



PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO: ANÁLISE DO CANAL DE COMUNICAÇÃO COM OS CIDADÃOS¹

POPULAR PARTICIPATION IN URBAN PLANNING: COMMUNICATION CHANNEL ANALYSIS WITH CITIZENS

² Pedro Luciano Colenci
³ Celso Maran de Oliveira

RESUMO

Apresenta resultado de revisão bibliográfica e de pesquisa quali-quantitativa sobre as manifestações efetivas da representação popular perante o regime democrático vigente dentro do ambiente da cidade de São Carlos-SP. Toma-se como referencial a contextualização da formação político-jurídica nacional e, objetivamente estabelecido no planejamento estratégico das políticas públicas municipais, pela sua importância na qualidade de vida e no direito urbanístico, torna-se possível avaliar as possibilidades e as práticas da representatividade entre cidadão e governo. Houve a necessidade de identificar se a população possui acesso às informações e de que forma participa do processo de revisão do Plano Diretor Municipal em andamento.

PALAVRA CHAVE: Gestão Democrática e Participativa; Planejamento Estratégico Municipal; Participação Popular; Contingenciamento Participativo

ABSTRACT

It presents the results of a literature review and quali-quantitative research on the actual manifestations of popular representation in the current democratic regime within the São Carlos-SP city environment. Take as reference the context of the national political and legal training. Objectively established the strategic planning of municipal public policies, given their importance in the quality of life and urban law, it is possible to evaluate the possibilities and representativeness practices between citizen and government. There was a need to identify whether the population has access to information and how part of the review process of the Master Plan in progress.

KEYWORDS: Democratic and Participative Management; Municipal Strategic Planning; Popular participation; contingency Participative

¹ Processo nº 2015/16633-8, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). “As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP”.

² Doutorando em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, São Paulo, SP, (Brasil). Pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa CNPq ‘Novos Direitos’, é Advogado e Professor, colencilu@yahoo.com.br

³ Jurista. Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental na Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, SP, (Brasil). Professor do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, São Paulo, SP, (Brasil). Pesquisador líder do Grupo de Pesquisa CNPq ‘Novos Direitos’, celmaran@gmail.com





INTRODUÇÃO

O mundo capitalista atual adotou, predominantemente na maioria dos países, o conceito de democracia para exercer sua forma de governo (MUNK, WOLFSON, 2002; MARTINEZ, 2004)⁴.

A democracia diferencia-se do Estado totalitário onde a ditadura é imposta e o povo se distancia ou, é mantido distante, do governo. Bobbio (2000) entende ser a democracia uma das várias formas de governo, em particular aquela em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos ou da maior parte e, como tal, se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia.

Ugarte (2004) aduz ao pensamento crítico da democracia, em especial sobre a ideia que retrata a participação popular em frações, ao indagar: *que participação? E, para qual democracia?* pois 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, sua participação será limitada, compelido que é por uma circunstância de tarefas predefinidas, o que implicitamente restringiria sua livre participação. Bobbio (2000) 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 perspectivas atuais da democracia, destacando o distanciamento que se constata entre a teoria e a prática corrente dos procedimentos sob este regime.

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 vir a absorver e imbuir-se do conceito de cidadania, e sendo que

⁴ Etimologicamente, a palavra *democracia* possui origem grega, partindo dos vocábulos *demo* (povo) e *cracia* (poder) o que por cognição 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 significa, pelo menos em tese, que os cidadãos têm a garantia de participar direta ou indiretamente, através 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.



este conceito corresponda à validação e à efetividade dos direitos humanos fundamentais. Entende-se, portanto, por democrático um país que respeita e faz respeitar os direitos fundamentais.

O Brasil absorveu o conceito, adotando-o desde o artigo primeiro da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabelece ser um Estado Democrático de Direito (MORAES, 2012). Somando-se a isso, chama a atenção o fato de a Constituição Federal ser nominada de Constituição Cidadã por promover a participação dos cidadãos na formação e condução do Estado. Situação ainda por melhor definir uma vez que, dependendo das circunstâncias, poderá ocorrer maior, menor ou nenhuma participação popular no encaminhamento das demandas sociais e na condução das decisões.

Existem diversos formatos de democracia sendo este um atrativo objeto de atenção de inúmeros estudiosos contemporâneos, principalmente nas áreas das ciências política, social e do direito, como: Habermas (1988); Bohman (1996); Gutmann (2004); Avritzer (2016), Manin (1995); Urbinati (2006), Pateman (1970); Mansbridge (1983); Barber (2004), Frey (2007). Afirmam que o sistema democrático representativo está em crise, por se apresentar inconcluso, sendo este o desenvolvimento da presente pesquisa. Adicionalmente, serão apresentados, de forma crítica, 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). Em seguida, é abordado sobre a contextualização do tema de forma crítica com o fito de colocar em discussão que os avanços históricos deixaram severos ranços forjados na sociedade atual, e ainda foi aplicado questionário para entender o “*modus operandi*” do Núcleo Gestor Municipal em relação ao canal de participação popular com o escopo de avaliar a eficiência do programa de participação popular por meio de quem coordena.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A análise que se segue aborda o conceito de democracia sob um determinado tempo concreto, não se estendendo sobre a teoria abstrata de um sistema político. Objetivamente faz referência para a sociedade brasileira que insurge e procura se



recompor carregada que se mostra do ranço de uma sociedade colonialista oportunista e exploradora, (FAORO, 1958). Mesmo quando se formaliza a Constituição brasileira de 1988, evocada como cidadã e democrática, o faz com resquícios inalterados, institucionalizando, sob muitos aspectos historicamente remanescentes, a exclusão (ABRUCIO, 2007). Uma das mais importantes manifestações dessa exclusão prevalece na pétrea fundamentação da soberania nacional e repercute nas limitações de se estabelecer o projeto nacional e a partir dele as políticas públicas no atendimento das legítimas demandas nacionais. Uma das decorrências dessa condição espúria do inacabado planejamento nacional é que, em princípio, passa-se a relegar a planos inferiores e com esforços dispersivos, as relações federativas referentes aos Municípios, enfraquecidos em sua participação efetiva na efetiva consolidação do Brasil Nação (MEIRELLES, 2015). Pode-se afirmar que esta condição não apenas influenciou diretamente a formação jurídica do Estado brasileiro mas, principalmente, o capítulo do Direito Urbanístico. Um acompanhamento da evolução jurisdicional histórica permite verificar que a autonomia dos municípios ora se apresenta centralizada, ora descentralizada, dependendo do período analisado, o que repercute drasticamente nas questões objetivas da representatividade e da administração estratégica no plano municipal (MEIRELLES, 2015; AFONSO, 2004).

