

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Lidiane Locateli Barbosa

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA
URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTIAGO/RS: 2007 A 2011**

Porto Alegre

2012

Lidiane Locateli Barbosa

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA
URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTIAGO/RS: 2007 A 2011**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade à distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, como requisito para a obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso
Júnior

Porto Alegre

2012

Lidiane Locateli Barbosa

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA
URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTIAGO/RS: 2007 A 2011**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade à distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em ____ de _____ de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Dra. Aurora Carneiro Zen

Professor Dr. Clézio Saldanha dos Santos

O pior analfabeto é o analfabeto político.
Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos.
Ele não sabe que o custo de vida, os preços do feijão, do
peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem
das decisões políticas.
O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o
peito dizendo que odeia a política.
Não sabe o imbecil que da sua ignorância política nasce a
prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos
que é o político vigarista, pilantra, o corrupto e lacaios
dos exploradores do povo.

BERTOLT BRECHT

AGRADECIMENTOS

Todo grande sonho não nasce sozinho. Cada pedaço da realização tem o suor, a dedicação e a harmonia de quem sonhou junto. Acredito que muitas pessoas estão felizes por poderem realizar mais um pedaço desse grande sonho comigo.

Agradeço, primeiramente, a Deus, por tudo que representa em minha vida e, principalmente, porque devo a Ele minha existência.

Agradeço e dedico este trabalho a minha família, que esteve sempre na retaguarda, me apoiando em todos os momentos durante a realização do curso. Agradeço aos meus pais pelo exemplo de dignidade e retidão de caráter, de luta incansável, por terem-me norteado ao longo da vida, e, sobretudo por terem-me imprimido a sede do saber. Foram fundamentais os gestos de serenidade de meu pai, Emo, as palavras de coragem de minha mãe, Clecí e, a compreensão de meu irmão Marcelo.

Em especial, a meu filho, Rafael, sempre motivo de ternuras e de alegrias, agradeço-lhe a compreensão, o carinho e o amor, nos muitos momentos em que o privei de minha presença a fim de dedicar-me às aulas da especialização e, posteriormente, à confecção deste trabalho. Muito obrigada meu Rafa!

Agradeço a meu namorado Marcio, pelo seu enorme amor e dedicação, além de ter sido um incentivador incansável, companheiro em muitas idas e vindas ao Pólo de São Sepé/RS, nos encontros presenciais e provas realizadas.

Ao professor-orientador, Aragon, desejo expressar meus sinceros agradecimentos, por colocar a minha disposição seus valiosos e admiráveis conhecimentos, por sanar dúvidas, com muito entusiasmo, paciência e grandeza em sua simplicidade.

À tutora Márcia, pelo empenho, auxílio e preocupação com os alunos, na difícil tarefa de coordenar a produção de um trabalho de conclusão à distância, sempre disponível e paciente quando precisei.

Agradeço também a pessoas especiais que foram incentivadoras ao longo desta caminhada, que em muitos momentos emprestaram-me seus saberes, ou simplesmente sentaram-se para tomar um bom chimarrão e com isso ajudaram em muito a aliviar minhas angústias: obrigada Cíntia, obrigada Daniela.

E ainda, sem nominar para não excluir ninguém, agradeço a todos os colaboradores que me emprestaram seus saberes, suas informações e seus livros. Da mesma forma agradeço aos Secretários Municipais, de Planejamento e Gestão e ao Conselheiro do Conselho Municipal de Desenvolvimento de Santiago/RS.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão busca expor a democracia e a participação popular na política urbana do município de Santiago/RS, sobretudo fazendo um levantamento dos anos de 2007 a 2011. Ressalta-se como fator primordial a valorização do princípio da participação popular, sobretudo, posteriormente ao advento da Constituição Federal de 1988, o que resultou na promulgação do Estatuto da Cidade, que por sua vez, prevê a criação dos Planos Diretores, e em consequência de importantes recursos de participação popular, exemplificativamente: o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores. Também se enfatiza ao longo do trabalho, o fato de numa sociedade desigual, como a brasileira, o esforço em se discutir questões referentes ao exercício da participação popular, em um município pequeno como é o caso de Santiago/RS, visando à construção da democracia, as ideias de justiça, de cidadania e de dignidade da pessoa humana serem mais do que oportunas.

Palavras-chave: participação popular – democracia – política urbana – descentralização municipal – Plano Diretor.

ABSTRACT

The purpose of this monograph is to expose democracy and popular participation in urban policy in the municipality of Santiago/RS, especially doing a survey of the years 2007 to 2011. It should be emphasized as the key to recovery of the principle of popular participation, especially after the advent of the Federal Constitution of 1988, which resulted in the enactment of the Statute of the City, which in turn provides for the creation of master plans, and consequently important features of popular participation, as an example: the Participatory Budget and Management Councils. It is also emphasized throughout the work, the fact that an unequal society such as Brazil, the effort to discuss issues relating to the exercise of popular participation in a small municipality such as Santiago/RS, in order to build democracy, the ideas of citizenship and justice for human dignity are more than appropriate.

Keywords: popular participation - democracy - urban policy - municipal decentralization – Master

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	12
1.1 Democracia.....	12
1.2 Participação Popular.....	17
2 POLÍTICA URBANA E RECURSOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	24
2.1 Política Urbana.....	24
2.2 Estatuto da Cidade.....	27
2.3 Plano Diretor.....	35
2.4 Orçamento Participativo.....	38
2.5 Conselhos Municipais.....	42
3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTIAGO/RS.....	49
3.1 Procedimentos Metodológicos.....	49
3.2 Contextualização Histórica do Município.....	50
3.3 Recursos de Participação Popular em Santiago/RS.....	52
3.4 Conclusões Acerca da Participação Popular na Política Urbana.....	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66
ANEXOS.....	71

INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988 foram criados mecanismos efetivos que trazem a participação democrática popular da sociedade civil nos atos de decisão e de deliberação, quer seja pelo Estatuto da Cidade, pelo Plano Diretor, pela instalação de Conselhos Municipais, pela relevância das decisões e/ou deliberações do Orçamento Participativo.

Sabe-se que os dispositivos legais positivados na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor prevêm a inserção do princípio da participação popular no ordenamento jurídico, no sentido de favorecer o desenvolvimento municipal, descentralizando o poder decisório e servindo como principal ferramenta de qualidade de gestão.

Note-se que o movimento de redemocratização, ocorrido na década de 1980, foi um dos fatores determinantes na inserção de mecanismos democráticos populares no âmbito municipal. Dessa forma, a pesquisa abordará a participação popular efetiva na gestão pública, através da investigação do seguinte problema: “existe participação popular efetiva na gestão pública, no município de Santiago, quanto à política urbana?”

O objetivo geral norteador desse estudo é: analisar o processo de participação popular no Município de Santiago/RS. E como objetivos específicos têm-se: sistematizar a legislação constante na Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor, no que concerne à participação popular na gestão pública/política urbana; resgatar a história da implantação da participação democrática popular no município de Santiago/RS, através do Plano Diretor; e analisar o papel do Conselho Municipal de Política Urbana na definição das políticas públicas municipais: como são estabelecidas as prioridades, como é feita a divulgação, como é feita a representatividade e como é feita a votação.

A pesquisa realizada é qualitativa, norteada pela doutrina e pela legislação específica aplicada ao tema, tendo sido efetuado levantamento documental com fins à análise do estudo do caso e aplicado roteiro de entrevista.

O trabalho justifica-se porque nos dias de hoje, a tarefa da sociedade é maior que as leis por melhores que elas sejam, e, que dentro desse contexto, cabe a cada cidadão/município a árdua tarefa de transformar, uma sociedade extremamente injusta social e economicamente.

No primeiro capítulo, aborda-se a democracia e as políticas públicas. No segundo capítulo, cuidou-se do estudo dos diferentes tipos de mecanismos existentes hoje referentes à participação popular na política urbana municipal, bem como foram investigadas as origens históricas da política urbana.

O terceiro capítulo apresenta os Procedimentos Metodológicos, a evolução histórica do município de Santiago/RS e a participação popular nos diversos mecanismos colocados à disposição da comunidade para tanto.

1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

O presente capítulo abordará conceitos necessários à análise do tema proposto. A democracia e a participação popular são elementos chave quando se busca estudar a efetiva participação popular no desenvolvimento do município de Santiago/Rio Grande do Sul.

1.1 Democracia

A palavra democracia há muito é utilizada, os gregos já o faziam, referindo-se ao “governo do povo” em contraposição a governos baseados em crenças divinas (teocracia), baseados na força ditatorial (aristocracia) e na centralização do governo na mão de uma só pessoa (monarquia).

Nesse sentido, “[...] estamos lidando com um campo de pensamento e ação muito rico e abrangente, que sofreu mudanças nos últimos três séculos e produziu uma grande variedade de movimentos políticos” (MACRIDIS, 1982 *apud* WANDERLEY, 1996: p. 38).

Através da definição de “cidadão”, pode-se contar a história da democracia, bem como pela história da ampliação dos participantes do contrato social balizado por seus princípios. A democracia, desde Atenas, até os dias de hoje, afirma-se como uma garantia de soberania do cidadão, entretanto, a qualificação de como e quem é o cidadão tem sofrido transformações significativas ao longo do tempo (MACRIDIS, 1982 *apud* WANDERLEY, 1996: p. 38).

Pode-se dizer que o conceito de democracia surgiu levando em consideração como cidadão uma pequena parcela da sociedade, isso porque os cidadãos gregos se reuniam

diariamente para discutir os assuntos da cidade: criar leis, declarar guerra, definir impostos, dentre outros.

Ocorre que, enquanto “os cidadãos” discutiam o futuro da cidade grega, alguém precisava produzir os alimentos, os bens, as roupas, utensílios para o trabalho, para o esporte e para a guerra, além de ser necessário que alguém cuidasse das crianças e as preparasse para no futuro exercer a cidadania.

Assim, ao passo que os ditos cidadãos gregos – geralmente, homens brancos, ricos e livres – cuidavam do desenvolvimento da cidade, as mulheres, os escravos, os estrangeiros, os prisioneiros de guerra, as crianças e os pobres continuavam com suas tarefas cotidianas e rotineiras visando a “garantir o exercício e o desenvolvimento da democracia”.

Com o advento do estado-nação moderno, a noção de democracia foi aprimorada, adotando-se a denominação “democracia moderna”, que consiste em um dos acontecimentos mais importantes do século XX, tendo em vista que passa a considerar a vontade do cidadão de forma coletiva.

Mas, para se chegar ao estágio atual, vale lembrar que a partir do final do século XVIII, a democracia passou a ser entendida como o regime político que se funda nos princípios da soberania popular e na distribuição equitativa de poder.

Pode ser dito, então, que a origem do contrato social se funda na existência de uma tensão estrutural e contraditória entre a vontade pessoal, ou seja, a liberdade individual, e a vontade social, ou seja, a liberdade coletiva. Onde o enfrentamento, livre de qualquer regulação, de ambas as vontades produziria o estado da natureza, no qual os seres humanos lutariam diariamente entre si para conseguir manter sua sobrevivência. Restando disso, o óbvio, a luta seria sempre ganha pelos mais fortes, o que diametralmente resultaria na vida limitada dos mais fracos (MACRIDIS, 1982 *apud* WANDERLEY, 1996).

E, em não havendo uma instituição de mediação da vontade coletiva, somente a vontade individual estaria sendo pleiteada e disputada, e é diante dessa tensão estrutural e contraditória que surge o contrato social para regular as vontades individuais face ao Estado e ao bem-estar coletivo.

Percebe-se que a vontade coletiva é uma construção social histórica, fruto do embate de liberdades individuais, forma mediada com raízes no contrato social, já que antes desse, inexistia. Segundo SANTOS (S/d):

O contrato social é a grande narrativa em que se funda a obrigação política moderna, uma obrigação complexa e contraditória porque foi estabelecida entre homens livres, e pelo menos em Rousseau, para maximizar e não para minimizar essa liberdade. O contrato social é assim a expressão de uma tensão dialética entre a regulação social que se reproduz pela polarização constante entre vontade individual e vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum.

Não é difícil se compreender que o Estado é a instituição do contrato social entre seus cidadãos com a clara intenção de equalizar e garantir as liberdades individuais, sem que elas sejam suprimidas, evitando, assim, que os mais fortes sejam vitoriosos na construção das vontades sociais e simplesmente aniquilem os mais fracos, como acontecia outrora.

É de se mencionar que diferenças econômicas e sociais persistem em nosso mundo moderno, bem como existem abismos sociais nos estágios de desenvolvimento nacionais, regionais e até mesmo locais. Reside aí, uma questão emblemática, que consiste em descobrir como oportunizar a participação popular a fim de reduzir mazelas sociais (excluídos) e com isso, garantir sobrevivência das nações futuras com um mínimo de dignidade humana.

