

PARTICIPAÇÃO POPULAR E DECISÃO POLÍTICA: UMA CRÍTICA A AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO PODER PÚBLICO

DOI: 10.19177/rgsa.v8e12019688-712

Marcel Britto¹
Celso Maran de Oliveira²

RESUMO

A efetividade do ideal de democracia, ou seja, um governo genuinamente popular insere-se como um dos graves problemas na conformação do espaço urbano, agudizado pelo fato de serem as cidades o ambiente prevalente da vida social, marcado por grande complexidade e pelos dilemas inerentes. Na configuração política administrativa da sociedade brasileira, papel destacado foi atribuído ao ente municipal, especificamente quanto à autonomia de dispor sobre a ordenação territorial, regulando as atividades antrópicas, inclusive e especialmente a relação da sociedade com o poder, seja através do Estado, seja de forma direta pela via da participação popular. O Direito Urbanístico brasileiro apesar dos princípios constitucionais e legais apresenta uma grave deficiência: a falta de devolutiva por parte do poder público às manifestações diretas da população, eis o objetivo do estudo. Através de revisão bibliográfica, são abordados conceitos fundamentais sobre a democracia, suas formas e mecanismos, bem como aspectos que afastam o caráter participativo no processo de decisão, falha que é suprida pelo “relatório de ponderação”, instrumento presente no Direito português, que obriga o poder público a responder de forma fundamentada a todos os encaminhamentos feitos pelo povo.

Palavras-chave: Democracia. Participação popular. Estado. Justificativa.

¹ Bacharel (1999) e Mestre (2002) em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Atualmente é professor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Tem experiência na área de Direito como advogado e professor. Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciências Ambientais (PPGCam) da UFSCar. E-mail: marcelbritto@hotmail.com

² Pesquisador jurídico ambiental e urbanístico. Professor do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Possui Doutorado (2005) em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP), Mestrado (2000) em Direito da Integração pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Especialização em Proteção de Menores (1998) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Orientador dos cursos de Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Atualmente é pesquisador líder do Grupo de Pesquisa Novos Direitos, cadastrado no CNPq e certificado pela UFSCar. E-mail: celmaran@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno urbano desafia tanto a reflexão teórica quanto a ação prática. As crises, impasses e desafios envolvendo a temática das cidades obriga as Ciências (e sistemas tradicionais do saber, compartimentados em disciplinas) a renunciar às suas especificidades e se abraçarem em torno desse multifacetado, complexo e intrincado objeto: o urbano, indicando uma abordagem interdisciplinar.

No presente estudo não se considera apenas a dimensão normativa, pois não é possível abordar o assunto da legislação, seus instrumentos e normativas, sem considerar aspectos econômicos, políticos, filosóficos, entre outros. Entretanto, a partir de levantamento bibliográfico sobre conceitos fundamentais como democracia e também pela perspectiva de comparação (Direito Comparado), recorrendo a páginas da internet, se desnuda o caráter antidemocrático e refratário ao diálogo do poder público brasileiro. Pelo contraste da teoria e do panorama da legislação brasileira sobre urbanismo, especialmente diante do instrumento da legislação portuguesa – o relatório de ponderação, objetiva-se verificar a incompletude do arcabouço normativo brasileiro no que tange à conformação das cidades.

Pelo relatório de ponderação, as entidades públicas lusitanas responsáveis pela elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial estão sujeitas ao dever de ponderação das propostas apresentadas, bem como de resposta fundamentada aos pedidos de esclarecimento formulados. No Brasil, a inexistência de qualquer devolutiva por parte do poder público expõe a inconsistência do modelo nacional, incapaz de sequer responder às manifestações diretas dos populares.

O presente estudo reúne conceitos básicos sobre aspectos destacados da cidade, com ênfase na dimensão normativa, com elementos que permitam inferir sobre a postura do Estado diante da fundamental participação popular na conformação do espaço urbano. O povo não pode (e não deve – conforme a ordem jurídica) ser apenas objeto das políticas públicas urbanas, mas sim seu determinante e de modo direto.

Refletir sobre indução e induzido nas políticas públicas urbanas demanda uma concepção dialética que admita uma unidade conflituosa entre sociedade política (Estado) e sociedade civil (povo). Como forma festejada de composição desse duplo processo, eis a democracia. Todavia, inexistente uma fórmula de regime político que

garanta a composição e conciliação definitiva entre os fatores. A problemática reside na soberania popular bloqueada e, pior, pela postura do próprio poder público, obstando ou ignorando as intervenções populares diretas (participação política).

O caráter interdisciplinar das questões envolvidas e respostas devidas à sociedade brasileira em suas demandas atávicas impõe o desafio de uma abordagem multifacetada e integrada (integradora) do fenômeno urbano.

Um esforço intelectual que apreende ou representa a realidade por meio de sistemas tem na categorização é algo bastante importante, pois como salienta Velho (1975, p. 65), verificar que categorias são empregadas, como se relacionam e hierarquizam, e, sobretudo os princípios que informadores de determinada organização é uma forma de abordagem.

Por meio de revisão bibliográfica são delineadas algumas categorias fundamentais para o estudo de como o poder público se posiciona perante a participação popular como expressão da democracia direta, assim como prescrito pelo ordenamento jurídico pátrio, notadamente pelo Direito Urbanístico.

O universo humano contemporâneo situa-se em um ambiente (meio) urbano, em uma sociedade complexa, ostentando características comuns e também heterogêneas. A compreensão das dinâmicas que caracterizam a cidade, quer seja na dimensão de sua produção, quer seja nos seus aspectos econômicos (notadamente de consumo de bens e serviços), pedem que a análise se faça com interdisciplinaridade. O imperativo de se compreender a cidade em suas dinâmicas e processos resulta das transformações gritantes por que passam tais ambientes, sobretudo após a Revolução Industrial e mais aceleradamente com a mundialização dos mercados e o rearranjo da geopolítica inaugurado em meados da década de 1970, e tão pronunciado após o fim da década de 1990 - globalização, sob a égide da financeirização.