Desde a primeira Constituição Federal (BRASIL, 1924), as exclusões se encontravam estabelecidas e positivadas, a exemplo de quando se permitia a escravidão, isto porque a Constituição delegava ao Código Civil, a normatização da condição de trabalho e este permitia o trabalho escravo (BONAVIDES, 2006). Isso se dava, também, com relação à dignidade da pessoa que era entendida como patrimonial, ou seja, conceito aplicável para os homens de posses e não, para homens imbuídos de valores morais, além de relegar a mulher a níveis inferiores, não podendo, por exemplo, votar ou ser votada. Assim, a condição de participação política se formou em função do: ser branco, ser católico, ser europeu, ser rico (renda) (MATTOS, 2006). As condições restritivas no sentido de incluir alguns indivíduos, estabelece-se, em contrapartida, uma linha de exclusão de outros tantos, determinando-se um perfil elitista para a sociedade e, esta assim se consolidou, fazendo prevalecer-se ao longo dos tempos, sem um reexame crítico, construtivamente. Importantes grupos e por diferentes razões compõem o rol dos



excluídos, seja por questões étnicas, religiosas, de posses, de gênero, de circunstâncias sociais (FAORO, 1958).

No espaço político estabelecido, respectivamente, entre as promulgações da primeira e da atual Constituição Federal, historicamente ocorreram inúmeros acontecimentos que contribuíram para o acolhimento de excluídos no seio social, cabendo reconhecer, no entanto, que persistem muitos e graves espaços ainda abertos, entendidos como feridas a expor sérias fragilidades (FORJAS, 1997). Nesse interregno podem ser citados fatos memoráveis, como: a abolição da escravatura, os efeitos dos movimentos feministas, as lutas de classes sociais, as reivindicações trabalhistas, uma maior tolerância com relação aos homoafetivos, o reconhecimento da necessária defesa e prevenção às agressões ambientais com maior conscientização sobre o entendimento de que o meio ambiente é essencial a vida, o respeito às etnias e às áreas de reservas indígenas, entre inúmeros outros mas sempre havendo o forte conflito de interesses daqueles que estão dentro do poder e dos excluídos (CARVALHO, 1997).

Mesmo dispondo-se da instrumentação legal e do arcabouço jurídico institucional, a representatividade somente se efetiva produtivamente quando as condições econômicas, políticas, culturais, temporais e circunstanciais forem eficazes em sua aplicação (SOUZA, 2002). Pode-se afirmar que o aspecto mais decisivo, no sentido de viabilizar com sucesso as proposições e o atendimento das demandas de interesse popular, tanto no que se refere à elaboração quanto à sua implementação, em uma sociedade tão hegemônica quanto a brasileira, onde há leis que “*pegam*” e outras que “*não pegam*”, no limite, se faz por conta da pressão popular e da capacidade da sociedade civil monitorar e fiscalizar o cumprimento das leis. De fato, muita ênfase se dedica à formulação de leis e normas, em sistemático contraste com esforços empreendidos em ações alienantes, em contrapartida, no que se refere à efetividade da função: *controle*, que é indesejada aos indivíduos investidos em seus cargos ou atuando em seu próprio interesse. Questões como *manipulabilidade* e *individualidade* passam a priorizar as ações patrimonialistas. A primeira, estimula pensar sobre até que ponto e sob quais condições as pessoas podem ser e são manipuladas em política; a segunda, como o interesse individual ou a individualização de interesses podem representar perdas nas conquistas de interesses coletivos.



São incontáveis os acontecimentos históricos e as oportunidades perdidas, justificáveis ou não, que permitem afirmar que o planejamento nacional e, em decorrência, de modo especial, o urbano está muito aquém do que se espera quanto a um eficiente desenvolvimento político, social e econômico nacionais, em seus sentidos macro ou micro ambientais (SOUZA, 2002). Quando muito, podem-se identificar quantos progressos, pontuais e dispersos, foram consumados sem, entretanto, permitirem mudanças de atuação em novos patamares de competência. Também é importante frisar, que remanescem persistentemente no plano político nacional os procedimentos gravados por uma cultura *coronelistas*, fortemente enraizada, que privilegia o atendimento pelo *favor* e jamais pelo *direito*, sob um manto patrimonialista. Certamente nada disso foi estabelecido pelos institutos e princípios de Direito, sob o ideal de se construir uma nação sadia e forte, na qual prevaleça e subsista o interesse coletivo em equilíbrio com os legítimos interesses individuais.

A ideia de autonomia dos menos favorecidos é mais completa e poderosa do que a ideia de cidadania por não se prender tão fortemente ao horizonte da integração (SOUZA, 2002). Uma maior disponibilidade de oportunidades e de suas possibilidades de integração, por meio da oferta de uma estrutura física e institucional, constitui-se no grande desafio para o acesso menos desigual e para se afastarem dos níveis de miséria. Entretanto, paira forte dúvida na capacitação e isenção dos governantes de assumirem tal desafio (FREY, 2007).

Este é um momento de inflexão, onde se espera que mudanças sejam induzidas produtivamente nos campos político, social e econômico. Não se pode negar a amplitude e o poder, sob a égide da democracia: altruísmo, competência, compromisso com o bem-comum, discernimento, visão e ação de estadista. O próprio conceito de democracia se reveste da inevitável necessidade de mudança, pois sua prática, por denotar e requerer melhorias constantes, muitas vezes chega a induzir o pensamento de uma possível fragilização (BURDEAU, 1966).

