



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Escola Politécnica
Programa de Engenharia Urbana

Andréa Alves Araújo

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA DECISÃO URBANA

Rio de Janeiro
2014



UFRJ

Andréa Alves Araújo

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA DECISÃO URBANA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientador: Prof. Camilo Michalka Jr., Dr.-Ing., Poli/UFRJ.

Rio de Janeiro
2014

Araújo, Andréa Alves.

Participação da sociedade na decisão urbana / Andréa
Alves Araújo - 2014.

166 f.:8:il, 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica,
Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2014.

Orientador: Camilo Michalka Jr.

1. Processos participativos. 2. Participação direta. 3.
Intervenção urbana. 4. Tomada de decisão.

I. Michalka Jr., Camilo. II. Universidade Federal do Rio de
Janeiro. Escola Politécnica. III. Título.



UFRJ

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA DECISÃO URBANA

Andréa A. Araújo

Orientador: Camilo Michalka Jr., Dr.-Ing., Poli/UFRJ.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Aprovada pela Banca:

Presidente: Prof. Camilo Michalka Jr., Dr.-Ing., Poli/UFRJ

Prof^a. Cláudia Ribeiro Pfeiffer, Dr. Sc., IPPUR/UFRJ

Prof. Heloi José Fernandes Moreira, Dr. Sc., Poli/UFRJ

Rio de Janeiro
2014

*À minha mãe,
Zaira,
por tudo e algo mais.*

***Agradeço pela realização de um sonho
a muito perseguido...***

*A todos que acreditam que
estudar e aprender são dádivas divinas.*

*À minha eterna professora primária,
Dona Wanda Bittar Moreira da Silva,
por me fazer acreditar e querer sempre mais.*

*Ao meu amigo, Miguel Marun,
pelas palavras de incentivo.*

*À minha colega de classe, Regina Malaguti,
pela amizade e perspicácia.*

*Ao meu mestre,
Camilo Michalka Jr., Dr. Ing.,
pela inestimável orientação.
Foi sua dedicação profissional e
seu olhar atento de pesquisador
que me impulsionaram
a ampliar horizontes e a vislumbrar
aonde este trabalho poderia chegar.*

*Aos membros da banca,
e, em especial, à mestre Cláudia Pfeiffer, Dr. Sc.,
por lapidarem o meu trabalho.*

“Uma cidade muda, não muda.”

(Frase colhida nas redes sociais e de cartazes nas ruas de São Paulo e Rio de Janeiro, junho de 2013).

RESUMO

ARAÚJO, Andréa Alves. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA DECISÃO URBANA. Rio de Janeiro, 2014. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Esta dissertação faz uma reflexão sobre a importância da participação efetiva da sociedade nas decisões urbanas, na perspectiva do desenvolvimento urbano sustentável, tomando como referência o caso alemão. A questão central da pesquisa é: até que ponto uma mudança nos padrões de participação das comunidades locais no processo de tomada de decisão legitima os processos de intervenções urbanas? O arcabouço teórico está alicerçado nas seguintes proposições: (a) nos significados e na inter-relação entre participação efetiva e intervenção urbana; (b) na análise dos instrumentos de organização, normatização e promoção da participação efetiva do cidadão nas decisões com relação às intervenções urbanas locais; e (c) na proposta de um modelo de participação efetiva do cidadão para elevar e regular a participação da sociedade brasileira nos processos de tomada de decisão urbana. Adicionalmente, por suas relações com a discussão principal do exame, a pesquisa também considera os conceitos de sistema democrático de governo, mecanismos de participação social, participação efetiva, projetos de intervenção urbana e projetos de desenvolvimento urbano sustentável. Para fins de análise, a participação efetiva do cidadão alemão nas decisões locais na Alemanha é abordada. O referencial teórico é utilizado para estabelecer as interações entre os diversos atores sociais envolvidos e a existência de possíveis lacunas entre as demandas da população local e as ações do governo. A conclusão a que se chega é a de que a participação efetiva da sociedade na decisão urbana no Brasil ainda carece de regulamentação e regularização. Nesse intento, a Legislação Alemã pode servir de inspiração; principalmente, por ser essa uma mudança fundamental para que o País chegue mais perto do ideal de democracia que é almejado no mundo todo.

Palavras-chave: Processos Participativos; Participação Direta; Intervenção Urbana; Tomada de Decisão.

ABSTRACT

ARAÚJO, Andréa Alves. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA DECISÃO URBANA. Rio de Janeiro, 2014. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

This essay is a reflection on the importance of effective civil society participation in urban decision, in view of sustainable urban development, with reference to the German case. The central research question is: to what extent a change in patterns of local community participation legitimizes the processes of urban interventions? The theoretical framework is grounded in the following propositions: (a) the meanings and interrelation between effective participation and urban interventions; (b) the analysis of the instruments of organization, standardization and promotion of active citizen participation in decisions regarding local urban interventions; and (c) the proposal of a model of direct citizen participation to raise and regulate the participation of Brazilian society in the processes of urban decision-making. Additionally, through its relations with the main discussion of the examination, the research also considers the concepts of democratic system of government, social participation mechanisms, effective participation, urban intervention projects and projects for sustainable urban development. It was approached for the purpose of analysis; the effective participation of the German citizen in local decisions in Germany is discussed. The theoretical framework was used to establish the interactions between the various actors involved and the existence of possible gaps between the demands of the local population and the government's actions. Comes to the conclusion that the effective participation of society in urban decision in Brazil still lacks regulation and regularization. In this attempt, the German legislation could inspire; mainly, for being such a fundamental change for the country comes closer to the ideal of democracy that is desired worldwide.

Keywords: Participatory processes; Direct Participation; Urban Intervention; Decision Making.

LISTA DE FLUXOGRAMAS

FLUXOGRAMA 1 - Visão Geral dos Níveis dos Processos em <i>Esslingen</i> (Alemanha).....	84
-----------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Tipos de Participação Democrática.....	41
GRÁFICO 2 - Mecanismos de Participação Social	43
GRÁFICO 3 - Escada dos Oito de Níveis de Participação Cidadã	48

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Comparativo entre Índices de Democracia Brasil e Alemanha 2013	39
QUADRO 2 – Exemplos de Legislação Urbana na Alemanha	73
QUADRO 3 - Duas Realidades (Brasil VS Alemanha).....	139
QUADRO 4 - Mecanismos de Participação Previstos na CRFB/1988.....	157

LISTA DE SIGLAS

AECID - Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

ANAP - Associação Amigos da Natureza de Alta Paulista

Anpec - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação

BauGB - Livro da Lei de Construção (*Baugesetzbuch*)

CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CNDRS - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

ConCidades - Conselho das Cidades

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

EIU - Economist Intelligence Unit

Fipe - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

GG - Grundgesetz que em português significa Lei Básica ou Lei Fundamental alemã.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IFCI - Instituto Fundação para o fortalecimento das Capacidades Institucionais

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

ISBN - *International Standard Book Number*

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LF - Lei Fundamental alemã

LOA - Lei do Orçamento Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MP - Ministério Público

MPOG - Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

NEAD - Núcleo de Educação à Distância

ONU - Organização das Nações Unidas

PEU - Programa de Engenharia Urbana

Poli - Escola Politécnica

PPA - Plano Plurianual

Prodema - Programa Regional de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente

ROG - Lei de Ordenamento Espacial (*Raumordnungsgesetz*)

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UFB - Universidade Federal da Bahia

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFPB - Universidade Federal da Paraíba

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNESP - Universidade Estadual Paulista

WCED - *World Commission on Environment and Development*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	23
1.1	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA.....	24
1.2	OBJETIVOS DO TRABALHO.....	26
1.3	METODOLOGIA E LIMITAÇÕES DA PESQUISA	26
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	27
2	PANORAMAS DA PARTICIPAÇÃO	29
2.1	A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	30
2.1.1	Um Exemplo de Ponto de Vista.....	35
2.2	TIPOS DE PARTICIPAÇÃO NAS DEMOCRACIAS.....	40
2.2.1	Mecanismos de Participação	42
2.2.2	A Participação da Sociedade Segundo as Cartas	45
2.2.3	Parâmetros da Participação	47
3	AS RELAÇÕES ENTRE PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	51
3.1	A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL	51
3.1.1	O Porquê de Participar.....	54
3.2	O QUE É DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL URBANO	57
4	A PROPOSTA: MAIS PARTICIPAÇÃO NAS DECISÕES URBANAS	59
4.1	A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO EFETIVA	60
4.1.1	A Participação da Sociedade na Legislação Urbana Brasileira	66
4.1.2	A Participação da Sociedade na Legislação Urbana Alemã	71
4.1.3	Avaliando Diferenças	75
4.2	UM OLHAR SOBRE AS INTERVENÇÕES URBANAS NO BRASIL	78
4.3	O EXEMPLO ALEMÃO	82
4.4	A UNIVERSIDADE COMO FATOR DIFERENCIAL	86
5	CONCLUSÕES	89
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
	APÊNDICE A: AS DUAS REPÚBLICAS FEDERATIVAS	137
	APÊNDICE B: INDICADORES DO ÍNDICE DE DEMOCRACIA 2013.....	141
	APÊNDICE C: MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E DIÁLOGO NA CRFB/1988.....	157
	APÊNDICE D: LEGISLAÇÃO	161

1 INTRODUÇÃO¹

Historicamente, os processos decisórios nas cidades brasileiras se caracterizam pelo predomínio de práticas políticas autoritárias e clientelistas centralizadas no poder executivo e pela representação de interesses particulares em detrimento do interesse coletivo. Tais discrepâncias permanecem, ao longo dos anos, porque existem realidades bastante distintas entre o discurso e a prática.

Pelo discurso oficial, dois ideais prevalecem: *“todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”*²; e *“todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”*³. Na prática, a realidade se configura em: *“a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto”*⁴, onde *“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular”*⁵ desde que cumpra algumas exigências, como por exemplo, se manifestar através de, *“pelo menos, cinco por cento do eleitorado”*⁶ para poder exercer a iniciativa popular de interesse específico do município, da cidade ou de bairros.

No Brasil, existem regras. Mas, também existem assimetrias entre o desejado e o realizável por um povo que desconhece seus próprios direitos e deveres garantidos por leis também ignoradas.

Neste País, as políticas e ações em prol do desenvolvimento local⁷ advêm de preceitos instituídos pela *Constituição Cidadã*⁸, regulamentados pelo Estatuto da Cidade⁹ e

¹ Este primeiro capítulo, com alterações, foi apresentado na categoria de resumo expandido, eixo temático de *Participação Popular e a Gestão Democrática*, sob o título de **A importância da participação da sociedade na decisão urbana**, no I Simpósio Nacional de Gerenciamento de Cidades, de 13 a 15 de novembro de 2013, ANAP/UNESP, Campus de Tupã, SP, Brasil; e posteriormente publicado na Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades, v. 1, n. 4. ANAP/UNESP: São Paulo, 2014. ISSN: 2318-8472. p. 20-33.

² Art. 1º, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 05 de outubro de 1988. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil [1988]**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013.)

³ Art. 5º, da CRFB/1988.

⁴ Art. 14 da CRFB/1988.

⁵ Art. 5º, LXXIII, da CRFB/1988.

⁶ Art. 29, inciso XI da CRFB/1988.

⁷ O termo “desenvolvimento local” deve ser entendido, aqui, como sendo um processo prismático de transformação da realidade local; e não, meramente, econômico.

⁸ A Carta Magna brasileira foi denominada “Cidadã” pelo então presidente da Assembleia Constituinte, o senador Ulysses Guimarães, em discurso proferido, em 27 de julho de 1988, ressaltando o caráter social do texto da Constituinte 1987/1988. (GUIMARÃES, Ulysses. A Constituição cidadã. **Discurso pronunciado pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte**, Deputado Ulysses Guimarães, na Sessão, v. 27, 1988).

⁹ O Estatuto da Cidade, isto é, a Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regula os artigos 182 e 183 da Constituição brasileira, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

aplicados às realidades locais por meio de planos diretores¹⁰ que, em conjunto com outros instrumentos e diretrizes gerais de política urbana, foram criados para garantir a efetivação dos princípios constitucionais de participação da sociedade¹¹ e de gestão democrática da cidade¹², assim como, da função social da propriedade¹³ resguardada pelos direitos civis.

Méritos à parte, o fato é que, até hoje, a efetiva aplicação dos instrumentos de gestão e governança nas políticas urbanas dos municípios brasileiros ainda apresenta distonias que acabam por perseverar problemas, ao invés de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem estar de seus habitantes. Há falhas na disseminação e na democratização dos procedimentos. Há fragilidades decorrentes da falta de normatização de práticas e de processos. Há resistência em “ouvir os apelos” de manifestações populares e em “abrir espaço” para um único indivíduo defender diretamente os direitos de uma coletividade. São debilidades que fazem com que os instrumentos legais em vigor não sejam suficientes para assegurar e expandir a participação efetiva da sociedade brasileira nos processos de tomada de decisão local. Uma realidade que, analisada holisticamente, precisa ser alterada, pois ter direito às cidades e ao desenvolvimento sustentável¹⁴ é uma função social urbana, uma função que se traduz em ter direito à habitação, saúde, saneamento, transporte, educação e a todos os demais serviços e benefícios infraestruturais para as presentes e as futuras gerações.

1.1 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Este texto se justifica na medida em que busca aprofundar o debate científico em torno de um tema, sob o enfoque da Engenharia Urbana, ainda pouco desenvolvido no País: a participação efetiva da sociedade nos processos decisórios urbanos.

¹⁰ *Plano Diretor* “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” do município (Art. 40 do Estatuto da Cidade/2001).

¹¹ Art. 5º, LXXIII, *dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*; e Art. 14, *dos Direitos Políticos* da CRFB/1988.

¹² Artigos 182 e 183 da CRFB/1988.

¹³ A função social da propriedade encontra-se expressa no Art. 1.228, §1º, e nas normas referentes à usucapião, Art. 1.238, 1.240 e 1.242 do *Novo Código Civil Brasileiro*, isto é, da Lei Federal Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. (REALE, 2002.)

¹⁴ O conceito de “desenvolvimento sustentável” utilizado aqui equivale àquele que “... satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. (WCED, 1987)

A relevância de tal assunto para a Engenharia Urbana provém do desafio lançado pelo Estatuto da Cidade¹⁵ ao incorporar a participação dos cidadãos e das entidades civis nos processos de tomada de decisão municipal, de forma a disseminar e efetivar a participação como instrumento de desenvolvimento sustentável local.