Conclui-se facilmente que o contrato social a ser firmado entre Estado e sociedade não pode ser rígido e imutável, devendo levar em consideração a análise de circunstância caso a caso, assim como o grupo de cidadãos envolvido. O que evidencia que os excluídos devem ser tratados de forma diferenciada até que consigam interagir socialmente com os demais, isto porque todos não são iguais, daí a importância da relativização do princípio da isonomia.

É nesse sentido que vale evidenciar o que preconiza HELD (1994: p. 68):

Embora o Estado seja o fardo com que os indivíduos devam arcar para assegurar seus próprios objetivos, ele é também a base sobre a qual é possível salvaguardar sua reivindicação de direitos e liberdades iguais. A atração do Estado reside, em suma, na promessa de uma comunidade política que é governada por uma estrutura justa – uma estrutura que é, em princípio, igualmente limite e possibilidade para todos os seus membros.

A democracia é o regime político sob o qual os cidadãos, de forma livre e igual, decidem sobre suas condições e sua associação; sendo o Estado responsável pela construção

da cidadania livre e igual, criada a partir do contrato social, visando à equalização entre a liberdade e a igualdade.

HELD (1994) ainda afirma que as pessoas deveriam gozar de direitos iguais (e, conseqüentemente, de obrigações iguais) com relação à estrutura que gera e limita as oportunidades disponíveis, ou seja, elas deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas, até onde elas não utilizem essa estrutura para negar o direito de outras.

Assim, é condizente com o regime político da democracia, a garantia de direitos civis e políticos (mesmo que minimamente) – que se constituem em direitos primários, tais como liberdade de expressão, imprensa, locomoção, associação, voto e eleição – para os cidadãos.

O que se observa na prática, é que apesar de o estado brasileiro constituir-se em um estado democrático de direito, possuindo um arcabouço legal e constitucional que assegura direitos importantes, inerentes à dignidade humana, a conquista desses direitos é gerada de forma lenta.

Salienta-se que não se trata de classificar a democracia de forma maniqueísta (boa ou má), até pelo fato dos direitos civis e políticos até hoje conquistados pela sociedade (apesar de não serem suficientes) serem importantes conquistas democráticas, tendo em vista que estão inseridos dentro de um processo contínuo de aprimoramento.

Para HELD (1994: p. 71): “Além dos direitos políticos é preciso uma estrutura comum de ação que produza “feixes de direitos” dentro de cada um dos locais de poder para que as pessoas participem de forma livre e igual da vida política”.

É importante destacar que a tese do autor não implica um tratamento igual entre os cidadãos e sim exatamente o contrário, ou seja, significa desenvolver políticas diferenciadas em favor da melhoria da situação dos excluídos e a limitação das possibilidades dos poderosos, criando oportunidades proporcionalmente iguais.

Continua HELD (1994: p. 71):

A democracia requer uma cidadania livre e igual, onde devem ser igualmente distribuídos direitos e deveres formais no domínio da política e da sociedade civil, bem como habilidades, recursos e oportunidades nos mais variados feixes de locais de poder. Estes últimos são tratados por outros autores como direitos sociais, econômicos, culturais e ecológicos. A estrutura comum de ação servirá para minimizar as assimetrias de poder que emergem dos mais variados locais de poder e que podem comprometer o projeto de autonomia democrática que não implica na igualdade pura e simples, pelo contrário significa a preocupação com a criação de oportunidades proporcionalmente iguais, o que por sua vez, exigirá a criação de políticas diferenciadas em favor das camadas sociais posicionadas desfavoravelmente na estrutura social.

As oportunidades iguais são a base para a construção de um novo contrato social, visando à participação popular democrática na solução dos conflitos e desigualdades, sendo que deve ser qualificado tendo por base princípios fundamentais, tais como o da liberdade e o da igualdade.

Para DAHRENDORF (1992: p. 41), a questão central que produz a recente grande atração sobre o contrato social, é “como o poder e as desigualdades geradas por ele podem ser transformados em avanços em termos de liberdade”. A origem da liberdade está no poder, ou melhor, na disputa pelo poder já que: “[...] é difícil pensar numa associação humana sem um elemento de dominação” (*ibidem*).

A cidadania é o resultado mais importante do estado-nação emergido do século XX, sendo um processo de constantes conquistas e ampliações. A cidadania, sem sombra de dúvidas, qualifica a democracia moderna, o que indubitavelmente leva à participação popular no processo político de construção de uma sociedade livre, justa e fraterna.

A efetiva participação popular colocaria em prática as normas constitucionais, que seriam usadas como ferramentas para a realização das práticas sociais necessárias para a sua evolução e efetivo cumprimento, pelo Poder Público, das execuções de ações que propiciassem o respeito aos direitos fundamentais do cidadão brasileiro.

Assim como preceitua FERREIRA FILHO (1999: p.53):

O amadurecimento social não pode existir onde a economia somente forneça o indispensável para a sobrevivência com o máximo de esforço individual. Só pode ter lugar onde a economia se desenvolveu a ponto de dar ao povo o lazer de se instruir, a ponto de deixarem os homens de se preocuparem apenas com o pão de todos os dias. Inclusive porque o desenvolvimento econômico dispensa as desigualdades cujo peso assim se acentua.

A previsão de participação popular em todos os atos decisivos no exercício do poder é justamente a diferença entre o mero Estado de Direito, e um concreto Estado Democrático de Direito, conforme CARLOS ARI SUNFELD (*apud* FERREIRA FILHO, 1999).

Assim, ao estabelecer os critérios para caracterização de todo e qualquer processo democrático, é indispensável a possibilidade do controle do programa de planejamento governamental pela comunidade: “Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento” (CARLOS ARI SUNFELD, *apud* FERREIRA FILHO, 1999).

Para a concretização do controle social, como sucedâneo da participação popular, é imperioso que exista a transparência dos atos governamentais.

Está postulado na Constituição Federal, em seu artigo 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Nesse sentido, pode-se afirmar que não existe democracia sem participação popular, afinal, essa é criada para o povo e pelo povo. Faz parte do dever da população, enquanto cidadãos de um país com regime democrático, a participação junto ao governo, acompanhando suas atividades, em todas as esferas.

1.2 Participação Popular

A discussão da democracia na sociedade contemporânea gira em torno, sobretudo, de sua passagem da esfera política para a social, essa ampliação do poder dado à sociedade civil possibilita ao indivíduo atuar sob as mais diversas condições.

Um exemplo que pode ser citado no âmbito do Estado é a pertinência em se ressaltar seu papel na redução das desigualdades sociais, possibilitando o acesso da população

economicamente desfavorecida a bens, serviços e essencialmente, poder decisório, através das políticas sociais inclusivas e participativas.

O carácter distributivo-redistributivo dessas políticas põe em destaque, a sua efetividade, a condição de que tais definições sejam assumidas como projetos dos próprios sujeitos sociais, coletivamente organizados. Cabendo ao Estado, propiciar à população interessada os meios necessários ao exercício desse direito de atuação efetiva no planejamento e na execução das ações.

KLIKSBERG (*apud* TENÓRIO, 2002), analisando as demandas sociais na América Latina, identifica que a mudança da máquina pública não implica transformações meramente formais, mas um complexo e profundo problema de mudança social, a ser enfrentado como processo político. Para o autor, projetos de reforma não podem vingar nos países da América Latina sem um consenso majoritário das forças políticas e o apoio da opinião pública.

Analisando o que menciona KLIKSBERG, reconhece-se que a base da prática institucional pública é o resultado do impacto das ações desenvolvidas para atender às necessidades sociais, cuja identificação clara e precisa relaciona-se diretamente à efetiva participação da comunidade.

A participação popular pode se expressar tanto pela via indireta (através do sufrágio universal, elegendo-se pelo voto, representantes para em nome do povo exercerem o poder político), quanto pela via direta (participação ativa no exercício do poder), caracterizando, respectivamente, a democracia representativa e a democracia participativa.

Nesse mesmo sentido, se posiciona SILVA (2002: p. 131), mencionando que: “o princípio da participação e da soberania popular é condizente com o estado democrático de direito”.

O que importa ao presente trabalho é a acepção específica da participação popular, ou seja, a democracia participativa, que enseja a participação da comunidade, o exercício direto do poder pelo povo, de forma coletiva e organizada para a consecução de fins comuns.

Segundo DIAZ BORDENAVE (*apud* TENÓRIO, 2002), a participação assume significado especial devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos, mas, na realidade, são decididos por poucos.

E prossegue, afirmando que o entusiasmo pela participação, vem das contribuições positivas que essa pode oferecer como facilitar o aumento da consciência crítica da população e fortalecer seu poder de reivindicação. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, os mesmos tendem a melhorar em qualidade e oportunidade. Por isso, a participação popular e a descentralização das decisões são os caminhos mais adequados para o enfrentamento dos graves e complexos problemas em países em desenvolvimento, como é o caso brasileiro.

A participação é o instrumento mais adequado à construção de um regime democrático, portanto, quando se fala em participação dos cidadãos, deve-se, salientar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública, com uma motivação social que se exerce de forma direta.

Com o processo de democratização que se iniciou no país na década de 70, e com a redemocratização ocorrida na década de 80, observa-se um poder público mais permeável aos movimentos organizados da sociedade civil, na luta pela conquista e preservação de seus interesses.

Tornam-se relevantes reflexões acerca de experiências que permitam analisar a atuação do Estado e dos movimentos sociais no campo de lutas sociais, essencialmente para a população de baixa renda, tendo em vista o processo histórico de desigualdade social vivenciado pelo país.

É de se notar que apesar da Constituição Federal não utilizar o termo participação, menciona democracia representativa e democracia direta, portanto a participação popular é própria do estado democrático de direito, sendo que consagra implícita ou explicitamente outras previsões de participação popular em diversos setores da vida pública. Não bastasse isso, a previsão está inserida no “Título I, Dos Princípios Fundamentais”, não deixando nenhuma dúvida sobre a pretensão do constituinte originário.

Assim, na Constituição Federal, há várias previsões de participação do cidadão na administração pública e a participação popular enquanto princípio constitucional é direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, de opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e ao afirmar que o povo exerce diretamente o poder, entrega a esse, a possibilidade de se tornar membro efetivo do controle social da administração pública.

Oportunas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal - CARLOS AYRES BRITO (1993: p. 85):

A participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano de sua criação, que se pode entender a locução 'Estado Democrático' (figurante no preâmbulo da Carta de Outubro) como sinônimo perfeito de 'Estado Participativo'.

A participação popular visa estabelecer parcerias entre Estado e sociedade civil, para que, juntos, possam atingir o objetivo desejado por todos, que é a melhoria das condições de vida de toda a população.

Então, nitidamente, percebe-se que há a necessidade que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos que tornem possível uma representação ativa, objetivando concretizar de forma habitual o contato entre os cidadãos e as instituições públicas.

É importante evidenciar dois aspectos abordados por CUNILL (*apud* TENÓRIO, 2002: p. 72), de grande importância para os processos participativos populares:

Primeiro, a estratégia que procura fazer com que o público não se esgote no estatal. A participação cidadã pode ser entendida como um meio de fortalecer a sociedade civil, implicando, inclusive, transferência para esta das decisões que até então cabiam tradicionalmente ao Estado ou à administração pública. A característica da participação cidadã assim entendida é que ela passa por um esforço de redefinição das fronteiras entre o público e o privado que – ao contrário do sentido usual que o discurso neoliberal lhe confere no processo de privatização tem por finalidade uma redistribuição do poder em favor dos sujeitos sociais tradicionalmente excluídos do exercício desse poder.

Segundo, a participação cidadã relacionada com o próprio Estado, entendida como um meio de socialização da política que, enquanto tal, supõe gerar novos espaços e mecanismos de articulação do Estado com os sujeitos sociais.

Com base no apresentado, observa-se que a descentralização representa a possibilidade de ampliação para o exercício dos direitos dos cidadãos, a autonomia na gestão municipal, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e uma potencialização dos instrumentos adequados para um uso e redistribuição mais eficientes dos recursos públicos.

Percebe-se que a descentralização da administração pública vai além de uma opção político-administrativa, significando também um processo de mudança qualitativa na dinâmica da gestão nos planos sociocultural e territorial, e coloca como o maior desafio ao atual contexto da gestão pública municipal, o estabelecimento de novas regras ao relacionamento entre o poder público e a população em geral.

Nesse sentido, democratizar é ceder poder, o que implica a definição do modelo através do qual vai se governar e os reais espaços da participação dos cidadãos. Assim, a democratização do Estado e a participação popular aparecem como referências indispensáveis para a análise avaliativa das experiências de descentralização, na medida em que constituem elementos básicos dos programas de reorganização político-administrativa.