Como afirma Otero (2017), a gênese dos estudos sobre a cidade deu-se em decorrência de uma crise (a epidemia de cólera em Londres de 1854 e os aspectos sanitários implicados), pelo que o planejamento urbano é tido como produto direto das mudanças do ambiente econômico e social de fins do século XIX. Tal qual no mundo, o Brasil começa a normatizar o fenômeno urbano com a preocupação sanitária nos nascentes centros urbanos em fins do século XIX e início do século XX.

No esforço de entender a cidade, inicialmente se admite que a sua produção, consumo, desenvolvimento e regramento condicionam e são condicionados pelas

atividades e relações estabelecidas no seio social. Assim reconheceu Lefebvre (1969), para quem a cidade teve seu valor de uso transformado em valor de troca após a industrialização, gerando o conflito entre a sociedade de consumo e o fato urbano; integrando todos os elementos urbanos, a prática social, que tem no consumo de objetos o seu fim, consome a própria cidade.

Para Harvey (1982, p. 8-9), o espaço urbano, materializado na questão da terra e aspecto locacional é “condição de vida para a força de trabalho, da mesma maneira que é uma condição de produção para o capital”. Por evidente, as questões econômicas impactam muito fortemente todas as demais.

Segundo Marx (2015), é na produção social da existência humana que se produzem relações determinadas, necessárias e independentes da própria vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. Enfim, o modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral, inclusive os aspectos jurídicos, compreendendo o Direito Urbanístico ou mesmo o Direito à Cidade.

Para Marx (2015) as relações sociais, nelas inserido o seu palco por excelência - a cidade, não podem ser compreendidas por si mesmas, nem pela dita evolução geral do espírito humano, mas, inserem-se nas condições materiais de existência, assim as questões fundamentais remetem à economia política. Sendo o Direito fruto da atividade política, ambos são determinados pelas condições materiais (econômicas, infraestruturais), assim, o rearranjo do modo de produção capitalista condiciona o destino que será dado ao espaço urbano. Portanto, a política – em todas as suas formas – satisfazem interesses econômicos hegemônicos, tal qual evidenciado pela História.

A democracia pelo aspecto conceitual e também como prática política demanda maiores aprofundamentos, notadamente em seu aspecto substantivo de participação popular direta na determinação, não apenas, mas também, normativa da sociedade. Sociedade esta de caráter eminentemente urbano. Basta referir Colenci, Oliveira e Oliveira (2015, p. 12): “a promoção da participação assume-se como um dos instrumentos que estruturam o princípio da sustentabilidade, princípio estruturante do direito brasileiro” para afirmar que a participação popular um imperativo do

sobreprincípio democrático. Desse modo, ao Estado, em todas as funções e escalas, urge promover o exercício do poder de forma direta pela população.

A compreensão de instrumentos da legislação e normativas revela o papel do Direito de institucionalizar relações sociais por meio da atuação do Estado, mas não só. Hodiernamente, a exclusividade do Estado em definir os padrões de comportamento – inclusive das e nas cidades – não deve imperar.

No contexto da cidade, inúmeros dispositivos normativos preveem a necessária participação popular, sobretudo os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Assim também, O Estatuto da Cidade (regulamentação infraconstitucional) ao dispor sobre a política urbana com visando ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, prevê como instrumento especial o plano diretor (BRASIL, 2001, art. 4º, III, a), cuja elaboração e revisão deve seguir o disposto no art. 40, §4º (BRASIL, 2001). Notadamente nos processos de aprovação e revisão do Plano Diretor, o povo deve manifestar-se direta e espontaneamente, ao que o poder público deve mostrar-se sensível, receptivo e, mais, indutor e garante dessa participação efetiva, tudo a fim de que a política urbana espelhe os interesses sociais, garantindo a gestão democrática da cidade, nos termos do art. 43 do Estatuto (BRASIL, 2001).

A despeito das determinações constitucionais e legais, notória a ausência de participação popular real na definição das políticas públicas municipais, pois sequer o dever de elaborar Planos Diretores foi plenamente atendido pelo poder público, restando cerca de 10,8% dos municípios sem esse instrumento, apesar de obrigados (IBGE, 2015, p. 18).

Para entender esse problema, necessário recorrer a conceitos essenciais à democracia, primeiramente com destaque para aspectos da realidade brasileira e depois para a abordagem das tipologias da democracia com ênfase na transição da democracia representativa (eletiva) a direta (com deliberações tomadas pela própria população). Seguindo com a análise, pelo Direito Urbanístico e suas prescrições, a previsão de instrumentos de participação popular contrasta com sua inefetividade, podendo ser indicado a recalcitrância do poder público como uma das causas dessa inaplicabilidade.

Em finais considerações, conclui-se que a postura do poder público inclina-se para alijar o povo de exercer o poder político diretamente. Tal resistência do poder público em promover a participação popular direta se manifesta tanto pela via de ação

quanto pela omissão. Dentre as formas omissivas de comportamento dos entes públicos, com gravidade e profundidade está a negação de supostos, das bases e condições inerentes ao desenvolvimento social igualitário e consciente – ambiente necessário para qualquer prática democrática, mas especificamente pelo descompromisso dos agentes públicos em responder às propostas e questões suscitadas pelos populares nas raras oportunidades que lhes são conferidas. Há uma negação de direitos por meio do descumprimento/desatenção às funções sociais das cidades – frustrando a desejada gestão democrática da cidade.

2 DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

2.1 Aspectos da democracia brasileira

As heterogeneidades e desequilíbrios no espaço são particularmente evidentes e se revelam em múltiplas escalas no Brasil. Como observa Otero (2017), as desigualdades são verificáveis por todos os prismas, notadamente o econômico, cujo crescimento privilegiou algumas regiões do país em detrimento de outras tantas, cuja estagnação produtiva leva à crise em todos os demais setores. Focando na observação urbana, nítida a desigualdade nos territórios das cidades, caleidoscópio socioeconômico em que convivem opulenta e portentosa riqueza com abissal e violentíssima miséria.

Os problemas urbanos afetam desigualmente os desiguais. As lógicas que entendem o urbano como mercadoria negam o direito fundamental à cidadania que tem na cidade o ambiente (*meio, locus*) de seu exercício ou negação. Essa concepção limitada da cidade – como espaço para o capital – hegemônica desde a industrialização, se acentua com a globalização.