Uma vez que, a Lei Federal Nº 10.257/2001 delega aos municípios a tarefa de definir qual a função social da cidade e da propriedade urbana, esta análise/reflexão visa ensejar uma mudança nos atuais padrões de participação efetiva dos cidadãos urbanos nas decisões locais. Para tanto, tem como proposta:

- i. Refletir sobre a importância da participação efetiva da sociedade nos processos de tomada de decisão que visam o desenvolvimento sustentável local;
- ii. Disseminar conceitos e procedimentos legais de iniciativa popular¹⁶, na tomada de decisão local, de modo a fomentar a mudança de hábitos e posturas que gerem mais qualidade de vida para os cidadãos;
- iii. Realizar um estudo comparativo entre modelos, mecanismos e instrumentos de participação direta utilizados no Brasil e na Alemanha, de modo a destacar a eficácia dos mesmos;
- iv. Promover a regularização¹⁷ dos procedimentos e disseminar a regulamentação¹⁸ da participação efetiva e eficaz da sociedade como instrumento essencial para a concretização de processos de tomada de decisão;
- v. Destacar parâmetros de monitoramento e avaliação da participação da sociedade nos processos decisórios; e
- vi. Sugerir uma diretriz para a construção de um modelo de regularização de participação efetiva dos cidadãos nos processos de tomada de decisão locais (mecanismos e ferramentas que integrem a cidade à sua população).

¹⁵ O Estatuto da Cidade, isto é, a Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

¹⁶ Aqui, o termo “iniciativa popular” é utilizado como sinônimo de “participação direta”.

¹⁷ Regularização é “ato ou ação de regularizar, tornar-se regular, normal ou ordenado” (AULETE DIGITAL, 2013).

¹⁸ Regulamentação é o “conjunto de disposições legais concernentes a uma atividade, instituição, etc.” (*Ibidem*)

1.2 OBJETIVOS DO TRABALHO

Com base na teoria holística (aqui necessária para se compreender e explicar as interações sociais e espaciais envolvidas), a questão central da pesquisa é: ***a que medida uma mudança nos padrões de participação efetiva da sociedade, nos processos de tomada de decisão local, legítima e promove o desenvolvimento sustentável em um município?***

Em outras palavras, o objetivo geral deste trabalho é o de refletir sobre a importância da regularização da participação efetiva e eficaz da sociedade em processos de tomada de decisão locais que visem, principalmente, promover o desenvolvimento sustentável urbano.

1.3 METODOLOGIA E LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A presente pesquisa configura-se a partir de análises comparativas e estudos exploratórios de possibilidades e limites da participação efetiva da sociedade nos processos decisórios urbanos, inclusive, tendo esta como instrumento determinante de seu desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma revisão bibliográfica estruturada no exame de experiências, instrumentos e parâmetros praticados por duas nações na atualidade: o Brasil e a Alemanha.

O arcabouço teórico foi utilizado para estabelecer as interações entre os diversos atores sociais envolvidos no processo decisório e a existência de lacunas entre as demandas das populações locais e as ações de Governo. Esse arcabouço está alicerçado nas seguintes proposições:

- i. Nos significados e inter-relações entre participação efetiva, desenvolvimento sustentável local e processos decisórios urbanos;
- ii. Na análise de instrumentos de organização e de promoção da participação da sociedade nos processos de tomada de decisão locais; e
- iii. Na observação de parâmetros de participação da sociedade contemporânea nos processos de tomada de decisão urbana.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação encontra-se estruturada em cinco partes. O primeiro capítulo introduz o tema, apresentando o problema, a justificativa, as limitações, os objetivos, a metodologia e a estrutura da pesquisa. O segundo e o terceiro capítulos oferecem os referenciais teóricos que motivam esta reflexão. No quarto, a análise se desenvolve, permitindo um estudo do universo examinado. O quinto capítulo expõe as considerações finais. Por fim, apresenta-se a bibliografia e os apêndices que completam o corpo desta análise.

2 PANORAMAS DA PARTICIPAÇÃO

A soberania popular, sem intermediação, poderá decidir de seus destinos. Os cidadãos apresentarão propostas de lei, [...] nela terão a iniciativa congressional, e também os cidadãos poderão rejeitar projetos aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Portanto, os cidadãos propõem e vetam. Poucas Constituições no mundo democrático têm essa presença direta e atuante da sociedade na elaboração dos preceitos de império em seu ordenamento jurídico. O Brasil será, assim, uma república representativa e participativa. [...] Esta será a Constituição Cidadã. [...] Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la. Não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. Viva a Constituição de 1988! Viva a vida que ela vai defender e semear!

(ULISSES GUIMARÃES, Congresso Nacional, Brasília, DF, em sessão de 27 de julho de 1988.)

À primeira vista, consultar o dicionário para definir o termo *participação* pode parecer uma atitude trivial, com um resultado óbvio, já que o ato de participar, em sentido amplo, significa tomar parte, associar-se, intervir, compartilhar e influenciar processos. No entanto, o conceito de participação, assim como os de democracia e de cidadania, delimita sentidos historicamente ambíguos, imprecisos e conflituosos que exigem consciência política da sociedade e a certeza de que “não há democracia sem participação” (BONAVIDES *apud* DASSO JÚNIOR, 2012).

Neste momento, é imprescindível deixar claro que, embora esta dissertação defenda a importância da participação da sociedade nas decisões urbanas – tomando como referência o caso alemão –, a mesma não tem por objetivo conjecturar sobre qual o melhor tipo de democracia contemporânea nem apontar quais os possíveis motivos para a atual crise de representatividade do modelo político brasileiro ou mundial.

Esta reflexão parte da teoria defendida por Robert A. Dahl, em seu livro “*Sobre a Democracia*” (DAHL, 2001) e na sua ponderação sobre a fragilidade do sistema de participação popular (considerado em eterna construção) onde há necessidade de que se desenvolva efetivamente a institucionalização dos seus procedimentos em conjunto com a sua ampliação, de modo que possam ser viabilizados todos os canais de participação da população na tomada de decisão do Estado (DAHL, 2005, p. 67-70).

Para entender a extensão desses atos, antes de adentrar no tema da participação da sociedade nos processos de tomada de decisão urbana, algumas considerações devem ser destacadas por servirem de arcabouço teórico para este trabalho.

2.1 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Desde Rousseau (1978)¹⁹, até Dahl (2001)²⁰, – passando por Schumpeter (1961)²¹, Kelsen (1978)²², Macpherson (1978)²³, Habermas (1984)²⁴, Pateman (1992)²⁵, Demo (1996)²⁶, e Sousa Santos (2002a²⁷), entre tantos outros –, “os conceitos de democracia e de participação se entrelaçam” (UGARTE, 2004, p. 94-95). São muitas as teorias, das quais uma se destaca: a de que esses conceitos, quando combinados, permanecem como processos inacabados e em eterna evolução construtiva, como expõe Demo (1996, p. 18):

[...] participação é conquista para significar que é processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir a ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir.

Para Schier (2002, p. 75):

O direito de participação concretiza [...] o princípio democrático, manifestando-se através de regras que asseguram aos cidadãos a possibilidade de interferir e auxiliar na tomada das decisões quanto às atividades do poder público, vinculando tais decisões ao bem comum historicamente definido, contribuindo, nesta medida, com a realização do Estado Social.

Em outras palavras, a participação não é um fim em si mesmo. Ela é uma forma, uma promessa e uma estratégia utilizada para se construir à democracia efetiva, onde as aspirações e as necessidades de muitos se coadunam com valores de igualdade e de liberdade em prol de todos, como elucida Bovero (2000 *apud* UGARTE, 2004, p. 95):

¹⁹ Cf. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

²⁰ Cf. DAHL, Robert A. *In*. **Sobre a Democracia**. Brasília: UNB, 2001.

²¹ Cf. SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Fundo de Cultura, 1961.

²² Cf. KELSEN, HANS. **Pure Theory of Law**. London: Berkeley, 1978.

²³ Cf. MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

²⁴ Cf. HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

²⁵ Cf. PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

²⁶ Cf. DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções da política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1996.

²⁷ Cf. SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto: Afrontamento, 2002a.

[...] a democracia consiste em uma quota igual [...] de participação no processo político de decisão [...], esta atribuição igualitária justifica-se com base no reconhecimento, ou melhor, na pressuposição de que os juízos, as opiniões e as orientações políticas de todos os indivíduos [...] têm a mesma dignidade; por sua vez, esta pressuposição (supõe) que eventuais diferenças de classe social não influenciam na capacidade de formular juízos e de deliberar, isto é, na dignidade política dos indivíduos.

O princípio da participação democrática existe como fundamento da soberania popular²⁸ e encontra-se implícito no ordenamento constitucional de vários países, como o Brasil²⁹ e a Alemanha³⁰ (No **APÊNDICE A**, há um resumo das principais características dessas duas repúblicas federativas).

As principais vantagens do exercício da participação democrática são três: mediar conflitos, ouvir diferentes pontos de vista e propor algo de interesse comum. (DASSO JÚNIOR, 2010) De modo que, mesmo quando tal exercício não lograr total êxito de objetivos, ele estará garantindo mais autonomia e emancipação; visto que, como argumenta Demo (1996, p. 18), a participação é conquista e não, concessão:

[...] participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente. Não pode ser entendida como dádiva, porque não seria autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilar³¹ o caráter de conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço da participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro.

O conceito de democracia, outrora avaliado como inseparável do conceito de participação direta e inverso ao de representação, assumiu um novo significado e se fez mais presente no mundo atual. Agora, ele já aceita normas indicativas de quem pode e/ou por quais meios o “eleito” pode gerir, planejar, decidir e governar.

As diferenças fundamentais entre uma “participação autêntica” e uma “participação simulada” recaem sobre o fato de que as autênticas possibilitam a partilha do poder, além de condições institucionais para a criação de espaços de mobilização e articulação social, a partir de uma metodologia aberta e maleável frente às demandas e à diversidade sociocultural

²⁸ A *soberania popular* é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, Art. 1º da Lei Federal Nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta os incisos I, II e III do Art. 14 da CRFB/1988. Na Lei Maior da Alemanha (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), de 08 de outubro de 1949, explicita-se no Art. 20, §2º.

²⁹ Na CRFB/1988, Art. 5º, LXXIII, *dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*; e no Art. 14, *dos Direitos Políticos*.

³⁰ Na Lei Básica alemã (GG/1949), Art. 1, 3 e 17, *dos Direitos Fundamentais*, e no Art. 28, *a Federação e os Estados*.

³¹ *Obnubilar* é “tornar-se escuro ou obscuro” (AULETE DIGITAL, 2014).

encontrada. Enquanto que, na simulada, a metodologia é definida a priori e a participação é condicionada a objetivos preestabelecidos. (PEREIRA e SANTOS, 2008, p. 115-130)

Aqui, também cabe ressaltar que a viabilização do preceito de participação em todos os canais decisórios do Estado é essencial para a permanente institucionalização de seus procedimentos e a concernente adequação e ampliação de parcelas da população, tradicionalmente excluídas dos processos de tomada de decisão urbana.

Na busca por satisfazer a exigência de que todos os membros de uma sociedade estejam igualmente capacitados a participar e decidir sobre um futuro comum, os seguintes critérios constitucionais se destacam, segundo Dahl (2001, p. 49 e 50, grifo nosso):

- i. **participação efetiva:** todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de fazer os outros conhecerem suas opiniões;
- ii. **igualdade de voto:** todos os votos devem ser contados como iguais;
- iii. **entendimento esclarecido:** todos devem ter oportunidades iguais de aprender política e suas consequências;
- iv. **controle do programa de planejamento:** os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como, quais e quando as questões devem ser colocadas em planejamento; e
- v. **inclusão dos adultos:** todos os adultos possíveis, residentes e permanentes, devem ter plenos direitos de cidadão.

Quanto a esse direito exercido pela sociedade brasileira, o Ministério das Cidades defende a seguinte filosofia:

A base para a construção de uma política urbana, em parceria com a sociedade, está no reconhecimento [...] de que a participação na elaboração e execução das políticas é um direito dos cidadãos e de que o caminho para o enfrentamento dos problemas está diretamente vinculado à articulação e à integração de esforços e recursos nos três níveis de governo e com a população organizada. (BRASIL, 2006. p. 11)³²

Em outras palavras, aqui, entende-se o princípio da participação como sendo aquele em que os atores envolvidos participam na elaboração, idealização, implementação e avaliação de ações do Estado em tudo que diz respeito à comunidade, ao bairro e à cidade. Algo que não seja construído na reivindicação de interesses particulares, ainda que coletivos, mas na constituição de políticas que expressem o papel da sociedade civil na construção de uma esfera pública responsável, que fuja do dilema entre o estatal e o privado, onde o cidadão possa contribuir positivamente na luta pela integração social, justiça social, qualidade de vida e desenvolvimento sustentável local. Algo que se assemelhe ao descrito

³² BRASIL. Ministério das Cidades. **Um exercício de gestão democrática**. Secretaria Executiva dos Conselhos das Cidades. Brasília, DF: ConCidades, 2006.

no manual de participação (*Handbuch zur Partizipation*), disseminado pela Administração de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Berlim (BERLIN, 2012):

Toda democracia depende da participação das pessoas. Ela só pode ser viva, se o maior número de cidadãos estiver disposto a se engajar. O termo participação abrange todas as iniciativas, medidas, modelos e métodos que permitam uma atuação democrática no processo de decisão.

Até porque, a cada dia, aumenta a necessidade de se promover a interação entre os cidadãos e o Estado; de criar novos instrumentos que possam atender as demandas da sociedade de forma mais eficiente e eficaz; de dividir o poder; e de se prestigiar os cidadãos de um modo geral. Medidas necessárias para que todos se sintam parte do mesmo espaço e corresponsáveis pelo futuro coletivo.

Se a democracia é o regime em que todos têm voz, então todos devem estar preparados para se pronunciar. No entanto, atualmente, quantos cidadãos participam das decisões de governo? Por que há decisões “importantes” que não podem ser tomadas pela cidadania? Como justificar que alguma decisão importante deva ser tomada exclusivamente por um agente público ou por um técnico? Seguramente, um técnico pode e deve ser consultado, mas a decisão deve ser sempre da cidadania. Cabe, então, questionar: ***quais são as formas existentes de participação efetiva na gestão pública brasileira?***

Não cabe, aqui, desenvolver em profundidade um debate acerca de tendências contemporâneas da democracia brasileira, principalmente sobre o ângulo da crise representativa mundial. Entretanto, é interessante enfatizar a importância atualmente dada à divisão de poderes entre povo e Estado, representantes e representados e aos seus processos de tomada de decisão. Tal distinção apenas ressalta que, no Brasil, consagra-se uma tendência: a de dar a um órgão delegado do povo soberano o poder de impedir, arbitrariamente, que este manifeste a sua vontade política, isto é, a sua liberdade.