Acresce-se a isso a necessidade de se levar em consideração a maturidade intelectual dos diversos setores que compõem a sociedade, o que implica na aceitação leal de certos postulados sobre os quais se apoia a ordem social: condições econômicas, níveis sociais, ausência de desequilíbrios entre os diversos níveis, suficiente expansão econômica, oportunidades semelhantes, sentido de solidariedade nacional, rapidez das



modificações a serem empreendidas em direção às já identificadas e às potenciais demandas. Espera-se muito dos representantes investidos de poder em uma ação baseada em igualdade de oportunidades entre os indivíduos e na capacidade de bem administrar as dissonâncias com equidade, sendo este o mínimo compromisso com a governabilidade sob a vigência da democracia (BURDEAU, 1966).

No Brasil, coexistem três formas democráticas básicas de participação política: a representativa, a deliberativa e a participativa, constituídas pelo povo por intermédio de suas múltiplas formas de reivindicação, em seu interesse. Na ausência de um diálogo construtivo e no descrédito pela representatividade autêntica, amotina-se o povo em passeatas, reuniões, movimentos grevistas, protestos, procissões, comícios, e principalmente, no limite, no voto direto, entre tantas formas com diferentes intensidades de manifestação numa sociedade plural. A democracia chega a se constituir, em caso extremo, uma rebelião ao conformismo por meio da participação individual ou representativa.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, DELIBERATIVA E PARTICIPATIVA

A adjetivação do conceito de democracia é ampla: pluralista, social, liberal, marxista ou, quanto à participação popular: democracia aberta-democracia fechada; democracia governante-democracia governada (BURDEAU, 1966), com significativas variações quanto a sua estruturação em sua aplicação em diferentes países.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) posicionou o Brasil como um Estado Democrático de Direito e elegeu a democracia como um dos pilares do modelo de Estado, distinguindo-se dos demais precisamente por prognosticar a participação popular nos atos decisivos no exercício do poder (SILVA, 2006).

Tal opção foi, à época de sua promulgação e, pelo menos em tese, decisiva para a mudança da mentalidade impositiva e exploradora predominante desde o período colonial, onde o poder se concentrava nas mãos de poucos. O significado dessa opção é que: “num país onde o poder de decisão foi historicamente monopolizado pelos representantes de uma elite econômica muito restrita, a participação da população significa uma democratização desse poder” (NUNES, 2006, p. 64).



Como consequência, a participação popular positivou-se e trouxe a essência de Estado Democrático de Direito ao país, inovando ao proporcionar a liberdade ao povo para, por meio de mecanismos de participação popular, ter acesso com voz e voto às decisões públicas (MORAES, 2012). Adicionalmente, na forma de benefício, também transformou a noção de cidadania que ganhou nova significação, ampliando as possibilidades de atuação da sociedade, que anteriormente se restringia ao obrigatório ato de votar para escolher seus representantes (SILVA, I. G, 2003).

A democracia representativa é aquela que todo o cidadão pode ser eleito por meio do voto, sendo que a maioria elege um cidadão para representá-lo nas decisões políticas, assim um cidadão representa os interesses daqueles que confiaram o seu voto⁵. Na democracia direta o próprio cidadão participa diretamente das questões e decisões públicas, juntamente com o representante⁶, ao passo que na semidireta, também chamada de deliberativa, o cidadão participa diretamente ou representando grupos sociais nos Conselhos ou Núcleos Gestores, formados nos entes federativos (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) e se discutem os assuntos em pauta, deste ou daquele interesse. Ao final, realizam-se as discussões e delibera-se sobre seus temas, mesmo sem ter autonomia ou força normativa, uma vez que depende dos representantes eleitos para realçar a força normativa. Dessa forma se destaca, previamente, o grande potencial para influenciar as decisões finais do assunto envolvido, na instância devida. Para Habermas (1988) o elemento central do processo democrático é o procedimento da política deliberativa. Na mesma linha de pensamento, Silva (2006) afirma que as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, uma vez que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta.

Muito se tem discutido sobre a democracia representativa, a crise instaurada, suas limitações e a busca de alternativas, entre as quais estaria a democracia participativa

⁵ Schumpeter (1968) *apud* Ugarte (2004) afirma que tem muita influência na escola do *public choice* que influencia a ciência política americana e tem por base que a qualidade da democracia de uma sociedade não se encontra determinada pelo grau de participação cidadã. Para Schumpeter a política é algo difícil, que nem todos podem, querem ou devem participar. O que importa é que a maioria dos que efetivamente participam, a partir de seus interesses egoístas e seus poderes reais, determinam quem deve decidir por todos.

⁶ Bobbio (2005) assevera que o processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através da extensão da democratização – entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo – a corpos diferentes daqueles propriamente políticos



(GONZÁLEZ, 1997). Em um regime político torna-se implícito que democracia é um movimento proporcionador de mudanças cujos procedimentos a colocam em situação constante de transitoriedade.

O que tem se vivenciado no Brasil é a crise desse modelo democrático representativo. Explica-se pelo fato de que os representantes já não representam o povo; este, por sua vez, já não se interessa pelos assuntos políticos, no que se entende por dissonância cognitiva. O número de partidos políticos cresce mas as ideologias, se é que são estabelecidas, continuam dispersivamente as mesmas, sendo que o poder legislativo ainda não logrou sua independência, continuando a operar sob a preponderância do executivo e de suas relações de troca (MANFREDINI, 2008).

Por sua vez, Lambertucci (2009, p. 83) manifestou-se em concordância com a afirmação de Manfredini (2008) ao asseverar que embora a forma representativa das instituições democráticas seja uma necessidade das sociedades complexas, ela ressalta “...as limitações à expressão democrática direta dos cidadãos, o que é uma característica própria dos sistemas políticos por representação”.

A dinâmica atual da democracia representativa no país revela uma triste realidade: a parcela da população que se posiciona e questiona ativamente as irregularidades praticadas e a não representatividade dos partidos políticos e dos governantes do país é bastante reduzida (FONSECA, 2009).