A cidade, como ensina Lefebvre (1969), é o centro de todas as aspirações e conflitos do ser humano moderno, assim, a análise da cidade é essencial para compreender a totalidade do mundo atual. O estudo das cidades é revelador dos efeitos (bons e ruins) para o devir humano, fazendo emergir o direito à cidade ou o moderno Direito Urbanístico.

O Direito Urbanístico, ao tempo em que é resultante da atividade política democrática, deve assegurar a efetividade dessa democracia, inclusive e especialmente pela via da participação popular direta.

Contextualizando os instrumentos da legislação pátria sobre aspectos normativos específicos da participação popular, (comando imperativo destinado ao

poder público e prerrogativa do povo - inerente à cidadania plena), as reflexões começam pelos conceitos: poder público, povo e democracia. Nesse sentido, Ráo (1999) considera que o direito seria espelho que melhor reflete o modo de viver de cada povo e as suas aspirações próprias, permitindo classificá-lo, fixar os seus momentos históricos, eis que os fatos originam o direito positivo, mutável de povo a povo e também dentro de cada povo, como manifestações das sucessivas fases de sua vida social.

A vontade popular soberana, especialmente organizada para constituir a nação, é a definidora de todos os principais contornos de um país, sobretudo em seus termos jurídicos. Trata-se do poder constituinte que é poder: inicial, autônomo e ilimitado; radicado em fatos sociais, em um horizonte metajurídico (AGRA, 2006).

A Constituição Federal elenca os fundamentos do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988, art. 1º), apresentando o Estado como a sociedade politicamente organizada, exercente do poder soberano titulado pelo povo. Admite-se a coletividade, a ordem política jurídica materializada e encarnada nas esferas político administrativas (ou simplesmente Estado) como sinônimo de poder público.

Sobre o poder público, necessário considerar que o Estado se apresenta como pessoa jurídica de direito público interno (BRASIL, 2002, art. 41), assim, suas ações são praticadas por intermédio de seus agentes. Para Bourdieu (2014, p. 81-82):

Refletir sobre os agentes sociais que falam em nome do tudo social, o que Max Weber chama em algum lugar de “profetas éticos” ou “profetas jurídicos”, isto é, os fundadores de um discurso destinado a ser unanimemente reconhecido como a expressão unânime do grupo unânime. [...] é tácita ou explicitamente mandatado para dizer ao grupo o que pensa o grupo. [...] A prosopopeia pode ser institucionalizada quando o porta-voz é mandatado para levar essa palavra transpessoal.

Ainda segundo Bourdieu (2014, p. 85) o público é o que se opõe ao particular, ao singular, ao *idios* dos gregos, o que é único no sentido de “idiota”, de “desprovido do sentido comum”, “especial”, “particular”, “pessoal”; o privado é também o que é independente do coletivo, e as ações públicas, nesse primeiro significado, são atribuídas aos agentes que falam por: são as ações ou os pensamentos que se atribuem aos representantes representativos do grupo, da coletividade, o que se chama de “personalidades oficiais”.

O titular do poder político é o povo, mas difícil é precisar um sentido para o termo povo, sendo aqui entendido por sinônimo de nação. Maluf (2010, p. 16) considera que “Nação é uma entidade de direito natural e histórico; conceituando-se

como um conjunto homogêneo de pessoas ligadas entre si por vínculos permanentes de sangue, idioma, religião cultura e ideais”. Dallari (1995, p. 85) compreende como povo: “o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano”.

Ainda sobre “povo”, Reale (2000), considera significar tanto Estado, quanto Nação e ainda marcar a índole de um regime, designando a massa de cidadãos ativos que intervém na formação do governo (eleitorado). Em Acquaviva (2000, p. 33/4) o termo povo revela conceito jurídico: “conjunto de indivíduos qualificados pela nacionalidade” e conceito político: “conjunto dos cidadãos do Estado, vinculado à ideia de cidadania”. Cidadania que se admite no sentido técnico jurídico como a posse de direitos políticos, estes encartado na Constituição (BRASIL, 1988, art. 14, §§1º, II, c e 2º).

O termo “povo” se liga tanto ao Direito Público (membro do grupamento social – dimensão coletiva) quanto ao Direito Privado (indivíduo com autonomia e interesses próprios, não apenas resguardados pela coletividade, mas influente da mesma). Destarte, perpassando por conceito étnico e histórico, ou melhor, cultural, “povo” inegavelmente compreende as classes sociais e atrela-se a noção de soberania, poder e direitos políticos, sendo a um só tempo autor, por vezes mediato como será visto, e destinatário dos regramentos do Estado Nação que integra, disso a importância do diálogo entre as instâncias.

Inegável a dualidade entre a sociedade politicamente organizada (poder público ou Estado) e a sociedade civil.

Atualmente o povo figura também como determinante e não apenas como determinado pelo poder político e administrativo; tal ideário é bastante valorizado, embora o retrospecto mostre que na organização nacional brasileira a participação popular era obliterada, negada até pelo discurso governante oficial de pouca tradição democrática. Para OLIVEIRA et al. (2016, p. 09): “desde o Brasil Colônia, a ocupação do espaço urbano nacional se deu de forma exploratória, sem o mínimo interesse em dar poder/autonomia local ou regional, e assim privilegiar o Estado, centralizando as decisões e as arrecadações.”

Basta considerar o critério de origem das Constituições para que se verifique que, separado de Portugal em 1822, o Brasil ostenta histórico constitucional que não

privilegia a democracia como elemento essencial, como segue nas Constituições: de 1824, outorgada/autocrática; de 1891, promulgada/democrática; de 1934, promulgada/democrática; de 1937, outorgada/autocrática; de 1946, promulgada/democrática; de 1967 (e também, para alguns, a de 1969), outorgada/autocrática; e de 1988: promulgada/democrática (AGRA, 2006; MORAES, 2004).