Não obstante, teóricos da democracia representativa (SCHUMPETER, 1961; SARTORI, 1994; BOBBIO, 2004; etc.) descrevem a participação direta como sendo apenas um método de escolha para o voto nas eleições – isto é, um procedimento de seleção de representantes legitimados pelas eleições – e defendam que a principal salvaguarda contra a instabilidade política é a participação de um grupo minoritário, ao invés da “participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política” (PATEMAN, 1992, p. 138 e 139) o mundo vem descobrindo que a requerida representatividade talvez não seja capaz de

equilibrar o jogo de forças da esfera pública. Hoje, em meio às crises que assolam o mundo, há necessidade de se politizar a sociedade.

Além do exposto, cumpre distinguir as formas de representação conforme o entendimento de Max Weber (1964 *apud* FERREIRA, 2007) quanto ao grau de separação entre representantes e representados, ou seja, entre apropriadas, livres e instruídas:

- i. **representação apropriada (*approprierte Repräsentation*):** é a forma onde os representantes e os representados têm a ligação com o maior fator de separação, isso porque os seus representantes não são escolhidos, designados ou controlados diretamente pelos representados, mas apenas interpretam o interesse e a vontade dos representados. Nela, os representantes usufruem de todos os poderes decisórios. Ex.: associações de dominação patriarcal e carismática, caciques, chefes dos clãs etc.;
- ii. **representação livre ou vinculada (*freie Repräsentation*):** é característica dos sistemas parlamentares, onde os representados têm ténue ligação direta com os representantes, mas seu controle é sujeitado ou limitado. Nela, a liberdade dos representantes é inversamente proporcional ao grau de escolha ou controle dos representados. Ou seja, refere-se à representação limitada por um mandato imperativo com direito à revogação e relacionado ao assentimento dos representados. Ex.: as comunas francesas, onde o grau de escolha do sistema eleitoral e controle exercido pelos representados são limitados, sobretudo em termos temporais.
- iii. **representação instruída (*gebundene Repräsentation*):** é aquela onde os representados têm as rédias do comando. Nela, os representados usufruem de diferentes mecanismos de representação direta, como eleições frequentes, a revogabilidade de mandatos etc, de forma a exercer o poder de decisão. Ex.: o orçamento participativo brasileiro, onde o representante eleito não tem vínculo prévio com a uma instrução, apenas convicções e conduta.

Fica claro, portanto, que a democracia participativa não se confunde com a democracia representativa, embora possa coexistir perfeitamente com ela.

2.1.1 Um Exemplo de Ponto de Vista

Hoje, espalhados pelos dois hemisférios terrestres, há vários tipos de governos democráticos que variam em diferentes graus de democracia, em meio aos mais variados níveis de liberdade e igualdade assegurados pelo Estado. Esses diferentes governos apresentam profundas variações em termos históricos, estruturais, culturais, respeito às leis e normas, escalas de gestão, planejamento, graus de institucionalização, níveis de poder de decisão, coeficientes de confiança etc. Todavia, ao longo do tempo, uma propriedade em comum os intitula “democráticos”: **o princípio elementar da participação.**

Para Dahl (2001), ao se discutir o conceito de democracia, antes se deve distinguir entre ideias e realidades, assim como, também se deve entender como as realidades e as metas ou ideias democráticas estão ligados entre si, para se evitar possíveis confusões, pois, em todos os países democráticos, ainda existe uma grande lacuna entre a democracia real e a democracia ideal. Ou seja,

Quando se discute a democracia, talvez nada proporcione confusão maior do que o simples fato de democracia referir-se ao mesmo tempo a um ideal e a uma realidade. (DAHL, 2001, p.37)

Mas, então, como distinguir a realidade de um sonho? Ou melhor, como alcançar um ideal e compará-lo aos de outros povos? Segundo Dahl (2001, p. 98-99) para se determinarem, de forma razoável, quais são as instituições políticas necessárias a uma moderna democracia de grande escala ou “democracia poliárquica”, quatro questões devem ser abordadas:

- i. Poderíamos examinar a história dos países que, pelo menos em parte, mudaram suas instituições políticas em resposta às exigências de inclusão popular mais ampla e participação efetiva no governo e na vida política. [...] Que instituições políticas buscavam esses países e quais eram realmente adotadas neles? [...]*
- ii. [...] Poderíamos também examinar os países cujos governos são considerados democráticos pela maioria de seus habitantes, por muitas pessoas em outros países, por estudiosos, por jornalistas, etc.; [...]*
- iii. [...], poderíamos refletir sobre um determinado país ou grupo de países talvez um país hipotético, para imaginarmos da maneira mais realista possível que instituições seriam necessárias para atingir os objetivos democráticos num grau razoável.*
- iv. Poderíamos fazer uma experiência mental, refletindo atentamente sobre as possibilidades, as tendências, as limitações e as experiências humanas, para criar um conjunto das instituições políticas necessárias a uma democracia em grande escala viável que, dentro das limitações das humanas, possamos atingir.*

O que em outras palavras significa que uma democracia poliárquica exige (DAHL, 2001, p. 99-100; grifo nosso):

- i. **Funcionários/representantes eleitos.** O controle das decisões do governo sobre a política e investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos;
- ii. **Eleições livres, justas e frequentes.** Funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum;
- iii. **Liberdade de expressão.** Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente;
- iv. **Fontes de informação diversificadas.** Os cidadãos tem o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins;
- v. **Autonomia para as associações.** Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também, partidos políticos e grupos de interesses; e
- vi. **Cidadania inclusiva.** A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos estão: o direito de votar na escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala.

Mas, Dahl adverte que uma democracia poliárquica é um modelo de governo democrático em grande escala, isto é, para países ou estados-nação, e não para unidades menores. Ou seja, as instituições políticas rigorosamente exigidas para um governo democrático dependem do tamanho da unidade. (DAHL, 2001, p. 105-106) Isso ocorre porque o tamanho, o número de pessoas e a extensão de seu território se desdobram em consequências para a determinação da forma de qualquer democracia estabelecida com base nos cinco critérios constitucionais mencionados anteriormente: participação efetiva; igualdade de voto, entendimento esclarecido; controle do planejamento; e plena inclusão. (ver p. 33).

Um país que não atenda a esses cinco critérios, não estará suficientemente democratizado. No entanto, os mesmos podem ajudar a criar estratégias para se atingir níveis mais altos de democracia, estabelecer níveis mínimos ou traçar metas para se realizar uma transição completa para uma democracia contemporânea, poliárquica ou representativa moderna, na concepção de Dahl (2005).

Para facilitar o entendimento do fato de que “não importa o que afirmem líderes e propagandistas, um país será uma democracia apenas se possuir todas as instituições políticas necessárias à democracia” (DAHL, 2001, p. 116), e de que, hoje, existem diferentes variedades de democracia espalhadas pelo mundo, a seguir, exemplifica-se um ponto de vista sobre as democracias contemporâneas.

Segundo estudos da *The Economist Intelligence Unit (EIU)* – empresa inglesa do Grupo *The Economist* que presta serviços de previsão e aconselhamento por meio de pesquisas e análises de gestão, risco, economia etc. –, existe uma estreita correlação entre taxas de participação e índices de democracia. Tal afirmativa decorre de diagnósticos onde a legitimidade democrática está diretamente ligada, com poucas exceções, a elevadas taxas de participação da sociedade nas decisões em prol da coletividade. Ou seja, países que possuem democracias desenvolvidas e consolidadas, costumam possuir altas taxas de participação (geralmente acima de 70%) em comparação com as demais democracias estabelecidas.

Hoje, não obstante quase a metade dos países do mundo se autodenomine democracia, para o índice da *The Economist Intelligence Unit 2013*, o número de "democracias plenas" é baixo, detectado em apenas 25 dos 167 países pesquisados. Ademais, 54 países são classificados como "democracias frágeis ou imperfeitas", 36 como "regimes híbridos" e 52 como autoritários. A metodologia utilizada pelo grupo baseia-se na mensuração de 60 indicadores (Ver **APÊNDICE B**), em escalas de zero a dez, agrupados em cinco categorias que são: o processo eleitoral e pluralismo; as liberdades civis; o funcionamento do governo; a participação política; e a cultura política.

O *Índice de Democracia 2013 (Democracy Index 2013³³)* é a sexta edição do índice elaborado pela *The Economist Intelligence Unit*, que vem sendo publicado pela *The Economist* desde 2007. Ele fornece um instantâneo do estado da democracia, em todo o mundo, no final de 2013, tendo por base os níveis alcançados em cinco critérios. Eles classificam 167 países em um dos quatro tipos de regimes: "democracias plenas" (pontuando de 10 a 8), "democracias imperfeitas" (abaixo de 8 até 6), "democracias ou regimes híbridos" (entre abaixo de 6 até 4) e "regimes autoritários" (considerados

³³ O Índice de Democracia 2013 (*Democracy Index 2013*) está disponível para consulta em: http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy0814. Acesso em: 19 jul. 2014.

ditatoriais, que pontuam abaixo de 4). A classificação elaborada pela *The Economist Intelligence Unit* permite reconhecer quatro tipos de democracia qualificados como a seguir:

- i. **democracias plenas** são aquelas em que a sua população exerce e respeita as liberdades fundamentais e civis, além de apoiar a cultura política favorável para o florescimento da democracia. Nelas, o funcionamento do governo é satisfatório e a imprensa é independente e diversificada. Há um eficaz sistema de freios e contrapesos. O judiciário é independente, assim como, o cumprimento das decisões judiciais.
- ii. **democracias frágeis ou imperfeitas** ocorrem em países que possuem eleições livres e justas, mas onde também há problemas (tais como infrações à liberdade de imprensa), embora as liberdades básicas sejam respeitadas. Nestas, existem deficiências significativas em outros aspectos da democracia, incluindo problemas de governança, uma cultura política subdesenvolvida e **baixos níveis de participação política**.
- iii. **regimes híbridos** ocorrem eleições com irregularidades substanciais que, muitas vezes, as impedem de serem livres e justas. Nestes, a pressão do governo sobre candidatos e partidos de oposição pode ser comum. Há também deficiências graves mais recorrentes que nas democracias frágeis, quanto aos níveis de cultura política, funcionamento do governo e participação política. Em regimes híbridos, a corrupção tende a ser generalizada e o estado de direito e a sociedade civil são fracos. Não há forte assédio/pressão sobre a imprensa, mas o judiciário não é independente.
- iv. **regimes autoritários** são aqueles onde o pluralismo político inexistente ou é fortemente limitado. Muitos países nesta categoria são ditaduras definitivas. Podem existir algumas instituições formais da democracia, mas essas têm pouca substância. As eleições, caso venham a ocorrer, não são livres nem justas. Há desrespeito, abusos e violações às liberdades civis. A imprensa é tipicamente estatal ou controlada por grupos ligados ao Governo. Há repressão às críticas governamentais e censura generalizada. Não há nenhum sistema judicial independente.

No *ranking* de 2013, a Noruega marcou um total de 9,93 pontos, numa escala de zero a dez, classificando-se com o maior resultado entre as “democracias plenas”, enquanto a Coreia do Norte, com 1,08, alcançou a menor nota entre os “regimes autoritários”. Entre as “plenas”, a Alemanha se classificou no 15º lugar, com 8,31 pontos. Bem mais abaixo, no 44º lugar, está o Brasil, classificado como “democracia frágil ou imperfeita”, com 7,12 pontos. (Ver **QUADRO 2** – Comparativo entre Índices de Democracia Brasil e Alemanha 2013)

Desta feita, as diferenças entre os dois países se concentram em dois critérios: participação política e cultura política. Critérios que avaliam o exercício do poder de *quem* governa e de *como* se governa.

RANK	PONTUAÇÃO GERAL	PAÍS	PROCESSO ELEITORAL E PLURALISMO	FUNCIONAMENTO DO GOVERNO	PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	CULTURA POLITICA	LIBERDADES CIVIS
Democracias Plenas							
1º	9,93	Noruega	10,00	9,64	10,00	10,00	10,00
⇕							
15º	8,31	Alemanha	9,58	7,50	7,22	8,13	9,12
⇕							
Democracias Frágeis ou Imperfeitas							
44º	7,12	Brasil	9,58	7,50	5,00	4,38	9,12
⇕							
Regimes Híbridos até Regimes Autoritários							
167º	1,08	Coreia do Norte	0,00	2,50	1,67	1,25	0,00

QUADRO 1 - Comparativo entre Índices de Democracia Brasil e Alemanha 2013

Fonte: Elaboração Própria (EIU/2013)

Observa-se, no **QUADRO 1**, que o Brasil recebeu a nota “5,0” no critério “participação política”. Ou seja, uma nota que se fosse tomada como parâmetro para avaliar a democracia brasileira, denotaria que o Brasil tem uma democracia híbrida.

A baixa participação da população brasileira nos processos decisórios está, portanto, caracterizada.

Demo (1996, p. 120), na clássica obra *Participação é conquista*³⁴, defende a teoria de que a democracia, em suas diferentes concepções e experiências, não pode prescindir da participação, chegando, inclusive, a vislumbrar a participação como sendo um “sinônimo” de democracia.

³⁴ Cf. DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções da política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1996.

Não obstante à variedade de teorias existentes sobre democracia e participação, usualmente, argumenta-se que o significado básico de “democracia” equivale a “governo do povo”. No entanto, mais de que um sistema de governo, a democracia é um meio de realização para diferentes seguimentos de uma sociedade; ou seja:

A democracia garante a seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não concedem e não podem conceder. [...] A democracia não é apenas um processo de governar. [...] a democracia também é inerentemente um sistema de direitos. (DAHL, 2001, p. 61-62)

Segundo Ugarte, “pensar a democracia sem reservar à participação um papel central é uma contradição” (UGARTE, 2004 *apud* COELHO e NOBRE, 2004). Até porque, os pressupostos básicos de qualquer processo democrático são: o direito de participação, o direito de igualdade e o direito de liberdade. (UGARTE, 2004, p. 102)

Com base no que foi dito, fica evidenciado que o tema deste trabalho, isto é, o debate sobre a participação efetiva do cidadão nos processos decisórios urbanos permanece presente nos argumentos dos que pensam no processo democrático.