Todavia, todo esse aparato para uma efetiva atuação dos cidadãos na construção de uma nova sociedade não terá muita eficácia se os cidadãos que participam do processo não têm acesso às informações pertinentes aos interesses da coletividade.

É de suma importância que seja garantido o direito à informação para que haja possibilidade de ingerência, pelos cidadãos, na administração pública, sendo em maior escala no âmbito municipal, contudo, não se pode esquecer que o direito à informação é preceito constitucional que deve ser exercido em todos os níveis de governo.

O direito à informação é um instrumento de significativa importância para o desenvolvimento do Estado e da participação da pessoa no exercício da cidadania. Nesse sentido, GRAF (1998: p. 91):

O direito às informações de que o Estado dispõe fundamenta-se no princípio da publicidade dos atos administrativos e na eliminação dos segredos públicos. Neste sentido, o direito à informação constitui um indicador significativo dos avanços em direção a uma democracia participativa: oponível ao Estado, comprova a adoção do princípio da publicidade dos atos administrativos; sob o ponto de vista do cidadão, é instrumento de controle social do poder e pressuposto da participação popular, na medida em que o habilita para interferir efetivamente nas decisões governamentais

e, se analisado em conjunto com a liberdade de imprensa e banimento da censura, também funciona como instrumento de controle social do poder.

Merece registro o fato de que a grande maioria pobre da população brasileira historicamente foi marginalizada e excluída da participação nos processos políticos, sendo mobilizada unicamente no sentido da legitimação e/ou do suporte eleitoral aos agentes da elite política.

Com base na trajetória de exclusão e subordinação, constituiu-se uma experiência de não identificação com os espaços, instituições e agentes políticos, vistos como algo “distante” em relação aos interesses cotidianos e, mais do que isso, muitas vezes opostos àqueles.

No entanto, a participação ativa dos agentes sociais em espaços de gestão pública assim como todas as formas de ação coletiva, constituem uma construção social que depende de um aprendizado fundado na experiência de uma trajetória social.

Percebe-se que a democracia participativa se consolidará na medida em que os cidadãos utilizarem as possibilidades participativas e através delas ampliem ainda mais o dever dos governantes em ouvir a sociedade, criar mecanismos efetivos de participação social e prestar contas de suas gestões.

Diante do exposto nesse primeiro capítulo, verifica-se que os conceitos aqui estudados são de extrema relevância para que se possa no decorrer do presente trabalho, concluir acerca da efetiva participação popular no município de Santiago/RS.

Também podendo se afirmar que democracia sem participação popular é qualquer outro conceito menos o de democracia, que muito ao contrário se torna um conceito vazio e inócuo.

Pelo visto até aqui, percebe-se que mesmo havendo dificuldades em encontrar experiências democráticas implantadas de fato, em razão dos instrumentos de participação serem tímidos e recentes em nossa sociedade, muito tem sido feito para que seja descentralizada a tomada da decisão política e para se valer da democracia participativa.

O próximo capítulo abordará os recursos de participação popular, onde preliminarmente, conceituar-se-á o que seja esse instituto, para posteriormente, adentrar-se em suas subespécies, dentre as quais merecem destaque e serão objeto de análise: o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, o Orçamento Participativo e os Conselhos Municipais.

2 POLÍTICA URBANA BRASILEIRA E RECURSOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

No presente capítulo, serão descritos os recursos de participação popular existentes no Brasil, no que se refere às políticas públicas e, em especial à política urbana.

A Constituição Federal, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (artigo 204), institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo.

Após a sua promulgação, o grande desafio passou a ser a regulamentação dos preceitos constitucionais, a fim de se efetivar a “tão sonhada” participação popular. Iniciou-se, desde então, uma intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados, no sentido de se estabelecer os mecanismos jurídicos legais necessários à gestão descentralizada das políticas públicas.

Torna-se primordial, para melhor se entender quais são os recursos de participação popular disponíveis no âmbito municipal, um estudo acerca do que se entende por política urbana, o que se passa a fazer.

2.1 Política Urbana

Oportuno referir que o Brasil passou por um forte processo de urbanização a partir de 1930. O equilíbrio entre meio rural e urbano foi quebrado, houve migrações no sentido campo-cidade que geraram graves consequências.

O que pode ser visto da obra de MUKAI (*apud* BASTOS, 1990: p. 200):

O mencionado fenômeno da industrialização, auxiliado pelo desenvolvimento dos meios de transportes, provoca violentas modificações nas antigas e equilibradas relações entre o meio rural e o meio urbano. A intensa urbanização, fenômeno conseqüente do primeiro e que significa a criação de novas áreas urbanas e intensificação do gênero urbano de vida de todas as áreas já existentes, é acontecimento típico da era que se seguia à Revolução Industrial. Da necessidade de impedir o aparecimento inevitável de inúmeros males ligados a esse crescimento desordenado, começou a surgir uma especialização nova que visa não só ordenar a cidade, mas, agora com uma preocupação de maior alcance, qual seja a de disciplinar e conseguir estabelecer técnicas de intervenção no processo de ocupação do espaço.

O processo de urbanização foi intensificado no período pós 2ª Guerra, e se fez necessário o planejamento, mas vale lembrar que o mesmo era insuficiente, quando não inexistente. Foi necessário então, um processo visando à expansão das cidades. E já na década de 60, havia críticas pela falta de normas gerais a tratar do assunto, tendo em vista que a legislação era escassa.

No final da década de 80, as legislações esparsas não eram suficientes face à realidade que se apresentava. Era clara a necessidade de o planejamento urbano ser tratado pela Constituição Federal.

Assim, a matéria foi pela primeira vez tratada na Constituição Federal de 1988. Não restando dúvidas que foi em decorrência dos problemas da urbanização desordenada que o constituinte originário trouxe ao viés constitucional, a política urbana, a qual foi disciplinada em dois artigos (182 e 183), o primeiro para as diretrizes do planejamento urbano e o segundo para garantir o usucapião urbano.¹

O desenvolvimento urbano, como o próprio texto legal conclui, tem por objetivo a implementação das funções sociais da cidade para garantir o bem-estar dos cidadãos.

1Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No Brasil, a brusca urbanização nos grandes centros elevou os problemas sociais, provocando tensões agudas, que necessitam urgentemente de soluções elaboradas a partir de um desenvolvimento urbano incluyente.

A política urbana traz repercussões econômicas, mas os impactos mais profundos estão situados predominantemente no quadro social. Esse é o entendimento também de BASTOS (1990: p. 202), para quem: “a natureza de uma cidade não pode se processada apenas na base econômica: a cidade é, antes de tudo, um resultado social”.

O constituinte originário agiu com muita propriedade ao estipular que a competência para promover o adequado crescimento da cidade pertence ao Município, pois cada localidade apresenta suas peculiaridades e as soluções se perfazem de acordo com os recursos disponíveis no caso concreto.

PINASSI (1995: p. 229) destaca que:

[...] deixando ao Município a competência de executar a política de desenvolvimento urbano, considerou, com habilidade, que só o Município tem plena capacidade e conhecimento de suas realidades. Pela imensa área, pelo grande número de municípios, seria uma tarefa inglória e mesmo impossível o Poder Público Federal querer disciplinar a vida de cada uma das suas comunas.

Assim, vieram à tona os direitos civis, políticos e sociais, que há muito estavam esquecidos, e a Carta de 1988 institucionaliza tais direitos quando impulsiona a descentralização das políticas públicas federais, repassando consideráveis responsabilidades para os municípios, imprimindo crescente importância ao poder local.

Na década de 90, foram constituídos Conselhos para contribuir com toda e qualquer espécie de política pública, com impacto social em várias áreas de atuação do poder público: saúde, educação, assistência social etc.

O processo de democratização ocorrido no estado brasileiro possibilitou um contexto político favorável às organizações e aos movimentos sociais, removendo as barreiras que os impediam de participar oficialmente dos processos institucionais. Conseguindo, assim, ocupar importantes espaços, com a participação dos cidadãos.

Além da multiplicação dos Conselhos Municipais que hoje estão presentes na maioria dos setores, ocorreram outras iniciativas como o Orçamento Participativo, forma que visa possibilitar a participação dos cidadãos na gestão dos fundos públicos, impulsionando a cidadania e a realização de empreendimentos em favor da população de baixa renda.

A necessidade de obter resultados eficazes através da participação pode ser a “porta de entrada” para a construção de uma cultura política que valorize crescentemente a democracia participativa, na medida em que o processo eduque para a cidadania e para a democracia.

A participação na construção de estratégias de desenvolvimento é decisiva, tendo em vista que os cidadãos debatem, disputam e decidem quais devem ser os formatos das políticas públicas e quais investimentos devem ser priorizados, até porque isto refletirá na melhoria da qualidade de vida da população, influenciando diretamente no desenvolvimento municipal.

Serão abordados a seguir, os recursos de participação popular na política urbana municipal, destacando-se o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores.

2.2 Estatuto da Cidade

Depois de onze anos de tramitação, o Senado aprovou o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), instrumento que passa a disciplinar, mais que o uso puro e simples da propriedade urbana, as principais diretrizes do meio ambiente artificial, fundado no equilíbrio ambiental (parágrafo único do artigo 1º) e nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade não é tão somente um novo aparato legal. Do ponto de vista histórico, significa a continuidade e a vivacidade dos conceitos existentes em torno da reforma urbana desde a década de 60 e do movimento de redemocratização como foi visto no primeiro capítulo.

Embora tenha prevalecido a roupagem do campo jurídico no último período, o conteúdo de crítica e denúncia foi mantido ao longo de todo esse tempo, inclusive agregando novos temas como foi o caso da questão ambiental, entre outras.

Os questionamentos aliados à necessidade de novos padrões urbanos vêm de uma trajetória de quase quarenta anos, iniciada pelo posicionamento dos setores técnicos combinados com as demandas e reivindicações dos movimentos populares urbanos durante toda essa trajetória.

Merecem destaque três aspectos sobre o fato da aprovação dessa legislação: primeiramente porque, embora tenha levado tanto tempo e tenha sofrido muita discussão e articulação, ela manteve pressupostos relevantes da reforma urbana; o segundo aspecto refere-se ao fato dessa legislação ter incorporado inovações significativas para a política urbana; e o terceiro fica por conta do contexto urbano vivido pelas cidades no momento em que o Estatuto é aprovado.

Para o deputado federal INÁCIO ARRUDA (2002: p. 94), relator do referido projeto na fase final de tramitação na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, a aprovação do Estatuto foi:

Fruto de um difícil e vagaroso processo de negociação entre os diversos setores que atuam no cenário urbano – movimentos populares, órgãos públicos, universidades, entidades técnico-profissionais e, também, empreendedores privados– o Estatuto da Cidade vem suprir uma inadmissível lacuna em nosso corpo de leis, qual seja, a regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição Federal, principalmente no que refere a penalidades para a retenção especulativa do solo urbano. Vem, também, prover os municípios de um conjunto importante de instrumentos para a execução da política de desenvolvimento urbano.

Explica ARRUDA (2002), em sua obra, que a razão da morosidade para a aprovação pode ser explicada pelo conteúdo da própria matéria adversa e cheia de interesses diversos presentes nas cidades, e também pelo fato de envolver, entre outros assuntos, instrumentos jurídicos de controle da especulação imobiliária.

Entretanto, o conjunto de instrumentos urbanísticos inovadores contidos no Estatuto abre uma perspectiva positiva para o planejamento urbano atual. Eles podem contribuir efetivamente para melhorar as condições de vida na cidade, na medida em que normatizam as

diversas formas de uso do solo, além de ter maior controle das iniciativas públicas e privadas sobre o urbano.

A difícil realidade vivida pelas cidades diante dos efeitos da urbanização, do déficit habitacional, dos limites da infraestrutura existente, da especulação imobiliária, do crescimento desordenado e oneroso, da degradação ambiental e demais problemas urbanos, passou a depender da ação política e executiva no cotidiano do planejamento urbano.

Assim, o objetivo do legislador foi o de tratar o meio ambiente artificial não só em decorrência do que estabelece constitucionalmente o artigo 225, na medida em que a individualização dos aspectos do meio ambiente tem puramente função didática, mas também em decorrência do que delimitam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, visando estabelecer aos operadores do direito, facilidade maior no manejo dos instrumentos jurídicos trazidos fundamentalmente pelo direito ambiental constitucional brasileiro.²

Destarte, na execução da política urbana torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata (revelada pelo artigo 225 da Constituição Federal em que se encontra uma proteção geral ao meio ambiente enquanto tutela de vida em todas as suas formas centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos artigos 182 e 183), relacionando-se diretamente com as cidades. Sendo, portanto, indispensável desvincular da execução política urbana, o conceito de direito à sadia qualidade de vida assim como o do direito à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida.