A necessária intervenção do povo nos destinos da nação foi retomada com ênfase pela Constituição do Brasil de 1988, Pacto Social derivado da vontade popular, que afirma repousar no povo a soberania que encarna, perfazendo a noção de Estado Democrático. Do escólio de Pontes de Miranda (1945) que: liberdade e igualdade são conteúdo (fundo) e democracia (forma), tratando-se de três conceitos distintos, como que três caminhos, três dimensões pelas quais se anda. Não se pode por uma só linha caminhar pelas três; nem avançar de um ponto, por uma delas, significa que avançar implica percorrer essa via tríplice.

Traçando o histórico do conceito, invocando o jusfilosófico português Moncada (2006), as formas da democracia seriam: a) a democracia municipalista-corporativa da Idade Média, antes da fundação do Estado moderno; b) a democracia orgânico-estamental das “monarquias-limitadas”, já depois de ter começado a centralização do poder nas mãos dos reis; c) a democracia individualista-liberal e parlamentar, posterior à Revolução Francesa; d) as modernas democracias corporativas de Estado, posteriores à recente crise do liberalismo político e econômico e à Primeira Guerra Mundial; e) a também moderna democracia popular ou de massas.

Como salienta Nobre (2004, p. 21), a ideia de democracia é tão aceita quanto seus sentidos fluidos e disputados; disputas essas acirradas especialmente após o colapso do chamado “socialismo real”, do declínio do grande arranjo social europeu (*welfare state*) e do processo de liberalização dos mercados e dos fluxos de capital financeiro – mais conhecido como processo de “globalização”.

Em suma sumaríssima, democracia como regime político corresponde a busca incessante de subordinação do Estado aos comandos do próprio povo, complementando o sentido de *res publica*, “entendida originariamente como coisa comum ou bem comum, isto é, o que é de todos ou pertence a todos” (SILVA, 2002, p. 705).

Para Figueiredo (2007, p. 83), todos que se preocuparam em analisar o problema da democracia convergem sobre a estrutura do autogoverno popular estar fundamentada sobre uma consciência psicológica de negação à subordinação, a “imposição” de alguns homens sobre outros. É dizer, ontologicamente, a questão, *a priori*, se estabelece como uma resistência perene da dominação do homem sobre o homem.

O delineamento do ideal democrático não significa circunscrever o tema à realidade política, pois a mera declaração normativa de que determinada ordem jurídica é democrática não basta para que isso seja real. Igualmente, para uma configuração democrática, a soberania popular não se esgota com a mera eleição de mandatários. Assim a democracia pode ser tomada a partir de duas dimensões complementares: uma relativa às instituições próprias de um regime político, tais como o sistema eleitoral - com eleições livres, universais e periódicas; e a outra atinente à existência (criação, ampliação e eficiência) de mecanismos outros de participação popular para além da representatividade – via direta da democracia.

A democracia pressupõe vários outros elementos, como: informação pública, educação, respeito aos valores de uma dada comunidade, garantia de direitos e sobretudo questões de ordem material. Para um mínimo de eficácia do conceito de democracia representativa, há pressupostos necessários, tais como: liberdades amplas (compreendendo desde o pensamento, sua manifestação, a possibilidade de associação - partidária inclusive); escolha de representantes (voto); possibilidade igualitária de ser eleito e de acesso à cargos públicos (eletivos e não eletivos); estrutura e instituições isentas e probas (necessárias para viabilizar as propostas) e pleno acesso às informações (inclusive por meios alternativos).

Portanto, a noção de democracia varia conforme a presença ou não de fatores importantes para sua caracterização e vivência. Disso resulta a existência de modelos democráticos que se distinguem pelo prisma de aproximação entre poder público e o povo, merecendo destaque a questão das democracias representativa e participativa.

As escalas: do nacional, regional até o local, são decisivas para que os contornos do regime político se afeioem como democráticos, para tanto, no âmbito dos municípios, o Estatuto da Cidade preconiza maior ênfase à participação popular direta.

2.2 Democracia: da representatividade (eletiva) à participação direta

Ao longo de mais de cinco séculos, a trajetória do poder político no Brasil não segue uma linearidade e, mesmo sob a égide da ordem constitucional vigente, carece de maior participação popular. Assim, necessário considerar sobre as tipologias democráticas, a opção feita pela Constituição “cidadã” de 1988 e mecanismos de participação direta.

Na democracia representativa, as decisões políticas não são tomadas diretamente pelos cidadãos, mas por representantes eleitos. A democracia pode ser entendida a partir de um dúplice sentido: formal e substancial, como diz Maluf (2010, p. 299):

Em sentido formal ou estrito, democracia é um sistema de organização política em que a direção geral dos interesses coletivos compete à maioria do povo, segundo convenções e normas jurídicas que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na formação do governo. [...]

Em sentido substancial, sobre ser um sistema de governo temporário e eletivo, democracia é um ambiente, uma ordem constitucional, que se baseia no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Embora a democracia goze do *status* de regime político predominante e desejável, sua conceituação e contornos demandam maior atenção, pois o sistema democrático representativo ostenta natureza individualista, sendo o corpo eleitoral um só conjunto de indivíduos integrantes da sociedade, sem distinção ou consideração de fatores determinantes de suas “decisões”, como a classe social a que pertencem, o grau de escolaridade e de acesso à informação, profissão, entre outros.

Ademais, Colenci, Oliveira e Oliveira (2015, p. 14) denunciam as práticas de governança no Brasil: “nenhum governante deseja dividir o poder de decisão e de comando que detém, o que obstrui o desenvolvimento estrutural e conjuntural, por omissão ou postergação da solução cabível.”

Extravasar a democracia como forma política limitada ao poder público em sua forma representativa, diante da incapacidade de responder satisfatoriamente às demandas sociais, é desafio para o urbanismo no enfrentamento das complexas questões da contemporaneidade.

Superar o modelo democrático representativo – vinculado e dependente do Estado – é a proposta de participação da política urbana brasileira. Como advertem Colenci, Oliveira e Oliveira (2015, p. 12): “Em suma o sistema democrático representativo 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.”