Após a Constituição Federal de 1988 houve significativo avanço institucional no que se refere aos direitos dos cidadãos, no entanto, na prática, observa-se carência quanto a capacitação exigida para lidar com esta sistemática constitucional, seja por falta de interesse dos agentes públicos em inserir a população nas relações políticas locais ou pelo visível desconhecimento dos seus direitos por parte das pessoas, fato que, para Souza (2002) limita a autonomia dos menos favorecidos em reivindicar e em ser ouvido. Entende-se, a partir desta consideração, que o conceito de autonomia das pessoas é mais importante do que o próprio conceito de cidadania. Ainda, Souza (2002), afirma que em uma sociedade basicamente autônoma o significado da expressão “*participação popular*” não é o de uma participação dos indivíduos em processos decisórios comandados e coordenados pelo Estado, como instância de poder separada mas sim o de uma participação dos indivíduos em processos propositivos, deliberativos e decisórios nos quais eles se manifestarão plenamente, sem a tutela de uma instância superior.



Embora a participação popular seja, em muitos momentos, estimulada pelos gestores municipais, porém a participação cidadã revela ter um caráter mais quantitativo do que contributivo, destacando-se a presença física e não a efetiva participação. As intenções sócio-políticas dos grupos no poder concentram seus esforços para promover o convencimento de modo que seus objetivos se direcionem para alcançar apoio de determinada classe. Não se identificam, de modo geral, casos que venham a promover a integração entre as classes dominantes e os mais diferentes grupos sociais com vistas a desenvolver autonomia aos cidadãos que os constituem (SOUZA, 2002). O direito fundamental à cidade nasce da participação direta dos seus cidadãos nas decisões relativas à propriedade, à mobilidade, à segurança, à educação, ao saneamento, ao trabalho, ao lazer, ao meio ambiente equilibrado (OLIVEIRA et al., 2016)

Entretanto, o processo de participação popular nas decisões públicas ainda é precário, inexistente ou incipiente. No entanto, pelo menos em tese, torna possível, conforme estabelecido constitucionalmente, a divisão do poder no sentido de possibilitar a representatividade por meio dos inúmeros interesses dos diversos grupos sociais. Acredita-se que as pessoas somente se predisponham a sair às ruas em protesto ou em reivindicação quando seu próprio interesse é ameaçado ou atingido ou, sob uma orquestração intensiva da *mídia*, conclamando a massa a se arremessar e a tomar atitudes, o que reforça a demonstração da fragilidade do sistema democrático representativo.

Sendo o poder, a energia da ideia, faz-se indispensável que a tensão social da ideia venha a exercer suficiente pressão para que dela se desprenda a energia capaz de realiza-la satisfatoriamente, o que significa, a existência de uma superação dos níveis de mediocridade política.

Cabe assinalar, que muitas vezes a população não consegue superar seus níveis de alienação e romper, por iniciativa própria, as barreiras da ignorância em busca de seu desenvolvimento humanístico e da formação de competências. O regime político nacional não proporciona, por meio da educação formal ou informal, um sistema doutrinário, alinhado com o Planejamento Estratégico Nacional, soberanamente estabelecido e aceito, que incentive a civilidade e a participação cidadã na vida pública. De fato, as ocorrências indicam que apenas poucos se beneficiem desse sistema, constituindo-se em reduzidas lideranças, de maneira a garantir sua perpetuação e não mudanças em que as pessoas se



engajem no processo político, tornando-se individualmente interessadas pelo coletivo ou pela coisa pública, sejam altruísticas e solidárias ou habilitem-se a constituir novas lideranças

A crise democrática representativa é notória, basta acompanhar nos noticiários, as constantes ações investigativas que culminaram e por ocorrerem, em ações do poder judiciário contra a corrupção, um mal que está fortemente enraizado e disseminado culturalmente no cotidiano das pessoas. Reforça esta constatação a afirmação de Aristóteles (2001) da qual quando o homem detém um poder, ele tende a abusar deste poder. Ao que cabe acrescentar: para se conhecer o caráter de um homem, atribua-lhe poder... Afirmações sábias que caracterizam claramente o que se observa no presente momento da política brasileira. Assim, como possível alternativa de ser efetivada outra forma de fixar-se a democracia surge a Participação Popular Direta, onde o povo pode vir a atuar diretamente junto com os seus representantes. Representante e representado atuando e decidindo juntos, ao menos em teoria.

No Brasil, adotou-se uma terceira forma de engajamento político dos cidadãos e que se soma às demais, apoiadas pelas teorias de pensadores principalmente a de Habermas (1992). Este valoriza a participação popular por intermédio dos Conselhos como meio de expandir, ou melhor, de ouvir a população, nas esferas Federais, Estaduais e Municipais, além de proporcionar de forma articulada a participação cidadã nas deliberações dos assuntos de políticas públicas e do controle do Estado. São novos arranjos institucionais definidos na legislação para concretizar a participação e controle social preconizados na Constituição Federal de 1988 (AVRITZER, 2005).

Os Conselhos são órgãos colegiados, permanentes, consultivos e/ou deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, em âmbito Federal, Estadual e Municipal (ARZABE, 2016). Afirmando que esta atribuição de competência é feita por meio de normas jurídicas e, em alguns setores a existência do Conselho é condição legal para o repasse de verbas, da União para Estados e Municípios e, na instância intermediária, dos Estados para os Municípios. Assim, muitos Conselhos são por isso constituídos e instituídos não pela mobilização da comunidade mas por estrita imposição legal. Este mesmo autor afirma, ainda, que ao impor a criação de Conselhos e vincular sua existência até mesmo para o repasse de verbas, o Estado na verdade promove, de certa forma, o fortalecimento da



cidadania e da participação da comunidade na gestão da coisa pública (ARZABE, 2016). Por esses processos, mesmo que indiretamente, opera-se uma educação para a cidadania e, em consequência, um número maior de pessoas passa a conhecer, ainda que superficialmente, o funcionamento da máquina pública.