2.2 TIPOS DE PARTICIPAÇÃO NAS DEMOCRACIAS

Atualmente, embora o conceito de participação democrática transmita uma ideia elementar de interação direta entre governantes e governados, os governos democráticos — devido à propagação do termo democracia na qualidade de virtual indicativo legitimador de regime governamental, ainda que sob os mais variados sofismas — asseveram que *todo o poder emana do povo e que esse o exerce de forma direta, indireta ou semidiretamente*. (FRIEDE, 1998)

A partir do exposto, a efetiva participação democrática pode ser classificada em três tipos: participação direta; indireta; e semidireta (conforme exposto no **GRÁFICO 1**: Tipos de Participação Democrática).

Participação direta é aquela em que o povo, em sua totalidade, toma as decisões, as executa e, a um só tempo, controla e fiscaliza as deliberações pactuadas (LOEWENSTEIN, 1983). Ou seja, esse tipo de participação abarca a ação direta dos cidadãos, sem intermediação, nas várias instâncias de decisão.

A participação semidireta é aquela que agrega representantes e representados em um único sistema que intermedeia mecanismos de participação direta e indireta, de modo a permitir que a sociedade civil influencie e ratifique as decisões tomadas em seu nome.

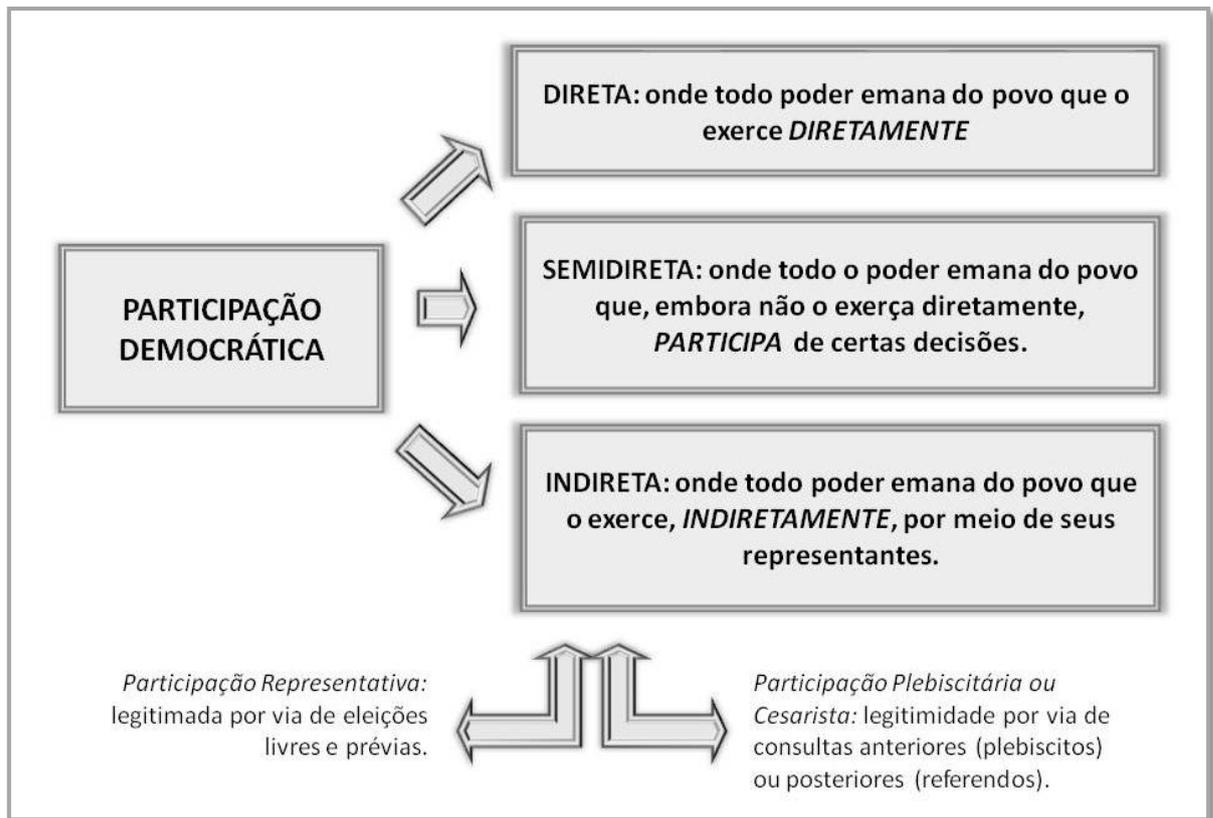


GRÁFICO 1 - Tipos de Participação Democrática.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

A participação indireta ou representativa, por outro lado, compreende todas as manifestações do cidadão junto ao sistema de governo, desde os atos eleitorais até as ações que visam definir orientações políticas dos órgãos de poder ou de controlá-los por meio de mecanismos de intermediação.

Pela participação indireta, o povo governa por intermédio de representantes eleitos previamente, que tomam em seu nome e interesse as decisões (participação representativa), decidem sem ou com consulta aos representados, antes (por meio de plebiscito) ou depois (por meio de referendo) da tomada de decisão (dita como participação plebiscitária ou cesarista).

Para Freide (1998, p. 61-68), a democracia plebiscitária ou cesarista confere o poder a um homem que, em geral, consulta o povo diretamente sobre importância capital. Esse modelo foi posto em prática por Napoleão I, Napoleão III e por Hitler, entre outros.

No entanto, a participação indireta ou representativa não deve ser interpretada como uma mera relação de identidade ou de substituição. Muito pelo contrário, se trata de um processo que envolve uma relação mediada de eleitores entre si e o Estado. Ou seja, a legitimidade da representação democrática não pode ser entendida como um “cheque em branco” da sociedade civil para que os seus representantes atuem sem constrangimento, ou com base apenas em uma possível prestação de contas perante as eleições. (FLEURY, 2006, p. 96.)

2.2.1 Mecanismos de Participação

Numa democracia participativa, três tipos de mecanismos coexistem harmonicamente: os diretos; os indiretos; e os semidiretos (**GRÁFICO 2**). A disponibilidade e o bom entendimento entre essas formas de atuação do cidadão permitem e impulsionam a consolidação do princípio participativo. Um princípio que, agregado ao consequente equilíbrio dos três poderes do Governo – entre executivo, legislativo e judiciário –, limita os seus excessos e possibilita a expansão da ação do cidadão, ao conceder-lhe o direito de conhecer, questionar, opinar, fiscalizar e decidir sobre as prioridades e os atos do Estado.

A existência de diversos canais e mecanismos que permitem a participação da sociedade nos processos decisórios, embora seja um requisito fundamental para uma governança democrática, não necessariamente induz a uma maior qualidade na participação. Cada um dos espaços ou mecanismos de participação existentes podem se configurar de maneiras muito heterogêneas e variar de forma significativa de acordo com diferentes contextos. Todavia, observar-se a importância de descrevê-los e defini-los de modo a criar uma base de entendimento comum sobre seus formatos e características constitutivas. (Ver **APÊNDICE C**)

A democracia participativa, embora não prescindida das instituições representativas, como já mencionado, caracteriza-se pela intervenção popular no planejamento, na deliberação, no exercício ou na fiscalização da atuação governamental, ou

ainda, na formação da vontade inerente à elaboração de leis do Estado, por meio de canais de participação.

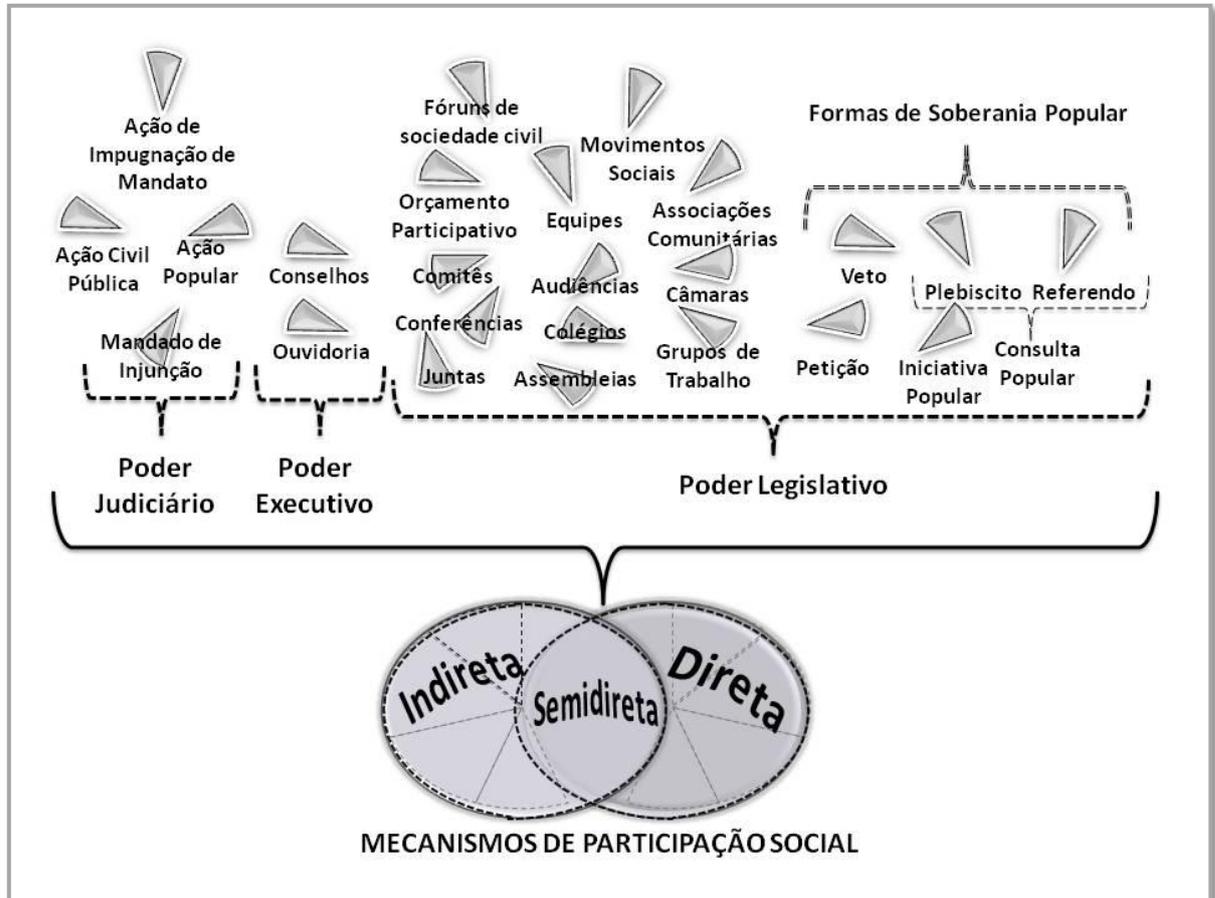


GRÁFICO 2 - Mecanismos de Participação Social

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Os principais alicerces da democracia são soberania, liberdade e participação popular. Isso descende do princípio democrático que impõe o respeito à soberania popular na medida em que garante a participação de todos e de cada um dos cidadãos, particularmente, na vida política do país. Tudo sem se esquecer de que o “poder em público” definido por Bobbio (2000, p. 386) como “[...] *expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras[...]*”, por si só não basta para dar ao povo o direito de escolher. É imperativo que lhe seja dado o direito e as condições para exercê-lo. Principalmente, porque a democracia pressupõe, além das possibilidades formais de participação, a existência real e material das mesmas. Ela implica em normas e diretrizes fundamentais que sejam respeitadas e seguidas por todos, governantes e

governados. Ela não pode prescindir de ordenamento formal, respeitando a Lei Fundamental, isto é, a Constituição.

No Brasil, as diretrizes constitucionais de participação da sociedade na tomada de decisão governamental foram efetivadas a partir de 1988, por meio da concepção e implementação de mecanismos institucionais de participação (conselhos de políticas públicas, conferências, orçamentos participativos etc.) que buscam operacionalizar princípios da democracia participativa consagrados na CRFB/1988. (Outros mecanismos de participação e diálogo encontram-se no **APÊNDICE C.**)

Por força das pressões de setores organizados da sociedade civil (MICHILLES *et al.*, 1989), alguns canais e instrumentos de participação popular foram introduzidos na Carta brasileira de 1988, dentre os quais se destacam o plebiscito (Art. 14, inciso I), o referendo (Art. 14, inciso II), a iniciativa popular de leis (Art. 14, inciso III), a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (Art. 29, inciso XII), a exibição anual das contas municipais (Art. 31, § 3º), a reclamação relativa à prestação de serviços públicos (Art. 37, § 3º), a denúncia aos Tribunais de contas (Art. 74, § 2º), a provocação do inquérito civil (Art. 129, § 1º) e os conselhos gestores de políticas sociais (Art. 194, inciso VII; Art. 198, inciso III; Art. 204, inciso II; e Art. 205, *caput*).

Infelizmente, muitos dos instrumentos constitucionais brasileiros aqui citados, até hoje, ainda não se transformaram em mecanismos de efetiva atuação popular. Mas, destaca-se que se o desejo for por se aproximar de um modelo idealizado de democracia, o caminho mais curto para se atenuar as deficiências do atual sistema partidário brasileiro e garantir o exercício da soberania popular é da incorporação de mais mecanismos de participação efetiva, sem trazer riscos à estabilidade do governo, a fim de que o povo, em situações de relevante interesse público, possa participar mais direta e eficazmente da decisão política, bem como fiscalizar a atuação de seus representantes. (AUAD *et al.*, 2004, p. 291-323)

É fato que cada um dos mecanismos de participação existentes pode variar de forma significativa sob diferentes contextos. Mas, a importância de difundir-los para depois conceber uma base de comparação entre seus formatos e características, urge.

2.2.2 A Participação da Sociedade Segundo as Cartas

A Constituição Brasileira (CRFB/1988) e a Lei Básica alemã (*Grundgesetz* ou *GG/1949*) acolhem os postulados da democracia representativa e participativa onde predominam, como pressuposto da democracia: a existência de um processo dinâmico, com a existência de uma sociedade aberta e ativa que, no decorrer desse processo, vai oferecendo aos cidadãos possibilidades de desenvolvimento integral; a liberdade de participação crítica no sistema político; e condições de igualdade econômica, política e social. (SAULE JÚNIOR, 1998, p. 20-43) A sua legitimidade, confirma Bonavides (2002, p. 138 e 139), pode se definida como:

A legitimidade de um poder constituinte assentado sobre a vontade dos governados e tendo por base o princípio democrático da participação apresenta uma extensão tanto horizontal como vertical, que permite estabelecer a força e a intensidade com que ele escora e ampara o exercício da autoridade.

