contributiva.



Fonte: Elaborado pelo autor

Este quadro representa nos vetores as variáveis em análise, dependendo do nível de maturidade demonstrado pela linha vermelha, e isso resultará no nível atual da maturidade. Com este resultado é possível que o gestor invista mais esforços e recursos para elevar o nível em determinada área.

Esta pesquisa pode ser realizada em duas épocas específicas: no início do mandato, ao longo do primeiro semestre, e no fim do mandato, ao longo do último semestre, de maneira a permitir se constatarem possíveis evoluções neste parâmetro fundamental que, se positiva, representará uma agregação de valor na gestão pública municipal.

6 GRAU DE MATURIDADE NO PLANEJAMENTO URBANO

A presente pesquisa focalizou os aspectos históricos da formação dos municípios brasileiros; defendeu-se que o Direito Urbanístico seja entendido como um direito autônomo que auxilia a participação popular de forma direta no planejamento urbano e avançou sobre os diversos entendimentos prevalentes a respeito dos conceitos de democracia e as várias formas possíveis de representatividade das forças constituintes e, ainda, debruçou-se sobre as interrelações institucionais do município como ente federativo e o Direito no que se refere à incipiente legislação municipal. De modo geral, todo este arcabouço se reveste de abordagens importantes e bem contextualizadas, entretanto restritas a tratamentos apenas parciais de um assunto fundamental no que se refere ao Planejamento Urbano, a ser visto como um trabalho a ser realizado de maneira a preceder todos os demais e a integrá-los, e que, sem dúvida, a ele são condicionados. As questões de Governança Colaborativa, Gestão Compartilhada, Orçamento Participativo e a análise dos instrumentos de participação popular como o papel das Audiências Públicas ou dos Conselhos Municipais refletem essa parcial visão na qual a ausência do tratamento holístico e sistêmico do contexto geral e integrado do município não se consubstancia.

Neste trabalho, propõe-se avançar, por meio da proposição de um modelo, para o fortalecimento do conceito de planejamento urbano e para a valorização de seus aspectos constituintes, como a análise da maturidade do modelo em si e da maturidade da participação representativa dos diversos setores de uma comunidade, a caracterização e a individualização do Direito Urbanístico.

Mesmo entendendo-se que, no mundo corporativo, já tenham sido experimentados, aplicados e consolidados inúmeros recursos tecnológicos e de gestão integrada e que diversas proposições de abalizados autores tenham remetido sua aplicação ao âmbito da gestão pública, percebe-se a falta de uma abordagem holística e sistêmica capaz de oferecer um tratamento adequado, duradouro e com visão de futuro, apto a sobrepujar interesses localizados, estilos de liderança e de competência restritos, ações midiáticas ou simples duração de um mandato uma vez que as demandas políticas, sociais e econômicas do município perduram assim como as expectativas e as aspirações de sua população.

Como resultado propõe-se, neste capítulo, que os trabalhos de Planejamento Urbano, agora entendido como um complexo sistema integrado e seu fracionamento em relevantes

subsistemas, sejam constituintes de um modelo holístico, sistêmico. O resultado desse esforço de planejamento contínuo será consubstanciado posteriormente no Plano Diretor do Município, atualizado anualmente e constituído de diversos outros Planos Diretores específicos como os de Meio Ambiente, de Tratamento de Resíduos Sólidos, de Saneamento e de Águas Potáveis, de Educação, de Combate às Enchentes, de Saúde, de Segurança, entre outros. Sua resultante será a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), revista anualmente em função do Plano Plurianual de Governo e a partir da adoção desta nova prática, dos movimentos de indução convergentes extraídos dos procedimentos aplicáveis no planejamento urbano.

Assim sendo, segue esta apresentação em direção ao seu detalhamento conceitual.

6.1 Influência do Estágio de Maturidade

No que se refere à participação contributiva em especial e ao estágio de escala e avaliação de desenvolvimento de um instrumento de gestão, os principais autores têm feito analogia com níveis de maturidade. Antonucci (2009) cita pelo menos trinta deles em diversas áreas do conhecimento. Deming (1990), Juran (2009) e Ishikawa (1993), citados em Gomes (2006), também Dornelas, (2008), pensadores da moderna administração, ressaltam que as organizações necessitam alcançar maturidade e qualidade no gerenciamento de seus produtos e seus serviços. Kerzner (2002) destaca que o gerenciamento da maturidade é o procedimento que conduz a uma alta probabilidade de sucesso. Adicionalmente, Crawford (2006) destaca que o conceito de maturidade permite mapear as formas lógicas para melhorar os serviços da organização.

Consubstanciando a partir da revisão bibliográfica, o conjunto dos conhecimentos estruturantes da questão da participação contributiva na efetividade da democracia toma por base a cidade, entendida como a unidade fundamental do Estado Brasileiro. Historicamente se verifica que a organização político-administrativa da cidade antecedeu o conceito de Estado, sendo esta uma questão de alta complexidade por envolver aspectos políticos (poder), econômicos, sociais, culturais, étnicos, históricos em suas dimensões de liderança, empreendedorismo, inovação, aprendizagem, competitividade, modelos de gestão, competências gerais e específicas, global e local, entre outras.

Ainda, ao apresentar a questão da cidadania no que se refere ao Capital Social e

Comunidade, Bilhim (2004) estabelece três tipos ideais de cultura política:

Uma cultura “localista” ou paroquial, onde as pessoas revelam fraca compreensão do fenômeno político em toda sua complexidade, atento às relações imediatas;
 Uma cultura “de súdito”, partilhada por indivíduos atento às decisões das instituições que afetam positiva ou negativamente a sua situação ou os seus interesses, mas que acreditam pouco na sua capacidade de interferir e influenciar decisões;
 Uma cultura “cívica ou participativa”, onde os indivíduos se comportam como verdadeiros atores ou sujeitos, cientes da sua capacidade de influenciar as decisões governamentais. (BILHIM, 2004, p.18).

Embora sejam tipos ideais, na prática se encontram mescladas na sociedade. Certamente, onde prevalece o perfil da cultura cívica ou participativa, pode-se perceber uma maior estabilidade das instituições democráticas. MacDonald (2016) apresenta, como um dos resultados de sua pesquisa, que a ação dos agentes de maneira compartilhada se faz mais efetivo do que sua ação individual, segundo o conceito de Gestão Colaborativa.

Adicionalmente, enriquecem este entendimento os trabalhos do Grupo de Pesquisa “Novos Direitos”, coordenado por Oliveira, C.M. (2015, 2016) que avaliou o nível de participação popular no momento da revisão do Plano Diretor Municipal de São Carlos, compreendida entre 2014 a 2016, apresentada no Capítulo 6, na qual se propôs medir o grau de participação popular, utilizando a Escada de Participação de Arnstein (1969), adaptada por Souza (2002).

Hirschman (1993 apud BILHIM, 2004) propõe uma escala para analisar o tipo de participação e destaca que o consumidor insatisfeito no mercado, quando não gosta de um produto ou serviço, sai da loja e entra em outra; o cidadão, entretanto, recorre à voz do sistema representativo para anunciar que não gosta ou não aceita a forma como os bens públicos chegam a sua casa, o que, pode-se dizer, é uma opção de saída ainda muito limitada por se tratar de uma oferta monopolista de serviços.

O crescimento da gestão democrática contributiva pressupõe a prevalência de critérios como: participação efetiva dos cidadãos; clareza das informações; compreensão das circunstâncias em vigor; igualdade de voto na fase decisória (*one man, one vote*); controle de agenda.

Feitas estas colocações iniciais, uma questão a ser respondida se refere à dificuldade de se avaliar o grau de participação cidadã na construção do Planejamento Urbano a ser materializado no Plano Diretor.

De modo geral, a revisão bibliográfica indica que os pesquisadores recorrem à clássica Escada de Arnstein (1969), com adaptações de Souza (2002). Embasando esta pesquisa nas escadas, apresentam-se os resultados dos trabalhos do Grupo de Pesquisa “Novos Direitos”, conforme relatado no capítulo precedente.

Avançando na efetividade de sua aplicação, propõe-se, a partir da Escada de Arnstein (1969) ampliada, traçar uma nova perspectiva de avaliação contributiva do cidadão frente ao estilo de gestão adotado pelo Executivo no estabelecimento do Plano Diretor, resultante do Planejamento Urbano.

A correlação da Escada de Arnstein (1969), com a avaliação concomitante do Grau de Maturidade, segundo as perspectivas estratégicas possui duas dimensões : a) Economia, que engloba a geração de receita; do cliente-cidadão e do cliente interno (servidor público); dos processos e procedimentos administrativos; da capacitação (Aprendizagem e Inovatividade); das responsabilidades social e ambiental; b) As Dimensões Gestoras: que englobam a liderança, empreendedorismo; competências gerais e específicas; descentralização; controles econômico-financeiros e de custos; desburocratização.

Esses culminarão em resultados segundo as obrigações intrínsecas de responsabilidade dos serviços municipais como: saúde, segurança, educação, mobilidade urbana, moradia, esportes e lazer, cultura e turismo, assistência social, emprego e renda, desenvolvimento sustentável, segundo uma escala tríplice a ser representada num gráfico Radar, de modo a correlacionar o Grau de Maturidade e o estágio verificado por ocasião de uma avaliação anual, por exemplo.

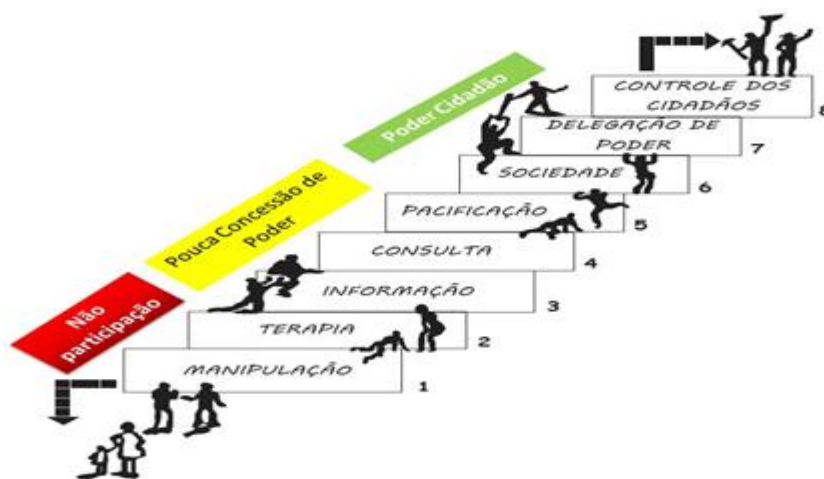
Esta medição permitirá ao Gestor verificar sua condição e a percepção dos cidadãos quanto aos resultados do seu trabalho e, também, fazer uma comparação entre municípios, o que, de certa forma, ensejará atratividade a empreendedores ou a novos cidadãos uma vez que os municípios concorrem entre si na busca de investimentos.

6.2 Escada Arnstein ampliada e Escada de Maturidade

A escada de Arnstein (1969) é reconhecidamente um dos instrumentos fundamentais para avaliação do nível de participação popular. Inicialmente aplicada para avaliações na administração pública, tem merecido, hoje em dia, aplicações em Organizações Não Governamentais (ONGs), do mesmo modo como tem sido objeto de ampliação como o de Souza (2002) e de críticas de Fung (2006) quanto a suas limitações.

Assim, descrevem os níveis da Escada de Arnstein, conforme descrito no capítulo 5, p.120, em que a escada de participação possui oito níveis, sendo que a autora admite só nos três últimos que se está numa condição efetiva de participação, como se pode observar na Figura 4, a seguir.

Figura 4 – Representação da Escada de Participação de Arnstein (1969)



Fonte: Google imagens (2017).

Os níveis constituintes do Grau de Simbolismo – 5 Pacificação; 4 Consulta; 3 Informação - representam uma frágil condição sujeita a tratamentos coercitivos, a menos que recebam reforços e instruções adequadas para que sua participação se apresente contributiva segundo um caráter sério de mobilização da cidadania.

A partir daí, surgiram diversas categorias de participação popular; dentre elas as apontadas por Souza (2002), já apresentadas no Quadro 4 (cap.5, p.120), que utilizou como alternativa a “escada de participação popular” de Arnstein (1969) e adaptou-a para a realidade brasileira. No Quadro 6, apresenta-se um comparativo entre a escada de participação de Arnstein (1969) e a de Souza (2003) e é a partir deste quadro que o grau de maturidade foi desenvolvido.

A Escada de Maturidade Contributiva, por sua vez, apresenta 5 (cinco) níveis conforme representados no Quadro 7 com os graus de maturidade gerencial em relação à participação popular, usando-se a escada de Souza (2002) como referência e já apresentada no quadro anterior.