Daí restar bem posicionada a concepção de que a execução da política urbana determinada pela Lei nº 10.257/2001 deverá ser orientada em decorrência dos principais

²**Art. 1º** Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

objetivos do direito ambiental constitucional e especificamente pela realização dos valores estabelecidos pelo artigo 1º da Constituição Federal.³

As normas de ordem pública e interesse social, que passam a regular o uso da propriedade nas cidades, deixam de ter caráter única e exclusivamente individual, assumindo valores metaindividuais na medida em que o uso da propriedade, em decorrência do que determina o artigo 1º, parágrafo único do Estatuto da Cidade, passa a ser regulado em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos assim como do equilíbrio ambiental.

Diante do critério antes mencionado, a denominada propriedade urbana assume feição ambiental, ou seja, deixa de ser considerada como simplesmente imóvel localizado dentro dos limites impostos, burocraticamente, pelo legislador infraconstitucional, visando incidência de impostos na forma, superada pela doutrina no plano das Constituições anteriores, e passa a se destinar fundamentalmente à moradia, visando assegurar, a dignidade da pessoa humana.

A partir do Estatuto da Cidade, o uso da propriedade só pode ser entendido à luz do que estabelecem os incisos III e IV do artigo 1º da Constituição Federal (dignidade da pessoa humana em face da ordem jurídica do capitalismo).

A política urbana descrita no artigo 2º do Estatuto da Cidade,⁴ que procura exatamente estabelecer diretrizes gerais, tem como um de seus objetivos, ordenar o pleno

³**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁴**Art. 2º**A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

desenvolvimento das funções sociais ou da cidade fixada por determinação constitucional (artigo 182), ou seja, a política urbana descrita da Lei nº 10.257/01 estabelece como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

A plenitude apontada pela norma encontra-se satisfeita quando o efetivo respeito aos preceitos trazidos pelos artigos 5º e 6º da Constituição Federal, detalhados pelo Estatuto da Cidade são cumpridos, ou seja, a função social da cidade é cumprida quando ela proporciona a seus habitantes, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (Constituição Federal, artigo 5º, *caput*), bem como quando garante o exercício dos direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, direitos materiais constitucionais fixados pelo artigo 6º.

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Assim, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade apontado pelo artigo 2º do Estatuto exige ainda uma clara participação municipal não só em decorrência do que determina o artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal que estabelece competência aos Municípios no sentido de “promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, como em face dos incisos I e II do mesmo artigo.⁵

Não há dúvida, de que por força primeiramente da Constituição Federal, e posteriormente, por força do Estatuto da Cidade, não só o Município ganha força fundamental na ordem jurídica constitucional (vez que se identifica com a cidade), como a própria função social da cidade e, portanto do município, só será cumprida quando proporcionar aos seus habitantes uma vida com qualidade, propiciando de fato e de direito o exercício dos direitos fundamentais em estrita consonância com o que preceitua o artigo 225 da Constituição Federal.⁶

⁵**Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

⁶**Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

O Estatuto da Cidade vem, portanto, reger no campo jurídico, em face das diretrizes desenvolvidas no artigo 2º, o novo papel da vida metropolitana brasileira do século XXI hoje situada por antigo fenômeno chamado “globalização”. Resta por consequência fixada, a concepção no sentido de que a política urbana tem por objetivo, ordenar a cidade em proveito da dignidade da pessoa humana.

A competência estabelecida no artigo 3º do Estatuto⁷ merece considerações em matéria de repartição de competências legislativas, aplicando-se, em regra, em face de temas tradicionalmente observados no âmbito do direito constitucional brasileiro, o denominado princípio da predominância dos interesses, de maneira que à União cabem as matérias de

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

⁷**Art. 3º** Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos Municípios, as competências legislativas de interesse local.

Ocorre que o meio ambiente artificial, em decorrência de suas características, muitas vezes apresenta necessidades que transcendem o interesse local podendo, ocorrer, em várias situações, hipóteses a serem vislumbradas no âmbito regional ou mesmo nacional. Atento a essa situação, o legislador constituinte adotou sistema de repartição de competências, criando, para tanto, as exclusivas, as privativas com possibilidade de delegação, as concorrentes com a formação das normas gerais e as suplementares e residuais dos Estados e Municípios.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu competência legislativa sobre assuntos vinculados ao meio ambiente artificial à União, aos Estados e ao Distrito Federal, conforme dispõe o artigo 24, incisos V, VI, VII e VIII, constatando-se a existência de competência legislativa concorrente, limitando-se a União a estabelecer normas gerais (artigo 24, § 1º)⁸, hipótese direcionada no Estatuto da Cidade em decorrência do artigo 3º, inciso I.

Não se deve perder de vista que aos Municípios também é atribuída a competência legislativa suplementar, determinando o artigo 30, inciso II, competir aos mesmos

⁸**Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Dessa maneira, pode-se afirmar que à União coube a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente artificial, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, “teto” de proteção.

Com isso, oportuno estabelecer que os Estados e mesmo os Municípios jamais poderão legislar de modo a oferecer menor proteção à pessoa humana em face do meio ambiente artificial do que a União, na medida em que, conforme já estabelecido, a essa cumpre, tão-só, fixar regras gerais.

Além disso, a competência concorrente dos Estados e supletiva dos Municípios revela-se importante, porquanto aqueles e esses, em especial os últimos, encontram-se diretamente ligados aos interesses e peculiaridades de uma determinada região, estando mais aptos a efetivar a proteção ao meio ambiente artificial determinada pela Carta Magna.

O Estatuto da Cidade definiu uma série de diretrizes e instrumentos para a ação do Poder Público no planejamento urbano, no sentido de enfrentar os problemas existentes nas cidades.

Através desses instrumentos, está presente no Estatuto, o reconhecimento de que essa situação é decorrente da desigualdade social e territorial nas cidades, e que devem ser dirimidos dentro de uma nova concepção de planejamento urbano para que, de fato, se possa melhorar a qualidade de vida nas cidades. Além dos instrumentos já previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição, os quais demandavam regulamentação, também foram incorporados novos elementos inovadores na política urbana brasileira.

2.3 Plano Diretor

O Plano Diretor é um dos instrumentos de preservação dos bens ou áreas de referência urbana, previsto no artigo 182, § 1º da Constituição Federal e na Legislação Federal através da Lei nº 10.257/01, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade e se constitui em instrumento básico da política de desenvolvimento do município (artigo 40, *caput*), tratando

esse instrumento como tema central, especificando as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano (artigo 2º, incisos I a XVI e artigo 39) e traçando seu perfil técnico-jurídico (artigos 40, 41 e 42). A sua principal finalidade é a de fornecer orientação ao Poder Público e à iniciativa privada na construção dos espaços urbanos e rurais na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população.

É, portanto, uma lei municipal específica, cujo objeto é o planejamento municipal, mediante atividades e empreendimentos do Poder Público e das pessoas físicas e jurídicas, que leva em conta os anseios da população, por isso é também denominado de Plano Diretor Participativo.

Na fase que antecede sua aprovação, vereadores e representantes comunitários, através de audiências públicas e debates, discutem os problemas urbanos, objetivando a construção de uma cidade sustentável para as presentes e futuras gerações.

Anteriormente à vigência do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor era obrigatório para os municípios em que a população ultrapassasse 20 mil habitantes. Hoje, é exigido para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e cidades integrantes de áreas especiais de interesse turístico, bem como as que possuem em seus limites territoriais empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental.

Quanto ao limite temporal, o Estatuto da Cidade estabeleceu o prazo de cinco anos, que expirou em 10/10/2006, para que cada município elaborasse ou revisasse as regras de ocupação do solo, sob pena de expor os chefes dos Executivos locais a processos de improbidade administrativa, cuja pena máxima poderia ser até mesmo a perda do mandato.

Seu conteúdo deve estabelecer no mínimo a delimitação das áreas urbanas onde pode ser aplicado o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, levando em conta a infra-estrutura e demanda para a utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Estabelecendo as condições de exercício do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, das áreas onde serão permitidas a alteração de uso do solo e as operações urbanas consorciadas.⁹

⁹ Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br>>, acesso em 04/02/2012.

Muitos autores afirmam que não é fácil conceituar o que seja realmente um verdadeiro Plano Diretor, nesse sentido, VILLAÇA (1999) enfatiza que não existe um consenso entre os atores envolvidos na sua elaboração e utilização – engenheiros, urbanistas, empreendedores imobiliários, proprietários fundiários, etc. – quanto ao que seja exatamente esse instrumento.

Assim, para a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, o Plano Diretor é o instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteador a ação dos agentes públicos e privado (ABNT, 1991).

Nesse sentido, VILLAÇA (1999: p. 238) define que o Plano Diretor:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

O Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano (BRASIL, 2002: p. 40).

Assim, o Plano Diretor deve explicitar os objetivos para o desenvolvimento urbano do Município. Quando se deseja planejar algo, um elemento fundamental é poder responder à pergunta: “O que eu quero?” ou: “O que nós queremos?”. Esses objetivos não são “dados”, ou seja, não estão definidos *a priori*. Eles precisam ser discutidos democraticamente e consensuados de alguma maneira. A diversidade das cidades faz com que seja normal a existência de objetivos conflitantes e, por isso, discutir sobre os objetivos pode ajudar a encontrar soluções que contemplem mais de um ponto de vista (SABOYA: 2007).

Através do estabelecimento de princípios, diretrizes e normas, o plano deve fornecer orientações para as ações que, de alguma maneira, influenciam no desenvolvimento urbano, e essas ações podem ser desde a abertura de uma nova avenida, até a construção de uma nova residência, ou a implantação de uma estação de tratamento de esgoto, dentre muitas outras

possibilidades. No seu conjunto, definirão o desenvolvimento da cidade, portanto é necessário que elas sejam orientadas segundo uma estratégia mais ampla, para que todas possam trabalhar em conjunto na direção dos objetivos comumente acordados.

Dissertando sobre os aspectos envolvidos no Plano Diretor, cita-se AGUIAR (1996: p. 45):

No seu aspecto físico, o plano conterà normas e diretrizes sobre o parcelamento do solo, seu uso e ocupação, revitalização e preservação. No aspecto econômico, incentivará a indústria, o comércio, a implantação de serviços, aumentando a oferta de empregos e melhorando as condições econômicas da população. No aspecto social, enfrentará desafios referentes às precárias habitações da pobreza e sua moradia, oferecerá serviços de educação, saneamento básico, saúde, esporte e lazer. No aspecto institucional (administrativo), estará atento aos meios necessários à sua implementação, execução e revisão, inclusive quanto à capacitação de funcionários para esse tipo de tarefa.

O objetivo não é o de cuidar, isoladamente, de obras, como se fosse instrumento de atuação da Secretaria de Obras. O Plano Diretor há de tratar o espaço como manifestação social. Não é um plano a nível de projetos de edificação, de habitação, de transporte, de zoneamento, sem assumir sua inerente e inafastável função social. Assim, o Plano Diretor envolve aspectos físicos, econômicos, sociais e institucionais, entrelaçados entre si, não sendo um fim em si mesmo e tendo por objetivo a melhoria da qualidade de vida da população.

2.4 Orçamento Participativo

O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.¹⁰

¹⁰ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/OrcamentoParticipativo.asp>>, acesso em 04/02/2012.

A implementação do Orçamento Participativo surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando foi estimulada a participação popular na definição de políticas governamentais, por intermédio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social.

A partir da década seguinte, ou seja, dos anos de 1990, o Brasil ingressou numa era denominada por diversos doutrinadores de “participacionista”, isso porque a participação popular passou a se converter não apenas numa forma prática de exercer a política, mas em uma “utopia” ou “bandeira política”, em si mesma.

Esse sentimento ganhou força, à medida que se acentuava a crise da ditadura militar, e em que a população crescentemente se mobilizava em favor de formas mais democráticas para o país. Assim, certos movimentos sociais, especialmente ligados às pastorais sociais da Igreja Católica, defendiam a “voz e vez” do povo, os políticos considerados “progressistas” defendiam a descentralização política, para “aproximar as decisões do povo”, e quando assumiam os governos, procuravam favorecer formas descentralizadas de governo. A campanha “Diretas Já”, clamando pelo direito da população eleger o Presidente da República, expressava fundamentalmente o sentimento da população de querer estar presente à cena política.¹¹

Com a posse do primeiro presidente civil, José Sarney, ocorrida em 1985, após o Golpe Militar de 1964, houve a convocação da Constituinte, que, constituída após as eleições de 1986, incorporou ao seu regimento interno, diversos mecanismos participativos para acolher as demandas dos cidadãos e levá-las à consideração dos deputados constituintes.