A Lei Básica Alemã (*Grundgesetz* ou Lei Fundamental alemã), apesar de não utilizar o termo participação popular (*Beteiligung der Bevölkerung*) em seu ordenamento, fala em democracia representativa e democracia direta. Logo, a participação da população é própria do Estado Democrático de Direito alemão e é decorrência natural desse modelo de Estado, que consagra ainda, implícita ou explicitamente, outras previsões de participação efetiva em diversos setores da vida pública. Não bastasse isso, a previsão foi inserida no seu Capítulo 1º, *Dos Princípios Fundamentais*, não deixando nenhuma dúvida sobre a pretensão do constituinte originária.

O Art. 1º, parágrafo único da CRFB/1988 assegura que “**todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]**”. Mas, não há previsão constitucional de participação individual ou efetiva do cidadão nos processos decisórios brasileiros.

O Art. 20, § 2º da GG/1949 assegura que “**todo o poder estatal emana do povo**” e que o mesmo “**é exercido pelo povo por meio de eleições e votações e através de órgãos especiais dos poderes legislativo, executivo e judiciário**”. Ou seja, por meio de referendos, plebiscitos, eleições e órgãos governamentais, assim como no Brasil.

Na Alemanha, os membros dos conselhos estatais são eleitos pelo povo. E, no Brasil, os membros dos conselhos de políticas públicas, câmaras, assembleias etc. são indicados ou eleitos pelo Governo.

A Lei Básica alemã (GG/1949) deixa claro que a iniciativa legislativa será exercida somente por membros do Governo Federal, *Bundestag* e do *Bundesrat*. Já a CRFB/1988, que se autodenomina “cidadã”, determina que a dita iniciativa popular de lei para ser apresentada à Câmara dos Deputados, necessita ser subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos, por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitos de cada um deles.

A Lei Maior Alemã concede a qualquer pessoa, seja ela um cidadão alemão ou não, o direito de interpelar o Estado por meio de petição e, conseqüentemente, de participar e de fortalecer o sistema de governo alemão. No entanto, a Carta Brasileira concebe o direito de petição como sendo um ***direito de defesa*** a toda pessoa e, não, necessariamente, de participação. Até porque, a petição na Alemanha é um instrumento de participação direta e efetiva, que pode ser individual. Ao contrário do direito de peticionar brasileiro, que pode ser até individual, mas que necessita da interferência do Ministério Público (MP).

Ao se fazer uma análise crítica, no Brasil, os métodos desenhados para obter a opinião dos cidadãos (ouvidorias, reclamações, sugestões, pesquisas de satisfação, pesquisa de avaliação, portais interativos etc.) excluem a interação e o debate e, portanto, não podem ser considerados elementos de participação cidadã, embora contribuam para a qualidade da democracia.

Aqui, é relevante ressaltar as diferenças existentes entre três instrumentos consultivos que buscam expandir os pontos de abordagem do processo de participação administrativa: audiência pública, consulta e debate. A audiência pública, geralmente, se configura num processo complexo que tem por objetivo principal disponibilizar e receber informações por escrito e/ou oralmente acerca de determinado tema. A consulta pública, por outro lado, se caracteriza pelo processo simplório de recebimento de opiniões por escrito em peças formais. Já o debate público, que pode figurar entre as etapas da audiência pública, é uma manifestação de confronto, oral ou anotado, de pontos de vista sobre determinado assunto, com o objetivo de esclarecer possíveis dúvidas existentes.

O Art. 37, § 3º da CRFB/1988 determina que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”. Em outras palavras, isso significa que há de se buscar na legislação infraconstitucional outras formas de participação. Só que se tais leis permanecem no “olimpio”, os direitos decorrentes também lá jazem.

Se, aqui, fossem enumerados os artigos e os instrumentos de participação social previstos na Carta Brasileira, certamente, uma grande variedade de opções jurídicas, legislativas e administrativas seria encontrada. No entanto, a CRFB/1988 somente assegura que o “direito de participar” será exercido com base em lei específica. Ou seja, a maioria das opções ofertadas, como ainda não foi regulamentada, permanece como mera intenção de opções. Inclusive, os três mecanismos de participação direta brasileiros: a iniciativa popular; o referendo; e o plebiscito.

Feitas essas considerações, adverte-se que, ainda que haja previsão constitucional, a efetiva utilização do plebiscito e do referendo brasileiros encontra-se limitada, pois a Lei Federal Nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, ao regulamentar o Art. 14 da CRFB/1988, determina que a realização de plebiscito e referendo fique na inteira dependência de uma decisão do Congresso Nacional, a quem um simples sim ou não como resposta dificilmente permitirá elucidar os complexos anseios da população.

Em síntese, os principais mecanismos de participação direta, conhecidos mundialmente, até hoje, carecem de regularização, divulgação e assimilação no Território Nacional, embora, historicamente, as diretrizes constitucionais de participação efetiva da sociedade na tomada de decisões tenham sido instituídas desde 1988, especialmente nas políticas sociais.

Um apanhado de leis que facilitam o processo de participação está apresentado no **APÊNDICE D**.

2.2.3 Parâmetros da Participação

Todo e qualquer processo de participação onde não haja redistribuição de poder permite, àqueles que têm poder de decisão, escolher os futuros beneficiários e, depois, argumentar que todos os lados foram ouvidos e contemplados sem alterar o *status quo* recorrente. Para impedir isso, segundo Arnstein (2002) — em célebre artigo publicado pela primeira vez em 1969 —, conhecer e analisar os níveis de participação existentes pode ajudar.

A análise do comportamento dos possíveis níveis de uma participação cidadã recai, primeiramente, na compreensão do processo de tomada de decisão intrínseco e de

todas as demais etapas próprias do mesmo, desde a formulação, passando pela implementação e indo até a sua avaliação, perfazendo o ciclo que se realimenta.

Para Marcelo Souza (2004a) “a retórica da participação é simpática, mas, não raro, vazia e enganosa”, visto que, por vezes, o esforço do governo em criar condições para a participação efetiva dos cidadãos é restrito e carece de legitimidade.

Para efeito ilustrativo, os oito tipos de participação descritos por Arnstein estão representados no **GRÁFICO 3** – Escada dos Oito Níveis de Participação Cidadã, onde cada degrau corresponde a um nível de poder exercido pelo cidadão e seu poder de decisão.

Dentro desse conjunto teórico, os degraus da escada de participação são oito. Os dois primeiros, isto é, o degrau da Manipulação e o da Terapia, descrevem níveis de "não participação"; os degraus da Informação e da Consulta seguintes representam os níveis de concessão limitada de poder que permitem aos “sem nada” ouvirem e serem ouvidos sem garantia de mudança de valores; o quinto degrau consiste no primeiro nível de concessão limitada de poder, denominado Pacificação; adiante, estão os degraus da Parceria e da Delegação que detêm poder de decisão; e, por último, o de Controle do cidadão.

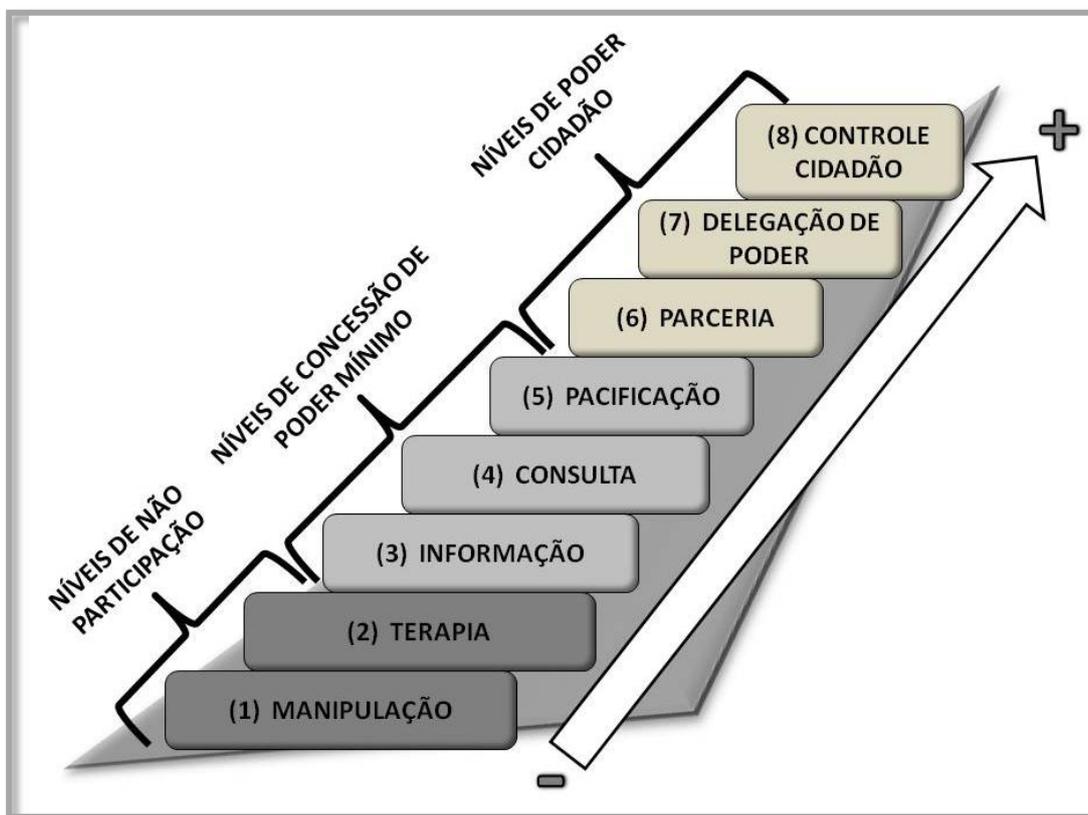


GRÁFICO 3 - Escada dos Oito de Níveis de Participação Cidadã

Fonte: Adaptação da Escada de Participação. (ARNSTEIN, 2002, p. 218)

De modo geral, a escada com oito degraus constitui uma simplificação dos níveis alcançados e facilita a visão de uma questão que tem passado despercebida pela população brasileira: a de que existem graus bastante diferentes de participação cidadã. Portanto, conhecer tal graduação possibilita cortar os excessos retóricos e perceber tanto a crescente demanda por participação, como as alternativas de fuga por parte dos poderosos.

Deve-se ressaltar que a tipologia apresentada não inclui análise das principais barreiras para se atingir níveis genuínos de participação. As barreiras incidem, de forma simplista, nos dois lados da fragilidade em questão. Do lado dos poderosos, elas incluem racismo, paternalismo e resistência à distribuição do poder. Do outro lado, compreendem a inadequação da infraestrutura política e socioeconômica das comunidades pobres, o limitado acesso à educação, à informação e aos supostos meios legalmente existentes, além das dificuldades em se organizar em grupo representativo e legitimado, face às desavenças pessoais, a alienação e a desconfiança mútua.

Adverte-se também que os oito degraus da escada, na realidade são formas simbólicas que facilitam a distinção lógica de “n” degraus entre si, sem necessidade de quantidades concretas.

Tendo como ponto de partida, no âmbito urbano local, o projeto da cidade, isto é, as intervenções pelas quais passa uma cidade em eterna construção, é possível conhecer o comportamento de seus atores e influências, ou seja, os níveis de participação alcançados conforme os oito degraus de participação estão descritos a seguir:

- (1) manipulação: em nome da participação cidadã, pessoas são convidadas a participar de comitês e/ou conselhos consultivos sem se aperceberem do real propósito que é o de "educá-las" e/ou obter apoio, sem divisão de poderes;
- (2) terapia: armadilha disfarçada que tem o objetivo de envolver as pessoas em muitas atividades para confundi-las e “curá-las” de patologias imaginárias, ao invés enfrentar os problemas existentes;
- (3) informação: “via de mão única” e primeiro passo rumo à legítima participação do cidadão. Neste estágio, não há troca de informações;
- (4) consulta: neste patamar, se a consulta não estiver integrada com outras formas de participação, não há garantias de que as preocupações e ideias dos cidadãos serão levadas em consideração. Os instrumentos mais

utilizados para consultar a população são pesquisas de opinião, assembleias e audiências públicas. Nele os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos a pró-formas estatísticas.

- (5) pacificação: a partir deste nível, os cidadãos passam ter voz ativa, com acesso limitado. São instrumentos deste nível os conselhos e comitês. Nele o grau de pacificação obedece dois fatores: a qualidade da assessoria técnica independente recebida e o grau de organização da comunidade.
- (6) parceria: nesta posição, os atores envolvidos compartilham poder. Os canais utilizados neste estágio são conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos;
- (7) delegação de poder: neste nível da escada, os cidadãos têm em mãos as principais cartas do jogo para garantir que o programa atenda aos interesses da comunidade e as divergências requerem negociação;
- (8) controle cidadão: há troca de responsabilidades e definição de ações capazes de introduzir mudanças.

3 AS RELAÇÕES ENTRE PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e a cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infraestrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, na mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável.

(Agenda 21, Capítulo 28, CNUAD, 1995, p. 381)

Neste capítulo, se discute uma relação, para muitos, presumida, mas não demonstrada, que está presente na literatura e na legislação brasileira sobre participação local e desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma relação contida no conceito de que os processos participativos podem contribuir para a inclusão, a interação e pactuação de uma grande variedade de atores, a partir de interações voltadas para a negociação e o diálogo, e permitindo o planejamento de projetos de ação viáveis e eficazes.

Contudo, não se deve esquecer que a participação é um processo permanente na busca pelo desenvolvimento como um horizonte norteador e não um fim tangível a ser alcançado e preservado a qualquer custo. Afinal, o próprio Relatório *Brundtland* (WCED, 1987) destaca que:

[...] o desenvolvimento sustentável não é um estado de permanente harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração de recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras.

3.1 A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Segundo Martins (2002, p. 51-59), atualmente, há uma tendência em pensar e projetar o desenvolvimento de modo a dotá-lo de um caráter mais humano, ao considerar o homem simultaneamente como sujeito e beneficiário. A disposição que advém do desígnio de que as

peessoas devem participar ativamente e não apenas serem beneficiárias do desenvolvimento. A esse respeito, Buarque (2008, p. 25) chama a atenção para o fato de que:

O desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que não são a base mesma das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local.

Na mesma linha de raciocínio, Perez e Carrillo (2000 *apud* IRVING, 2003, p. 48) avaliam o desenvolvimento local como um novo aspecto do desenvolvimento, abalizado e motivado, principalmente, no aproveitamento dos recursos endógenos (humanos, naturais e de infraestrutura); e o definem como sendo:

[...] aquele processo reativador da economia e dinamizador da sociedade local que mediante o aproveitamento de recursos endógenos existentes em uma determinada zona ou espaço físico é capaz de estimular e fomentar o seu crescimento econômico, gerar emprego, renda e riqueza e, sobretudo, melhorar a qualidade de vida e o bem estar social da comunidade local.