Quadro 9 - Escada de Maturidade Contributiva

ARNSTEIN ADAPTADO POR SOUZA		MATURIDADE PARTICIPATIVA CONTRIBUTIVA	
NÍVEIS	CATEGORIAS	NÍVEIS	CATEGORIAS
Participação Autêntica	8. Autogestão	5. Maturidade Plena	5. O cidadão ou grupo em compartilhamento participa plenamente e propõe melhorias. Exerce controle. Fiscaliza. Participa produtivamente de negociações. Atua com visão de médio e longo prazo (<i>visioning</i>) e de forma metodologicamente estruturada. Interfere. Interage. Articula mecanismos.
Participação Autêntica	7. Delegação	4. Maturidade Muito boa	4. Conhece e domina o processo. Atua de maneira coordenada. Visão prioritariamente no plano tático. Tem visão de curto e médio prazo. Age prioritariamente de forma responsiva. Contribui e controla. Aplica mecanismos institucionais.
Participação Autêntica	6. Parceria		
Pseudo-participação	5. Cooptação	3. Maturidade Boa	3. Acha-se parcialmente informado, participa, ouve e compreende suas limitações. Atua de forma responsiva, de maneira pouco coordenada e focaliza, prioritariamente sobre questões de seu interesse ou sobre demandas sociais visíveis: Compartilha esforços.
Pseudo-participação	4. Consulta	2. Maturidade Razoável	2. Não participa efetivamente. Não atua e não propõe. Consegue ver problemas e criticá-los. Não está integrado a grupos de agentes em compartilhamento. Conformação e Aceitação.
Pseudo-participação	3. Informação		
Não Participação	2. Manipulação	1. Maturidade Insuficiente	1. Não participa e não se compromete com os resultados. Não está satisfeito, mas não tem mobilização ou não se interessa por encaminhamentos. Desilusão e Alienação.
Não Participação	1. Coerção		

Fonte: Elaborado pelo autor

O quadro acima inova sobre a perspectiva de Arnstein (1969) adaptado por Souza (2002) quando cria os Graus de Maturidade Gerencial em níveis de classificação, sendo os primeiros graus de não participação, onde a maturidade é insuficiente e os mais altos de

autêntica participação a maturidade é plena.

A escada de avaliação do nível de maturidade de participação contributiva da comunidade que compõe um determinado município permite conhecer a efetividade e o estágio da participação de seus cidadãos na elaboração do Planejamento Urbano em suas diversas fases: previsão, proposição, coordenação, execução, comando, controle e retroação (*feedback*), cuja execução se fará sob procedimentos estruturados, sistemáticos e feita continuamente.

Os resultados esperados desta escada de avaliação proposta, entendida como uma ferramenta de diagnóstico da participação cidadã, são: a) conhecer o grau de maturidade da participação dos agentes do processo de planejamento urbano; b) identificar o nível de maturidade das diversas áreas e de grupos de interesse; c) visualizar o prognóstico do que deve ser feito a ser traduzido no Planejamento Urbano.

A maturidade está associada aos conhecimentos gerais (conceito: *know why*) e específicos (conceito *know how*) obtidos e à capacidade (*skill*) e à sensibilidade (*feeling*) de se colocá-los adequadamente na proposição e na obtenção de resultados. Sendo o processo de amadurecimento uma avaliação contínua, com o método Planejar, Fazer, Conferir e Agir (PDCA), ampliado como se apresenta a seguir, trazendo este contexto para a formação da cidadania, sua métrica possibilita conhecer os diferentes estágios como a indispensável questão da elaboração e da execução do Planejamento Urbano é percebida e apoiada pelos cidadãos, sendo, portanto, um dos passos iniciais para os procedimentos.

6.3 Avaliação do grau de Maturidade da Participação Contributiva

A Participação Contributiva é um dos mais importantes constituintes de um processo democrático, como se apresenta neste trabalho. Avançando no que se propõe em Arnstein (1969), adaptado por Souza (2002), aqui se estabelecem 5 (cinco) estágios que devem refletir a efetividade do grau de participação contributiva dos cidadãos, ou seja, uma abordagem sobre a Maturidade da Participativa Contributiva:

Grau 5: o cidadão, ou grupo de cidadãos em compartilhamento, participa plenamente e propõe melhorias. Possui espírito empreendedor e liderança. Exerce controle, fiscaliza. Participa produtivamente de negociações. Atua com visão de médio e longo prazos (*visionning*) e de forma metodologicamente estruturada. Interfere. Interage. Articula mecanismos;

Grau 4: conhece e domina o processo. Atua de maneira coordenada, prioritariamente no plano tático. Tem visão de curto e médio prazos. Age prioritariamente de forma responsiva. Contribui e controla. Aplica mecanismos institucionais;

Grau 3: acha-se parcialmente informado, participa, ouve e compreende suas limitações. Atua de forma responsiva, de maneira pouco coordenada e focaliza, prioritariamente, sobre questões de seu interesse ou sobre demandas sociais visíveis; compartilha esforços;

Grau 2: não participa efetivamente. Não atua e não propõe. Consegue ver problemas e criticá-los. Não está integrado a grupos de agentes em compartilhamento. Conformação e aceitação;

Grau 1: Não participa e não se compromete com resultados. Não está satisfeito, mas não tem mobilização ou não se interessa por encaminhamentos. Desilusão e Alienação.

A escada de Arnstein permite repercutir o *empowerment* efetivo dos agentes individuais ou em compartilhamento (*stakeholderships*) no processo de tomada de decisões, segundo seu posicionamento e seu engajamento.

O Quadro 10, a seguir, apresenta uma correlação das posições da escada de Arnstein (1969) com o poder de decisão dos agentes.

Quadro 10- Correlação das posições da escada de Arnstein com o poder de decisão dos agentes

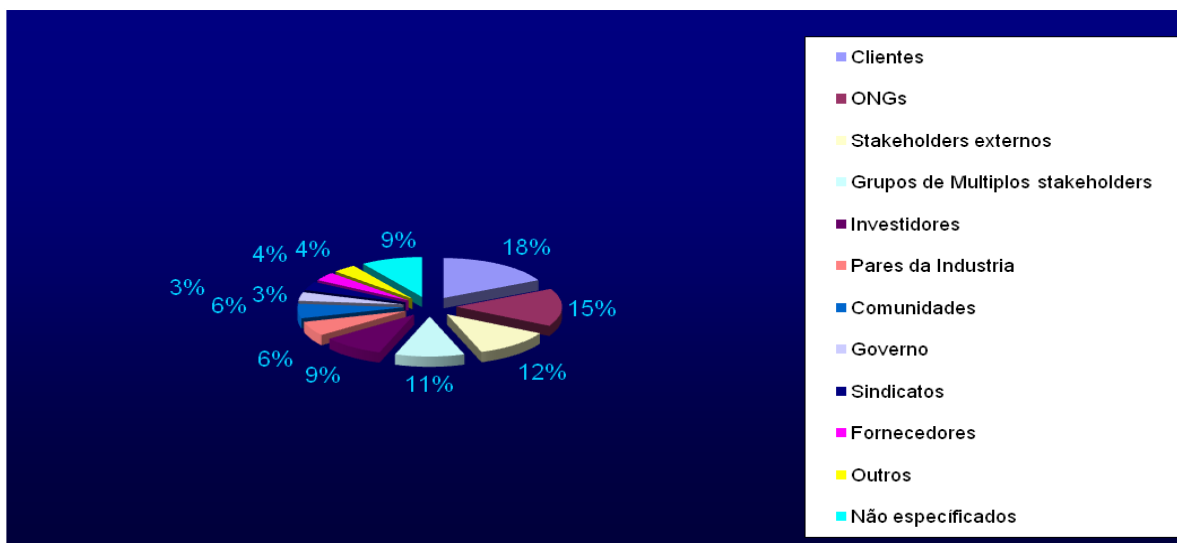
Escada de Arnstein (1969)	Poder das decisões dos agentes (Stakeholders)	Nível de Participação
8. Controle por <i>Stakeholders</i>	-Poder total aos <i>Stakeholders</i>	-Poder de <i>Stakeholders</i>
7.Delegação de Poder	- <i>Stakeholders</i> detêm poder dominante na tomada de decisões -Direito de voto para <i>stakeholders</i>	
6.Parceria	-Poder é redistribuído embora <i>stakeholders</i> detenham apenas minoria	
5.Concessões	-Algumas posições selecionadas são preenchidas com <i>Stakeholders</i> Facilmente enganados ou vencidos em votação	-Esforços apenas simbólicos
4.Consulta	-Ritual de enganação -“Participa da Participação”	
3.Informação	-Fluxo unidirecional da informação -Sem informação de retorno	
2.Terapia	-Mudar a “patologia” dos <i>Stakeholders</i>	-Não participação
1.Manipulação	-Indicação de <i>Stakeholders</i> para ocupar comissões que apenas aprovam; -“Trabalhar” o apoio do stakeholder	

Fonte: próprio autor

O presente quadro evidencia a correlação das posições da escada de Arnstein com o poder de decisão dos agentes, na primeira coluna está descrita a escada de participação, na segunda correlaciona o poder de decisão em cada nível da escada de participação e a terceira diagnostica o nível de participação em relação ao poder decisório. Observa-se que este poder, conforme vai cumprindo os níveis ele progride, em escala crescente para os níveis mais altos.

A Figura 5, adiante, por sua vez, apresenta o resultado de pesquisa aplicada a empresas não governamentais no que se refere ao engajamento dos *stakeholders* envolvidos nos processos. Segundo Frooman (1999), existe uma dificuldade, mesmo no que se refere às empresas em caracterizar o perfil dos agentes, prevalecendo determinados grupos de funcionários e de consumidores cujo interesse direto se situa em transações econômicas e em alta interdependência de recursos. Para Lowndes, Pratchett; Stoker, (2014) depois de trazida esta avaliação para a gestão pública municipal, a distribuição não seria matematicamente diferente, assim como as manifestações de interesse dos agentes são sempre mais direcionadas para problemas imediatos do dia a dia, que os afetam diretamente.

Figura 5 – Stakeholders envolvidos em participação contributiva



Fonte: Spitzbeck, Hansen e Alt (2011)

Após se avaliar com quem as empresas estão se relacionando, advém a questão relativa à forma de relacionamento ou de participação contributiva, sendo identificadas duas dimensões: o poder dos *stakeholders* de influenciar as decisões corporativas e o escopo dessas decisões.

Essa avaliação perpassa as Escadas de Arnstein e de Souza podendo encontrar na Escala de Avaliação de Maturidade dos agentes, aqui estabelecida, um melhor direcionamento para o processo de gestão municipal:

- no nível de “não participação”, os *stakeholders* são tratados como se tivessem uma visão “errada” do mundo, que precisa ser “curada”; nos níveis de participação, a voz dos agentes não é aceita no processo decisório;

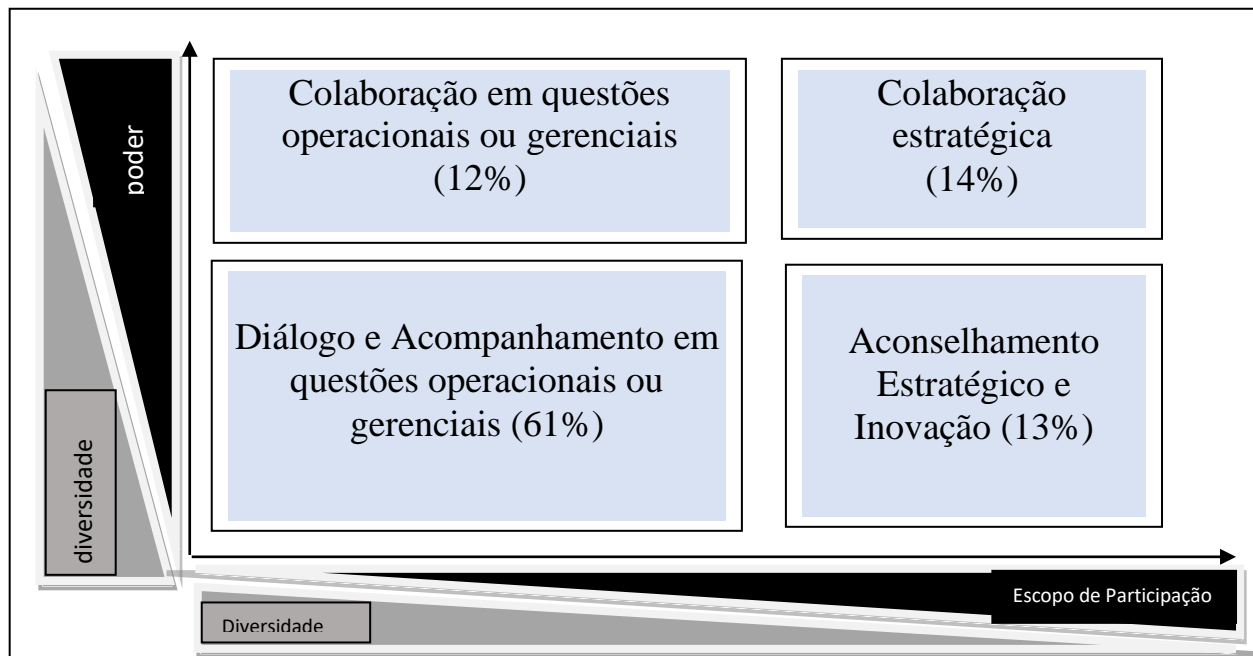
- no nível de “esforços apenas simbólicos”, chega a existir uma interação, mas os agentes não têm o poder de mudar o comportamento ou de influenciar o processo de decisão, o que significa que participam apenas por participar;

- no nível de “poder”, os agentes têm o direito de voto e, também, podem alterar significativamente as decisões. Situa-se numa condição de poder com independência.