As críticas ao sistema deliberativo dos Conselhos advém do entendimento de que se as pessoas precisam de um órgão institucional, estas seriam novamente representadas pela estrutura estabelecida, e mesmo presenciando as reuniões e dando suas opiniões restaria submetida à condição de representada, ainda que sob outra forma, que segundo Canotilho (2003) tal fato tem que ser reanalisado cautelosamente pois nesta condição apenas estariam transferindo ou duplicando a sua representatividade. Além dos Conselhos poderem ser considerados novas modalidades de representatividade democrática, soma-se o fato de nem sempre essas figuras poderem decidir, tendo atribuições meramente consultivas. Mesmo com poderes de decisão, sendo um pouco mais próximo do poder que os cidadãos devem gozar por meio de seus representantes, deve ser possível a participação dos cidadãos como indivíduos em suas reuniões, de forma real e efetiva, preferencialmente fazendo-se ouvir de forma direta.

Conforme Teixeira (2001), o processo social de participação cidadã está em construção, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a clássica dicotomia entre representação e participação. Teixeira (2001) ainda afirma, citando Massolo (1998), Borja (1986, 1987^a), Coraggio (1991), Chirinos (1991), Kowarick e Bonduki (1994), que tal condição se embasa em contribuições teóricas e na análise de experiências daquilo que se vem processando principalmente nos países latinos em resposta, de certa forma, a uma orientação metodológica proposta por Habermas (1992) ao estabelecer que a reconstrução sociológica da democracia deve poder escolher e implementar seus conceitos básicos a partir da identificação partícules e fragmentos de uma *razão existente* já incorporadas nas práticas políticas, por mais distorcidas que sejam.

A CIDADE DE SÃO CARLOS



A cidade de São Carlos, que apresentou um crescimento de 11,46% na última década, tendo uma população de aproximadamente 244 mil habitantes e caracteriza-se por ser polo universitário, além da agricultura, comércio e indústria fortes. Em relação aos meios de participação popular a cidade conta, em nível de administração municipal direta, com 40 (quarenta) Conselhos municipais, ouvidoria, corregedoria, 17 (dezessete) secretarias municipais, 3 (três) fundações municipais, uma empresa de economia mista: PROHAB, 1 autarquia: SAAE; o Serviço Integrado do Município-SIM e disponibiliza o Portal do Município, passível de ser acessado pela Internet, entre outros canais.

O município, em seu esforço de atendimento à legislação, com fortes exigências perpetradas pelo Ministério Público, estabeleceu uma agenda para o processo de revisão e de atualização do Plano Diretor Municipal (PDM) e, com para viabilizar a participação popular, criou o Núcleo Gestor Compartilhado (NGC), que tem o papel de coordenar o planejamento municipal com a integração dos cidadãos. A forma jurídica do Núcleo Gestor Compartilhado se aproxima dos Conselhos com algumas atribuições ou autonomias mais específicas.

O presente estudo tem como objetivo analisar a participação popular no processo de tomada de decisões do Poder Executivo, a partir dos procedimentos adotados na elaboração da revisão do Plano Diretor do Município, entendido como um caso representativo das inúmeras outras possibilidades de atuação cidadã. Para tanto, procedeu-se ao levantamento de informações por meio do encaminhamento formal de questionário, dirigido ao coordenador do Núcleo Gestor Compartilhado, com o escopo de investigar a quantidade e a qualidade das proposições encaminhadas e o grau de aproveitamento e de inclusão das mesmas na pauta de discussão dos assuntos relacionados à revisão do Plano Diretor municipal. A equipe de pesquisadores encaminhou dois ofícios à Secretária Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, que centraliza os trabalhos do Núcleo Gestor Compartilhado, indagando sobre o canal de comunicação aberto para a revisão do Plano Diretor municipal.

2.3 CANAL PARA PROPOSITURA DE DEMANDAS POR PARTICULARES

O desenvolvimento do processo de revisão e de atualização do Plano Diretor se fez inicialmente sob responsabilidade direta da Secretaria Municipal de



Habitação e Desenvolvimento Urbano, a partir de 2013, com atraso e forte centralização. Estabeleceu-se, a seguir, uma Comissão Revisional que teve suas atribuições conflitantes, pela existência de sobreposição de responsabilidades com o COMDUSC - Comissão Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Carlos. O cronograma de Audiências Públicas inicialmente proposto apresentou inequações, fato que exigiu a incidente ação do Ministério Público, no sentido de participar diretamente das mesmas e de se oferecer maior divulgação prévia de sua programação. Mudanças no comando da Secretaria responsável e a centralização das ações no COMDUSC contribuíram para a criação do Núcleo Gestor Compartilhado e foram determinantes para o prosseguimento do novo cronograma. Nesta fase mais produtiva, uma nova disciplina de apresentação e de participação se estabeleceu, especialmente por meio de um canal de comunicação com a população local. O Coordenador do Núcleo Gestor Compartilhado informou que o *modus operandi* da participação popular, se efetiva formalmente, por intermédio das seguintes alternativas: a) o interessado em participar tem a opção de apresentar suas demandas pelo *site* oficial do município, canal PDE; b) por meio de documento protocolado junto aos Serviços Integrados do Município –SIM, e; c) também por requerimento protocolado diretamente na Secretaria Municipal de Habitação.

Na entrevista foi observado que a coordenadoria do Núcleo Gestor Compartilhado, representando o poder público municipal, não disponibiliza facilmente os dados dos encaminhamentos populares, nem mesmo apresenta um relatório analítico sobre possíveis contribuições e suas justificativas de aceitação ou rejeição. Diante da não divulgação dos números e encaminhamentos das demandas apresentados pelos cidadãos, ainda que obedecidas as formalidades pré-estabelecidas, esta equipe de pesquisadores protocolou ofício junto à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos-SP, em 18 de setembro de 2015, solicitando informações referentes aos encaminhamentos e as providências deles decorrentes.

Em resposta ao ofício, o coordenador do NGC esclareceu:

Pergunta: Quais os canais oficiais para a apresentação de demandas populares para revisão do Plano Diretor?

Resposta: “Os canais disponibilizados para a apresentação de demandas à revisão da lei do Plano Diretor apresentam-se em dois modelos. O primeiro, por deliberação do Núcleo Gestor Compartilhado, depois de instituído e formalizado, foi



permitir que qualquer interessado a propor demandas ou contribuição o fizesse através da formalidade do protocolamento, junto à Prefeitura.