Na busca por resultados efetivos para o desenvolvimento local, Gohn (2003) coloca que participar significa dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo, que objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações.

Essa construção compartilhada de um projeto de sociedade local pode levar a novas formas de desenvolvimento, baseadas na corresponsabilidade entre os atores e nas parcerias entre governo e sociedade. O fundamental é que as novas formas dessa relação rompam com a visão hierárquica e vertical de poder, estabelecendo afinidades e envolvimento por parte da sociedade local, de modo a promover mudanças nas relações de poder. Tais mudanças de enfoque trazem importantes implicações para a formulação de leis, normas, diretrizes e propostas de intervenção urbana local.

Na verdade, a ênfase na participação direta da população local estabelece que a prática do desenvolvimento sustentável, no lugar de ser conduzida de cima para baixo, em decorrência de políticas centralizadoras e afastadas das reais necessidades da população, passe a ser concebida por diferentes atores sociais “de baixo para cima” (SANTOS, 2002b, p. 47). Dessa forma, as comunidades locais assumem um novo patamar, onde não são mais

vistas como objeto das intervenções. Muito pelo contrário, são sujeitos ativos do processo de transformação da realidade em que vivem. (ANDION, 2004)

Por outro lado, para que se possa agir no espaço local, é necessário que se tenha conhecimento do todo, que se compreenda como, por exemplo, o rito dos projetos urbanos, ou seja, quem são os atores envolvidos, quando ocorre o quê e por que, quais as fases intrínsecas, quais recursos estão disponíveis, quais são as influências externas e a quem se dirigir para esclarecer dúvidas, pleitear direitos, sugerir soluções etc..

As peculiaridades de cada localidade/município são fatores determinantes para o atendimento das demandas sociais. Portanto, superar modelos burocráticos e autoritários tem muito a contribuir para a criação de espaços participativos efetivos e eficazes em âmbito local, onde o desenvolvimento de uma cultura participativa acarretará melhor qualidade de vida, melhor desenvolvimento e o efetivo exercício da cidadania.

Dagnino (1994) acentua que a nova concepção de cidadania envolve a ideia de luta por direitos ou direito a ter direitos. Isso significa que os cidadãos não são mais apenas detentores de direitos, são também construtores dos seus próprios direitos. Este aspecto, conjugado com ações diretas, constitui a chamada *cidadania ativa*. Concepção que Jacobi (2003, p. 199) explica como sendo:

*O complexo processo de construção da cidadania no Brasil, num contexto de agudização das desigualdades, é perpassado por um conjunto de questões que necessariamente implica a superação das bases constitutivas das formas de dominação e de uma cultura política calcada na tutela. O desafio da construção de uma **cidadania ativa** configura-se como elemento determinante para constituição e fortalecimento de sujeitos cidadãos que, portadores de direitos e deveres, assumam a importância da abertura de novos espaços de participação. (Grifo nosso)*

Conforme se pode observar, há o entendimento de que a participação direta dos cidadãos pode ser um importante instrumento de gestão no processo decisório local, pois pode combater e atenuar o desequilíbrio de interesses entre as relações existentes no local.

As fragilidades urbanas não são novas. Fazem parte do cotidiano de nossas cidades e cada vez mais se avolumam: periferias longínquas e desprovidas de serviços e equipamentos urbanos essenciais; favelas e invasões nascem e se expandem; a retenção especulativa de terrenos é constante; há adensamento e verticalização sem precedentes; a ausência de um transporte público bem solucionado e com isso de qualidade; a poluição de águas, do solo e do ar assume grandes proporções; dentre outros variados e negativos aspectos.

Ao se estabelecer interações entre os diversos atores sociais envolvidos e se suscitar a existência de lacunas entre as demandas locais das populações e as ações do governo, as comparações entre os casos brasileiro e alemão, agregados às respectivas definições teóricas e legislativas, permitem uma melhor ordenação das fases de construção e de consolidação da participação direta da sociedade nos processos decisórios urbanos.

Até porque, conforme pode ser verificado, todos os mecanismos de participação social são possíveis de implementação no âmbito municipal, onde o sentimento de pertencimento dos cidadãos, aliado a uma sociedade organizada, por menor que seja, tem maiores condições de planejar o suprimento das demandas e, assim, concretizar os direitos de cada cidadão.

3.1.1 O Porquê de Participar

Segundo Bandeira (1999, p. 10-30), existe uma série de argumentos que pontuam a importância da participação da sociedade civil nas ações em prol do desenvolvimento sustentável, seja ele urbano ou rural, em escala nacional, regional ou local. O primeiro deles se fundamenta na crescente necessidade de se conhecer a opinião da comunidade diametralmente afetada quando da concepção, preparação, implementação e análise de ações, planos, programas e projetos relacionados com o desenvolvimento, de modo a garantir de forma eficaz e eficiente a sustentabilidade almejada. O segundo assinala o valor intrínseco de uma população atuante e comprometida com as causas públicas na obtenção de resultados. O terceiro vincula o exercício da participação à acumulação de capital social³⁵. O quarto, expõe as interdependências existentes entre a formulação e implementação de políticas públicas com a qualidade e disponibilidade de mecanismos participativos em operação. O quinto, mas não menos importante, destaca a atuação da participação da população no processo de formação e consolidação das identidades regionais, cuja construção é essencial para deflagrar qualquer tipo de desenvolvimento.

³⁵ “O capital social, que é composto por um conjunto de fatores de natureza cultural que aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para empreender ações coletivas, constitui-se em importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento.” (BANDEIRA, 1999, p.10.)

Um divisor de águas importante nesta reflexão, do ponto de vista da interface entre participação e desenvolvimento, diz respeito à classificação e à consequente distinção entre rural e urbano no Brasil, que difere da do resto do planeta. De tal modo, antes de ponderar sobre desenvolvimento local e sustentável, é relevante conhecer o caráter contraditório, senão polêmico, dessa distinção.

Segundo as mais variadas pesquisas, no mundo todo, a taxa de urbanização dos países vem aumentando rapidamente ultimamente. Um dos autores que mais tem se dedicado a produzir reflexões sobre o tema é José Eli da Veiga, partindo da crítica da definição vigente de cidade (VEIGA, 2002). Segundo ele, o Estado Novo (1937-1945) teria transformado todas as sedes municipais existentes em “cidades”, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Assim, “[...] *da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais*” (VEIGA, 2001, p. 8).

No entanto, em outros países, como na Alemanha, não se usa critério administrativo para definir cidade. Geralmente, se faz uma combinação de critérios estruturais e funcionais. Critérios estruturais são, por exemplo, o número de habitantes, de moradias, de eleitores, a localização, e, especialmente, a densidade demográfica. Enquanto que o critério funcional é a existência de serviços indispensáveis à cidade e à sua população.

Destaca-se aqui, portanto, ser imperativo enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei que defina o que é cidade, revogando o Decreto-Lei Federal Nº 311, de 2 de março de 1938, que permanece sem revogação expressa até hoje. Principalmente, porque a generalidade dessa prática, ainda em vigor no Brasil, acarretou à extravagante situação de se ter enormes áreas consideradas urbanas, não em virtude das obrigações urbanísticas dos municípios, mas como ardil para o incremento das receitas locais. (BERNARDES, 1983, p. 20)

Trata-se de uma problemática brasileira sobre a qual Abramovay (2000, p. 2) declara que:

O acesso à infraestrutura e serviços básicos e um mínimo de adensamento são suficientes para que a população se torne urbana. Com isso, o meio rural corresponde aos remanescentes ainda não atingidos pelas cidades e sua emancipação passa a ser vista – de maneira distorcida – como “urbanização do campo”.

Além disso, dando prosseguimento à prática, ajusta-se o Código Tributário Nacional brasileiro (CTN), isto é, a Lei Federal Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966³⁶, que determina que os impostos municipais sejam arrecadados nas áreas urbanas e os federais nas áreas rurais. Por conseguinte, não é de se admirar que os municípios brasileiros se sintam estimulados a aumentar artificialmente as suas áreas urbanas, tanto mais quanto encontram respaldo jurídico para fazê-lo, especialmente na adoção, pela legislação, de dois importantes dispositivos jurídicos. O primeiro associa a condição urbana à existência de melhoramentos, mas admite que, para uma zona ser considerada urbana, basta que ela disponha de pelo menos dois dos incisos a seguir, construídos ou mantidos pelo Poder Público (conforme Art. 32, § 1º da Lei Federal Nº 5.172/1966):

- I meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;*
- II abastecimento de água;*
- III sistemas de esgotos sanitários;*
- IV rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;*
- V escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.*

Para completar, em 1991, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) passou a fazer distinção entre “áreas não urbanizadas”, “áreas urbanizadas” e “áreas urbanas isoladas”, então definidas como as que estão separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou outro limite legal. Além disso, também foram criados quatro tipos de aglomerados rurais (extensão urbana, povoado, núcleo e outros aglomerados) visando estabelecer critérios de classificação mais apurados, que permitissem conhecer melhor as dimensões da ruralidade brasileira. De modo que persiste o autor:

[...] em vez de amenizar, a nova classificação reforça a concepção de que as fronteiras entre as áreas rurais e urbanas são inframunicipais. Reforça a convenção de que são urbanas todas as sedes municipais (cidades), sedes distritais (vilas) e áreas isoladas assim definidas pelas Câmaras Municipais, independentemente de qualquer outro critério geográfico, de caráter estrutural ou funcional. (VEIGA, 2001, p. 3).

Este tipo de critério eleva os percentuais de urbanização e deturpa a real dimensão dos espaços rurais, exercendo influência sobre as concepções de ascensão do “desenvolvimento” sobre a representação do rural no imaginário da sociedade. O espaço

³⁶ O **Código Tributário Nacional** (Lei Federal Nº 5.172, de 25/10/1966) define normas gerais de direito tributário, institui o Sistema Tributário Nacional (STN), e define normas gerais sobre tributos. Promulgado na forma de lei ordinária, possui, status de lei complementar, uma vez que, cabe somente à lei complementar dispor sobre normas gerais de matéria tributária. Sendo o CTN anterior à Constituição, suas disposições normativas foram mantidas, embora somente por lei complementar possa ser alterada.

rural e bucólico passa a ser visto como algo determinado a desaparecer, sinônimo de pobreza e escassez de recursos, isto é, um lugar onde faltam infraestrutura e bens públicos e que só poderá mudar se aderir ao caos urbano. Quanto a isso, Favareto (2006, p. 13) afirma que:

*[...] há uma associação nos quadros de referência de cientistas, da burocracia governamental, das elites, entre a ideia de que o desenvolvimento é um atributo do urbano e a decorrente associação do rural à pobreza. [...]. Esta dinâmica não é, contudo, autônoma. A crítica às origens agrárias como uma das raízes dos males das ex-colônias, a ideologia do progresso, a rápida industrialização de países como os aqui tomados como exemplo, a constituição de portadores destes diagnósticos e dos processos sociais que lhes consubstanciam são fatores que se combinaram para criar uma *illusio*, no sentido dado por Bourdieu: uma adesão imediata à necessidade de um campo, no caso de vários campos, para os quais a ideia de urbanização crescente e irreversível é a *doxa*³⁷ fundamental.*

Democracia, participação, equidade, eficiência, cidadania, autonomia e descentralização são eixos norteadores para o enfrentamento dos problemas da cidade, ao passo que impulsionam a quebrar os paradigmas quanto ao pragmatismo do modelo desenvolvimentista que, há muitos anos, vem sendo adotado indiscriminadamente. Isso porque a participação, a cidadania e o pertencimento são conceitos intimamente ligados à introdução do cidadão no processo democrático como ator que colabora, se manifesta, orienta, fiscaliza e decide. Por fim, acabam por introduzir o cidadão no papel de cogestor na construção do desenvolvimento sustentável da sociedade e sua urbe.

3.2 O QUE É DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL URBANO

Em primeiro lugar, existe certo consenso sobre vários conceitos básicos interligados a este tema: sustentabilidade; desenvolvimento; desenvolvimento sustentável; etc.. Contudo a problemática urbana assumiu, na última década, um grande valor para os governos e para a sociedade em geral em muitos países, inclusive o Brasil e a Alemanha, devido ao crescimento demográfico expressivo nas cidades e à conseqüente degradação da qualidade de vida das mesmas.

Em segundo lugar, a essa problemática soma-se o fato de que diante do quadro mundial faz-se necessária a criação de métodos para a orientação do crescimento urbano e monitoramento das alterações ambientais, sociais, econômicas e culturais. Tudo para que os

³⁷ *Doxa* significa “crença comum ou opinião popular” (Wikipédia, 2014).

responsáveis pelo planejamento possam tomar medidas no sentido de amenizar as fragilidades decorrentes das atividades humanas.

De modo que, a implementação de estratégias para promover os conceitos de desenvolvimento urbano sustentável, de qualidade de vida urbana e de participação efetiva, em seus mais diversos níveis de abrangência, deve partir da investigação e da análise dos fatores atuantes em cada um das localidades envolvidas, ou seja, nas condições atuais de desenvolvimento das cidades, sem perder de vista que as mesmas devem refletir o contexto específico no qual se inserem.

O conceito de “desenvolvimento urbano sustentável”, segundo Ferreira (2005), não tem um caráter universal, mas varia...

[...] de acordo com as comunidades, com as suas realidades econômicas, sociais e ambientais, com os seus valores e atitudes ligados às suas realidades culturais. Deste modo, será posto em evidência que problemas de desenvolvimento e de sustentabilidade só podem ser resolvidos mediante uma participação ativa de cidadãos informados, que procurem conhecer as realidades em diferentes escalas, local, regional, nacional e mesmo global; compreendam as relações entre sociedade, economia e ambiente e entre a vida da sua comunidade urbana e de outras comunidades; tenham em conta as necessidades e direitos das gerações presentes e futuras; compreendam as relações entre poder, recursos e direitos humanos e saibam avaliar as consequências a diferentes níveis dos diferentes estilos de vida das populações e as respostas que os indivíduos e as organizações podem dar a diferentes problemas nomeadamente de âmbito local.