No que se refere a “escopo” da participação, trata-se da amplitude das decisões sobre as questões em pauta no âmbito da gestão municipal, variando de temas operacionais, gerenciais, técnicos, econômicos, até questões estratégicas. Dando continuidade à apresentação dos resultados da pesquisa, Spitzbeck, Hansen e Alt (2011) apresentam o panorama de engajamento ou de participação dos *stakeholders*, conforme a Figura 6 adiante, que representa

o Panorama de Participação Contributiva.

Figura 6- Panorama de engajamento ou de participação dos *stakeholders*



Fonte: Spitzreck, Hansen e Alt (2011).

A figura acima demonstram o panorama de engajamento ou de participação dos agentes e os números entre parênteses indicam frequência em porcentagem dos engajamentos com stakeholders encontrados para a pasuisa.

Já em relação ao levantamento dos instrumentos de participação contributiva, (engajamento) utilizados pela pesquisa de Spitzreck, Hansen e Alt (2011), para melhor entender a questão do poder oferecido aos seus agentes, os resultados obtidos se apresentam no Quadro 11, a seguir:

Quadro 11 - Participação Contributiva (engajamento) dos agentes

INSTRUMENTOS	PARTICIPAÇÃO (%)
Diálogo não especificados	20%
Pesquisa e levantamentos	23%
Fóruns de diálogo com <i>stakeholders</i>	12%
Colaboração e parceria	11%
Conselhos consultivos de <i>Stakeholders</i> (SABs) e Comissões Administrativas Conjuntas (JMScs)	8%
Reuniões e Seminários	5%
Iniciativas do setor	4%
Iniciativas de múltiplos <i>stakeholders</i>	3%
Entrevistas focais	3%

Fonte: Spitzreck, Hansen e Alt (2011).

Essa medida colhida se encaminha de forma convergente com os instrumentos neste estudo propostos para as consultas e a participação direta no processo de Planejamento Urbano, pode-se através de dados secundários e já desenvolvidos, levantar informações do grau de envolvimento das pessoas envolvidas no processo de participação popular para depois inserir ferramentas para elevar o nível de maturidade de todas as pessoas envolvidas.

Ainda segundo os autores citados, apresenta-se, a seguir, no Quadro 14, uma avaliação por temas dos impactos da participação contributiva no processo de gestão:

Quadro 12- Impactos da Participação Contributiva

IMPACTOS	GRAU DE IMPORTÂNCIA (%)
Desenvolvimento de Políticas e Programas	31
Monitoramento, Revisão e Medição	13
Identificação de Questões, Riscos e Oportunidades	8
Consultas, obtenção de opiniões	6
Desenvolvimento de Indicadores Relevantes de Desempenho	5
Relatório de situação. Comunicação.	4
Inovação de produtos, sistemas e serviços.	2
Indefinido	31

Fonte: Spitzreck, Hansen e Alt (2011) adaptado pelo autor

A participação contributiva dos agentes individuais ou compartilhados demonstra o grau de maturidade do modelo de gestão administrativa e, principalmente, de sua capacidade de se aprender com os relacionamentos diante da complexidade do ambiente político, social e econômico existente. Cabe à gestão municipal dedicar-se a aprender a dialogar com seus

stakeholders, motivá-los a participar e a atuar para sua capacitação, buscando uma relação de contribuição significativa e de confiança.

Adicionalmente, cabe apresentar maneiras de se conduzir uma apresentação de sugestões e de encaminhar suas possíveis soluções, conforme o Quadro 13 a seguir:

Quadro 13- Maneiras de se conduzir uma apresentação sugestões e encaminhar soluções

ESTRATÉGIA	SITUAÇÃO	MEIO	TEORIAS
Imposição	Autoridade hierárquica	Diretrizes	Estruturas hierárquicas
Persuasão	Diferentes focos de atenção; indiferença	Motivação; sedução	Teoria da liderança, das motivações e da persuasão
Negociação Cooperativa	Interesses diferentes e objetivos comuns	Negociação de soma positiva	Teoria das negociações soma positiva
Negociação Conflitante	Interesses opostos	Negociação soma zero	Teoria das negociações soma zero
Negociação Mista	Interesses diferentes combinados com interesses opostos	Negociação mista	Teoria das negociações mistas
Mediação	Interesses opostos sem ânimo de confronto	Mediação e arbitragem	Teoria da mediação e da arbitragem
Julgamento	Interesses opostos submetidos a regras jurídicas	Defesa e acusação em tribunais	Direito Teoria da situação jurídica
Coação	Interesses opostos com ânimo de imposição	Ameaça de fazer pagar um custo	Análise das fraquezas do outro
Confronto	Interesses irreconciliáveis	Medição política de forças	Teoria do confronto e da construção de viabilidade
Dissuasão	Interesses irreconciliáveis	Exibição de forças	Teoria da dissuasão
Guerra	Interesses irreconciliáveis com vontade de violência	Medição bélica de forças	Teoria da guerra

Fonte: Matus (1996, p 222)

O presente quadro demonstra as maneiras de se conduzir uma apresentação sugestões e encaminhar soluções que está dividida em quatro colunas, sendo a primeira a estratégia a ser desenvolvida, a segunda a situacional onde os interesses serão direcionados, a terceira o meio pelo qual será alcançada e a terceira as teorias a serem implantadas.

Ainda, conforme Matus (1996, p 222), em seu trabalho de Análise Situacional para a Governabilidade, apresenta três circunstâncias que podem ocorrer na deliberação de uma proposição, como se apresenta no Quadro14 a seguir:

Quadro 14- Situações que podem ocorrer em uma proposição

Confronto violento (medição bélica de forças);	COOPERAÇÃO (Gandhi)	OPOSIÇÃO (Maquiavel/Chimpanzé)	CONFRONTO VIOLENTO (Maquiavel/Chimpanzé)
CONTEXTO	confiança	Luta, desconfiança	Violência e animosidade
ESTRATÉGIA	Persuasão, sedução, transparência	Medição de forças, protesto, contradição, ocultamento	Medição violenta de forças, ameaça, intimidação, eliminação do outro
OBJETIVO	acordo	Imposição da maioria	Imposição de força
MEIOS	convencer, coordenar	Vencer/opor	Eliminar, abater
ATORES	eu e o outro	Amigo/adversário	Amigo, inimigo
METÁFORA	o baile	O xadrez	O boxe

Fonte: Matus (1996)

O quadro demonstra as situações que podem ocorrer em uma proposição, comparando a cooperação de Gandhi, oposição de Maquiavel/Chimpanzé e o confronto violento de Maquiavel/Chimpanzé em relação ao contexto, as estratégias, objetivos meios, atores e metáfora a eles atribuídas com o intuito de demonstrar que em uma reunião, audiência existem formas de obter vantagens, ou direcionamentos pela técnica empregada.

Conclui-se, assim, que a avaliação das condições de maturidade percorre um longo caminho e deriva no comportamento humano, na análise situacional, na governabilidade e no poder de negociação e de convencimento.

Para Abers (2000), tomando por base os critérios de Arnstein, o conceito verificado na classificação ‘poder do cidadão’ é compreendido como fundamental para a maioria dos pensadores da democracia, citando Pozzobon (2008). A partir daí, repercutem aspectos conceituais no que tange à efetividade da participação: é um (espaço) amplamente aberto a todos aqueles que até agora foram excluídos da tomada de decisão pública; envolve a discussão de metas e da agenda de políticas do governo, e não apenas de programas pré-concebidos; implica no efetivo controle do cidadão por meio do qual aqueles que participam possuem poder real.

Assim sendo, reforça Pozzobon (2008) que uma política aberta à participação poderá se tornar mais aberta em função dos esforços realizados quanto à clareza das informações apresentadas e das facilidades oferecidas àqueles que têm limitações de tempo, de recursos e de conhecimento, o que, em estudos futuros poderá ser proposto, a organização dos Grupos Operacionais (GO_i) e aos Grupos de Apoio e Comunicação Social (GACS_i), que, em linhas

gerais necessariamente o prefeito criará um órgão para atuar no planejamento urbano do município.

Nesse mesmo sentido, Fung (2006) vem pesquisando a questão da mensuração da participação popular no processo de planejamento público. Para este pesquisador, a Escada de Arnstein deve ser ampliada e justificada, pois unifica em escada empírica: a descrição dos níveis de influência que os indivíduos possuem sobre decisões coletivas. Para esse autor, podem ocorrer situações nas quais as deliberações públicas são mais importantes do que em outras em que deve prevalecer a consulta pública. Além disso, têm sido muito acentuados os avanços na teoria e na prática da participação, conforme ressalva Prezzobon (2008).

O modelo de Fung (2006), denominado Democracy Cube, se apresenta em três dimensões, considerando-se as possibilidades de variação dos mecanismos de participação, ou seja, introduz-se uma consideração dinâmica no tratamento desta variável. Essas dimensões compreendem:

Primeira dimensão: processos totalmente abertos a todos que desejam participar; processos restritos à elite envolvida na tomada de decisões, como grupos representativos de determinados interesses; processos restritos à especialistas;

Segunda dimensão: relativa à comunicação aos participantes e entre os participantes e como estes tomam juntos suas decisões;

Terceira dimensão: relativa à vinculação entre a discussão e a política e a ação política, em si.

Essas três dimensões permitem um sem número de combinações possíveis e, em cada circunstância, caberá buscar um mecanismo particular de participação a ser mais adequadamente aplicável.

A participação individual dos *stakeholders*, ou compartilhada (*stakeholderships*), ou mesmo dos agentes coletivos da sociedade civil não tem sido devidamente caracterizada, conforme MacDonald (2016) a respeito.

7 RESULTADOS ALCANÇADOS

O presente capítulo traz o fechamento de cada objetivo com o desenvolvimento da pesquisa na forma de resultados.

Ao longo do desenvolvimento e da questão que norteia a pesquisa que aqui se repete: Qual é a influência da gestão contributiva nos processos de transformação que atualmente afetam a qualidade de vida nas cidades, por meio das decisões políticas e nos processos de Planejamento Urbano?

Essa questão de pesquisa visou responder aos seguintes objetivos:

- compreender por meio de uma visão histórica, política e jurídica a trajetória do urbanismo brasileiro;
- Identificar o direito urbanístico como ramo autônomo;
- Examinar a gestão democrática da cidade e os limites de contingência;
- Diagnosticar a efetividade da contribuição cidadã na gestão pública municipal
- Examinar a democracia participativa na cidade de São Carlos
- Explicar o atual estágio do planejamento municipal por meio de um modelo integrador.

7.1 Influência da Participação Contributiva nos Processos de Transformação e a Construção Histórica, Política e Jurídica do Urbanismo Brasileiro

Um dos objetivos deste trabalho foi o de descrever a construção histórica, política e jurídica do urbanismo brasileiro com a finalidade de verificar a participação contributiva nos processos de transformação dos municípios.

Desta forma, o segundo capítulo comprovou que os efeitos políticos com interesses econômicos refletiram e refletem diretamente na formação dos municípios brasileiros desde a descoberta do Brasil até os dias atuais. O Brasil passou por inúmeros períodos que marcaram a sua história. Esta pesquisa recortou-a em sete períodos, que foram alinhados aos períodos em que as Constituições Federais também sofreram modificações. O estudo responde à questão da pesquisa e ao objetivo proposto quando deixa claro que os interesses políticos sempre se sobressaíram a outros interesses, como os sociais, ambientais, os jurídicos, os de planejamento, entre inúmeros, o que afetou e ainda afeta diretamente no desenvolvimento do país.

A política neoliberal distorce o real sentido da vida e do papel do Estado brasileiro, sendo um dos fatores a falta de investimento no rural. Nota-se que essa política propõe, de certa forma, que no campo não se têm condições dignas de subsistência e, por outro lado, lança, de forma maliciosa, que o município as possui. Por isso é no município que se cumpre a sua função social. Assim, é facilmente explicado o adensamento populacional, observando-se que a malha urbana está sufocada, sendo que 85% da população brasileira vive no município, restando apenas 15% da população vivendo em áreas rurais e de forma precária.

Pela construção histórica apontada, também restou demonstrado que o sistema judicial brasileiro sempre esteve intimamente ligado aos interesses de quem detinha o poder político no período histórico aqui recortado. Assim, o processo de formação do Estado-Nação brasileiro não foi linear, pois, conforme visto nos vieses históricos apontados, ora o poder político era centralizado (diminuindo a autonomia municipal), ora o poder era descentralizado (aumentando a autonomia municipal), mas sempre com propósitos políticos que fogem da razão do planejamento sustentável e do desenvolvimento local, do combate às desigualdades e ao bem-estar daqueles que utilizam a cidade.