Isto feito tinha início um processo formal, com identificação através da numeração do setor de protocolo municipal e encaminhado à Coordenação do Núcleo.

O segundo foi através da inserção no site oficial da Prefeitura Municipal de um *link* específico- PDE, contendo informações, esclarecimentos, notícias e possibilidade de comunicação através de um espaço para compartilhamento de sugestão”.

Pergunta: Quantas demandas são apresentadas em cada canal?

Resposta: “Registrou-se e documentou-se 49 demandas solicitadas. Destas, 17 foram solicitadas através de pessoas físicas, 12 por pessoas jurídicas e 14 por entidades e associações. Em reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado, outras 6 demandas foram colocadas. Entretanto tinham características de serem pontuais e correlacionadas às associações de bairros que integram o Núcleo. As apresentações das demandas, independente do documento que as formalizou no protocolamento, quando solicitadas, puderam ser apresentadas e expostas, diretamente em reuniões do Núcleo. Algumas delas com expressivos documentos e informações técnicas, destacando-se as apresentadas pela AEASC – Associação dos Engenheiros e Arquitetos de São Carlos e a da Associação Veredas – Caminho das Nascentes”.

Pergunta: Quais são os assuntos apresentados em cada canal?

Resposta: “Observou-se que o maior número de demandas apresentadas busca propor às terras rurais a possibilidade de se inserirem em áreas contempladas com o instrumento da Outorga Onerosa e, em especial, o que permite a alteração para áreas urbanizáveis. Verificou-se que a sociedade não representada oficialmente no Núcleo, manifestou-se através de demandas que buscavam a possibilidade de crescimento urbano da cidade, não focado na intensidade mas sim focado na harmonia coletiva, desprezando vetores e optando pelo radial”.

Pergunta: Quais setores da sociedade apresentaram demandas em cada canal, em termos numéricos?

Resposta: A referida pergunta não foi respondida em um primeiro momento e, por esse motivo foi protocolado outro ofício, em 11 de janeiro de 2016, reforçando a pergunta e complementando para se saber do encaminhamento de cada demanda, com deferimento ou indeferimento e os motivos da decisão.



A resposta veio por meio de um ofício datado de 10 de junho de 2016, subscrito pelo Coordenador do Núcleo Gestor Compartilhado, que informou que até aquela data haviam sido realizadas 33 (trinta e três) reuniões ordinárias do Núcleo Gestor Compartilhado, além de outras reuniões internas com o grupo de representantes da Administração Direta, com intuito de formalizar uma proposta de revisão/alteração, na qual houvesse o consenso de todos os membros para consolidação da ideia de democracia representativa.

Acerca das propostas e demandas, o coordenador do NGC informou que estas foram objeto de análise em grupo e/ou isoladamente pelo corpo funcional técnico dos órgãos da Administração Direta, sendo que aquelas que não puderam ser atendidas foram colocadas em pauta nas reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado para discussão e, após, houve adequação do contexto e/ou adoção de soluções alternativas votadas pela maioria ali presente. Com relação a efetiva participação da população em geral, o coordenador enumerou todos aqueles que apresentaram alguma proposta ou demanda (atendida ou não). Dentre as pessoas físicas foram identificados 17 (dezesete) participantes, enquanto para as pessoas jurídicas enumerou-se 12 (doze) participantes, e para as entidades qualificadas como sociedade civil organizada foram 12 (doze) participantes, sendo elas:

- 1) Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de São Carlos (AEASC);
- 2) Associação Comercial e Industrial de São Carlos (ACISC);
- 3) Fundação ParqTec de São Carlos;
- 4) Associação de Radiodifusão Comunitária do Aracy;
- 5) SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Carlos;
- 6) Embrapa Pecuária Sudeste;
- 7) Observatório Dietrich Schiel (CDA, CDCC, USP-SC);
- 8) Condomínio Valparaíso I;
- 9) Veredas Caminho das Nascentes;
- 10) Associação de Moradores da Vila Elizabeth;
- 11) Departamento de Água e Esgoto de São Paulo – DAESP;
- 12) Instituto Internacional de Ecologia.

Não obstante, foi esclarecido que todas as propostas e demandas apresentadas, seja por pessoas físicas, jurídicas ou sociedade civil organizada foram objeto de análise, exame, reconhecimento, interpretação, conveniência, apreciação final e



tramitaram junto ao grupo interno da Administração Direta e depois perante os representantes do Núcleo Gestor Compartilhado. Segundo o coordenador do Núcleo, a construção do texto final (projeto de lei) contemplou as decisões da maioria dos membros, obtidas nas reuniões ordinárias do NGC, de modo que a aceitação das demandas predominou sobre a não aceitação, porém, sempre em consenso com a maioria dos membros presentes.

Pergunta: Existe algum tipo de procedimento de triagem prévia para prosseguimento e encaminhamento das demandas?

Resposta: “A triagem, ainda que muito pouco restritiva, se deu nas reuniões do Núcleo Gestor Interno, ou seja, nos encontros de trabalhos dos 15 membros representantes da Prefeitura Municipal que abordaram e discutiram temas correlacionados a transporte, patrimônio, saneamento, desenvolvimento, e outros correlacionados e nestas discussões foram disponibilizados as demandas e suas interações com o todo.”.

Pergunta: Quais os critérios para deferimento ou indeferimento das demandas apresentadas?

Resposta: “Cabe ao Núcleo Gestor Interno opinar pela viabilidade ou não, de específica demanda, e encaminhar para decisão final, levando a manifestação de seu entendimento em reuniões do Núcleo e acatar as decisões decorrentes da votação coletiva.”.

Pergunta: Qual procedimento de avaliação das demandas?

Resposta: “O Núcleo Gestor Interno, a princípio possui diagnósticos e informações que possibilitam uma análise mais objetiva da demanda. Tais informações estão contidas no arcabouço técnico de dados decorrentes de aplicação e gestão do desenvolvimento urbano, seus reflexos, necessidades, intensidades e demandas de futuro.”.