Sobre às deficiências da democracia representativa, Gaspardo (2013), observa importantes problemas relacionados com: a garantia das liberdades públicas; a efetividade da relação de representatividade; a organização e o número dos partidos políticos e a fidelidade partidária; a escolha entre o sistema eleitoral proporcional e o majoritário; o financiamento das campanhas eleitorais, a questão da corrupção e a influência do poder econômico; a relação entre os poderes, o papel da oposição e a opção entre o presidencialismo e o parlamentarismo; a participação da mídia no processo democrático; a legitimidade da atuação política do Poder Judiciário, entre outros.

Essas inadequações indicam que o modelo democrático que restringe a participação ao momento de escolhas dos representantes, pelo processo eleitoral e tendo o voto como expressão da vontade do cidadão, é defasado ante os desafios na determinação do *modus vivendi* da coletividade nas cidades.

Para Santos (2016, p. 191) a democracia é aceita apenas na medida em que seu conceito se restringe na forma de representação para a convivência com o sistema capitalista que: “se sente seguro se governado por quem tem capital ou se identifica com suas ‘necessidades’, enquanto a democracia é idealmente o governo das maiorias que não tem capital nem razões para se identificar com as ‘necessidades’ do capitalismo.” Trata-se de negação de direitos, entre eles o de cidadania efetiva.

A tomada de decisão política pela forma representativa não tem correspondido aos anseios dessa maioria que, alijada de condições de participação decisória efetiva, servem apenas para coonestar o exercício do poder público em prol de inconfessos interesses privados.

Também insuficiente a forma semidireta de democracia, expressa por meio de mecanismos de deliberação popular, tais como: iniciativa popular das leis, o referendo, o plebiscito e também pelo veto popular e pelo *recall* (FIGUEIREDO, 2007; DALLARI, 1995).

Os mecanismos da democracia semidireta não conferem ao povo a possibilidade de ampla discussão antes da deliberação. Ademais, a falta de supostos para uma discussão criteriosa e profunda afasta a efetividade da democracia em seus contornos semidiretos, como observado por Marx (1978) na alusão que faz ao parlamento como sendo um teatro de sombras que oculta, na verdade, os reais interesses me disputa; e Bourdieu (2014), quando considera sobre o papel da televisão no novo jogo político, comparando o espaço e enfoque conferidos pela mídia

como revelador da prevalência (velada) de interesses que comprometem/nublam e viciam qualquer decisão a partir do povo).

Nesse sentido, Colenci, Oliveira e Oliveira (2015, p. 12-13):

[...] cabe estabelecer um critério válido e eficaz para se garantir a efetiva participação de todos os cidadãos nos processos decisórios, tendo em conta que o ato de participar é uma forma nobre de exercer direitos políticos e sociais garantidos pela Magna Carta. E é neste domínio que surge o conceito de Estado Democrático de Direito (chamado de “estado de legitimidade justa”) que pretende superar as experiências do Estado de Direito e do Estado Social, visando a instauração de um processo de efetiva incorporação da população nos mecanismos do controle de decisões, com real participação nos rendimentos da produção.

As inúmeras manifestações massivas e movimentos sociais que ocorrem no Brasil e no mundo ultimamente para reclamar a democracia real, comprovam a pertinência da questão formulada por Arnstein: “o que é participação cidadã e qual a sua relação com os imperativos sociais de nosso tempo?”. A própria autora responde: “participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro” (2002, p. 1). Portanto, a participação é meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente.

O meio em que todos estão imediatamente imersos é o ambiente urbano, assim, a questão da participação ganha relevo especial no âmbito das cidades, eis que – como afirma Lefebvre (1969, p. 10): “a sociedade urbana é a realidade social que nasce a nossa volta”. A sociedade urbana se forma enquanto se procura, pelo que, muitas vezes a participação pode consistir em um ritual vazio e, a despeito do propalado, a efetividade democrática pode ser aferida por níveis ou escalas, como a escada de participação (ARNSTEIN, 2002).

Para Nobre (2004), a organização burocrática da participação política de massa – via processos eleitorais de participação partidária – conduz a uma barganha institucionalizada, pervertendo, obstruindo e diluindo o interesse e a política de classe. Disso surgem: o oportunismo, o fisiologismo, a corrupção, à oligarquia ou plutocracia, à submissão plebiscitária inescapável das massas aos arroubos do governante; enfim, logo que a vontade popular se expressa pelo sufrágio, o que foi outorgado pelas urnas como que se autonomiza em relação às bases (fenômeno típico do mandato eletivo) e a vontade se transmuda para – conforme os imperativos econômicos e contingências da competição partidária – não mais espelhar os desígnios populares.

Como afirma Nobre (2004, p. 25), há um vínculo histórico da democracia com a criação de “novos direitos”, verificável pela indissociabilidade das lutas sociais e conquistas de direitos. Esse vínculo entre democracia e “novos direitos” pode ser entendido como “cidadania” (participação efetiva na organização política do próprio poder soberano). Os direitos negativos à liberdade e os direitos democráticos constituem a primeira ordem de direitos cuja garantia, expansão e efetividade implica em maior grau da própria democracia.

A partir dos textos de Coelho e Nobre (2004, p. 31-35), são modelos teóricos sobre democracia: a) competitivo elitista – pelo qual a democracia seria a luta entre líderes políticos rivais, pertencentes a partidos e disputando o direito de governar, implicando em um arranjo institucional que produza decisões para a reprodução econômica e social para o povo que não ostenta a mesma carga valorativa (interesses comuns a todos); b) pluralista – calcado na definição de poder como a capacidade de impor objetivos diante da resistência dos outros, tal modelo prevê um arranjo não hierárquico e competitivo, num processo de barganha entre os inúmeros grupos e a miríade de interesses em disputa que, para tanto, se organizam para o embate necessário e desejável; c) legal – essencialmente normativo, tem nas liberdades negativas seu baluarte, denotando seu caráter liberal (para evitar a tirania da maioria); d) participativo – assumindo que o mercado capitalista concentra poder e produz desigualdades, necessário se faz superar o abismo das condições materiais bem como suprir os déficits de formação política resultante, ampliando a participação nos processos decisórios como que tendente a identidade entre governantes e governados; e e) democrata deliberativo – calcado no termo deliberação como significado de “processo de discussão” e “decisão”, numa interdependência entre os sentidos, propugna pelo ideal de “justificação política” conseguido através do exercício do poder político coletivo baseado na argumentação pública livre entre iguais.