Obteve-se como resultado da pesquisa que a forma de planejamento político-econômico e não sustentável ou ainda, em alguns casos, de não continuidade em planejamentos formulados trouxeram graves consequências ao país, como o baixo nível de desenvolvimento, (falta de educação, de saúde, de segurança, de emprego, de locomoção adequada, pois faltam as malhas ferroviárias, navais, aéreas e terrestres, o que facilita o excesso de corrupção); enfim, os problemas existentes em qualquer país elencado como subdesenvolvido; outro fator é a submissão político-econômica perante outros países tidos como desenvolvidos.

Com o processo de urbanização sem o mínimo de planejamento sustentável, apenas focado no poderio político-econômico, a pesquisa entendeu que a Constituição Federal atual deixou o gestor público municipal amarrado ao centralismo federal, pois, sem meios financeiros adequados, não há como garantir a autonomia na gestão local (Municipal e regional), o que contraria ao ideal “interesse local”.

A pesquisa também resultou em que o Direito Urbanístico sempre andou paralelamente, quando não à míngua, da vontade política, não havendo lei que se faça cumprir, senão a vontade dos governantes. É necessário medir a distância entre a norma e a prática. Também identificou a predisposição do domínio federal sobre a administração

municipal o que inviabiliza a participação popular agindo diretamente nas tomadas de decisões devido ao distanciamento geográfico e à falta de estruturas do país em obter informações sobre a sua existência.

Ainda como resultado, o capítulo 2 traz a necessidade de estabelecer uma integração construtiva entre a formação cívica dos cidadãos e as esferas de decisão política daqueles que têm a responsabilidade de orientar e regular a vida das cidades, consideração vital na existência e no desenvolvimento das sociedades democráticas.

O tecido urbano e social está por merecer um ambiente que envolva as pessoas e façam com que se sintam orgulhosas de permanecerem e de participarem da construção desta cidade; um ambiente de consenso entre diferentes parceiros sociais e que venham a aproveitar a força empreendedora, suas potencialidades, seus valores, servindo-se das oportunidades do mercado para o bem comum, e isso deve contribuir para a construção de um modelo que possa servir de paradigma para outras cidades médias a exemplo do “modelo de Barcelona”.

Resultou, por fim, a notória inconstância constitucional, o que afeta diretamente os municípios em todos os sentidos. Faz-se necessário o fortalecimento das instituições municipais verdadeiras- não as que são criadas de forma temporária pelo poder central- mas sim as de conquistas reais ao exercício efetivo da autonomia, ou criadas pelo povo, pois terão uma identidade própria e, intrinsecamente, trará o seu valor.

7.2 Influência da Participação Contributiva nos Processos de Transformação e o Direito Urbanístico

Outro aspecto abordado na pesquisa foi o de identificar o direito urbanístico como ramo autônomo além de verificar a influência da participação contributiva no desenvolvimento dos municípios.

No terceiro capítulo, reconhece-se a grande evolução do Direito Urbanístico no Brasil. Porém entre os doutrinadores se enfrenta dificuldade em aceitar sua autonomia uma vez que as relações deste ramo do Direito são complexas por terem afinidades inter-, multi- e transdisciplinares com outros ramos do Direito, como ocorre na interdisciplinaridade com o Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Administrativo; na multidisciplinariedade, com as Ciências, como as Ciências Sociais, Ciências Políticas, Arquitetura e Urbanismo, Engenharias, Administração Pública, entre inúmeras outras e na transdisciplinaridade, com o Urbanismo e seus desdobramentos.

Embora se reconheça que a literatura especializada trata de forma tímida a autonomia do Direito Urbanístico e isto pode ser justificado pelo fato de que a própria criação e a conceituação do Direito Urbanístico sejam recentes no ordenamento pátrio, sua importância se revela crescente e isso se deve ao fato da realidade social ser mais dinâmica e veloz que os estudos e os processos legislativos. Assim sendo, apesar de, na prática, o Direito Urbanístico se apresentar com hegemonia e autonomia, é importante entender que o direito positivo não tem acompanhado essa evolução.

O capítulo 2 liga-se a este no sentido de demonstrar que o Direito de maneira geral é formado pelos movimentos políticos, econômicos e sociais, explicado por Reale Jr. (1998) na Teoria Tridimensional do Direito, na qual o Direito está intimamente ligado à norma, aos valores e aos fatos sociais e, se uma vertente se modifica, as demais também se modificam, trazendo dinamismo ao universo jurídico, o que explica o surgimento deste novo ramo do Direito.

Como resultado, este capítulo ainda realça que significativo ramo do Direito Público reúne todos os requisitos para ser reconhecida sua autonomia, pois, mesmo contendo elevado grau de complexidade e em função das fusões possíveis de conceitos multi- e interdisciplinares que, via de regra, extrapolam a seara jurídica, em seu conjunto consubstanciam um novo corpo de conhecimentos que se apresenta para o adequado tratamento da função social da propriedade, do uso do solo e da vida sustentável, com dignidade, o que pode ser atingido por meio de um planejamento urbano integrado, capaz de equilibrar os interesses difusos com as efetivas demandas municipais, tornando as cidades mais sustentáveis, não apenas com o viés econômico, e sim, social e ambiental. Sendo devidamente estruturado, atualizado e posto em prática, permitirá, por exemplo, combater a especulação imobiliária com a intenção de preencher os vazios urbanos e, com isso, diminuir as desigualdades sociais, ou estabelecer as bases de políticas públicas em saúde, em educação fundamental, em transporte público, segurança, entre outras, além de estabelecer as bases do município do futuro, daquele que se gostaria de ter e de se construir.

Ademais, o Administrador Público deve obedecer às normas jurídicas vigentes, ou melhor explicando, quaisquer políticas públicas implantadas, como seus atos, programas e ações, devem obedecer às leis que os autorizam, a prática de engajar o cidadão nas tomadas de decisões deve obedecer à sistemática jurídica existente e aí se justifica a importância deste ramo se tornar autônomo com leis próprias. É por meio das leis que o Administrador Público

trará maior incentivo ao engajamento do cidadão nas tomadas de decisões públicas, trazendo à tona a cidade sustentável, elevando os níveis sociais e ambientais e detrimento ao econômico.

Por fim, restou claro que a orientação legal é uma forma de manter ou de tentar amadurecer a sociedade em relação ao Planejamento, que é o caso do Plano Diretor Municipal, a consequência será um município melhor, que promova a dignidade para o cidadão e que cumprirá o seu papel na gestão democrática participativa nos processos decisórios, fato que transforma o meio social local e regional, inserindo o cidadão nos processos decisórios das políticas públicas e do planejamento urbano e, ainda, na função de controle, indispensáveis para a cidadania.

7.3 Influência da Participação Contributiva nos Processos de Transformação e Gestão Democrática da Cidade com seus Limites de Contingência

Neste estudo, procurou-se também examinar a gestão democrática da cidade e os limites de contingência, o que foi apresentado no capítulo 4, cujo resultado se alinha ao da pesquisa no sentido de afunilar o desenvolvimento do trabalho, após feito o apanhado histórico, político e jurídico do urbanismo brasileiro e, em continuidade, ressaltando a importância do Direito Urbanístico e da criação de normas e leis específicas à manutenção do planejamento urbano. Uma análise crítica vale observar que a participação popular, apesar de importante para o desenvolvimento da cidadania e de um Estado Democrático de Direito, necessita ser repensada para superar as inúmeras possibilidades de alijamento, de alienação, ou mesmo das barreiras que se apresentam a uma participação direta ou indireta, clara e legítima, de forma construtiva.

Resultou ainda que ao se pensar em gestão participativa, faz-se necessário considerar que a população detenha, em seu âmago, um espírito coletivo e solidário, aliado a um raciocínio crítico e produtivo, voltada e comprometida com a autogestão, o que significa um nível de maturidade em que o próprio cidadão trate a coisa pública como se sua fosse, com o adequado zelo e ordem e não, com o descaso prevalente. O cidadão precisa se sentir integrado e capaz de participar deste complexo sistema formado, precisa perceber-se em pertencimento nesta sociedade cujos movimentos são preponderantemente no sentido de distanciamento e de individualização.

As questões fundamentais se situam em fatores gerais de caráter nacional: doutrinário e ideológico e em aspectos intrínsecos de uma determinada comunidade, tais como: estilos de

liderança, competências e capacitações com o reconhecimento, identificação e superação de suas perspectivas estratégicas por meio de seus pontos fortes e pontos fracos; vulnerabilidades e potencialidades; visão futura do universo: sustentabilidades econômica e política; governo e governabilidade; conjunturas dos fatores externos de influência (clima organizacional); maturidade gestora e maturidade cultural dos agentes de decisão e de participação.

De modo geral, as demandas municipais se situam muito além do que estabelecem os parâmetros: tecnológicos, organizacionais e econômicos, recaindo, com forte intensidade e simultaneamente, na subjetividade dos aspectos qualitativos, o que aumenta a complexidade do processo de tomada de decisão. Daí a busca por critérios a serem estabelecidos, por intermédio de meticulosa análise dos fatores de influência quanto à sua intensidade, à sua direção e a seu sentido, a serem considerados como vetores representativos das manifestações populares, democraticamente, de modo que permitam delinear os limites de uma participação política, social e economicamente construtivas; limites como fronteiras que permitam a circunscrição dos problemas em pauta, que vão além da subjetividade ou de circunstâncias causais que insistem em perenizar condições inaceitáveis de tomada de decisão unilateralmente ou, de cima para baixo, mais uma ferramenta de apoio efetivo, de caráter motivacional, indutor da participação popular e do surgimento de novas lideranças em apoio ao processo de decisão.

Para tanto, situa-se o município como o laboratório da prática democrática, onde as instituições, os mecanismos de integração e a proximidade de seus agentes sem seus diferentes papéis têm condições efetivas de compartilhar ideias e propor soluções. Após esta análise, consegue-se traçar um diagnóstico sobre a participação popular.

7.4 Diagnóstico sobre a Influência da Participação Contributiva nos Processos de Transformação

Após esta análise, consegue-se traçar um diagnóstico sobre a participação popular na gestão pública municipal, um dos objetivos específicos deste estudo, no sentido de afunilar e de embasar o modelo de maturidade gerencial, como apresentado no capítulo cinco 5 resultou em trazer um diagnóstico sobre a participação popular na gestão pública municipal. Nota-se que o processo de planejamento integral de centros urbanos apresenta alto grau de complexidade em suas diferentes escalas de representatividade. Para o efeito, devem ser considerados critérios teóricos/aplicativos válidos, nos quais sejam observados também os

aspectos teóricos, práticos, vivenciais dos indivíduos e de seus grupos, levando-se em conta os ambientes territoriais e de trabalho onde vivem, convivem e usufruem social, cultural e profissionalmente.

O capítulo em questão apresentou diversas métricas que, por si só, contudo, não bastam para dar resposta adequada às demandas atuais e futuras de quaisquer processos válidos de planejamento urbano uma vez que aspectos subjetivos relacionados com experiências vivenciadas por indivíduos e pelos seus grupos, ou a subjetividade resultante de espíritos visionários de situações emergentes, ou por ocorrerem, jamais poderiam ser previsíveis ou antevistas. A escolha de uma ou mais métricas adequadas para cada caso específico faz parte do processo de decisão.

Note-se, porém, que, se a participação popular e democrática dos indivíduos de uma comunidade ou de seus legítimos representantes é desejada, válida e necessária, ela não é, por si só, suficiente, já que o papel do responsável pelas decisões, que é aquele que detém o todo das informações de qualidade, é imprescindível para a efetiva participação popular. De fato, a responsabilidade é do executivo em seu mandato, a quem cabe prestar contas do sucesso de sua gestão.

A questão da participação popular deve ser ponderada, filtrada e priorizada, buscando-se o equilíbrio e a equidade entre recursos e necessidades, segundo critérios de urgência, emergência, prioridades em suas diferentes escalas, dentro do volume de recursos e das competências disponíveis. Nesse aspecto, a busca de uma ou mais abordagens que resultem em escalas de aferição de demandas, como a supracitada, representa, em nosso entendimento, uma importante contribuição ao entendimento, domínio, aplicação e controle efetivo e socialmente produtivo da participação popular no processo decisório e nos planejamentos: urbano e regional.

Como resultado da pesquisa, percebe-se que o sucesso no processo de planejamento urbano no que se refere a hierarquizar as demandas, a priorizar as ações e a avaliar resultados, apontando algumas questões fundamentais como autonomia, democracia e níveis de participação, estilos de liderança, grau de maturidade gerencial do decisor e do indivíduo-cidadão, recursos disponíveis e capacidade de acessar novas fontes de recursos, meios e instrumentos de integração decisor-sociedade pesam fortemente no sucesso do processo de planejamento urbano, no que se refere a hierarquizar as demandas, a priorizar as ações e a avaliar resultados.