O sentimento “participacionista” era suficientemente forte para mobilizar a constituição de um “Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte” além de recolher abaixo-assinados de mais de 12 milhões de pessoas a propostas apresentadas aos constituintes para incorporação à Constituição Federal, cuja conclusão deu-se em 5 de outubro de 1988. A Constituição de 1988 incorporou o direito ao exercício direto da cidadania como um dos pressupostos do Estado Brasileiro, razão pela qual são crescentes as inovações institucionais e

¹¹ PORTO ALEGRE, PREFEITURA. **Histórico do Orçamento Participativo.**

legais, tendo em vista ampliar o alcance da participação popular nas políticas públicas (*Ibidem*).

As mudanças constitucionais aliadas à vontade popular e política viabilizaram a implantação do Orçamento Participativo em Porto Alegre/RS, no ano de 1989, tendo a proposta de discussão pública do orçamento e dos recursos para investimento.

Salienta DIAS (2006: p. 72) que:

A experiência de orçamento participativo surgiu na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, na gestão de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores - PT, em 1989, como resultado da pressão de movimentos populares por participar das decisões governamentais. Desde 1986, a UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre havia participado de discussões para o planejamento do orçamento municipal, ainda sob a liderança do prefeito Alceu Collares, do PDT. Entretanto, a diferença destes processos em relação ao Orçamento Participativo, que se implantou com a gestão do Partido dos Trabalhadores, é que foi criada uma metodologia por meio da qual cada cidadão que se fizesse presente às "Plenárias Regionais" podia votar sobre quais os tipos de necessidades o governo municipal deveria atender. Esta metodologia, na sua totalização dos votos, considerava a localização do voto, atribuindo pesos maiores às regiões da cidade, em função da carência da prestação dos serviços públicos, dentre outros critérios.

Sucessivamente muitas prefeituras do cenário mundial adotaram a participação popular baseando-se no modelo de adotado por Porto Alegre/RS¹² como é o caso de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), além é claro de muitas a nível nacional, como é o caso de Belém (Pará), Santo André (São Paulo), Aracaju (Sergipe), Blumenau (Santa Catarina), Recife (Pernambuco), Olinda (Pernambuco), Belo Horizonte (Minas Gerais), Atibaia (São Paulo) e Guarulhos (São Paulo).

Posteriormente, o instituto democrático de participação popular, por se mostrar eficiente, foi tomando grandes proporções e passando a ser adotado por diversos municípios Brasil e mundo afora.

¹² Em 1996 a Conferência de Istambul, Habitat II da Organização das Nações Unidas - ONU, ou Cúpula das Cidades, reconheceu o Orçamento Participativo como "Prática Bem Sucedida de Gestão Local". O Orçamento Participativo de Porto Alegre tornou-se uma referência para o mundo. A ONU considera a experiência como uma das quarenta melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como exemplo bem-sucedido de ação conjunta entre governo e sociedade civil.

É importante afirmar ainda, que cada município aponta diferentes metodologias para a execução do Orçamento Participativo, sendo que suas assembléias costumam ser realizadas em sub-regiões municipais, bairros ou distritos, em discussões temáticas e/ou territoriais, elegendo também delegados que representarão um tema ou território nas negociações com o governo.

Os delegados são responsáveis pela formação de um Conselho anual que além de dialogar diretamente com os representantes da prefeitura sobre a viabilidade de executar as obras aprovadas nas assembléias, também irão propor reformas nas regras de funcionamento do programa e definirão as prioridades para os investimentos, de acordo com critérios técnicos de carência de serviço público em cada área do município.

Depois de considerados os votos por áreas de investimento e aplicadas as fórmulas de ponderação dos votos, em função dos critérios aprovados anteriormente, elegem-se delegados, por plenárias, para compor o Conselho do Orçamento Participativo – COP, onde se especificam as obras que podem tornar viáveis o atendimento das destinações percentuais dos recursos por áreas da política pública (educação, saúde, transporte público, saneamento, moradia, etc.) e por regiões da cidade.

Podem ser citadas como características de gestões locais bem-sucedidas dentro do orçamento participativo (SOARES, 2002: p. 69):

Visão estratégica da atuação do governo em termos políticos, administrativos e econômicos;
Redefinição das funções do Executivo municipal, de forma a priorizar o interesse público, substituindo o clientelismo por estratégias mais modernas de legitimação;
Reconhecimento da importância da promoção de uma imagem favorável da cidade e da administração; e
Uma nova concepção de democracia, que enfatiza, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com os diferentes agentes sociais (cuja composição varia de acordo com a orientação político-ideológica dos governantes e com a cultura política de cada localidade).

A ideia do orçamento participativo introduz os conceitos de parceria do poder público com a comunidade e de desenvolvimento local como condições para uma administração bem-sucedida, que combina formas de participação semidireta na gestão, pelos conselhos, com parceria da iniciativa privada, organizações não governamentais – ONGs – e organizações populares no desenvolvimento de projetos econômicos.

2.5 Conselhos Municipais

Os Conselhos Municipais ou Conselhos Gestores constituem um novo padrão de interação entre governo e sociedade, exigindo-se dos cidadãos uma atuação efetiva, por meio de processos interativos, no âmbito da gestão pública.

Esse modelo de gestão absorve em sua estrutura, vários segmentos da sociedade, passando a se constituir uma nova forma de articulação política na defesa pela democratização da gestão das políticas públicas, através da qual, sujeitos diversos interagem no processo de deliberação, gestão e controle social das políticas públicas, nas diversas áreas sociais.

Na Constituição Federal de 1988 encontram-se claros sinais da luta pela democratização da gestão pública, quando nela se garantiu, por exemplo, o princípio da gestão descentralizada e participativa.

Exemplificativamente nos artigos 204 e 227, a Constituição Federal assegura a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual e federal).

A Constituição Federal de 1988 apresenta uma nova configuração da gestão das políticas públicas, instituindo novos mecanismos nos processos de tomada de decisões, o que faz emergir um regime de ação pública descentralizada, no qual são criadas formas inovadoras de interação entre governo e sociedade, através de canais e estratégias de participação social, como se dá com os Conselhos Municipais.

É, aliás, a instituição dessas novas formas de interação que sinaliza a emergência de novos padrões de governo, baseados na gestão democrática, centrada em três eixos fundamentais, como “a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” (SANTOS JÚNIOR, 2001: p. 228).

Na década de 1990, assiste-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social etc.), com a inserção da participação da sociedade civil, via Conselhos Gestores, na sua formulação e controle. Nesse sentido, tais Conselhos passam a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de outro regime de ação pública na esfera local, caracterizados pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Os Conselhos Gestores se constituem, assim, o novo formato institucional previsto nos artigos da Constituição Federal de 1988, que estabelecem a participação em diversas áreas sociais: na saúde, como “participação da comunidade” (artigo 198, inciso II); na assistência social, como “participação da população”, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e controle em todos os níveis de governo (artigo 204, inciso II); e na educação, como “gestão democrática do ensino público” (artigo 206, inciso VI).

Surgem a partir daí, novas iniciativas de gestão democrática das políticas públicas, com a introdução de reformas institucionais que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil.

Convém, por isso, analisar esse processo de redefinição da gestão pública brasileira, com a institucionalização dos Conselhos Gestores, associados a dois mecanismos que lhes constituem condição *sine qua non*: a descentralização e a participação, tendo em vista os impactos que incidirem diretamente na configuração desse novo formato da gestão das políticas públicas. (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Mesmo que tenham sido instituídos no âmbito federal, os Conselhos passaram a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, a par da exigência do repasse de recursos da esfera federal para os estados e municípios.

Proliferaram-se, então, no país, na forma de arranjos institucionais, podendo ser temáticos, porque ligados a políticas sociais específicas (saúde, assistência social, criança e adolescente etc.) ou deliberativos, porque suas atribuições não se restringem à formulação de sugestões ou encaminhamento de demandas, mas abrangem, sobretudo, a decisão das políticas

públicas. Em comum têm a composição paritária entre governo e sociedade, pois se constituem por representantes da sociedade civil e da esfera governamental, e a autonomia em relação ao governo, apesar da vinculação a órgãos públicos (GOHN, 2001; TATAGIBA, 2002).

É claro que a simples existência desses mecanismos institucionais não significa que os mesmos estejam exercendo o seu papel de forma efetiva e contribuindo para a consolidação do novo formato da gestão descentralizada e participativa das políticas públicas. Com efeito, a análise das experiências dos Conselhos Gestores na realidade brasileira vem sendo desenvolvida por alguns estudiosos (ANDRADE, 2002; DAGNINO, 2002, GOHN, 2002, *et al*), sob a ótica do processo de democratização da gestão pública no país, tentando-se compreender como se tem configurado essas esferas institucionais enquanto possibilidades de ampliação da gestão das políticas públicas e da democratização dos processos decisórios.

DAGNINO (2002) reconhece os mecanismos institucionais de participação como esforços de controle social do Estado, visando à maior transparência e publicização das políticas públicas, e vê uma atuação efetiva, na sua formulação, de setores da sociedade civil desprovidos de outras formas de acesso a espaços de decisão. Ademais, estudos analisam os pressupostos da relação entre Estado e sociedade, na medida em que apresentam os diferentes níveis ou padrões democratizantes da sociedade brasileira, ressaltando as contradições e os diferentes resultados, de acordo com as variadas esferas de poder e a correlação das forças políticas, econômicas ou sociais.

Nos Conselhos, Estado e sociedade estão representados paritariamente, mas não acham-se livres de manipulações e divergências, caracterizados que são pela lógica da defesa dos interesses particularistas. Esse clima de tensão é mais perceptível no plano local, onde os atores sociais se relacionam mais diretamente e reconfiguram as formas e culturas políticas tradicionais, carregadas de práticas clientelísticas e patrimonialistas (GOHN, 2002).

Ocorre que a dinâmica de funcionamento dos Conselhos Gestores, a sua organização interna e a instituição de suas relações dependem, além das condições sócio-históricas, da ação interativa entre os sujeitos que o compõem, estando a efetividade de seu desempenho vinculada à correlação de forças presentes no processo de ação e interação entre os sujeitos representantes dos diversos segmentos da sociedade.

Segundo TATAGIBA (2002), a dinâmica interna desses fóruns de deliberação é marcada por relações verticalizadas, com forte viés autoritário, uma vez que há resistências das estruturas governamentais em aceitar o padrão partilhado de gestão, fazendo-o aparecer como um mecanismo dificultador do processo decisório. Como bem salienta a autora, em estudo acerca das experiências dos Conselhos Gestores no Brasil, os encontros entre Estado/sociedade nos Conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada, dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas.

Essa realidade leva a compreender que o processo de conquista dos direitos deve ir além dos mecanismos formais constituídos e definidos como fundamento do processo de materialização dos direitos regulamentados nas leis orgânicas de políticas públicas.

Essas dificuldades chamam a atenção para a insuficiência da lei na condução de processos de mudança, principalmente quando as práticas a serem transformadas são ditadas por interesses localizados no interior das estruturas de dominação da sociedade. É certo que a convivência entre novas e velhas práticas políticas compromete a implementação do projeto de democratização da gestão pública, com a reprodução de modelos que inibem os avanços na construção do novo, mas essa nova cultura política se contrapõe à tradição autoritária, que desconhece as esferas públicas, e as práticas clientelistas ou corporativas de grupos patrimonialistas, oligárquicos ou modernos/privatistas, que defendem interesses pouco coletivos. (TATAGIBA, 2002).

Percebe-se, assim, que esse modelo de gestão participativa e descentralizada no Brasil tem enfrentado grandes dificuldades, uma vez que a tradição centralizadora e autoritária que sempre marcou o Estado brasileiro impingiu, nas agências governamentais, um padrão de gestão completamente independente da sociedade e atrelado ora aos ditames da burocracia, ora aos interesses dos detentores do poder. Em face disso, é fundamental reafirmar a importância dos Conselhos Gestores como um espaço essencialmente político de surgimento, clarificação e visibilidade dos cidadãos organizados, interagindo com representantes dos poderes constituídos.

Com base na análise dos recursos de participação popular que acima foram evidenciados, enfatiza-se que por meio deles, o conceito de participação cidadã está baseado na universalização dos direitos sociais, na ampliação da cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas, a partir de um debate também público.

Assim, a participação passa a ser concebida como intervenção social planejada, posto que se dá ao longo de todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas. A característica principal é a tendência à institucionalização, entendida a partir da criação e implementação de novas estruturas de representações, compostas por pessoas eleitas diretamente pela sociedade civil e por representantes do poder público.