Em complemento, Colenci, Oliveira e Oliveira (2015, p.21): “não se pode conceber que se criem pseudomecanismos 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.”

Como fonte de inovações e vetor de maior e mais efetiva participação popular está o Direito Urbanístico, bem como o Direito Ambiental e tantos outros que se inserem no contexto de novos direitos.

2.3 A insurgência de instrumentos de participação popular no Direito Urbanístico e a resistência do poder público – falta de justificativa

Desde aspectos do contexto brasileiro e os fundamentos teóricos acerca da democracia, resta evidente que a participação política do cidadão na forma de democracia direta ainda não é realidade. Sobre a efetividade dos mecanismos de participação previstos nos Planos Diretores, “em sua maioria, não sinalizam para a construção de um sistema de participação na política urbana com claro caráter deliberativo” (SANTOS, 2011, p. 277).

Como visto, no Brasil, há prescrições normativas obrigando essa forma de cidadania na ordenação do território urbano, mas apesar dos marcos normativos da participação popular no âmbito da política urbana, o poder público nega efetividade sequer respondendo ou ponderando as parcas manifestações da população, diferentemente do que sucede em Portugal com seus “relatórios de ponderação”.

Ramo autônomo, o Direito Urbanístico para Colenci (2017) permite que o universo jurídico se integre 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. Ademias, segue o autor destacando que: “Para o universo jurídico, o gestor 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.” (COLENCI, 2017, p. 66-67).

Como expresso por Oliveira et al. (2016, p. 9):

Sabe-se que o poderio econômico desde o Brasil colônia até a presente data determinou e ainda determina a formação do Estado, fator que impactou diretamente na constituição das cidades nas quais vivemos. Assim, o recém-criado ramo do Direito – Direito Urbanístico – tem forte influência na tentativa de se olhar quais são os Direitos do Meio Ambiente Urbano, pois é na cidade que as pessoas vivem, o que coloca em discussão a participação das pessoas para a melhoria na qualidade de vida.

O Direito Urbanístico constitui necessário limitante à propriedade privada, anteparo ao processo de tornar a cidade uma mercadoria pela prevalência do valor de troca (sobretudo dos imóveis) em detrimento do valor de uso (funções sociais das cidades).

O Direito Urbanístico não é apenas restrição, mas antes afirmação: afirmação e garantia do direito de cidadania em sua mais completa acepção: desde a raiz etimológica que refere cidadão como o habitante da cidade até a ideia de cidadão

como titular de poder político (não apenas formalmente expresso, mas materialmente consagrado) via participação ativa e direta.

A importância do urbanismo fez a Constituição Federal dedicar capítulo específico à política urbana, estabelecendo aspectos fundamentais, como: a) a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei e terá o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; b) o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; c) a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor; e d) é facultado ao Poder Público municipal exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, estabelecendo vários mecanismos para o cumprimento (BRASIL, 1988, art. 182).

O Estatuto da Cidade, além de regulamentar o artigo sobredito, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, com especial importância para o tema tratado neste trabalho, ou seja, da gestão democrática das cidades (BRASIL, 2001, art. 2º, II e art. 43) que de forma expressas consagram a gestão democrática e prescrevem mecanismos de participação popular.

Mello (1996, p. 230) ensina que o princípio corresponde a mandamento nuclear de um sistema (seu alicerce), conferindo unidade orgânica e que irradia a lógica informadora de todos os demais comandos (dele derivados)

Também nesse sentido Vilas-Bôas (2003), chega à concepção de que a violação a princípio inquina de nulidade todas as normas decorrentes.

Eis a importância do princípio da gestão democrática da cidade (BRASIL, 2001, art. 43) que, estabelecendo a participação popular pretende efetivar o princípio da soberania popular (que justifica a configuração do Brasil como Estado Democrático).

Entretanto, evidências da resistência do poder público em cumprir com a determinação de garantir a gestão democrática e efetivar a participação popular, podem ser elencados:

a) ausência de Planos Diretores - segundo o IBGE (2015), mais de 10% dos municípios obrigados a ter Plano Diretor não o fizeram;

- b) ausência de participação popular na elaboração e revisão de planos diretores, elaborado por técnicos ou empresas contratadas (COLENCI; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2015, p.14);
- c) ausência de articulação de órgãos de participação popular como o Conselho das Cidades, em decorrência do Decreto 9.076, de 07 de junho de 2017, que transfere atribuições do ConCidades ao Ministério das Cidades;
- d) ausência de critérios de mensuração do grau de efetividade da participação popular na gestão urbana (COLENCI; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2015); e
- e) ausência de resposta às manifestações, sugestões, propostas formuladas diretamente pela população.

Sobre a falta de devolutiva, em abordagem de direito comparado, verifica-se a existência dos relatórios de ponderação em Portugal, na formulação dos seus Planos participativos.

Diante da participação diretamente expressa por parte de um cidadão isolado ou de alguns grupos, setor(es), coletividades ou ainda sociedade civil organizada, o poder público necessariamente deve justificar o porquê de incorporar ou não aquilo que foi objeto de manifestação espontânea.

A resposta do poder público ao cidadão deveria ser consequência dos princípios da administração pública, sejam eles expressos como: da impessoalidade, transparência e publicidade (BRASIL, 1988, art. 37), sejam princípios implícitos como os da fundamentação e motivação dos atos administrativos e da função.

No Brasil, quando algum popular (isolado ou conjuntamente) se manifesta, nenhuma devolutiva lhe é dada. Trata-se de dever negligenciado por parte do poder público local. Não apenas a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 são descumpridos, como também atos administrativos normativos como o disposto no art. 4º, III da Resolução nº 25 do ConCidades.

Em contraste, o ordenamento português prevê: relatório de análise e ponderação das participações recebidas durante o período de discussão pública dos planos locais.