Pergunta: Quem avalia as demandas?

Resposta: “A Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, a autarquia SAAE – SC e também as Secretarias de Obras e de Transito registram e se informam constantemente de desejos de empreendedores ou munícipes em promoverem implantações em toda a área do município, quer seja urbana ou rural. Ao mesmo tempo é sabedora de dificuldades, deficiências ou potencialidades disponíveis de estruturas públicas para propor a ordenação do crescimento. Por esta razão que a atuação do Núcleo



Gestor Interno deve ser o de análise inicial de uma demanda e mais ainda, das propostas norteadoras da revisão.”.

Pergunta: Qual o papel do Núcleo Gestor Compartilhado na análise e propositura de demandas?

Resposta: “O Núcleo Gestor Compartilhado, por ser um órgão colegiado que reúne membros da sociedade civil tem em sua origem a possibilidade de encaminhar demandas mais pontuais, lembro que 25% de seus componentes são oriundos de associações de bairros. Verifica-se que este fato elimina a princípio a tendência de que um plano deixe de cuidar do micro para atender, com intensidade, o macro. Esta é uma das diferenças concretas entre a composição do específico Núcleo Gestor Compartilhado e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – Comdusc, pois ambos são colegiados, mas ao Núcleo Gestor foi dada a opção de formação com 25% de associações de bairro enquanto que no Comdusc 30% dos assentos são de sociedades civis associativas. Esta colocação se dá, pois também é responsabilidade do Comdusc assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas ao ordenamento físico e territorial do Município.”.

Pergunta: Os deferimentos ou indeferimentos são comunicados aos interessados, e qual o meio de comunicação?

Resposta: Os deferimentos ou indeferimentos somente se concretizarão com as votações do Núcleo Gestor Compartilhado, quer quanto a uma demanda isolada, quer quanto a ela inserida em um contexto maior.”

Pergunta: Qual a data limite para apresentação de demandas populares. No final, será elaborado um relatório de ponderação?

Resposta: “A data não se caracterizou por instituir um limite. Não ocorrendo definições finais através das votações específicas, tanto o Núcleo Interno como o Compartilhado tem observado demandas. Em ocasiões, até por decisões ou pendências judiciais envolvendo o Município, TAC’s e oportunidades ou demandas decorrentes de outras esferas públicas.”.

Pergunta: Como avalia essa participação, em termos quantitativos e qualitativos?

Resposta: “São Carlos tem se mostrado ativo e participativo. Sabemos que há intensidade de pessoas com conhecimentos expressivos, lembramos o índice de doutores local, fazendo com que também a diversidade de munícipes credenciados a emitir, com



respeitabilidade suas opiniões elevam sobremaneira a discussão e para isto o tempo de amadurecimento para o possível e desejável é certamente mais longo nesta comunidade”.

Resumindo, o universo de proposições formais atingiu 49 solicitações (100%) das quais 17 (34,7%) vieram de pessoas físicas; 12 (24,5%) de pessoas jurídicas; 14 (28,5%) de entidades associativas e não governamentais e, 6 (12,3%) de membros participantes de associações de bairros.

A conclusão dos trabalhos ainda está por merecer uma intensa série de discussões e de deliberações no ambiente do Legislativo Municipal ao qual foi submetido o Plano Diretor na forma de Projeto de Lei Municipal, condição prejudicada pela atual fase de eleições e de possíveis mudanças na constituição da Câmara Municipal e mesmo do Executivo, decorrentes do processo eleitoral, situação que pode fragilizar todo um trabalho exaustivamente realizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema democrático representativo está em crise, sendo no sistema participativo (participação direta) e deliberativo, alternativas de ampliar a confiança e diminuir o distanciamento entre o Estado decisor e o povo. A democracia no Brasil sempre esteve intimamente ligada aos interesses de quem detinha o poder político naquele determinado período da história. Assim, o processo de formação do Estado-Nação brasileiro não foi linear, acumulando ranços ao longo da história até constatar o caótico estado que a democracia e a política se encontram.

Pode ser observa-se na história três importantes fatos, primeiramente o “coronelismo”, o “mandonismo”, que as pessoas tinham que obedecer submissamente aos mandos da minoria que detinha o poder, o período Militar na tentativa de modificar esta cultura do “jeitinho” do “favor” do parentesco, implantaram a Burocracia que em tese consegue criar rotinas e melhorar o sistema, no entanto com a complexidade da sociedade também restou distorcida, uma vez que o povo e sequer o administrador pouco entende os processos, e em um terceiro e atual momento a Administração Pública implantou o modelo de Gestão, na tentativa de corrigir as distorções burocráticas. No entanto, o país possui uma cultura enraizada do colonialismo, onde aquele que detém o poder não quer dividi-lo, como observa na presente pesquisa.



Por meio da institucionalização de espaços públicos participativos e deliberativos é possível construir um canal aberto, por meio do qual a população assume um lugar na gestão e fiscalização de políticas públicas.

Baseando-se no presente estudo de caso da cidade de São Carlos pode-se concluir, num primeiro momento, por meio dos esclarecimentos trazidos por força dos questionamentos formais encaminhados ao Núcleo Gestor Compartilhado, de que, teoricamente o Poder Público Municipal atingiu parcialmente os fins esperados de uma representação popular participativa e construtivamente produtiva.

No entanto na prática, apesar da mobilização das pessoas que compõem a estrutura do Núcleo Gestor, mostrou-se insuficiente para trazer a população a participar. Observa-se que nas questões sobre os canais abertos para a efetiva participação sendo que a resposta se deu no sentido do cidadão ir até a Prefeitura protocolar o pedido e abrir um processo administrativo e outro por intermédio do “confuso” site da prefeitura. Foi questionado se a população tinha retorno sobre suas contribuições e quais decisões foram tomadas sobre sua participação (*feedback*) e a resposta foi que a população não tem este retorno, fato que de plano desestimula a participação.

O Núcleo Gestor avalia as participações da sociedade e se o colegiado julgar significativo há acolhimento da proposta. O exercício do poder de triagem é válido, porém deve ser analisado com cautelas, porque o filtro passado nas demandas populares precisa ter como fundamento a gama de interesses em jogo, ou seja, se a demanda é de interesse comum aos munícipes ou se se trata de interesses meramente individuais do demandante.