A noção de desenvolvimento sustentável das cidades implica, ao mesmo tempo, em crescimento dos fatores positivos para a sustentabilidade urbana e a diminuição dos impactos ambientais, sociais e econômicos indesejáveis no espaço urbano. Ou seja, a noção de sustentabilidade, doravante, assume uma perspectiva pluralista que visa múltiplos objetivos e critérios que transcendem a finalidade econômica e passam a incluir outros aspectos, como os sociais, culturais, ecológicos, ambientais, territoriais e políticos. Onde desenvolvimento significa muito mais do que mero crescimento, cifras ou adensamento populacional.

Além do exposto, constata-se uma série de iniciativas que justificam o desenvolvimento urbano sustentável, associadas ao discurso do planejamento urbano. Exemplos dessas iniciativas são: a construção sustentável, que busca aliar tecnologias, produtos, e procedimentos visando minimizar impactos generalizados.

4 A PROPOSTA: MAIS PARTICIPAÇÃO NAS DECISÕES URBANAS

Para quebrar o círculo vicioso e infernal, para impedir que ele se feche (cotidiano), é necessário nada menos do que a conquista da cotidianidade, por uma série de ações que também devem ser conduzidas de acordo com uma estratégia. Somente o futuro dirá se nós reencontraremos assim a unidade entre a linguagem e a vida real, entre a ação que muda a vida e o conhecimento.
(LEFEBVRE, 1991a)

No dia a dia das cidades, há vários espaços participativos que, além de não regulamentados, não estão diretamente associados a algum tipo de processo que permita a participação efetiva da sociedade. São exemplos heterogêneos, mas um deles se destaca por estar inteiramente inserido no tema desta pesquisa: a participação direta da população nas intervenções urbanas.

No Brasil, as intervenções urbanas ocorrem sem qualquer tipo de interferência da população afetada. E o pior é que, na prática, quaisquer propostas que possam ser sugeridas ou apresentadas, hoje, não serão ouvidas, respondidas ou acatadas pela Administração Municipal. Simplesmente, por não existir qualquer legislação que obrigue que tal procedimento seja realizado.

Os processos de licenciamento ambiental, onde há determinação específica quanto à participação da população, inclusive, normalmente são conduzidos pelas mesmas empresas responsáveis pela elaboração dos estudos de impacto ambiental, que foram contratadas pelos próprios interessados no empreendimento. Ou seja, caso algum tipo de consulta à população diretamente afetada seja realizado, como audiências públicas, reuniões de apresentação do projeto etc., dificilmente suas respostas ou consultas levarão à decisão de não implementar o empreendimento ou de adequá-lo a uma alternativa melhor, pois não há nenhuma determinação legal que obrigue a Administração da Cidade a ouvir, a responder e muito menos acatar os apelos dos cidadãos. Na verdade, não se trabalha com alternativas, quanto mais que, nos casos de haver manifestações contrárias ao projeto, este sentimento seja acatado, votado ou, até mesmo, direcionado aos órgãos competentes para ser avaliado.

Por certo, várias reuniões e debates são necessários para definir quais condicionantes serão impostos à implementação do empreendimento, com o objetivo de mitigar seu impacto ou sob a forma de compensação à população diretamente afetada. Mas, nem assim, sua voz ou participação será ativa. Já que em tais oportunidades a participação da população se limita, em geral, à mera “escuta” e assinaturas de presença.

4.1 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO EFETIVA

Nos dias de hoje, é facilmente perceptível a ausência de efetividade democrática nos sistemas públicos. A descrença da população no sistema político provocou uma crise institucional no Brasil, onde já existe dificuldade em se aceitar que uma sociedade, dita como democrática, conviva com instituições baseadas em princípios hierárquicos autoritários que se negam e se fecham à participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão local, principalmente aos ligados ao município, ente constitucionalmente responsável por (Art. 30 da CRFB/1988):

- 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 pré-escolar e de ensino fundamental;*
- 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.*

O local mais propício para o exercício da democracia é o município. É nele que, devido à maior proximidade espacial entre os indivíduos e suas respectivas comunidades, existe maior interação entre as partes, possibilitando maior poder de influência nas decisões que interferem no seu dia a dia.

Para muitos, a participação popular é considerada como um modelo que viabiliza a interação da população local com seus representantes nos processos de tomada de

decisão, envolvendo a organização e o manejo de recursos financeiros, humanos e técnicos, sendo materializada em um conjunto de processos sociais e canais institucionalizados de participação - conselhos, comissões, conferências, comitês, consórcios municipais, entre outros - e reforçadas por instrumentos políticos sociais de participação cidadã - fóruns, plenárias, grupos de pressão e conselhos populares não legalizados. Mas, uma interação é diferente de uma participação efetiva e direta.

Por certo, a participação direta da população pode, em alguns casos, significar o controle da qualidade dos serviços públicos prestados e/ou o posicionamento quanto à realização de obras urbanas. Em outros, pode significar exprimir prioridades futuras acerca de bens públicos, expansões, alterações e construções urbanas. E também pode ser sinônimo de politizar as relações sociais e culturais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação ou reformulação de políticas públicas locais.

Por meio da participação direta é possível construir a cidadania e fortalecer os direitos sociais. (RODRIGUES, 2007) De modo que, quanto mais cidadãos puderem participar da construção de suas cidades, de sua comunidade e do meio em que vivem, trabalham, estudam etc., mais forte se tornará o sentimento de cidadania e os direitos e deveres desses indivíduos.

Mas, no Brasil, a participação direta do cidadão carece de empenho pessoal para se tornar efetiva. Algo que requer aprendizado e que se valha de regras e meios de disseminação. Algo que faça do indivíduo comum um instrumento, ou melhor, uma peça do quebra cabeça que lhe permitirá ouvir, entender, falar e ser ouvido.

Em outras palavras, entende-se, aqui, que a participação da sociedade não deve se limitar a envolvimento esporádicos e direcionados em alguns órgãos e instituições de representação social. A participação deve ser efetiva e, inclusive, possuir opções de manifestação individual e direta, onde o que for escrito, mesmo que por um único cidadão, será lido e respondido regularmente, como cabe ao processo.

Para alguns, a participação resume-se à eleição de representantes e à escuta, que servem apenas para legitimar as ações governamentais. Para outros, a participação limita-se ao engajamento da comunidade em obras de interesse eleitoreiro, como, por exemplo, os mutirões de construção, onde a população entra com a mão de obra sem poder interferir ou decidir na elaboração ou implantação dos respectivos projetos. Ou seja, a

“participação” não passa de política voltada para a redução de gastos sociais, mediante a captação de mão de obra gratuita.

Numa perspectiva mais ampla, Bava (1994, p. 9) defende que *“a participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas”*. Portanto, tal esforço não pode ficar limitado a momentos excepcionais da história política. Ele se dá com vistas a objetivos tão diversificados quanto são os interesses que se possam articular politicamente. É preciso, que os cidadãos tenham convivência diária com as questões políticas, porque cada cidadão é responsável pelo seu próprio bem estar. Com isto, pretende-se demonstrar como uma efetiva participação de cada cidadão pode atribuir mais qualidade e legitimidade às decisões urbanas.

A participação como forma de intervenção direta do povo na tomada de decisão urbana tem sido objeto de infindáveis disputas. De acordo com Benevides (1991, p. 44-110), alguns críticos da participação direta defendem os seguintes argumentos para desqualificá-la:

- i. *a adoção do sistema participativo acarreta o enfraquecimento dos partidos, das lideranças políticas e o esvaziamento do próprio Legislativo, pondo em risco o regime democrático;*
- ii. *a atividade participativa resultaria na lentidão ou na paralisia do processo de tomada de decisões políticas e de sua implementação;*
- iii. *as consultas plebiscitárias poderiam conduzir à tirania pela manipulação do “apelo ao povo”; e*
- iv. *a própria incapacidade do homem comum para atuar racional e eficientemente no processo de tomada de decisões políticas impediria o sucesso desse modelo de democracia.*

Na verdade, são apenas críticas que, se analisadas, não se sustentam. Seja porque os mecanismos de participação direta, na verdade, ao fazerem pressão sobre os tomadores de decisão tendem a corrigir os defeitos da representação, fortalecendo os institutos a ela correlatos; seja porque a alegação de incapacidade do homem comum para atuar processo de tomada de decisões não é real, já que não se exige capacitação técnica nem dedicação exclusiva a uma única matéria aos representantes do povo.

O fato é que, representantes e representados podem e devem se acercar, na mesma proporção, de meios semelhantes para obter as necessárias informações (assessores, bibliotecas, institutos de pesquisa). Até porque, em qualquer tomada de decisão, as interferências e variáveis não são exclusivamente técnicas.

Demo (1989, p. 73) aponta que, ao se referir à importância de uma participação cidadã, "*não é o Estado que emancipa a comunidade. É a comunidade que se emancipando, faz do Estado instrumento de sua emancipação*".

Segundo Oliveira (2001), a lei impõe normas, aponta diretrizes e oferece dispositivos para a implementação da participação direta da população, porém não está garantida a sua justa e adequada aplicação. Principalmente, porque há interesses opostos à democratização dos espaços.

Por outro lado, a participação direta enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão, sem interesse individual imediato, tem como objetivo o interesse comum, buscando algo por vias administrativas ou judiciais. Ou seja, é o direito de participação do cidadão de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos. (BERLIN, 2012, p. 4 e 5)

Embora, **o poder do povo** tenha significado central como fundamento da democracia, hoje, **o poder do povo** vem sendo exercido, principalmente, na forma de **decisões pelo povo** (BERLIN, 2012, p. 4 e 5), isto é, vem sendo exercido pelos seus representantes que nem sempre representam a vontade do povo.

Participar, aqui, significa tomar parte, no mínimo, nos processos decisórios locais; importa em dividir assentos nos espaços de tomada de decisão; significa questionar; implica em competir; compreende o direito de ser ouvido e de ter opinião efetivamente considerada nos centros de poder. (DIAS, 2007)

Na Alemanha, o processo de participação direta inclui todas as atividades que os cidadãos realizam espontaneamente com o objetivo de influir nas decisões do sistema político em diversos níveis. (BERLIN, 2012, p. 17). Conseqüentemente, pela forma abrangente, isso implica em diferentes aspectos, que foram enumerados no *Manual para a participação* (BERLIN, 2012, p. 17-18):

- i. não há **governo pelo povo** sem a participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas;
- ii. quanto menos pessoas fizerem valer o seu direito de participação nas formas de administração e avaliação na sociedade, menos legitimidade terá o Governo. As decisões políticas serão, então, menos para o povo e,

- cada vez mais, em prol dos interesses individuais das autoridades governantes ou grupos com grande influência;
- iii. com o tempo, a sociedade se modifica. Consequentemente, as formas existentes de participação também se modificam. Algumas formas perdem o interesse, outras, como a participação, ganham espaço;
 - iv. “voluntariado” é a palavra chave na definição de participação, pois o governo do povo e a soberania do povo só existem onde ninguém é forçado a participar; onde os cidadãos, por sua própria iniciativa e responsabilidade, decidem se e qual tipo de participação escolher;
 - v. em sistemas centralizados de democracia dirigida, isto é, em “democracias do povo”, a participação dos cidadãos difere, fundamentalmente, da participação por livre vontade dos cidadãos. Isso ocorre porque nesses sistemas há mecanismos de participação e também há a obrigação de participar. Nelas, a participação em eventos ou organizações sociais tem como objetivo obrigar as pessoas a aceitar e apoiar decisões tomadas por organizações partidárias ou governamentais;
 - vi. a participação pertence, como divisão de poderes, aos fundamentos centrais da democracia;
 - vii. participação tem por objetivo influenciar a decisão política;
 - viii. a participação parte sempre da iniciativa livre dos cidadãos;
 - ix. políticas e programas de Estado devem apoiar e estimular os interesses e a disposição de participar por meio de uma oferta ampla de meios de participação;
 - x. os objetivos da participação podem ser na iniciativa, na preparação e na tomada da decisão política ou no envolvimento da sua execução e viabilização.

Nesse contexto, há de se intuir que o termo “participação” abrange todas as iniciativas, medidas, modelos e métodos que permitam uma atuação democrática no processo de decisão, pois toda democracia depende da participação das pessoas. Até porque, ela só pode existir se o maior número de cidadãs e cidadãos estiver disposto a se engajar. (BERLIN, 2012, p. 14)

Segundo estudiosos, a Lei Maior de uma nação não se restringe a regulamentar formalmente uma série de competências, mas estabelece, paralelamente, uma ordem concreta de princípios e diretrizes. Esta ordem, aqui, serve de ponto de partida para a análise sobre os pressupostos que caracterizam o Estado Alemão e o Brasileiro como sendo Estados Democráticos de Direito. (Mais informações, ver **APÊNDICE A**)

Tanto o Estado Brasileiro quanto o Alemão se constituem democráticos em razão de seus fundamentos da dignidade da pessoa humana, da cidadania e do reconhecimento dos direitos fundamentais da pessoa humana. Além disso, figuram entre os seus princípios constitucionais: o princípio da soberania popular; o da liberdade; da igualdade; da legalidade; da justiça social; da separação dos poderes; e o da democracia participativa.

Em ambos os ordenamentos federais básicos, encontra-se explícito o fundamento de que *“o poder emana do povo e que por ele é exercido”*. Portanto, as duas nações consagram o direito de o povo participar efetivamente do processo de tomada de decisão, legitimando as ações dos Governos e não apenas cumprindo a vontade popular por meio da eleição de seus representantes.

Porém, é sabido que o incentivo à participação efetiva da sociedade não deve ser apenas formal, de cunho pragmático, mas sim, exercido de modo concreto, para que possa atender a toda a população, independentemente de classe social ou econômica. De modo que alguns “ajustes” ainda necessitam ser realizados.

A participação é um processo educativo e transformador que possibilita a expressão de desejos e necessidades, a construção de argumentos e diferentes pontos de vista, a formulação de propostas, reações, debates e consensos. Para Dias (2007, p. 45-53):

Participação popular é processo político concreto que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção quotidiana e consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou em associações, com vistas à elaboração, à implementação ou à fiscalização das atividades do poder público. É processo porque compreende o desenvolvimento de ações contínuas no tempo e no espaço, que se aperfeiçoam com a prática e com a utilização de técnicas adaptadas ao fim participativo.

Na verdade, a quantidade e qualidade das informações que cada um domina são proporcionais à qualidade da sua participação na tomada de decisão. E quanto mais os agentes envolvidos processam as informações, mais autonomia eles contraem e mais eles aumentam a eficiência dos processos de participação e a eficácia das suas decisões.