Assim, deve ser considerado que, a partir das bases tratadas na pesquisa, se permita o ensejo em novas pesquisas, como a importância e os critérios de escolha dos padrões de liderança, o estabelecimento de indicadores de desempenho para a gestão urbana e regional, o grau de maturidade da capacidade dos envolvidos no processo de participação, o aperfeiçoamento dos mecanismos de integração decisores-população, as perspectivas estratégicas vencedoras (melhores práticas) para a gestão urbana local e regional, a criação de um órgão apropriado de planejamento urbano, dentro da prefeitura, etc.

Pela importância do tema e considerando-se que é na zona urbana que normalmente vivem as pessoas, pode-se afirmar que gestões bem conduzidas neste microambiente conduzem a regiões, Estados e países bem-sucedidos, ou seja, a serem sustentavelmente agradáveis para se viver e ter qualidade de vida para todos.

7.5 Influência da Participação Contributiva nos Processos de Transformação, Estudo de Caso de São Carlos-SP e Grau de Maturidade Participativa Contributiva

Para se verificar a influência da participação contributiva nos processos de transformação, optou-se por um estudo de caso da cidade de São Carlos-SP a fim de averiguar o grau de maturidade participativa contributiva.

São Carlos passou por longo período de revisão do plano diretor, conforme narrado no capítulo 1, acontecendo três modificações no processo revisional do PDM. Foi um processo com inúmeras peculiaridades, principalmente no tocante à participação popular, fator que gerou inúmeras inquietações no grupo de pesquisa “Novos Direitos” da UFSCar e rendeu dois trabalhos seguidos (2014-2015 e 2015-2016) com apoio institucional da FAPESP e que identificou in loco, por meio de metodologia própria, a não participação popular nos processos decisórios, por inúmeros fatores envolvidos, tanto como o despreparo dos agentes circundados no processo, horário e local das reuniões e das audiências públicas, quanto a falta de interesse da maioria em participar, sempre pautando como ideal a Escada de Participação desenvolvida por Arnstein (1969) e adaptada por Souza (2002).

Ao se diagnosticar a efetividade da contribuição cidadã na gestão pública municipal, chegou-se à constatação de que a não participação ensejou o modelo aqui proposto, como continuidade das pesquisas já finalizadas. Com isso, avançando no que se propõe em Arnstein (1969), adaptado por Souza (2002), neste estudo se estabelecem 5 (cinco) estágios que devem refletir a efetividade do grau de participação contributiva dos cidadãos, ou seja uma

abordagem sobre a Maturidade Participativa Contributiva., conforme já foi apresentado no capítulo 6.

No grau 5 o cidadão ou grupo de cidadãos em compartilhamento, participa plenamente e propõe melhorias. Possuem espírito empreendedor e liderança. Exerce controle, fiscaliza. Participa produtivamente de negociações. Atua com visão de médio e longo prazos e de forma metodologicamente estruturada. Interfere. Interage. Articula mecanismos.

No grau 4 conhece e domina o processo. Atua de maneira coordenada, prioritariamente no plano tático. Tem visão de curto e médio prazos. Age prioritariamente de forma responsiva. Contribui e controla. Aplica mecanismos institucionais.

No grau 3 acha-se parcialmente informado, participa, ouve e compreende suas limitações. Atua de forma responsiva, de maneira pouco coordenada e focaliza, prioritariamente sobre questões de seu interesse ou sobre demandas sociais visíveis: compartilha esforços.

No grau 2 não participa efetivamente. Não atua e não propõe. Consegue ver problemas e criticá-los. Não está integrado a grupos de agentes em compartilhamento. Conformação e aceitação.

No grau 1 não participa e não se compromete com resultados. Não está satisfeito, mas não tem mobilização ou não se interessa por encaminhamentos. Desilusão e Alienação.

Quadro 9 - Escada de Maturidade Contributiva

ARNSTEIN ADAPTADO POR SOUZA		MATURIDADE PARTICIPATIVA CONTRIBUTIVA	
NÍVEIS	CATEGORIAS	NÍVEIS	CATEGORIAS
Participação Autêntica	8. Autogestão	5. Maturidade Plena	5. O cidadão ou grupo em compartilhamento participa plenamente e propõe melhorias. Exerce controle. Fiscaliza. Participa produtivamente de negociações. Atua com visão de médio e longo prazo (<i>visioning</i>) e de forma metodologicamente estruturada. Interfere. Interage. Articula mecanismos.
Participação Autêntica	7. Delegação	4. Maturidade Muito boa	4. Conhece e domina o processo. Atua de maneira coordenada. Visão prioritariamente no plano tático. Tem visão de curto e médio prazo. Age prioritariamente de forma responsiva. Contribui e controla. Aplica mecanismos institucionais.
Participação Autêntica	6. Parceria		
		3. Maturidade	3. Acha-se parcialmente informado, participa, ouve e compreende suas limitações. Atua de forma responsiva, de

Pseudo-participação	5. Cooptação São Carlos FAPESP 2	Boa	maneira pouco coordenada e focaliza, prioritariamente sobre questões de seu interesse ou sobre demandas sociais visíveis: Compartilha esforços.
Pseudo-participação	4. Consulta São Carlos FAPESP 1	2. Maturidade Razoável	2. Não participa efetivamente. Não atua e não propõe. Consegue ver problemas e criticá-los. Não está integrado a grupos de agentes em compartilhamento. Conformação e Aceitação.
Pseudo-participação	3. Informação		
Não Participação	2. Manipulação	1. Maturidade Insuficiente	1. Não participa e não se compromete com os resultados. Não está satisfeito, mas não tem mobilização ou não se interessa por encaminhamentos. Desilusão e Alienação.
Não Participação	1. Coerção		

Fonte: Elaborado pelo autor

Com este modelo de maturidade, será possível visualizar o nível de maturidade dos envolvidos no processo de participação popular e, uma vez identificado, a remodelagem ou manutenção do sistema perdurará em um processo de melhoria contínua desde que criados mecanismos de ações conjuntas entre os decisores e o povo, a que se direciona planejamento urbano.

8 CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida foi suficiente para atender os objetivos propostos ao mostrar a influência da gestão contributiva nos processos de transformação que afetam a qualidade de vida nas cidades, por meio das decisões políticas e nos processos de Planejamento Urbano.

Foi necessário compreender, por meio de uma visão histórica, política e jurídica a trajetória do urbanismo brasileiro, o resultado alcançado foi detalhado no capítulo 7 e, portanto, conclui-se que ao longo dos períodos, principalmente aqueles sete, descritos no capítulo 2, que as decisões em sua maioria foram políticas, ou seja, com interesse do decisor e para benefícios econômicos da classe política ou ligados a ela, vide a atualidade com o maior caso de corrupção da história denominado “laja jato”. Assim o olhar dos decisores sobre o município foi e, quase sempre é no sentido de dominação ou de manutenção do poder. Questões sociais e ambientais do espaço urbano são relegadas a planos inferiores, as cidades cresceram e pouco se desenvolveram sob o domínio econômico, o que permite afirmar a crise social e ambiental que atualmente existe.

Foi possível concluir que ao identificar o direito urbanístico como ramo autônomo do direito houveram enormes avanços em relação as discussões das cidades sustentáveis. Os pilares da sustentabilidade são: econômico, social e ambiental e com a autonomia deste ramo do direito é possível, por instrumentos jurídicos descritos em lei, como no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, dar mais valor as questões sociais e ambientais, buscando maior equilíbrio com as econômicas. Os princípios próprios deste ramo do Direito, como a cidades sustentável, a participação democrática, a harmonização do espaço urbano, são exemplos deste esforço legal em balancear os pilares da sustentabilidade.

Ao examinar a gestão democrática da cidade e os limites de contingência, conclui-se que a cidades são por natureza, palcos de conflitos e, apesar de existirem inúmeros instrumentos de participação popular, tanto legal quanto fático, além de, muitos esforços em levar a população à participar. É importante a reflexão de que a participação popular para a tomada de decisões públicas não deve existir de maneira ilimitada, são necessários limites que contingenciam a técnica urbanística, social, ambiental, econômica, política, entre inúmeras outras. Além do que o Brasil é um país com baixo grau de escolaridade o que afeta, de maneira geral em sua cultura mansa e pacífica. Esta situação reflete também na questão da participação, uma vez que a população com baixo nível escolar é suscetível a influência dos

meios de comunicação, internet, tornando-os massa de manobra daqueles que detém o poder.

Assim, a participação popular deve ter limites bem definidos nas suas áreas de atuação. Além do que culturalmente o povo brasileiro não participa. É fato que o povo está distante, tanto geograficamente quanto culturalmente, dos centros decisores, deixando o sistema representativo ou melhor, a classe política decidir por eles. Conclui-se, portanto, que incentivar a participação popular diretamente nas decisões públicas é diminuir este distanciamento entre representantes e representados.

Também foi realizado, de forma a não esgotar a matéria, um diagnóstico da efetividade da contribuição cidadã na gestão pública municipal, examinar a democracia participativa na cidade de São Carlos, por meio de duas pesquisas realizadas pelo grupo de pesquisa “Novos Direitos” que acompanhou, realizou entrevistas, aplicou questionários e explorou a bibliografia existente em relação a participação popular no momento da revisão do plano diretor da cidade e conclui-se que a participação ainda é incipiente e de pouca utilização, foram analisados todos aqueles envolvidos no processo, vereadores, particulares, ONGs, empresários e Núcleo Gestor formado para este fim, resultou que menos de 1% da população participou e destes o setor imobiliário teve destaque. É importante salientar que é necessário ter uma métrica avaliativa e continuidade em planejamentos mais sólidos e contínuos, sempre em um processo de revisão periódica.

Portanto, conclui-se que a criação de um órgão apropriado de planejamento urbano, dentro da prefeitura trariam inúmeras vantagens ao planejamento municipal, além dos critérios de escolha dos padrões de liderança, o estabelecimento de indicadores de desempenho para a gestão urbana e regional, o grau de maturidade da capacidade dos envolvidos no processo de participação, o aperfeiçoamento dos mecanismos de integração decisores-população, as perspectivas estratégicas vencedoras (melhores práticas) para a gestão urbana local e regional, são exemplos de como pode melhorar o processo participativo.

Por fim, após todo apanhado teórico e prático levantado foi possível explicar o estágio da gestão municipal e entendeu-se que a participação popular na cidade de São Carlos é muito baixa, de acordo com as duas pesquisas realizadas pelo grupo de pesquisa, além do diagnóstico levantado no capítulo anterior, foi possível propor um modelo integrador, tomando por base a escada de participação de Arnstein (1969) adaptada por Souza (2002) com o intuito de elaborar o Grau de Maturidade Participativa Contributiva, que estabelecem 5 (cinco) estágios descritos nos resultados da pesquisa e devem refletir a efetividade do grau de

participação contributiva dos cidadãos, ou seja, traça uma abordagem sobre a Maturidade Participativa Contributiva., conforme já foi apresentado no capítulo 6.

É importante destacar que as pessoas vivem nas cidades, os Estados e Nação são mera abstração administrativa com um sistema federalista para manter a ordem pública. Portanto, é na cidade que deve ser o foco da política, dando maior autonomia a sua gestão e baseado em um processo de continuidade dos planejamentos.

Sem a intenção de esgotar o assunto, esta pesquisa conclui-se abrindo novos horizontes para pesquisas futuras, daqui outros temas surgem sempre em busca de novos mecanismos para o desenvolvimento do meio ambiente urbano e com isso a melhora na qualidade de vida das pessoas.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder: Westview Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABID, Stavros Wrobel; OLIVEIRA, Roberto de. **Participação popular no planejamento urbano: uma construção teórico-metodológico**. Disponível em: <www.geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/Cobrac_2008>. Acesso em: 3 out. 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ACEVEDO, Claudia Rosa. NOHARA, Jouliana Jordan. **Monografia no curso de administração: guia completo de conteúdo e forma 3º edição**. São Paulo, Atlas, 2007, 192 pp.

ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal: à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. São Paulo: Editora Edusc, 2005.

AMARAL, Diogo Freitas do. **Direito do Urbanismo**. Almedina. Lisboa, 1993.

AMARAL, Roberto. A Democracia Representativa Está Morta; Viva a Democracia Participativa! In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

AMORIM, Leonardo Afonso; SEBBA PATTO, Vinicius; BULCÃO NETO, Renata de Freitas; SENE JUNIOR, IWENS Gervásio. Suporte de Decisões em Gestão Pública Participativa – Um Estudo de Caso em Gestão Ambiental. In: XXXIV Congresso da Sociedade Brasileira de Computação (CSBC), Revista Brasileira de Sistemas de Informações, p. 28-41, v. 8, n° 3, Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <http://www.seer.unirio.br/index.php/isis/article/view/5076/4916>; Acesso em: 05 maio 2017.

ANGELOZZI, Gilberto. **História do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2009.