O sentido da participação social está, por sua vez, fundado na idéia do desenvolvimento de uma “cultura cívica”, que pressupõe comunidades atuantes, compostas de organizações autônomas da sociedade civil, imbuídas de espírito público, com relações sociais igualitárias e estruturas fincadas na confiança e na colaboração.

Trata-se, então, de compreender a participação como um processo de conquista, como um caminho para a construção da cidadania, pois, na verdade, a participação dos cidadãos no processo de gestão dos bens públicos de uma sociedade rompe com o modelo de centralização do poder, característico dos regimes autoritários.

Segundo BORDENAVE (1983), a participação assume significado especial devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo nos assuntos que interessam a todos, mas, na realidade, são decididos por poucos.

Assim, o entusiasmo pela participação popular, no entendimento do autor, vem das contribuições positivas que essa pode oferecer como facilitar o aumento da consciência crítica da população e fortalecer seu poder de reivindicação. Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, esses tendem a melhorar em qualidade e oportunidade, por isso é que a participação popular e a descentralização das decisões são os caminhos mais adequados para o enfrentamento de graves e complexos problemas.

Na perspectiva de JACOBI (1992), a participação é o instrumento de governo mais adequado à construção de um regime democrático. Ao se falar de participação dos cidadãos, deve-se, portanto, salientar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública, com uma motivação social que se exerce de forma direta, e de um método de governo baseado num certo nível de institucionalização das relações Estado-sociedade. Mas, “é necessário que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos que tornem possível uma representação ativa e representativa”, objetivando “concretizar, de forma mais direta e cotidiana, o contato entre cidadãos e instituições públicas” (JACOBI, 1992: p. 34).

Na abordagem de CUNILL (*apud* TENÓRIO, 2002: p. 72), ressaltam-se dois aspectos de grande importância nos processos participativos:

Primeiro, a estratégia que procura fazer com que o público não se esgote no estatal. A participação cidadã pode ser entendida como um meio de fortalecer a sociedade civil, implicando, inclusive, transferência para esta das decisões que até então cabiam tradicionalmente ao Estado ou à administração pública. A característica da participação cidadã assim entendida é que ela passa a ser um esforço de redefinição das fronteiras entre o público e o privado que – ao contrário do sentido usual que o discurso neoliberal lhe confere no processo de privatização – tem por finalidade uma redistribuição do poder em favor dos sujeitos sociais tradicionalmente excluídos do exercício desse poder.

Segundo, a participação cidadã relacionada com o próprio Estado, entendida como um meio de socialização da política que, enquanto tal, supõe gerar novos espaços e mecanismos de articulação do Estado com os sujeitos sociais.

Assim, a descentralização, submetendo decisões importantes à comunidade, vai além de uma opção político-administrativa, significando também um processo de mudança qualitativa na dinâmica da gestão nos planos sociocultural e territorial, e coloca como o maior desafio ao atual contexto da gestão municipal, o estabelecimento de novas regras no relacionamento entre o poder público e a população em geral.

ROFMAN (*apud* TENÓRIO, 2002) assinala que descentralizar é ampliar a base do sistema decisório, dotando de capacidade plena de gestão o poder local, para a busca de soluções. Observa que a democratização do Estado e a participação popular aparecem como referências indispensáveis para a análise avaliativa das experiências de descentralização, na medida em que constituem elementos básicos dos programas de reorganização político-administrativa.

Como já foi referido no primeiro capítulo, a democracia é um espaço criado para ceder poder, o que implica uma definição do modelo através do qual se vai governar e os seus reais espaços de participação dos cidadãos.

Considerando-se que a política social é um instrumento do Estado para a busca de soluções para a redução das desigualdades sociais e que o acesso a bens e serviços é uma das principais fontes dessas desigualdades, a definição de uma política urbana de participação popular passa a constituir um dos maiores desafios do poder público municipal.

Demarcar planos e programas que respondam às demandas crescentes das necessidades básicas e prioritárias da população de baixa renda e, ao mesmo tempo, ao necessário desenvolvimento de uma infraestrutura básica adequada são duas das preocupações atuais dos governantes que ocupam espaço nas agendas dos órgãos oficiais.

Tendo sido estudado os recursos de participação popular, abordando-se seus conceitos, definições e a relevância da institucionalização dos mesmos, parte-se nesse momento à análise da participação popular na política urbana do município de Santiago/RS, sobretudo no tangente à aplicabilidade dos mesmos, delimitando-se o lapso temporal de 2007 a 2011 para o estudo de caso.

3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTIAGO/RS

O objetivo desse derradeiro capítulo é desenvolver, com base na análise efetiva do processo de participação comunitária de segmentos da sociedade civil em Santiago/RS, algumas considerações práticas, a partir do estudo do caso, que orientem a análise da efetiva participação comunitária na política urbana municipal.

O capítulo está dividido em quatro seções: na primeira, são estabelecidos procedimentos metodológicos; na segunda, os aspectos históricos que definem a origem do município; na terceira, os recursos de participação popular municipais são evidenciados, buscando-se analisar a especificidade desta forma de ação coletiva e a definição de explicações para a compreensão de tais processos, tendo como referência empírica o Plano Diretor, o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores e os Planejamentos Estratégicos Comunitários; por fim, na quarta seção, as conclusões a que se chega com o término da pesquisa.

3.1 Procedimentos Metodológicos

Nessa seção, são descritos os procedimentos metodológicos utilizados para a realização do trabalho.

Com relação aos requisitos teóricos, os procedimentos metodológicos baseiam-se em revisão bibliográfica e documental, ou seja, estudo sistematizado desenvolvido através de pesquisa em materiais impressos como livros, revistas, monografias, teses e periódicos, bem como, em materiais de acesso eletrônico disponíveis ao público em geral, sobretudo, merece

destaque a pesquisa e a quantificação de dados constantes dos fóruns de participação comunitária dos anos de 2007, 2008 e 2011.

Realizou-se análise da legislação: Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor e em documentos pertencentes às Secretarias de Gestão e de Planejamento do Município de Santiago/RS.

Deve ainda ser mencionado que na busca por dados pertinentes à efetividade da participação popular a nível municipal, foram realizadas conversas informais com encarregados municipais pela quantificação de dados referentes ao objeto proposto, tais como os Secretários de Gestão, de Planejamento e de Obras.

Para finalizar, cabe ressaltar que as informações observadas e levantadas na doutrina sobre o objeto do trabalho complementam-se, revelando ao final, dados fundamentados, capazes de atingir as metas explanadas nos objetivos propostos, para que se pudesse chegar a um posicionamento concreto acerca da efetividade da participação popular democrática no município de Santiago/RS.

3.2 Contextualização Histórica do Município

A origem do município de Santiago/RS é irrefutavelmente jesuítica, e seu nome foi dado em homenagem ao Santo Católico São Thiago. Os jesuítas edificaram trinta e três Reduções no território do Rio Grande do Sul, e vinte e uma Capelas, sendo que a Capela de número quinze chamava-se “Capela de São Thiago”, no local do Distrito de São Xavier - chamado Durasnal de São Thiago (PORTIFÓLIO, 2011).

Foram várias as denominações dadas: “Povinho”, “Povinho do Boqueirão”, até chegar-se a Santiago, que faz parte do território missioneiro, tendo sido chão de Portugal e de Espanha, ao sabor dos tratados diplomáticos e das lutas que envolveram os dois países.

Assim, Santiago, em sua marcha evolutiva, foi “Povinho” até 26 de dezembro de 1866, quando passou a ser designada “Freguesia de São Thiago do Boqueirão”, “Vila” a 4 de janeiro de 1884, (data em que está sendo comemorado atualmente seu aniversário), e, finalmente elevada à categoria de cidade em 31 de março de 1938 (*Ibidem*).

O município encontra-se localizado na Macrorregião Sul, Mesorregião Centro Ocidental e Microrregião Santiago, possui área de 2.413,14 km², altitude de 439 m, apresentando como coordenadas geográficas: longitude: 54°31’32” e latitude: 29°09’50”.

A população total atual é a de 49.932 (quarenta e nove mil e novecentos e trinta e dois) habitantes (IBGE Censo/2000), destes 24.170 (vinte e quatro mil e cento e setenta) habitantes constituem a população masculina e 25.762 (vinte e cinco mil e setecentos e sessenta e dois) habitantes a população feminina.

Sendo ainda importante mencionar que a população urbana é constituída de 44.446 (quarenta e quatro mil quatrocentos e quarenta e seis) habitantes e a população rural de 5.486 (cinco mil e quatrocentos e oitenta e seis) habitantes.

Segundo informações do Cartório Eleitoral do Município, o total de eleitores é de 35.986 (trinta e cinco mil e novecentos e oitenta e seis), sendo 19.232 (dezenove mil e duzentos e trinta e dois) eleitores femininos e 16.754 (dezesseis mil e setecentos e cinquenta e quatro) eleitores masculinos, contando ainda com 1.320 (um mil e trezentos e vinte analfabetos) analfabetos.

Através de dados coletados no Observatório das Metrôpoles, Santiago classifica-se no tipo G – Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo – pertencem a esse grupo municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes.

Segundo o Observatório, o tipo G – Centros urbanos em espaços rurais consolidados é formado por municípios que têm a condição comum de apresentar certo grau de precariedade e pobreza, mas ainda em níveis moderados com relação aos demais tipos de municípios, sendo que, por exemplo, o Tipo H apresenta condições bem mais dramáticas. “São caracterizados em microrregiões historicamente de maior pobreza, mas apresentam situação relativamente mais positiva, sendo prioridade secundária.

Ainda pode ser destacado, com base no Observatório, que o tipo G pode ser subdividido em três subgrupos: no Norte e Nordeste, são municípios situados em regiões de ocupação consolidada em função de atividade econômica rural, mas com relativa estagnação. No Sul e Sudeste, são pequenos centros de pouco alcance regional em áreas de ocupação mais rarefeita rurais. E ainda, no Centro-Sul, municípios de renda média que vêm crescendo em receita (microrregião com alta variação do PIB), mas com população relativamente estagnada (taxa de crescimento populacional de -0,05 entre 1991 e 2000), encontrando-se cerca de 80% (oitenta por cento) do déficit habitacional, sendo relevantes dados que chamam a atenção, tais como o número de domicílios sem sanitário - em torno de 5%, abaixo da média nacional, também apresentam taxa de crescimento reduzido, e maior grau de consolidação e estagnação.

3.3 Recursos de Participação Popular em Santiago/RS

Ao se falar em município, é inevitável fazer referência a um marco da história recente do País, ou seja, ao movimento pela redemocratização na década de 1980, que resultou na Assembléia Constituinte e na elaboração da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.

SALLES (2010: p. 15) afirma que:

À época, o País se ressentia do período de um quarto de século sob o regime autoritário inaugurado no ano de 1964. Se somarmos esses anos aos oito do Estado Novo (1937-1945) e aos 41 da República Velha, a República dos “Coronéis” (1889-1930), concluiremos que no século XX tivemos poucos resultados quanto à efetivação da Democracia no Brasil.

A Constituição de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã” por Ulysses Guimarães, por ter consolidado os direitos dos cidadãos, possibilitou entre outros resultados, a restauração do federalismo com o reconhecimento dos municípios como entes federativos, ao lado da União e dos Estados.

No novo texto constitucional, o princípio da descentralização administrativa e política também incluiu os municípios, como se vê em seu artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição” (BRASIL, 1988).

Tomando-se por base o acima explicitado, pode-se afirmar que o processo de transformação do país tem início com o fortalecimento dos municípios. É nesse contexto que ganha importância o Plano Diretor, concebido como instrumento que norteará a política de desenvolvimento na esfera municipal. Faz-se necessária a participação da comunidade, de todos os atores locais, na identificação dos problemas e potencialidades do município e na definição dos rumos do seu desenvolvimento.

No ano de 2006, através da Lei nº 068/2006, foi instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento do Município de Santiago (vide anexos). Esse Plano Diretor aprovado no ano de 2006 é o que continua em vigência até a presente data, tendo sofrido pequenas modificações.

Vale lembrar que o Sistema de Planejamento e Gestão, conduzido pelo setor público, deverá garantir a necessária transparência e a participação dos cidadãos e de entidades representativas, em conformidade com parágrafo único do artigo 4º. Além disso, o artigo 6º traz princípios insculpidos no texto legal que merecem destaque:

- I** - inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes;
- II** - direito à Cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- III** - respeito às funções sociais da Cidade e à função social da propriedade, nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade;
- IV** - preservação e recuperação do ambiente natural;
- V** - participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão.

Sendo ainda importante mencionar que a teor do artigo 7º, inciso IV, do Plano Diretor constitui objetivo da política urbana, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar equânime de seus habitantes mediante: “a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento municipal”.