Ao se analisar detalhadamente as respostas há um enorme distanciamento entre a teoria e a prática que revela baixa participação popular no sentido de influenciar as decisões que possam afetar seus interesses diretos e a prática vigente é, sem dúvida, um inibidor da efetividade do modelo democrático de direito tão fartamente proclamado. No presente caso, mostra a intenção e o esforço empenhado na redução deste vazio de participação, cujos resultados quantitativamente são pequenos proporcionalmente ao que representa o município estudado, mas que qualitativamente ensejou contribuições enriquecedoras, necessárias, mas insuficientes sob as perspectivas estratégicas aqui abordadas sob a influência capaz de afetar a atualidade e o futuro do município e região. Muito há que se avançar e muitas barreiras a superar nesta que é a mais fundamental base de um regime que se propõe ser democrático de direito: a representatividade cidadã.



BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41, p. 67-86, 2007.

AFONSO, José Roberto. REZENDE, Fernando. A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. *Federalismo e integração econômica regional—desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, p. 301-362, 2004.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2001.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. *Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas*. <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm>
Acesso em 13/06/2016.

AVRITZER, L.; MENDONÇA, R. F. Reflections on how to empirically ground the deliberative systems theory. Traduzindo: Reflexões sobre a forma de fundamentar empiricamente a teoria dos sistemas deliberativa. *Critical Policy Studies*, v. 10, p. 10, 2016.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, n. special issue, 2005.

BARBER, P. Ensinando matemática a crianças pequenas. *Manual de desenvolvimento curricular para a educação de infância*, p. 55-70, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOHMAN, J. *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*. Traduzindo: *Deliberação pública. O pluralismo, a complexidade e Democracia*. Cambridge: MIT Press. (1996).

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Site do Palácio do Planalto*. Brasília/DF: 1988. Disponível em:



<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

Acesso em: 08 ago. 2016.

BURDEAU G. A Democracia: Ensaio Sintético. Publicações Europa-América. 1966.

CANOTILHO, J.J. Gomes. - Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 7.^a ed., 2003.

_____. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Coimbra. Coimbra Editora. 1994.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. Dados, v. 40, n. 2, 1997.

CHAMBERS W.N.; SALISBURY R.H.- Problemas e Perspectivas Atuais da Democracia. Zahar Ed. Rio de Janeiro.1966.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder-formação do patronato político brasileiro. Globo Livros, 1958.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. A emergência da Ciência Política acadêmica no Brasil: aspectos institucionais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, 1997.

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. RAC-eletrônica, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf.- Política Municipal, Participação Popular e Legitimação: o papel político do orçamento participativo em Porto Alegre. In: Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR. Recife. Pe. 1997.

GUTMANN, A.- Why Deliberative Democracy? Traduzindo: Porque a Democracia Deliberativa? Princeton: Princeton University Press, Ing. 2004.



HABERMAS, J. *Between Facts and Norms. Contributions for a Discourse Theory of Law and Democracy*. Traduzindo: *Entre factos e normas. Contribuições para uma teoria do discurso de Direito e Democracia*. Cambridge: MIT Press. 1988.

LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. *A Participação Social no Governo Lula*. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez. (Coleção Democracia Participativa). 2009.

MANFREDINI, Constance; SATTLER, Miguel Aloysio. *Estratégias Locais para Tornar as Cidades mais Resilientes: o Caso de Garibaldi (RS)*, *Revista Olhares da Reabilitação Ambiental Sustentável – Paranoá* vol. 14, pgs. 96-104, 2008.

MANIN, B. - *Principes du Government Représentatif*. Traduzindo: *Princípios de Governo Representativo* Paris: Calmann Levy. 1995.

MANSBRIDGE, J. - *Beyond Adversary Democracy*. Traduzindo: *Além Adversário Democracia* Chicago: University of Chicago Press. 1983.

MARTINEZ, Maria Antonia. *La Representación Política y la Calidade de la Democracia*. Traduzindo: *A Representação Política e a Qualidade da Democracia*. *Revista Mexicana de Sociologia*. Mexico, año 66, n 4, oct./dic. 2004.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *A formação do estado regulador*. *Novos estudos-CEBRAP*, n. 76, p. 139-156, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. *Direito administrativo brasileiro*. *Revista dos Tribunais*, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 28º Ed. Ed. Atlas, São Paulo, 2012.

MUNK, Gerardo; WOLFSON, Leandro.- *Una Revisión de los Estudios sobre la Democracia*. Traduzindo: *Uma revisão dos estudos sobre a democracia*. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v.41, n164, p.579-609, jan./mar. 2002.

NUNES, Débora. *Por uma pedagogia da participação popular*. In: *Organizações e Sociedade*. v. 6, n.16. Salvador: EAUFBA, 2006.

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, 2016



OLIVEIRA, C.M.; LOPES, D. M. J. ; COLENCI, P. L. ; SOUSA, I. C. N. Democracia Participativa no Direito Urbanístico. 1ª. ed. São Carlos: EdUFSCar, v. 1. 131p. 2016

PATEMAN, C. Participation and Democratic Theory. Traduzindo: Teoria da Participação e Democracia. Cambridge: Cambridge University Press. 1970.

SCHUMPETER, J.A. - Capitalismo, Socialismo e Democracia. Madri. Aguilar, 1968.

SILVA, José Afonso da - Curso de Direito Constitucional Positivo, 27ª ed., São Paulo: Malheiros. 2006.

SILVA, Ilse Gomes. Democracia e participação na 'Reforma' do Estado. Cortez Editora, 2003.

SOUZA, Marcelo José L. *Mudar a Cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã. 2001.

UGARTE, Pedro Salazar. Que Participação Para Qual Democracia? Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed, v. 34, p. 93-106, 2004.

URBINATI, N. - Representative Democracy: Principles and Genealogy. Traduzindo: A democracia representativa: Princípios e Genealogia Chicago: Chicago University Press. 2006