ANSOFF, H. Igor. **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990.

ANTONUCCI, D.F.A.S. **Modelo de Maturidade de Processos de Gestão Acadêmica em Instituições Privadas de Ensino Superior**. 2009. 103f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (PG-CEETEPS), São Paulo, 2009.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. 333f. Tese de Doutorado - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo: 2005. Disponível em;

file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/tese.pdf Acesso em: 03 maio 2017.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, p.216-224, jul. 1969. Disponível em; <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=hAltCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA279&dq=ARNSTEIN,+Sherry+R.+&ots=ON46D73bYo&sig=9QDtd1VpeQoFwTtcWhMJRXBWMGU#v=onepage&q=ARNSTEIN%2C%20Sherry%20R.&f=false>. Acesso em: 20 fev. 2013.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm>. Acesso em 13 jun.2016.

ASSIS, Virgínia Maria Almoêdo de. **Estado, Igreja e Indígenas: administração portuguesa em uma condição colonial (A Problemática das Fontes)**. Disponível em: <http://apipucos.fundaj.gov.br/docs/indoc/cehib/almoedo.html>. Acesso em: 22 set. 2002.

AVRITZER, Leonardo (Org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Reflections on how to empirically ground the deliberative systems theory. **Critical Policy Studies**, v. 10, p. 10, 2016.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Souza. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília, DF: Ipea, 2013.

AZEVEDO, Luiz Carlos de. O Reinado de D. Manuel e as Ordenações Manuelinas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)**, v. 95, p. 19-32, 2000. Disponível em; file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/67454-88874-1-PB.pdf? Acesso em: 05 jun 2015.

AZIMOW, Morris. Técnicas de Otimização. In: _____ **Introdução ao Projeto de Engenharia**. 1.ed. São Paulo: Ed. Mestre Jou,1968

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed., rev. e

atualizada até a emenda constitucional 47, de 5.07.05. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARBER, Benjamin. **Strong Democracy**. Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press, 2004.

BARROSO, Luiz Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro. O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências. **Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política**. São Paulo, ed. Revista dos Tribunais, n.º. 1, p. 54-76, out./dez. 1993.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Local: Rio de Janeiro. Zahar, 1999.

BELLOT P.F. **Ciudades Educadoras – una apuesta de futuro**. In. Educacion y Vida Urbana: 20 años de Ciudades Educadoras. España: Ed. Santllana, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. São Paulo: Ed. Forense, 1977.

BILHIM, João. **A Governação de autarquias locais**. Ed. Sociedade Portuguesa de Inovação. Broch. Porto – Portugal, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política** (1909). Tradução: Carmen C. Varriale et al, v. I, 5. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Las ideologias y el Poder em Crisis**. Tradução: Juana Bignozzi. Barcelona: Ed. Ariel, 1988.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOEIRA, Sergio Luís. Política e gestão ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade. **Revista Alcance**, v. 10, n. 3, p. 525-558, set./dez. 2003. Disponível em: file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/1840-3750-1-PB.pdf Acesso em: 09 jun 2016.

BOGDAN, Robert C. BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, p. 134-301, 1994.

BOHMAN, James. **Public Deliberation**. Pluralism, Complexity, and Democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BOSI, Alfredo; CAPINHA, Graça. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOURDIN, Alan. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

BRANDI, Paulo et al. **Vargas: da vida para a história**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1983.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ Constituicao Compilado. htm. Acesso em: 8 out. 2014.

BRASIL. Fórum Nacional de Reforma Urbana. **Função social da propriedade**. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/plataforma-fnru/a-funcao-social-da-propriedade.html>. Acesso em: 10 dez. 2012.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 05 de jul. 2017.

BRASIL. Lei n.º. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 11 out. 2015.

BRASIL. Resolução n.º 25, de 18 de março de 2005. **Ministério das Cidades**. Conselho das Cidades. Brasília. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Partidos Políticos Registrados no TSE**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRECHT, Bertolt. **O Homem é um homem**. São Paulo: Ed. Autêntica, 2007

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado patrimonial ao gerencial**. São Paulo: Ed. Cia das Letras, v. 222, p. 259, 2001. Disponível em; <http://neonconcursos.com.br/wp-content/uploads/2014/03/EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> Acesso em: 22 jun 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set., 1992. Disponível em;

file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/45286-99339-1-PB.pdf Acesso em: 12 jul. 2015.

BUENO, Laura Machado de Melo. Inovação para Concretização dos Direitos a Cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, Renato. **Planos diretores municipais: novo conceito do planejamento territorial**. São Paulo: editora, 2007.

BURDEAU Georges. **A Democracia**: Ensaio Sintético. Publicações Europa-América, 1966. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87373/208502.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 22 set. 2015.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da Sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Têkhne**, v. VIII, n. 13, p. 7-18, 2010. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S1645-99112010000100002&script=sci_arttext&tlng=en Acesso em: 29 ago 2015

CARVALHO, Jorge. **Formas Urbanas**. Coimbra: Ed. Minerva Coimbra, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CASTANHA, André Paulo. O ato adicional de 1834 na história da educação brasileira. **Revista Brasileira de História da Educação**, n.11, jan/jun. p. 169/195, 2006. Disponível em: file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/162-497-1-PB.pdf Acesso em: 10 mai. 2015.

CASTRO, C. M. Soberania Popular e Representação Política: os novos padrões de legitimidade. In: BOLZAN DE MORAIS, José Luis; PARENTE MAZZA, Willame (Coords.). **Estado Contemporâneo – direitos humanos, democracia, jurisdição e decisão**. Curitiba, Pr: Juruá Editora, 2014 p.227-242.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política: território, escala de ações e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2005.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. OU: 2010.

CAVASSIN, Sirlei Aparecida; VOLPI, Neida Maria Patias. **Uso de Metodologias Multicritério na Avaliação de Municípios do Paraná**, com base no índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Pós-Graduação em Métodos Numéricos em Engenharia – Programação Matemática, Setores de Tecnologia e Ciências Exatas, Universidade Federal do Paraná. 2004. Disponível em: <http://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/1618/?sequence=1> Acesso em: 29 maio 2017.

CHAMBERS W.N.; SALISBURY R.H. **Problemas e Perspectivas Atuais da Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1966.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: um discurso competente e outras falas**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: Utopias e realidades**. Uma antologia. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005, p.4.

CIGOLINI, Adilar Antônio. **Território e Criação de Municípios no Brasil: Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço**. 2009.210f. Tese (Doutorado em Geografia)- Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/92531/268885.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 02 fev. 2015.

COLENCI Jr., Alfredo; PADRONI, R. M. **Inovação Produtiva e Competitividade Sistêmica**. São Carlos – SP: Broch, 2007, p.148 e 155.

COLENCI NETO, Alfredo. **Proposta de um modelo de referência para desenvolvimento de software com foco na certificação do MPS. BR**. 2008. 182f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)- Escola de Engenharia de São Carlos, USP, São Carlos, 2009. Disponível em: file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/AlfredoColenciNeto.pdf Acesso em: 05 jan. 2015.

COLENCI, Pedro Luciano. **Uma análise da gestão de resíduos sólidos das construções civis: o caso do município de São Carlos – SP**. 2009.159f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) Centro Universitário de Araraquara (UNIARA), Araraquara, 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/PedroLuciano/Documents/PESQUISA%20DOUTORADO/Mestrado%20Pedro/pedro-luciano-colenci.pdf> Acesso em: 12 out. 2015.

COLENCI, P. L.; Oliveira, C. M. . Participação Popular no Planejamento Urbanístico: Análise do Canal de Comunicação com os Cidadãos. **Revista de Teoria da Democracia e Direitos Políticos**, v. 2, p. 224-247, 2016.

CORREA, Fernando Alves. **Manual do urbanismo**. 4.ed. Coimbra: Ed. Almedina, 2012, 2 v.

CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Ed. Almedina, 2001.

CRAWFORD, James. **The creation of states in international law**. New York, Oxford University Press, 2006. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=63XnCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR15&dq=CRAWFORD,+James.+The+creation+of+states+in+international+law.+Oxford+University+Press,+2006.++Local/+editora%3F&ots=BL0dhv3xLq&sig=Nn3LDm09LerZJaRmsGMH9pfM-wE#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 12 jun. 2015

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo municipal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

CUNILL, Nuria. **Participación ciudadana**. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos. Caracas: Clad, 1991.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 29-45, 2006. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/60/63>. Acesso em: 25 out. 2016.

CYMBALISTA, Renato; CARDOSO, Patrícia Menezes. A elaboração do Plano Diretor em uma cidade histórica: a experiência em Mariana, Minas Gerais. **Polis Publicacoes**, v. 51, p. 1-1, 2009.

DAHL, Robert Alan. **Polyarchy: participation and opposition**. London: Yale University Press, 1971.

D'ARAUJO, Maria Celina. **O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992, 206 p. (Série Fundamentos; 90).

DE LIMAS TOMIO, Fabrício Ricardo. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Paraná, v. 42, 2005. Disponível em <http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/5178/3894> Acesso em: 18 de fev. 2016.

DE MARCO, Cristhian Magnus. **Evolução Constitucional do Município Brasileiro**. Disponível em: <http://jus.com.br/947934-cristhian-magnus-de-marco/publicacoes>. Acesso em: 2 nov.2015.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 12. ed. São Paulo: LTr, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. In: **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 1, p. 128-139, 1993. Disponível em: file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/45639-98680-1-PB.pdf Acesso em: 03 nov de 2016.

DINIZ, Eli. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1978.

DINSMORE, Paul Campbell. **Transformando estratégias empresariais em resultados através da gerencia de projetos e programas**. 1. ed. São Paulo: Ed. Qualiymark, 2002.

DORNELAS, José Carlos Assis. **Empreendedorismo**. Rio de Janeiro, 3º ed. Elsevier Brasil, 2008.

DRUCKER, Peter. **Uma era de Descontinuidade**. São Paulo: Circulo do Livro Ed., 1966.

DUARTE, David. **Procedimentalização, Participação e Fundamentação**: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Ed. Almedina, 1996.

DUARTE, Fábio. **Arquitetura e tecnologias de informação**: da revolução industrial à revolução digital. São Paulo: Editora UNICAMP. 1999.

DULLES, John WF. **Getúlio Vargas, biografia política**. Rio de Janeiro: Editora Renes, 1967.

EISENHARDT, Kathleen M. **Agency theory: An assessment and review**. Academy of management review, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. v. II, 5. ed. Madrid: Ed. Civitas, 1998.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Jornal Public Adm. Research and Theory**, Volume 22, Issue 1 January 2012.

ERTHAL, Rui. A colonização portuguesa no Brasil e a pequena propriedade. **Revista GEOgraphia**, 2009, 2.4: 49-75.

FADUL, Elvia et al. A administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da divisão acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 5, p. 1329-1354, 2014. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/2410/241031803012/> Acesso em: 07 mar 2015.

FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de Derecho Administrativo** v. II, 10. ed., Madri: Tecnos, 1978.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000.

FARIA, José Eduardo. **A crise Constitucional e a Restauração da Legitimidade**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1985.

FARIA, Manuel Veiga de Faria. **Elementos de Direito urbanístico**. Coimbra: Coimbra Editora, 1977.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (USP). 2006. Disponível em: <http://www.intaead.com.br/ebooks1/livros/hist%F3ria/12.Hist%F3ria%20do%20Brasil%20-%20Boris%20Fausto%20%28Col%F4nia%29.pdf>. Acesso em: 8 dez.2015.

FERRÃO, João. Intervir na Cidade: Complexidade, visão, rumo. In: PORTAS, Nuno; DOMINGUES, A.; CABRAL, João. **Políticas Urbanas – Tendências estratégicas e oportunidades**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

FERREIRA, Marieta de Moraes. **João Goulart: entre a memória e a história**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FERRIER, Jean-Paul. La participation des administrés aux décisions de l'administration. In: **Revue du droit Public**, France, n° 3, p. 663, 1974.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001, Lei do meio ambiente artificial**. 2. ed. rev., atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2005.

FONSECA, José Roberto Franco da. Formação Político-Jurídica do Território Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)**, São Paulo, v. 95, 2000. Disponível em; file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/67453-88873-1-PB.pdf. Acesso em: 04/07/2017.

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia. 2009. 149p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) - (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da) Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009. Disponível em; <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/2861/1/JUMARIA%20FERNANDES%20RIBEIRO%20FONSECA.pdf>. Acesso em: 04/07/2017.

FRANÇA. Karla Christina Batista de. **O Plano Diretor como Instrumento de Desenvolvimento Urbano Municipal**. Brasília – DF. 2013.

FROOMAN, Jeff. Stakeholder influence strategies. **Academy of management review**, v. 24, n. 2, p. 191-205, 1999.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erick. **O Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.