Como indicam Bazolli e Delgado (2015, p. 426 e 427), o direito dos cidadãos portugueses à informação e participação nas decisões administrativas está garantido pela Constituição da República Portuguesa de 1976 (que reforçou tais garantias nas áreas de habitação e urbanismo), pelo Código de Procedimento Administrativo

(Decreto-Lei nº 4, de 04 de janeiro de 2015) e pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31, de 30 de maio de 2014),

Em Portugal o direito à informação e participação também é previsto no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Lei nº 58, de 04 de setembro de 2007) e pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 380, de 22 de setembro de 1999), revisto pelo Decreto-Lei nº 80, de 14 de maio de 2015.

A legislação lusitana, reconhecendo a centralidade da ponderação decisória e a necessidade de garantir participação popular no âmbito urbano, obriga o poder público a fornecer uma devolutiva às participações recebidas durante o período de discussão pública dos planos locais – trata-se do relatório de ponderação – pelo qual a autoridade fica obrigada a responder fundamentadamente por escrito, às reclamações, observações, sugestões e pedidos de esclarecimento dos interessados.

A apreciação se dá de forma bastante clara, pois nos relatórios de análise e ponderação das participações, necessariamente consta: o número da proposta, a identificação nominal do autor (cidadão), a data, o assunto a ponderação e os esclarecimentos/fundamentação. Quanto à ponderação, a resposta do poder público pode vir das seguintes formas: a) *não aplicável*, quando não há pertinência temática ou a questão suscitada pelo popular não guarda relação com a questão em debate; b) *desfavorável*; c) *favorável*, total ou parcialmente. Sobre o esclarecimento/fundamentação, há resposta bastante clara, como grau de detalhamento necessário à perfeita compreensão dos motivos que levaram à decisão quanto ao manifestado pelo habitante.

Sobre a elaboração e execução dos planos, lê-se, na própria Constituição Portuguesa, que as propostas de lei das grandes opções são acompanhadas de relatórios que as fundamentem (PORTUGAL, 1976, art. 91.º, número 2). Ademais, os próprios relatórios de ponderação especificam, além do assento constitucional (PORTUGAL, 1976, art. 65º, número 5) o fundamento normativo mais específico ao ordenamento do território, por meio da instituição do regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, veiculado pelo Decreto-Lei nº 80/2015¹, expedido pelo Ministério

¹ Revogou o Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro que já estabelecia a obrigatoriedade dos relatórios de ponderação (no art. 4º, número 4)

do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, especificamente no art. 6º, número 4:

Artigo 6.º - Direito de participação

1-Todas as pessoas, singulares e coletivas, incluindo as associações representativas dos interesses ambientais, económicos, sociais e culturais, têm o direito de participar na elaboração, na alteração, na revisão, na execução e na avaliação dos programas e dos planos territoriais.

2-O direito de participação referido no número anterior compreende a possibilidade de formulação de sugestões e de pedidos de esclarecimento, no âmbito dos procedimentos previstos no presente decreto-lei, às entidades responsáveis pelos programas ou pelos planos territoriais, bem como a faculdade de propor a celebração de contratos para planeamento e a intervenção nas fases de discussão pública.

3-As entidades públicas responsáveis pela elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos programas e dos planos territoriais divulgam, designadamente através do seu sítio na Internet, da plataforma colaborativa de gestão territorial e da comunicação social:

4-As entidades referidas no número anterior estão sujeitas ao dever de ponderação das propostas apresentadas, bem como de resposta fundamentada aos pedidos de esclarecimento formulados, nos termos previstos no presente decreto-lei. (PORTUGAL, 2015)

Desse modo, em Portugal as entidades públicas responsáveis pela elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial estão sujeitas ao dever de ponderação das propostas apresentadas, bem como de resposta fundamentada aos pedidos de esclarecimento formulados. Já, no Brasil, os municípios, assim como todos os demais agentes públicos, não se dignam a sequer emitir devolutiva aos cidadãos que se atrevem a participar.

Conquanto as leis brasileiras e portuguesas exijam a participação popular – sobretudo nas questões urbanas (elaboração e revisão de Planos Municipais), há flagrante descumprimento por parte dos agentes públicos: “o governo amolda as suas deliberações segundo os interesses económicos e políticos, colocando em xeque a participação popular e desrespeitando essa conquista, já consagrada nestes países” (BAZOLLI; DELGADO, 2015, p. 432).

A rejeição sumária de críticas, observações, sugestões e pedidos constitui desrespeito ao processo participativo, pois conduz ao desinteresse e evidencia insuficiência do modelo normativo em cumprir com os desideratos constitucionais e legais de garantir democracia efetiva.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível concluir pela existência do déficit democrático na configuração política brasileira. Por evidente, o descompasso entre as políticas públicas e os reais

anseios populares, ou interesses sociais tem suas causas para muito além da crise no e do modelo de democracia indireta, em que a via de representação não se presta a guiar o Estado para a consecução do bem comum.

Não é nova a ideia de que os interesses das classes economicamente hegemônicas prevaleçam sobre o bem comum (inclusive através das estruturas do Estado, como, por exemplo, através da normatividade (Direito). De forma disruptiva, o recente Direito Urbanístico pretende uma nova forma de política, em que a democracia se dê pela via direta e efetivamente resulte em uma gestão sustentável do espaço urbano. Todavia, a incipiência dos mecanismos legais (especialmente locais) expõe as contingências que o sistema de livre mercado impõe à democracia.

Dentre fatores formais desse divórcio entre vontade popular e decisão política institucional está a irresponsabilidade do mandatário que, diplomado, segue “livre” para agir sem qualquer vinculação com o eleitorado, como administrador público, seja como parlamentar em qualquer das esferas do Estado brasileiro.

Ademais, ressentido pelas experiências de pouca participação, o povo, pela via do Poder Constituinte plasmou na Carta Magna os princípios que deveriam nortear toda a atuação do Estado, sobretudo, a democracia. Assim, mecanismos para efetivar a vontade popular direta foram urgidos pela legislação infraconstitucional, especialmente pelo Estatuto da Cidade. Todavia, do mesmo modo como o ideário democrático no contexto político partidário e eleitoral é sacrificado em prol de interesses tão inconfessáveis quanto dominantes, as ferramentas de participação da população são desprovidas de efetividade e, assim, quando muito, servem para coonestar a apropriação das cidades por segmentos econômicos e sociais que historicamente negam o direito à cidade.