Por fim, ainda resta enfatizar que na Seção IV que versa sobre o plano e as ações de planejamento, precisamente no artigo 21 estão definidas as diretrizes da Política de Participação Comunitária, especificamente encontra-se em seu inciso I, o que é considerado o

mais importante instrumento de participação popular no município do Santiago/RS que é o Planejamento Estratégico Comunitário, e tem por diretrizes: coletar dados e prioridades das comunidades dos bairros para que sirvam de subsídios na elaboração de ações e projetos e, realizar reuniões com entidades e conselhos afins para discutir as temáticas e levantar ações contemplando anualmente todos os bairros da cidade.

Importante mencionar que através do Plano Diretor foi instituído o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, que é o órgão consultivo e de assessoramento do Poder Executivo, com a atribuição de analisar e propor medidas de concretização das políticas urbanas, bem como de verificar a execução das diretrizes impostas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

SALLES (2010) informa em sua obra sobre a importância da criação dos Conselhos, os quais se inscrevem no esforço pela consolidação da democracia no país, que a forma federativa possibilita a autonomia administrativa e política do município e que a administração direta e indireta local sejam constituídas de forma mais independente.

O Conselho no Município de Santiago/RS tem força deliberativa e consultiva, atuando juntamente com a comunidade, visando deliberar aspectos tanto gerais quanto específicos, tais como: avaliação do Plano Diretor, planejamento territorial (áreas disponíveis para a construção de novas casas populares, usucapião coletivo, remoção de famílias de áreas de risco etc.), debater relatórios de gestão da política urbana no município, dentre outros.

No ano de 2009, foi implementado o Sistema de Gestão da Prefeitura Municipal de Santiago, vinculando novas práticas ao serviço público municipal, que compõem o Plano Plurianual 2010-2013. Foi realizada reestruturação através das ferramentas do Planejamento Estratégico e Balanced Scorecard, capazes de fomentar a efetividade dos serviços prestados ao cidadão, principalmente no que tange à gestão eficiente dos recursos públicos.

Tal sistema de gestão, que é desenvolvido levando em consideração os instrumentos disponibilizados no Estatuto da Cidade, engloba a área financeira, os cidadãos, os processos internos, o aprendizado e o crescimento, trazendo em seu conteúdo, um pacote de ações voltadas à padronização, diagnóstico de necessidades, monitoramento contínuo e um sistema de informações para a tomada de decisão alimentada por indicadores sociais.

No sentido de serem as políticas públicas, construções participativas de uma coletividade, que visam assegurar garantias dos direitos sociais aos cidadãos que compõem uma sociedade. Incluir a sociedade no processo de tomada de decisões e consolidar os laços que unem comunidades e governantes são algumas das ações para tornar uma cidade mais eficiente.

Um ponto em que a participação popular é forte e cada vez mais crescente é no Programa Cidade Educadora, que também é criação legal abarcada pelo Plano Diretor, o qual possui oito grandes metas, sendo que a participação comunitária está elencada na meta de número seis. Através desta meta, os cidadãos são orientados a participar ativamente nas votações do Orçamento Participativo, com a finalidade de angariar, principalmente, recursos do governo estadual para a consecução das metas votadas pela população.

O Programa Cidade Educadora visa à transformação das comunidades numa contínua construção da cidadania, um dos seus objetivos é “educar para transformar”, considerando a educação como principal ferramenta de uma mudança social, sendo os professores catalisadores de uma transformação que envolve alunos e educadores, mas que não fica restrita à escola, porque toda a comunidade é envolvida.

Seguindo as premissas da gestão participativa que é a ideia central da gestão atual (2009-2012), verifica-se a importância da participação direta da comunidade através de entidades representativas.

Merece destaque o Fórum Municipal Pró-Desenvolvimento de Santiago que aconteceu de 14 a 17 de abril de 2009, coordenado pela Secretaria de Gestão, sendo que a comunidade foi chamada a definir as prioridades que foram utilizadas na formatação do Plano Plurianual 2010-2013, sendo de aproximadamente quatro mil pessoas o número de participantes.

É de ser mencionado que na mesma oportunidade, foram apresentados os projetos em andamento e os projetos contemplados no Plano de Governo Gestão 2009-2012, onde a comunidade presente dividiu-se em grupos para expor os prós, os contras, e sugerir ações para melhorar as condições gerais do município.

Ao atuar, levantando e disputando a inclusão de demandas sociais nas agendas do debate político e da ação governamental, as organizações sociais também limitam problemas sociais a serem politicamente processados. Em cada conjuntura, determinados temas e questões são percebidos e concebidos como mais significativos, viáveis e/ou pertinentes do que outros, fazendo com que sejam selecionados e priorizados em termos da busca de respostas das instituições estatais.

No município de Santiago, existem vinte e quatro bairros e oitenta por cento deles possuem presidentes, que fazem reuniões periódicas, ouvindo as reivindicações da população e trazendo as mesmas ao Poder Público; existindo ainda associações de moradores, de produtores e diversos conselhos que representam áreas específicas.

A administração pública municipal tem buscado a participação da comunidade, sendo que no ano de 2011 foram realizados dez encontros, todos no mês de agosto, com a finalidade de elaborar o Planejamento Estratégico nos Bairros (sendo todos abrangidos), para a comunidade eleger demandas prioritárias, as quais vieram a compor a Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2012.

Destacam-se dentre as prioridades escolhidas na área de infraestrutura, as seguintes metas: padronização e conservação do passeio público, recuperação do calçamento ou pavimentação asfáltica na área central e identificação do nome das ruas. Na área de trânsito e segurança foram escolhidas as demandas: estacionamento rotativo pago na área central, estacionamento e sinalização da cidade e adequar vias de mão dupla ou única.

Importante aludir quanto ao saneamento básico, no qual está sendo atendida demanda da população, que visa à implantação de uma estação de tratamento de esgoto, com concessão de uso para a Companhia Rio-Grandense de Saneamento – CORSAN – significando um investimento de cerca de R\$ 27 milhões, oriundos daquele órgão e de um fundo municipal arrecadatório de recursos.

Tem-se, portanto, que a construção de demandas coletivas é um aspecto importante na atuação das organizações da sociedade civil, não só ao nível do sistema político-administrativo municipal, mas também ao nível interno das comunidades. Nessa segunda acepção, organizações atuam na construção de demandas coletivas através da ruptura com

uma apreensão individualizada de problemas e/ou carências que são objetivamente comuns a uma parcela ou a toda comunidade.

Outro ponto que merece ser destacado, dentro da política urbana do município, é o chamamento à participação popular ser realizado através de reuniões, de jornais de circulação local, da imprensa falada (rádios locais), de encontros e articulações informais e de espaços de discussão, que, às vezes, apesar de não formalizadas, são fundamentais no sentido da construção, além de disseminação de discursos e representações que legitimam a participação, criando entre segmentos da população, uma abertura para as mensagens mobilizadoras dos agentes sociais e governamentais.

Com base no acima mencionado, pode-se concluir que a Prefeitura Municipal utiliza diversos meios possíveis de divulgação, conforme resta evidente nos Planejamentos Estratégicos Comunitários dos anos 2007, 2008 e 2011 em anexo.

Outro ponto que merece ser destacado é a inovação da participação e votação do cidadão santiaguense através do portal da Prefeitura, na internet, podendo ser observado, no relatório anexo, que 214 (duzentos e quatorze) internautas participaram da votação das ações prioritárias para consolidar o Plano Plurianual do ano de 2012.

Salienta-se que as demandas que receberam mais votos, via portal da Prefeitura foram as seguintes: a temática saúde com sessenta e seis votos, a temática cultura com sessenta votos e a temática do planejamento e infraestrutura com vinte e quatro votos.

Talvez seja por esse motivo que houve uma participação menor nas reuniões ocorridas no ano de 2011, quando comparadas aos anos anteriores: sendo que nesse ano a participação foi de 190 (cento e noventa) munícipes, no ano de 2007 de 453 (quatrocentos e cinquenta e três) munícipes e no ano de 2008 de 504 (quinhentos e quatro) munícipes.

Destaca-se como aspecto central da ação das organizações populares, o processo de construção de problemas e demandas sociais, atuando na captação das insatisfações e dos interesses da sociedade civil para os espaços institucionais nos quais se busca o seu processamento político.

No Planejamento Estratégico Comunitário do ano de 2011, inserido na Meta Municipal 06, pertencente ao Programa Cidade Educadora, no que tange à participação comunitária, foram debatidos os temas da saúde, desenvolvimento social, habitação, planejamento e infraestrutura, meio ambiente, agricultura e pecuária, indústria, comércio e turismo, educação, cultura, esporte e lazer, e geração de emprego e renda.

Na realização das reuniões foi apresentada à comunidade a situação das prioridades que haviam sido elencadas durante o Fórum anterior, bem como foi ouvida a comunidade para o fim de serem definidas as ações da administração municipal para o ano de 2012.

Em 2011, o município foi dividido em diversas regiões, sendo que vários bairros compunham as regiões, os quais foram aglutinados em razão da proximidade, para que pudessem definir suas metas prioritárias (vide anexo).

Através das listas de presença anexas, observa-se que a participação popular em determinadas regiões foi insignificante, exemplificativamente, cita-se a reunião ocorrida no salão da igreja do Bairro Belizário, que reunia os Bairros João Evangelista, Belizário e Corte Sete que reuniu apenas oito pessoas, sendo que três dessas eram da Prefeitura Municipal.

Também merece destaque a reunião ocorrida na Associação de Moradores do Bairro Santiago Pompeo, que deveria reunir a comunidade dos Bairros, Nei Pereira, Irmã Dulce, João Goulart, Jardim dos Eucaliptos, DAER e Santiago Pompeo, mas conforme lista de presença contou com a participação de apenas três pessoas, ou seja, nem mesmo os presidentes de bairro se fizeram presentes para representar os anseios de suas comunidades.

Da mesma forma, a reunião que ocorreu na Câmara Municipal de Vereadores, que abrangia o Bairro Centro, apenas dois cidadãos se fizeram presentes, e conforme a ata, que também pode ser lida na íntegra nos anexos, boa parte da reunião ocorreu na presença de apenas um deles.

Apesar de ter merecido atenção a baixa participação nas reuniões supramencionadas, não se pode deixar de registrar que para que as demandas sejam efetivas e as melhorias satisfatórias, é preciso que haja conscientização da população para que faça sua parte, participe e mude os rumos da história municipal.

Traçando-se um quadro comparativo acerca da efetiva participação popular no município, verifica-se um aumento nesta do ano de 2007 para o ano de 2008, essencialmente na votação das metas prioritárias que farão parte do orçamento anual, metas essas que já encontram previsão dentro do Plano Plurianual municipal, na qual se observa um acréscimo de 51 (cinquenta e um) munícipes participando das reuniões nos bairros e na eleição de conselheiros para a fiscalização da execução das obras e metas traçadas para o próximo exercício financeiro.

Frisa-se que esse instrumento democrático constitui segundo os gestores municipais, o mecanismo mais democrático de participação popular existente em Santiago/RS, sendo que as mais de 80% (oitenta por cento) das decisões tomadas e metas escolhidas são atendidas a cada exercício financeiro.

Contudo, pode ser observado um recuo na mesma, no que se refere a votação realizada no ano de 2011, sendo que nessa somente 190 (cento e noventa) munícipes participaram presencialmente, número que pode ter sofrido redução, em consonância com o novo mecanismo adotado, referente à participação cidadão via portal da Prefeitura Municipal na internet, pelo qual 214 (duzentos e quatorze) munícipes manifestaram suas opiniões e votaram em suas metas/demandas prioritárias.

Se somados os números da participação presencial e da participação via internet, chegar-se-á a um total de 404 (quatrocentos e quatro) munícipes participando para a elaboração dos instrumentos orçamentários vigentes no ano de 2012, mesmo assim, o número é inferior aos encontrados nos outros anos estudados (2007 e 2008).

3.6 Conclusões Acerca da Participação Popular na Política Urbana

As demandas que emergem nos espaços públicos nos quais ocorre a participação não são a mera expressão direta de uma vontade popular pré-existente, mas o resultado de um processo complexo de identificação e elaboração de algo como um problema coletivo, cuja solução deve e pode dar-se a partir do atendimento das demandas pelo Poder Público.

Contudo, é de ser evidenciado que a exclusão e a subordinação políticas, a desigualdade socioeconômica, o descrédito, o clientelismo, entre outros fatores, constituem obstáculos à intencionalidade dos agentes que buscam produzir a participação popular.