FUNG, Archon. **Varieties os participation in complex governance**. Disponível em:

<http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>. Acesso em: 3 abr.2017

GARCIA, Maria da Gloria Ferreira Pinto Dias. **Direito do Urbanismo**. Lisboa: Lex, 1999. (Relatório)

GARRIDO, Elena Pacita Lois. Lei de Acesso às Informações Públicas. In: **Revista Jurídica CNM**. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2012. Disponível em: <http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/pdf/Artigo_LeideAcessoInformacao.pdf>. Acesso em: 6 out. 2014.

GAVENTA, John. Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities. In: HICKEY, S.; MOHAN, G. (Eds.). **From Tyranny to Transformation**. London: Zed Books, 2004.

GEERTZ, Clifford. The Interpretation of Culture. In: Choo. **A Organização do Conhecimento**. (local?): Ed.Senac, 2003, p.121

GEHL, Jean & MATAN, Anne. Two perspectives on public spaces. *Building Research & Information*, 106-109. Minnesota-EUA. 2009.

GEISSEL, Brigitte; NEWTON, Kennet. **Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise**. London: Routledge, 2012.

GIDDENS, Anthony. **O mundo na era da globalização**. Lisboa: Ed. Presença, 2000.

GOMES, Luiz Flavio Autran Monteiro. Avaliações estratégicas com múltiplos critérios: porque o método AHP deve continuar a ser usado. **Visão Estratégica**. v. 1 2003.

GOMES, Marcos Pinto Correia. **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Após o Estatuto da cidade**. Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: <www.marcoscorreia.com> Acesso em: 15 de mar. 2017

GONH, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Questões da nossa época, v. 32).

GONZÁLEZ, Rodrigo S. Política municipal, participação popular e legitimação: uma análise do papel político do orçamento participativo em Porto Alegre. In: VII Encontro Nacional da ANPUR, **Anais do 7. Encontro Nacional da ANPUR**, v. 3, Recife. Pe. 1997.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GUERRA, Maria Magnólia Lima. **Aspectos jurídicos do uso do solo urbano**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1981.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Modelos democráticos deliberativos e participação – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 259-274.

GUIMARÃES, Nathalia Arruda. **O Direito à cidade culturalmente preservada**. Os planos diretores municipais e a tutela do Patrimônio Cultural Imóvel no Brasil. 2010. 727 f. Tese (Doutorado em Direito)- Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/18174/1/Tese%20Nathalia%20Arruda%20Guimaraes%202010.pdf> Acesso em: 06 jun. 2015.

GUTMANN, Amy. **Why Deliberative Democracy?** Princeton: Princeton University Press, Ing., 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Between Facts and Norms**. Contributions for a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: MIT Press, 1988.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAROUEL, Jean Louis. **História do Urbanismo**. 4. ed. Campinas: Papirus Editora, 2004.

HARVERY, Devid. Utopias Dialéticas. In: **Educação e Vida Urbana 20 anos de Cidades Educadoras**. Portugal: Gráfica Almedina (Torres Novas), p. 181-260. 2013.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal**: desde o começo da monarquia até o fim do reinado Afonso III. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1916.

HERRMANN, Hildebrando. Legislação Mineral, Ambiental e Tributaria. In: TANNUS, M. B. et al.(Org.) **Agregados para a Construção Civil no Brasil**. Belo Horizonte-MG: CETEC, 2007.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1995.

HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. **Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP. 2003.

HUBERMAN, Leo. História da riqueza do homem. 10° ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar. 1974.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 61 p.

IBGE – Censo Demográfico. 2010. Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>. Acesso em: 8 out.2015.

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo. **Planos diretores municipais:** integração regional estratégica - roteiro metodológico/Coordenador Carlos Geraldo Luz de Freitas. Porto Alegre: ANTAC, 2007, 184 p. (Coleção Habitare, 7).

IPEA. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2014.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Revista Lua Nova**, n. 20, p. 121-143, maio 1990.

JUSTINO, Alessiane Silva et al. **A produção do espaço urbano e os planos diretores de Uberlândia (MG):** um estudo do bairro Fundinho na ótica do planejamento estratégico. 2016.

MATUS, C. **Estratégias Políticas Chimpanzé, Maquiavel e Gandi.** São Paulo: Ed. Fundap, 1996, p.294.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização Voltada para a Estratégia:** como as empresas que adotam o BSC – Balanced Score Card prosperam no novo ambiente de negócios. 4. ed. Rio de Janeiro – RJ: Ed. Campus, 2000, 411p.

HELD, Devid. **Models of democracy.** Stanford, Stanford University Press, 321 p. 1987.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990.

KERZNER, Harold. **Strategic planning for project management using a project management maturity model.** New York – USA: John Wiley & Sons, 2002.

KHANNA, Parag. **O Segundo Mundo:** impérios e influência na nova Ordem Global. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KURZ, Robert. **O Colapso da Modernização.** Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1993.

KURZ, Robert. **Der Kollaps der Modernisierung. Vom Zusammenbruch des Kasernensozialismus zur Krise der Weltökonomie, Reclam Leipzig.** Petrópolis – RJ: Ed. Vozes, 1994a.

KURZ, Robert. **O Fim da Política.** Petrópolis – RJ: Ed. Vozes, 1994b.

LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. A Participação Social no Governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências Nacionais de Participação Social.** São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

LE CORBUSIER. **Princípios de urbanismo.** La carta de Atenas. Barcelona: Ariel, 1975, p. 34.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo, no Brasil. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto** (O município e o regime representativo no Brasil). São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

LEAVITT, Judith Walzer. **Typhoid Mary: captive to the public's health**. Chicago: Beacon Press, 2014.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opin. Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100157&lng=pt&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191211157>. Acesso em: 12 ago. 2016.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 1. ed. São Paulo-SP.: Moraes, 1991.

LIMA, Waner Gonçalves. Plano diretor participativo de Bambuí-MG: uma análise de sua elaboração sob a ótica da cidadania deliberativa e da gestão social. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Tocantins. Palmas, TO, 2016.

LOMBA, Pedro. Dilemas Existenciais do Direito do urbanismo (Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 19 de março de 1998). **Revista Jurídica**, Lisboa, n. 23, p. 395-402, nov., 1999.

LOWNDES, Vivien; PRATCHETT, Lawrence; STOKER, Gerry. **CLEAR**: an auditing tool for citizen participation at the local level. 2006. Disponível em: <http://www.governanceinstitute.edu.au/magma/media/upload/media/484_clear_sept061.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2014.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, UFBA, v.21, p. 87-97. 2008 Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/3476/347632174007/> Acesso em 05 ago 2016.

LUHMANN, Niclas. **A Realidade dos Meios de Comunicação**. São Paulo: Ed. Paulus, 2005.

MACDONALD, Adriane. **Multi-stakeholder partnerships for community sustainability plan implementation**: understanding structures and outcomes at the partner and partnership levels. University of Waterloo. Ontario. Canadá. 2016.

MADUREIRA, Nuno Luís. **História do Trabalho e das ocupações**, vol.III. Conceição MARTINS, Nuno MONTEIRO (organizadores), A Agricultura: Dicionário, Oeiras, Celta, 2002, p 79.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A Evolução da Legislação Ambiental no Brasil**. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998, p. 26-27.

- MANIN, B. **Principes du Government Représentatif**. Paris: Calmann Levy, 1995.
- MANSBRIDGE, J. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1983.
- MANSBRIDGE, Jhon; PARKINSON, Jane. **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 1-26. J.-> por extenso
- MARAGALL, Pasqual. A cidade das pessoas. In: **Educação e Vida Urbana 20 anos de Cidades Educadoras**. Portugal: Gráfica Almondina (Torres Novas), 2013.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARINS, Cristiano Souza; SOUZA Daniela de Oliveira; BARROS, Magno da Silva. O uso do método de análise hierárquica (AHP) na tomada de decisões gerenciais – um estudo de caso. In: XLI SBPO – Pesquisa Operacional na Gestão do Conhecimento. **Anais do XLI SBPO**, v. 1, p. 1778-1788, 2009.
- MARTINEZ, Maria Antonia., La representación política y la calidade de la democracia. **Revista Mexicana de Sociologia**. Mexico, año 66, n 4, oct./dic. 2004
- MARTUSCELLI, Danilo Enrico. O PT e o impeachment de Collor. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p.542-568, novembro 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200010&lng=en&nrm=iso Acesso em: 05 ago 2016.
- MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa; FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana Carolina Evangelista. Município: Palco da Vida. A História do município brasileiro. Brasília: CNM, v.I, 264 p. 2012.
- MATTOSSO, José. **História de Portugal**. vol. II, Lisboa: editora Verbo, 1992.
- MATUS, Carlos. **Estratégias políticas: Chipanzé, Maquiavel e Ghandi**. Tradução: Giselda B. Sauveur. São Paulo- SP. Fundap Ed., 1996, 294p.
- MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (Coords.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MEDEIROS, Alessandro M. **Democracia Representativa**. Disponível em: <http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-representativa>. Acesso em: 09 jun.2016.
- MEDEIROS, Jássio Pereira de; BORGES, Djalma Freire. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.1, jan./fev. 2007. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Jassio_Medeiros/publication/240973658_Participacao_cidadada_no_planejamento_das_acoes_da_Emater-RN/links/00b7d53219c6c4b29a000000.pdf

Acesso em: 05 nov 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8. ed, 13.ed. e 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, 2003 e 2007.

MEZZARROBA, Orides. Plano Cohen: a consolidação do anticomunismo no Brasil. **Revista Sequência**: Florianópolis, n. 24, p. 92-101, 1992. Disponível em <http://150.162.138.5/portal/sites/default/files/anexos/1013-1027-1-PB.pdf> Acesso em: 9 de nov 2016.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative data analysis: An expanded sourcebook**. Sage publication, London, 2º ed., 1994.

MINTZBERG, Henry. A Ascensão e queda do Planejamento Estratégico. Revista: **Harvard Business Review**, Boston-EUA. jan-feb. 1994

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: RT, 1967, v. 1.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública** — mecanismos de operacionalização. 1999. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19909-19910-1-PB.pdf>. Acesso em: 8 maio 2015.

MODESTO, Paulo. Direito e Poder Político. Estado e Direito - O Problema da Legitimidade. In: **Revista dos Tribunais** (RT), São Paulo, ano 84, v. 711, jan., p. 57-62, 1995.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Revista REDE**, Salvador-BH, n.º. 2, abril/maio/junho de 2005.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das leis**. Tradução: Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

MONTORO, Eugênio Franco. **O Município na Constituição brasileira**. São Paulo: Jurid Vellenich, 1975.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 8. ed. e 28. ed. São Paulo: Atlas Editora, 2000 e 2012.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Território e História no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

MOREIRA, Marco Antônio Queiroz. **Democracia participativa no município**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORENO, Humberto Baquero. **As relações de fronteira no século de alcanices (1250-1350)**; o tratado de alcanices. local: Universidade do Porto, 2000.

MORENO, Humberto Baquero. E o seu foral na Idade Média portuguesa. **Revista de ciências históricas**, v. 5, p. 123-133, local: Universidade do Porto, 1990.

MÓRON, Miguel Sanchez. **La Participación del Ciudadano en la Administración Pública**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade** - anotações à Lei n.º 10.257, de 10.7.2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

MUNIZ, César Rocha; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MIGLIORINI, Vera Lúcia Blat. **O estatuto da cidade como instrumento de gestão urbana sistêmica**. 2008. Disponível em: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41207099/54636fe10cf2837efdb308ca.pdf20160115-19908-9nzx24.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1488297418&Signature=aNr9iaKgV%2F0Omcc%2F1Np0sb0Naoo%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DO_ESTATUTO_DA_CIDADE_COMO_INSTRUMENTO_DE.pdf - Acesso em: 24 fev.2017.

NABUCO, Joaquim. **Um Estadista do Império**. 5. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998.

NOGUEIRA, Marco A. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997. Disponível em: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30902989/v11n03_02.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1499365469&Signature=d6Xt4HkaI%2F5kIGtTsUS%2Bm9fxH6U%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DA_dimensao_politica_da_descentralizacao.pdf Acesso em: 26 abr. 2015.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Teoria da criação do conhecimento organizacional. Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, p. 54-90, 2008.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Método, 2011.

NUNES, Débora. Por uma Pedagogia da Participação Popular. **Organizações e Sociedade**. v. 6, n.16. Salvador: EAUFBA, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92301999000300009&lng=en&nrm=iso.. Acesso em: 06 jul 2016.

NUNES, Edson de Oliveira. A Gramática Política do Brasil. Tese de doutoramento: Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity. Universidade de Berkeley, Departamento de Ciência Política, 1984.

NUNES, Luiz Antônio Rizzato. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**: doutrina e jurisprudência. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

O'BRIEN, Joaquina Pires. **Sobre a Cultura Ibérica**. Disponível em: http://www.portvitoria.com/Documents/13_Pires-O'Brien_A%20Cultura%20Ib%C3%A9rica_Pt_PV7.pdf – 2012. Acesso em: 20 jul. 2015.

O'DONNELL, Guillermo A. **The perpetual crises of democracy**. Journal of Democracy, v. 18, n. 1, p. 5-11, 2007.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do Plano Diretor de Porto Alegre**. 2009. 332 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17328/000712303.pdf?sequence=1> Acesso em 22 mar 2014.