A postura do poder público de não implementar e/ou não dotar de efetividade a participação popular direta pode ser entendida como parte integrante do processo de avanço do capital.

A autorreferência do Estado brasileiro como democrático feita pela própria Constituição não afasta seu caráter de classe, pois, manter a população alijada de sua participação política efetiva é sujeitar o espaço urbano à apropriação do capital, é negar de forma hipócrita as funções sociais das cidades e aprofundar as contradições, desigualdades e as formas de dominação.

Trata-se de uma perversão que nega à política seu sentido democrático ou mesmo retira da democracia a soberania popular. O sentido de uma mudança aponta a prática da participação popular na construção da democracia (participativa).

O diálogo aberto é uma propriedade essencial da democracia. Como visto, inexistente diálogo por parte do poder público e a sociedade, apesar da previsão de gestão democrática participativa nos instrumentos legais.

A ausência de justificativa por parte dos agentes públicos diante das manifestações dos populares consiste em aspecto deficiente no tratamento das questões urbanísticas, como também confirma as considerações críticas sobre a democracia brasileira, constituindo sério impasse do urbanismo brasileiro que deve aprimorar instrumentos da legislação, especialmente pela inclusão da obrigatoriedade dos “relatórios de ponderação” pela perspectiva do Direito Urbanístico pátrio, como ocorre em Portugal.

Obrigar a administração pública a dialogar com os interessados, respondendo formal e fundamentadamente a todas as manifestações, longe de ser uma solução definitiva ao problema da construção da democracia participativa, representa aprimoramento dos instrumentos de uma política urbana sustentável. A realização de um Direito Urbanístico crescentemente atrelado a juízos de ponderação, assentes numa lógica de argumentação valorativa pode contribuir para combater o modelo de apropriação do desenvolvimento urbano que historicamente condena as cidades a serem espaços de exclusão. Sem efetiva participação popular, a democracia segue sendo o capitalismo regulando o capitalismo em detrimento às funções sociais das cidades.

POPULAR PARTICIPATION AND POLITICAL DECISION: A CRITIQUE OF THE LACK OF JUSTIFICATION OF THE PUBLIC POWER

ABSTRACT

The effectiveness of the ideal of democracy, that is, a genuinely popular government, is one of the serious problems in the conformation of urban space, exacerbated by the fact that cities are the prevailing environment of social life, marked by great complexity and inherent dilemmas. In the administrative political configuration of the Brazilian society, a prominent role was attributed to the municipal entity, specifically regarding

the autonomy of disposing of territorial order, regulating anthropic activities, including and especially the relation of society to power, whether through the State or through popular participation. Brazilian Urban Law, despite constitutional and legal principles, presents a serious deficiency: the lack of devolution by the public power to the direct manifestations of the population, this is the purpose of the study. Through a bibliographical review, fundamental concepts about democracy, its forms and mechanisms, as well as aspects that distance the participatory character in the decision process are addressed, a failure that is supplied by the "weighting report", an instrument present in Portuguese Law, which obliges the public power to respond in a grounded manner to all the referrals made by the people.

Keywords: Democracy. Popular participation. State. Justification.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002. Disponível em: <<http://aeessp.org.br/escada.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental

BAZOLLI, João Aparecido; DELGADO, Cecilia Maria Neves. Análise comparada da participação popular em planos de ordenamento do território: estudo empírico brasileiro e português. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 2, p. 423-434, jul/dez. 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143695006>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no College de France (1989-92). 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 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: 12 jun. 2018.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: 34, 2004. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=m06_7b9bhJoC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 23 maio 2018.

COLENCI, Pedro Luciano. **Plano diretor municipal e participação popular contributiva avaliados por um modelo integrador.** 2017. 193 f. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – Ciências Ambientais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

COLENCI, Pedro Luciano; OLIVEIRA, Celso Maran de; OLIVEIRA, Fernanda Paula. Um diagnóstico da efetividade da contribuição cidadã na gestão pública municipal. **Revista CEDOUA**, nº 36, ano XVIII, p. 9-25, 2015.

GASPARDO, Murilo. **Democracia e policentrismo do poder: uma análise sobre a proposta de democracia cosmopolita frente à organização institucional brasileira.** 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC.** 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Documentos, 1969.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado.** 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARX, Karl. **O dezoito brumário de Luís Bonaparte.** 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo: Folha de São Paulo, 2015.

MELLO, Celso A. Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MIRANDA, Pontes de. **Democracia, liberdade, igualdade**: os três caminhos. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945.

MONCADA, Luís Cabral de. **Filosofia do Direito e do Estado**. 2. ed., v. 2. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p. 21-40.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce Maria; COLENCI, Pedro Luciano; SOUSA, Isabel Cristina Nunes. **Democracia Participativa no Direito Urbanístico**. São Carlos: EdUFSCar, 2016.

OTERO, Estevam. A interdisciplinaridade na (e da) cidade. **Revista Eletrônica Organizações e Sociedade** [online]. v.6, nº 6, p. 1-4, jul/dez. 2017. Disponível em: <<http://revista.facfama.edu.br/index.php/ROS/article/view/321/248>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

PORTUGAL, **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Parlamento Português, 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

PORTUGAL, **Decreto-Lei nº 80**, de 14 de maio de 2015. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. Diário da República, 1ª série, nº 93, de 14 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.oasrn.org/upload/apoio/legislacao/pdf/OT_DL80_2015.pdf>. Acesso em 21 abr. 2018.

RÃO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; e 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, p. 255-279. Disponível em:

<http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/302/Livro_Os_planos_diretores_municipais_ps_EC_balano_critico_e_perspectivas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 17 jun. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

VELHO, Otávio Guilherme. **A utopia urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

VILAS-BÔAS, Renata Malta. **Hermenêutica e interpretação jurídica**: hermenêutica constitucional. Brasília: Universa, 2003.