Cabe salientar que o compromisso político governamental, que sempre é fator fundamental, deve associar-se a outros aspectos no sentido de que a participação efetive-se de fato (como pode ser mencionado exemplificativamente à representação política da sociedade civil, a ampliação dos canais de participação popular, o chamamento contínuo da comunidade, bem como a demonstração de que sua participação é importante na mudança dos rumos do município), inobstante existam obstáculos para que o objetivo do governo em construir processos e espaços de participação se viabilize.

Como destaca MOURA (1989: p. 12): “[...] nem sempre os espaços abertos se tornam atrativos, seja porque não despertam interesse, seja porque existem desconfianças e resistências político-ideológicas”.

A dificuldade em construir a participação e os limites da vontade governamental em gerar adesão aos processos participativos é observada na análise de caso, quando, apesar do esforço de divulgação e mobilização dos gestores e secretários municipais, a resposta popular em termos de participação é aceitável, porém, pouco significativa.

Observa-se ainda, que há uma falta de consciência coletiva para a solução dos problemas sociais, onde, infelizmente, ainda poucos participam da formulação das demandas e da tomada de decisões, proporcionalmente apenas 1% (um por cento) dos munícipes participa das deliberações.

Assim, percebe-se a existência de um amplo conjunto de condicionamentos que tende a influir negativamente nos processos de construção de ações coletivas orientadas para a participação na gestão pública e na política urbana.

Frente aos obstáculos socialmente existentes, o ato coletivo de participar é uma construção e uma conquista dependente de uma série de fatores, dentre os quais podem ser destacados: a criação e a ampliação de canais de participação direta na gestão pública

municipal – orçamento participativo, fóruns de participação popular, etc. que visem a chamar à comunidade a participar votando em metas que serão prioridades na Lei Orçamentária Anual e, articulação político-social integrada por parte do poder público de forma a estabelecer metas/prioridades que abranjam a coletividade – que, na sua articulação, constituem maiores possibilidades à participação, na medida em que permitam a superação desses obstáculos.

Considerando-se a intervenção de indivíduos e grupos sociais em processos de participação direta na gestão pública enquanto ações coletivas, pode-se dizer que os processos de participação direta aqui considerados são somente aqueles nos quais a população intervêm direta em espaços de discussão e deliberação de determinados aspectos da gestão pública.

Observa-se que existem obstáculos, tanto de natureza objetiva, quanto de natureza subjetiva que operam como condicionamentos negativos, tendendo a dificultar e, muitas vezes, impossibilitar o desdobramento da intencionalidade em ação efetiva.

Como foi visto nos capítulos anteriores, menciona-se primeiramente, a profunda desigualdade social brasileira, acirrada nas últimas décadas por transformações em diversos aspectos das relações econômicas que tendem a afetar negativamente os setores mais despossuídos economicamente.

Na medida em que segmentos crescentes da população percebem um bloqueio de suas expectativas de melhoria de vida ou, pior ainda, identificam uma tendência de exclusão social, ao mesmo tempo que não visualizam interesse ou capacidade de uma atuação do Estado no sentido de reversão destas tendências, a alternativa da auto-exclusão política coloca-se como uma alternativa provável.

Com base na trajetória de exclusão e subordinação, constituiu-se uma experiência de não identificação com os espaços, instituições e agentes políticos, vistos como algo distante em relação aos interesses cotidianos e, mais do que isso, muitas vezes opostos àqueles. Fundadas nesta experiência, são construídas representações e discursos que instituem um senso comum no qual política é associada com enganação, interesses pessoais, corrupção, dominação, etc.

Mas, deve-se fazer o oposto, frente aos obstáculos socialmente existentes, evidenciados acima, o ato coletivo de participar deve ser encorajado, pelos presidentes de bairros, pelos gestores, pelos secretários municipais, pelo Prefeito, tendo em vista ser uma construção e uma conquista recente (ganhou força com a normatização dos Planos Diretores em 2006, em decorrência da Constituição Federal de 1988) dependente de uma série de fatores que, bem articulados, constituem maiores possibilidades à participação na medida em que permitem a superação relativa daqueles obstáculos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar bem-estar da sociedade e o interesse público.

É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que entendem ser as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade.

Isso ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral, dentre outros fatores porque a mesma faz solicitações (pedidos ou demandas) para seus representantes e estes mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como Prefeitos, Governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam as demandas da população.

A política urbana dentro deste contexto pode ser caracterizada como o conjunto de ações que devem ser promovidas pelo Poder Público, no sentido de garantir que todos os cidadãos tenham acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

O Brasil elegeu o regime democrático de direito, mediante uma democracia representativa, pela qual, as deliberações coletivas são tomadas não de modo direto pelos integrantes da sociedade, mas por representantes eleitos para esta finalidade.

Porém, tratou de institucionalizar formas de democracia participativa, a fim de que os cidadãos não apenas elessem seus representantes, mas participassem pessoalmente de decisões sobre o interesse da coletividade, visando com isso uma participação democrática mais completa, capaz de ir além do direito de votar e ser votado.

Percebe-se que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma profunda transformação na forma de pensar a cidade no Brasil, sendo que a relativa autonomia municipal e os novos instrumentos de regulação do espaço urbano dotaram os municípios de um poder até então inédito no desenvolvimento político brasileiro.

Além disso, a institucionalização dos canais de controle social, enquanto fundamentos da gestão pública municipal, aliado à descentralização do poder decisório, ampliou sobremaneira, a possibilidade da sociedade civil intervir na dinâmica das cidades em muitos aspectos relevantes.

A partir da Constituição Federal de 1988 foram criados mecanismos efetivos que trazem de participação democrática popular da sociedade civil na política urbana, como é o caso do Plano Diretor e dos Conselhos Municipais ou Gestores, institucionalizados a partir do Estatuto da Cidade.

Diante do que foi exposto, tendo por base que o propósito inicial da pesquisa era estudar a efetividade da participação da comunidade na política urbana municipal, discutindo os determinantes da democracia, da política pública, da política urbana, estudando os recursos e instrumentos de participação popular emergentes pós Carta Magna de 1988, para posteriormente fazer um estudo do caso concreto, ou seja do município de Santiago/RS.

Durante a definição da delimitação temporal do objeto aprendi a relevância da delimitação para o bom andamento do trabalho, que não se constitui numa mera escolha aleatória, mas sim numa escolha metodológica intencional que potencializa a pesquisa, definindo seu foco e o olhar do pesquisador para que se consiga desenvolver adequadamente o trabalho, dentro do limites temporais tracejados.

Assim, é importante a reflexão sobre as diferentes experiências municipais de participação popular na política urbana, como foi visto no presente trabalho. Dessa perspectiva, a pesquisa buscou analisar a participação popular no município de Santiago, especialmente, após a implementação do Plano Diretor, ocorrida no ano de 2006 e instalação do Conselho Municipal de Política Urbana, passando pelas votações do Orçamento

Participativo e pelas reuniões do Planejamento Estratégico Comunitário que envolve todos os bairros do Município.

Com base na análise desenvolvida ao longo dos capítulos, acredita-se que o problema orientador do presente estudo: “existe participação popular efetiva na gestão pública, no município de Santiago, quanto à política urbana?”, restou elucidado. Como foi visto, a atuação dos agentes, gestores, secretários, enfim todos os atores sociais envolvidos no processo democrático da participação popular é emblemática, e encontra-se condicionada pela trajetória local em suas diversas dimensões (política, econômica, cultural), a qual estabelece as possibilidades e limites à constituição e ação dos agentes voltados à construção dessa participação popular.

Hoje posso afirmar que a metodologia adotada foi adequada, tendo em vista que consegui atingir as metas explanadas tanto no objetivo geral quanto nos objetivos específicos. As conversas informais semi-estruturadas (conforme roteiro consta nos anexos) foram úteis para coletar informações acerca das questões demandadas no estudo do caso.

Por fim, a relação existente entre os níveis de participação popular, os recursos disponíveis para a efetivação dessa participação, bem como a quantificação da mesma, e até mesmo um quadro comparativo com a participação de outros anos foi realizado com êxito.

Infelizmente, como conclusão, resta evidente que ainda há pouco engajamento comunitário e envolvimento das lideranças dos moradores dos bairros pesquisados nesses canais políticos abertos à participação popular em Santiago/RS. E mais ainda: a participação nesses canais pode ser considerada pouco significativa em termos do município como um todo, como foi mencionado no terceiro capítulo, se for feita uma proporção, menos de 1% (um por cento) da população participa efetivamente das deliberações, que visam a discutir a distribuição de verbas municipais.

Inobstante aos resultados obtidos na pesquisa realizada para a confecção do presente Trabalho de Conclusão, é de ser enfatizado que inexistem democracia sem participação popular e que nosso papel como futuros gestores é de institucionalizar/fomentar/ofertar meios para que essa participação se torne diuturnamente mais efetiva, com vistas à consolidação dos ideais de democracia, cidadania e justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ARNSTEIN, Sherry. **Uma escada da participação cidadã**. In: *Revista Participe*, Porto Alegre, ano 02, n° 02, Janeiro, 2002.

ARRUDA, Inácio. **Estatuto da Cidade, uma Conquista Histórica**. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NB 13. Normas para elaboração de Plano Diretor. Rio de Janeiro, 1991.

AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

AZEVEDO, Sérgio de. **Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90**. In DINIZ, Eli (et. al.). *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: Ed. Hucitech, 1994.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. Vol. VII. São Paulo: Saraiva, 1990.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORON, Atilio. **A coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2001.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRITO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social de poder" e "participação popular"**. Rev. Trim. de Direito público – II, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

CRETELLA JR., José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2ª ed. vol. VIII. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1993.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DIAS, João Marcus Pires. **O Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo - Confrontos e Enfrentamentos no Circuito do Poder**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, 2006.

FERRARI, Celso. **Direito e Legislação Urbanística no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GOHN, Maria G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.

GRAF, Ana Cláudia Bento. **O direito à informação ambiental. Direito Ambiental em Evolução.** Curitiba: Juruá, 1998.

<http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/>. Acesso em 04/12/2011.

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=431740>. Acesso em 01/10/2011.

<http://www.pmsantiago.com.br/plano-diretor>. Acesso em 01/10/2011.

<http://web.observatoriodasmetroles.net/planosdiretores/>. Acesso em 01/10/2011.

http://web.observatoriodasmetroles.net/planosdiretores/produtos/rs/_RS_.pdf. Acesso em 01/10/2011.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o regime representativo no Brasil.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Alfa Ômega, 2009.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano.** IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites0002/publicacoes/bpsociaisbps_12ensaio2_ministerio.pdf>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32. ed. Malheiros: São Paulo: 2006.

_____. **Direito Municipal Brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização.** Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2586>>.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional.** 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes.** Tese (Doutorado). USP: São Paulo, 2006.

MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática.** São Paulo: Vértice; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2006.

PINASSI, Ayrton. **Direito Municipalista Constitucional.** São Paulo: Conan, 1995.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

Portfólio do Município de Santiago/RS – Prefeitura Municipal, 2011.

PORTO ALEGRE, PREFEITURA. **Histórico do Orçamento Participativo.**

ROCHA, Roberto. **A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil.** Revista Pós Ciências Sociais. V. 1. N° 11. São Luís/MA, 2009.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos.** 2007. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SANCHES, Osvaldo M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** Brasília: Ed. Prisma, 1997.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Marcelo Kunrath. **A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados**. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_expansao_do_orcamento.htm#_ftn1>.

SOUZA, José Arlindo e CACCIA-BAVA, Sílvio. **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e a Gestão Urbana**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. **O orçamento participativo e sua especialidade: uma agenda de pesquisa**. São Paulo: Terra Livre, n° 15, 2000.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA

(Aplicado nas conversas informais com os Secretários de Gestão, Planejamento e Obras)

1. Quais os recursos de participação popular existentes no âmbito municipal?
2. Os instrumentos utilizados são eficazes?
3. Quais os meios de divulgação destes instrumentos?
4. Como é realizado o chamamento dos munícipes para as votações e reuniões decorrentes destes instrumentos?
5. A participação da população se dá de forma organizada, através de associação de moradores, associação de produtores, clubes, sindicatos, conselhos?
6. Que resultados essa participação traz efetivamente, em termos de atendimento das demandas sociais por elas priorizadas?
7. Há dificuldades em chamar (ou trazer) à comunidade à participação, à confecção do Plano Diretor que orienta a política urbana?
8. Em sua opinião, as demandas sociais são atendidas?

9. Quais os limites e as vantagens desse tipo de participação para o desenvolvimento municipal?

10. O que entende por democracia? E, em que medida a participação popular pesa no desenvolvimento municipal?

11. Em que medida a participação da população contribui para o desenvolvimento municipal?

12. É possível avaliar quantitativamente e qualitativamente a participação popular nos rumos do desenvolvimento local?