OLIVEIRA, Celso Maran; LOPES, Dulce Maria; COLENCI, Pedro Luciano ; SOUSA, Isabel Cristina Nunes. Democracia Participativa no Direito Urbanístico - Estudo Comparativo Brasil e Portugal: resultados preliminares após aplicação de questionários. In: OLIVEIRA, Celso Maran. (Org.). **Novos Direitos - cidades em crise?** 1.ed. São Carlos: Rima, 2015, v. 1, p. 133-160.

OLIVEIRA, Celso Maran. **Democracia representativa em questão: participação popular no processo legislativo de revisão do plano diretor de São Carlos, SP**. Projeto de Pesquisa financiado pela FAPESP, no período de 2015/2016, pela UFSCar departamento de Ciências Ambientais.

OLIVEIRA, Celso Maran; LOPES, Dulce Maria; COLENCI, Pedro Luciano; SOUSA, Isabel Cristina Nunes. **Democracia Participativa no Direito Urbanístico**. 1. ed. São Carlos: EdUFSCar, 2016, v. 1. 131p.

OLIVEIRA, Celso Maran; SOUSA, Isabel Cristina Nunes; LOPES, Dulce; COLENCI, Pedro Luciano. Planejamento urbano e participação cidadã: partilha de experiências entre São Carlos (Brasil) e Coimbra (Portugal). In: **Colóquio Internacional Epistemologias do Sul - Aprendizagens Globais Sul-Sul, Sul-Norte e Norte-Sul**, 2014. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2014. v. 1. p. 146-146.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. Cidades em Crise: os problemas e (algumas) possíveis vias de soluções em Portugal. In: OLIVEIRA, Celso Maran. (Org.). **Novos Direitos. Cidades em Crise?** 1.ed. São Carlos: Ed. Rima. 2015, 232 p.

OLIVEIRA LEITE, Leonardo; REZENDE, Denis Alcides. Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município. **Rap**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 459-93, 2010. Disponível em <http://www.redalyc.org/html/2410/241016592012/> Acesso em: 10 abr. 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

ORTEGA Y GASSET, José. El Estado que hay de hacer. 2. ed. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

PANDOLFI, Dulce (Org). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PARÉS, Marc; CASTELLÀ, Carola. **Criteris, metodologies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana**. Barcelona: EPSU/IGOP/UAB, 2008.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. Meio Ambiente e Urbanismo: Compreendendo, hoje, o Código Florestal de Ontem. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, n.º. 7, p. 37-51, ago./set. 2006.

PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participação – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 421-452.

PERESTRELO, Margarida; CALDAS, José Maria Castro. Instrumento de Análise para o Método dos Cenários; estratégia dos atores. I-Análise Estrutural. **ISCTE/DINÂMIA. Centro de Estudos Sobre a Mudança Socio-Econômica**. Portugal. 2009, 39p.

PETTIT, Philip. Democracia e Contestabilidade. In: MOREIRA, Luiz Moreira; MERLE, Jean Christophe Merle (Orgs.). **Brasil. Direito e Legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 271-310.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. 500 Anos de Direito Administrativo no Brasil. **REDE – Revista Eletrônica de Direito de Estado**. Salvador – Bahia, n. 5, janeiro/fevereiro/março 2006. Disponível em file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/500+anos+de+Direito+Administrativo+Brasileiro.pdf Acesso em: 27 out 2015.

PINA, Ruy de. **Crônicas de D. Diniz**. Porto: Livraria Civilização, 1945.

PIZZARANI, Fabiane. O papel dos processos de participação popular na gestão municipal: estudo do orçamento participativo no município de Rio Claro – SP. 2006 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas-USP – SP, 2006. Disponível em file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/TESE_FABIANE_PIZZIRANI.pdf Acesso em 14 de ago. 2016.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011. Disponível em <http://www.redalyc.org/html/218/21821418002/> Acesso em 29 de maio de 2016.

POISTER, Theodore H. The Future of Strategic Planning in the Public Setor: Linking Strategic Management and Performance. The American Society For Public Administration. **Review**, USA, v.70, p 246-254, Dec. 2010. Disponível em <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x/full> Acesso em: 26 de out 2015.

POLIS/INESC. **Projeto de Pesquisa Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e sociedade na construção de políticas públicas: a arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios**. Polis/Inesc, São Paulo, 2011. (Relatório Final) Disponível em: <www.polis.org.br>. Acesso em: 28 fev. 2014.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Coleção Cadernos da CIDADE**, São Paulo, v. 12, n. 14, p. 27, nov. 2008.

POZZOBON, Regina Maria. **Participação e Planejamento Urbano: O processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre**. 2008. 297 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, cidade, 2008. Disponível em http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/2667/3/FPF_PTPF_07_0026.pdf Acesso em 10 mar 2016.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

RABELO, Silvio. Direito Urbanístico e Direito Administrativo: imbricação e inter-relações. **Revista de Direito da Cidade**, v.1, n.1, p. 247 – 260, 2006. ISSN 2317-7721.

RAMONEDA, Josep. Después de la pasión política. Claves de razón práctica, n. 97, p. 22-26, 1999.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 24. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1998.

REIS, Antônio Matos dos. O foral de Guimarães - primeiro foral português - o contributo dos burgueses para a fundação de Portugal. **Revista de Guimarães**, n. 106, p. 55-77, 1996.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Revista da FAE**, Curitiba, v.9, n. 2, p. 87-104, jul/dez, 2006. Disponível em file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/368-1005-1-SM.pdf Acesso em: 30 de nov. 2015.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A formação e o sentido de Brasil**. 2. ed. São Paulo:

Editora Companhia das Letras, 1995.

ROLNIK, Rachel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. **A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2006.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor participativo: Guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades- Confea, 2005.

ROSSA, Walter. No primeiro dos elementos. Dados para uma leitura sintética do Urbanismo e da Urbanística Portugueses da idade Moderna. **Revista Oceanos**, Lisboa, n. 41, p. 8-21, jan./mar. 2000.

RUBLE, Blair A. **Soviet Trade Unions: Their Development in the 1970s**. Cambridge: University Press, 1981.

SABOYA, Renato e KARNAUKHOVA, Eugenia. Uma metodologia para a obtenção de possíveis objetivos e eixos estratégicos para planos diretores a partir dos dados da leitura comunitária. **Anais do XII Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional**, Belém do Pará, 2007.

SANTOS JR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e Participação - O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto: Afrontamento, 2002.

LEITE, Igor Michel Santos; FREITAS, Felipe Fonseca Tavares. Análise comparativa dos métodos de apoio multicritério a decisão: AHP, ELECTRE e PROMETHEE. **ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**, v. 32, p. 1-11, Bento Gonçalves – RS. 2012.

SÃO CARLOS. **Decreto nº 345, de 15 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a composição do Núcleo Gestor para a revisão do plano diretor do município de São Carlos e dá outras providências. Disponível em: < http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/plano_diretor/8.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

SÃO CARLOS. **Lei nº 13691, de 25 de novembro de 2005**. Institui o Plano Diretor do Município de São Carlos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/pdf/Lei_13691_05_Plano_Diretor.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

SÃO CARLOS. **Lei nº 18.053, de 19 de dezembro de 2016**. Estabelece o Plano Diretor do Município de São Carlos, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/habitacao-morar/166049-plano-diretor-estrategico.html>. Acesso em: 04 jul. 2017.

SÃO CARLOS. **Lei 13944, de 12 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a criação de Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Município-APREM e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/SP/SAO.CARLOS/LEI-13944-2006-SAO-CARLOS-SP.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2016.

SÃO CARLOS. **Lei nº 14.059, de 16 de abril de 2007**. Dispõe sobre a outorga onerosa de alteração de uso do solo e dá outras providências. Disponível em: http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/legislacao_urbanistica_municipal/lei14059.pdf. Acesso em: 16 ago. 2016.

SARAIVA, António José. **O crepúsculo da Idade Média em Portugal**. Lisboa: Ed. Gradiva, 1990.

SARDICA, José Miguel. **A Carta Constitucional portuguesa de 1826**. História Constitucional, 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/2590/259027585021/>. Acesso em 03 jul. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 32-33.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997.

SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel (Orgs.). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Polis/ Caixa Econômica Federal/Câmara dos Deputados/ Coordenação de Publicações, 2002.

SCHMITT, Carl. **O Conceito de Político**. Tradução: Álvaro Valls. Petrópolis: Vozes, 1992.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEELE, Andrew; PERUZZOTI, Enrique. **Participatory innovation and representative democracy in Latin America**. Baltimore, MD: Woodrow Wilson Press/John Hopkins University Press, 2009.

SELLTIZ et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967.

SELLTIZ, Claire et alii. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Tradução: de Maria Martha Hubner de Oliveira. 2ª edição. São Paulo: EPU, 1987.

SHAKESPEARE, William; WALTER (EDITOR) GREG. **King Lear, 1608: Pied Bull quarto, facsimile**. Oxford, Clarendon Press, 1964.

SILVA, Hélio; CARNEIRO, Maria Cecília Ribas; DRUMMOND, José Augusto. **A ameaça vermelha: o Plano Cohen**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27.ed. e 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2006 e 2011.

SILVA, Ligia Maria Osório. **A Lei da Terra: um estudo sobre a história da propriedade da terra no Brasil**. 1990. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)- apresentada na PUCSP, São Paulo, 1990.

SILVEIRA NETO, Honório. **Teoria do Estado**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985, 278p.

SMITH, Graham. **Democratic innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Sociedade e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Corpo e Alma do Brasil, 1973.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo; BAVA, Silvio Caccia (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 61-96.

SOUZA, Marcelo José L. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes. **A Prisão e a Ágora**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SPITZECK, Heiko; HANSEN, Erik G.; ALT, Elisa. Impactos do engajamento das empresas com seus *stakeholders*. **DOM**. n.15, p.28-33, jul a out. 2011. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1914259 Acesso em: 16 de jan 2017.

SUBIRATS, Joan. Mudança de visão para vencer a crise e oferecer melhor qualidade de vida aos cidadãos. Disponível em: <Disponível em: <http://www.mds.gov.br/noticias/o-espanhol-joan-subirats-defende-mudanca-de-visao-para-vencer-a-crise-e-oferecer-melhor-qualidade-de-vida-aos-cidadaos> >. Acesso em: 25 jun. 2013.s.d

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evangelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-105.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 209, jul./set. 1997. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47050/46035> Acesso em 13 de jan 2016.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São

Paulo: Cortez; Recife: Equip, 2001, 224 p.

TEIXEIRA, Manuel C. Os modelos urbanos portugueses da cidade brasileira. In: TEIXEIRA, Manuel C. (Coord.). **A Construção da Cidade brasileira**. Lisboa: Livros Horizonte, 2004, p. 23.

THUROW, Lester C. **O Futuro do Capitalismo**: como as forças econômicas de hoje moldam o mundo de amanhã. Rio de Janeiro – RJ.: Ed. Rocco, 1997.

TOFFLER, Alvin. **A Terceira Onda**: a Morte do Capitalismo. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1980.

TORRES, Leonor Lima; PALHARES, José A. Estilos de Liderança e Escola Democrática. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 14, 2009. Disponível em <http://www.redalyc.org/html/349/34912396006/> Acesso em 30 abr 2016

UGARTE, S. “Que participação para qual democracia?”. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação - teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34. 2004.

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy**: Principles and Genealogy. Chicago: Chicago University Press. 2006.

VALENTE, Virginia Vargas. Ciudadanias globales y sociedades civiles: pista para el analisis. **Nueva Sociedad**, n. 163, 2012.

VELASCO, Ignácio Maria Poveda. Ordenações do reino de Portugal. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 89, p. 11-67, 1994. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67236/69846> Acesso em 23 abr 2014.

VELLOSO, Mônica Pimenta. Os intelectuais e a política cultural do Estado Novo. **Revista de Sociologia e Política**, n. 9, p. 57-74, 1997. Disponível em file:///C:/Users/PedroLuciano/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/39298-145801-1-PB.pdf Acesso em 18 mar 2015.

VIEIRA, Rafaela et al. Participação popular no processo de planejamento urbano: a universidade como "decodificadora" de um sistema de muitos códigos. urbe, **Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 115-130, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692013000200010 &lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 outubro 2016. (<http://dx.doi.org/10.7213/urbe.05.002.AC03>).

VILLA, Machado. **O Município no regime constitucional vigente**. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1952.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do Autor, 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 17 dez. 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 2, p. 381-397, 2005. Disponível em

<http://www.redalyc.org/html/742/74250209/> Acesso em 29 de nov 2015.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **A Reforma Administrativa da Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WEICK, Karl E. Sensemaking. Choo C.W. *A Organização do Conhecimento*. Ed. Senac. 2003.

ZUKIN, Sharon. **Loft living**: culture and capital in urban change. New Jersey: Rutgers University Press, 1989.