4.1.1 A Participação da Sociedade na Legislação Urbana Brasileira

Após a Constituição de 1988, a importância dos municípios brasileiros assumiu um novo significado no campo político, social e ambiental. A CRFB/1988 abriu a possibilidade para a participação efetiva de cada um dos cidadãos brasileiros. Ou seja, uma conquista pessoal e coletiva que não pode ser deixada de lado, como explica Rodrigues (2007):

Ao se fundamentar nos princípios da lei e da igualdade, a cidadania garante a todos a igualdade perante as leis e, assim, garante que todos tenham o direito de participar, direta ou indiretamente, do processo de elaboração dessas leis. No entanto, cidadania não se resume ao conjunto de direitos. Implica também a participação responsável na esfera pública e na vida social, onde o cidadão deverá desenvolver atividade no sentido de lutar pela integração social, conservação do ambiente, justiça social e qualidade de vida.

A Constituição de 1988 organizou a repartição de recursos de modo a dar maior visibilidade à dimensão político-administrativa dos municípios, tanto que, por esse e por outros motivos (as competências exclusivas dos municípios estão no Art. 30 da CRFB/1988), foi apelidada de “Constituição municipalista”.

Se a efetivação da cidadania passa, necessariamente, pela noção de federalismo, as garantias constitucionais devem ser respeitadas e mantidas. A participação do povo no processo decisório não pode servir de escudo para se realizarem atos que sejam contrários à lei, contrários à Constituição e que violem as suas garantias. Pois, somente a regulamentação e a regularização de normas em nível local poderá substituir a tipificação das infrações pela definição de padrões de qualidade de vida para a população.

No marco do Estatuto da Cidade, pode-se dizer que o papel do Município, na formulação e implementação da política urbana, foi alterado doravante significativamente. Hoje, o Município pode, em benefício da coletividade, interferir mais diretamente no mercado de terras, visando à recuperação da valorização fundiária decorrente do processo de urbanização e viabilizando recursos para garantir o financiamento do desenvolvimento urbano advindos da própria dinâmica de evolução da cidade. Nessa perspectiva, destacam-se, como instrumentos privilegiados, a outorga onerosa do direito de construir ou de transformação de uso; a operação urbana consorciada e o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Mas onde se dá a participação do cidadão, do indivíduo comum que anseia por desenvolvimento local, sobretudo nas questões que requerem maior capacidade

das administrações locais para articulação e negociação com os demais atores do processo de decisão e que gerenciam as intervenções urbanas?

De acordo com o Estatuto da Cidade (Art. 37 da Lei Federal Nº 10.257, de 10 julho de 2001), o estudo de impacto de vizinhança (EIV), será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos dos empreendimentos e/ou intervenções urbanas quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: (a) adensamento populacional; (b) equipamentos urbanos e comunitários; (c) uso e ocupação do solo; (d) valorização imobiliária; (e) geração de tráfego e demanda por transporte público; (f) ventilação e iluminação; e (g) paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

É importante ressaltar que o Estatuto da Cidade reserva um capítulo inteiro (Capítulo IV) para tratar da “Gestão Democrática da Cidade”. O Art. 43, por exemplo, estabelece que para garantir a gestão democrática devem ser utilizados, *entre outros*, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. No Art. 44, que trata da gestão orçamentária participativa, estabelece a necessária inclusão da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, sendo tais mecanismos uma condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. E no Art. 45, prevê que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão incluir *obrigatória* e *significativa* participação popular e de associações para garantir o controle direto de suas atividades e pleno exercício da cidadania. No entanto, não há menção de formas de participação direta efetiva na legislação e, muito menos, de quaisquer tipos de participação direta individual.

A implementação de tais instrumentos será capaz de proporcionar o acesso direto da população à administração municipal, a fim de que não somente participe da tomada das decisões, mas que também que lhe seja possível interferir e ajudar na construção da cidade.

Com relação à participação popular estritamente ligada à questão da elaboração do plano diretor urbano, o Estatuto da Cidade (Art. 40, § 4º) é específico ao se referir às instâncias e processos participativos necessários. (DANTAS, 2007)

Art. 40, § 4º: No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A intenção do artigo é a de tornar o processo de elaboração do plano diretor o mais democrático possível. Só que não há uma regra absoluta sobre o formato que devem ter tais audiências e/ou debates, desde que a participação da população e das associações representativas seja garantida. (DANTAS, 2007)

Essa fragilidade presente pela falta de uma legislação (preferencialmente federal) definindo regras claras de participação pode ser constatada nas palavras de Pereira e Santos (2008, p. 124 e 125):

A análise do processo de elaboração do plano diretor demonstra que a metodologia, a forma e a intensidade de participação na experiência de Itajaí estiveram condicionadas num espaço mínimo de manobra, que impossibilitou o alcance de um nível mais consistente e confiável de participação social. Essa restrição participativa pode ser compreendida mediante três dimensões: (1) falta de vontade política, ou seja, o compromisso do governo não era com a democratização do processo ou, pelo menos, com a tentativa de democratização do planejamento [...] (2) ausência de uma tradição de participação local, que aceitou passivamente o que foi oferecido, reproduzindo, assim, valores de cidadania tutelada [...]; (3) falta de referenciais mais claros nessa nova estrutura participativa, o quê, em muitos casos, implicou a reprodução, pelos técnicos envolvidos, de velhas formas de atuação.

No sentido de preencher tais conceitos, o Conselho Nacional das Cidades emitiu a resolução n.º 25, que indica alguns procedimentos que devem ser seguidos para configurar o grau necessário de participação referido no Estatuto da Cidade. Ressalta-se que a resolução traz importantes considerações, mas assim como a própria lei federal, padece do mal de querer regulamentar a realidade completamente dispare de quase 1.720 municípios, com mais de 20 mil habitantes, que precisam de Plano Diretor e que incluem desde São Paulo (SP), com 11.821.873 habitantes, até São João do Piauí (PI), com 20 mil habitantes. (IBGE/2013)³⁸ De qualquer modo, mostra bem a dificuldade e, mas que isso, a pluralidade de entendimentos que, a partir da obrigatoriedade do Estatuto da Cidade, se dá ao conceito central de participação. (DANTAS, 2007)

Todavia, sob o ponto de vista puramente normativo municipal, que se traduz nas leis de parcelamento, de uso e ocupação do solo, nos códigos de obras e de posturas

³⁸ IBGE. Estimativa de População brasileira para 1º de julho de 2013. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/estimativa_tcu.shtm Acesso em 04 de mai. 2014.

(citando apenas as normas mais usuais), os planos diretores não são suficientes para promover o desenvolvimento urbano sustentável almejado sem a respectiva regulamentação e regularização dos procedimentos de participação efetiva.

É imperioso, portanto, garantir condições para que a legislação urbana (Plano Diretor, Lei de Uso do Solo, Lei Ambiental, Códigos de Posturas e de Obras etc.) seja complementada, aprimorada, exercida e cumprida por todos.

Se não houver discussão mais abrangente sobre os significados, direitos e deveres decorrentes das normas e regras que daí resultam, aos administradores públicos caberá apenas o dilema de aplicá-las, quase sempre em confronto com o próprio entendimento da sociedade, que em geral não se vê retratada nessas normas e regras e acaba por desacreditar no Governo e em direitos e deveres.

O processo de discussão das cidades deve ser contínuo, seja no momento de elaboração dos projetos urbanos, seja no acompanhamento da implementação dos mesmos e monitoramento de seus efeitos. Ouvir e responder à população é exercitar um novo olhar mais democrático. É estreitar laços, exercer direitos, cumprir deveres e diminuir custos.

Pedro Demo (1996, p. 26) elenca cinco canais de participação que podem ser aplicadas no âmbito local, quais sejam: organização da sociedade civil, planejamento participativo, educação como formação à cidadania, cultura como processo de identificação comunitária e processo de conquista de direitos. Canais essenciais para a efetivação de uma democracia plena (ver *Índice de Democracia 2013* no subitem 2.1).

Assumir uma postura consciente diante da sociedade requer conhecimento de quais são os seus reais direitos, deveres e interesses. Requer mudança e liberdade de escolha, posições e posturas que não beneficiem somente grupos no poder. Além de formas conscientes, é preciso que haja participação efetiva e sentimento de corresponsabilidade para que os conflitos e desigualdades possam ser reduzidos a partir do âmbito local.

A municipalização desse “diálogo” entre representantes e representados não cria apenas novos processos de trabalho dentro da Administração pública ou mais burocracia para os contribuintes. Exige que a interdisciplinaridade, tantas vezes evocada nos discursos políticos, seja efetivamente vivenciada na execução das políticas e no cumprimento das diretrizes fixadas.

Destaca-se ainda, na outra ponta do processo, a fiscalização, por se tratar de um dos setores da Administração que mais é afetado pelas contradições do processo de

desenvolvimento urbano. Principalmente, por ser interface bastante sensível entre Poder Público e sociedade local. O que vem se observando, especialmente nas metrópoles e demais cidades submetidas a processo acelerado de mudanças, são o autoritarismo e o conflito das relações cotidianas e tradicionais, construídas em outro contexto econômico, social e cultural, com a impessoalidade do crescimento econômico, comercial e industrial e suas consequências mais imediatas.

Quanto ao aspecto administrativo, é justamente a participação direta e individual de cada cidadão que vai exigir a criação de procedimentos e rotinas que viabilizem parte dos objetivos e diretrizes traçados no plano diretor, no Estatuto da Cidade e na CRFB/1988, promovendo mudança significativa na escala de abordagem: do coletivo para o individual, da plenária de discussão para o balcão de atendimento ao cidadão.

Ocorre que o processo participativo nas cidades nem sempre é adotado até mesmo no que se refere às intervenções urbanas que mais interferem no cotidiano dos cidadãos. Mas, o processo de decisão municipal não pode ignorar a participação direta da sociedade e nem mesmo a individual enquanto instrumentos efetivos para a implementação de qualquer intervenção urbana. Principalmente, porque é por meio da participação direta dos cidadãos que a Administração municipal, preventivamente, compatibiliza o direito individual com o interesse coletivo e, por conseguinte, com os objetivos da legislação.

Se, por um lado, é possível criticar a alta permissividade da legislação, por outro pode ser considerada negativa a incapacidade dos órgãos públicos de respeitá-las e cumpri-las. Em consequência, o processo de crescimento desordenado das cidades também contou com a atuação do Poder Público, tanto pela falta de capacidade na implementação de normas e diretrizes do Estatuto da Cidade e das políticas urbana e social, quanto ao pactuado nos planos diretores, falta de projetos estruturais públicos abrangentes e de empenho no acompanhamento e controle da expansão da cidade. O resultado é a convivência com a especulação imobiliária. Outros fatores relevantes são: a morosidade na regularização de loteamentos; a concentração de recursos nas áreas mais nobres da cidade; e o abandono das obras de infraestrutura na periferia. Portanto, impõe-se a necessidade de uma maior estrutura de fiscalização de gastos públicos na aprovação de projetos de parcelamento, especialmente com relação às áreas destinadas a equipamentos públicos e áreas verdes.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979), por exemplo, mesmo concedendo vários benefícios à cidade, por propiciar um melhor controle urbano, é permissiva em algumas áreas e acaba por favorecer a especulação imobiliária.

Uma dúvida, contudo, recai no fato de que existe um problema na concepção do pacto definido constitucionalmente, a de que existe e persiste falhas na regulamentação e regulação de regras que assegurem a participação direta de quem quer que deseje exercer um direito constitucional. Isso ocorre porque a normatização não deve ser entendida somente como expressão formal e burocrática de normas. Ela é, na verdade, um roteiro para planejar, organizar, estruturar e colocar em prática instrumentos que já existem, ou seja, como dimensão da própria participação.

Entre os desafios da gestão urbana, destaca-se hoje a compatibilização entre os instrumentos de planejamento de uso do solo e os investimentos necessários e previstos nos demais instrumentos da gestão financeira municipal, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), considerando os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar Federal Nº 101, de 04 de maio de 2000), uma vez que grande parte das ações preconizadas se concretizará em gastos públicos a serem priorizados. (O **APÊNDICE D** enumera sites onde as leis citadas podem ser consultadas).

Demo destaca que o processo de conquista de direitos, como canal de participação, serve para colocar em prática os direitos previstos na teoria, ou seja, na lei, na Constituição entre outros instrumentos (DEMO, 1996, p. 61).

4.1.2 A Participação da Sociedade na Legislação Urbana Alemã

Em 1976, na Alemanha, uma nova seção foi aberta no Código Federal de Construções Alemão (*Baugesetzbuch* ou *BauGB*) introduzindo a participação direta de quaisquer seres humanos no desenvolvimento do projeto de obra, antes mesmo da sua elaboração (Art. 3º do atual *BBauG*, em vigor desde 1987). (Sobre legislação, ver **APÊNDICE D**)

O objetivo da mudança foi o de apresentar ao público os projetos e envolvê-lo no processo de construção da cidade e discutir pontos de vista em uma audiência. A intenção

maior era a de introduzir o diálogo, inclusive sobre o planejamento de alternativas, entre todos os cidadãos interessados (não somente as partes afetadas) e a Administração responsável. Para tanto, basta que o interessado apresente suas sugestões, dúvidas e objeções por escrito após a exposição pública formal e as assembleias de esclarecimento e debate do anteprojeto.

De prática inexistente no Brasil, a etapa de participação aberta ao público antes mesmo de se ter um projeto de intervenção revolucionou o processo urbano, até considerado como uma parte significativa do processo de planejamento que serve ao propósito de garantia de qualidade de vida da população. Trata-se de um sentimento que o *Manual de participação alemão* (BERLIN, 2012, p. 4 e 5) descreve como:

Participação política e engajamento cívico são mecanismos de consolidação: quanto mais as pessoas percebem, que através de seu envolvimento pessoal nos processos de tomada de decisão podem influenciar o desenrolar, o objeto e os resultados do processo, de modo a que algo aconteça, e que vale a pena se empenhar em um objetivo ou atividade, estarão mais dispostas a participar. Naturalmente se algo não é alcançado, o efeito pode ser contrário.

O espectro de tipos informais de participação tais como oficinas de planejamento, inspeções públicas da área do projeto ou a criação de grupos de trabalho para acompanhar o processo de planejamento e do projeto, toma o seu lugar junto com os demais formulários clássicos utilizados em processos correlatos de escuta dos anseios da população.

De lá para cá, o repertório de métodos e ferramentas para efetivar a participação da sociedade nos processos decisórios urbanos só tem crescido. Afinal, mesmo numa fase muito precoce do procedimento, a Administração tem como oferecer inventários gerais da situação e respostas que visam incentivar o interesse e a compreensão por parte do público interessado. Tudo para promover a confiança entre as partes e, no futuro, encontrar as melhores alternativas para as fragilidades por ventura encontradas. Ou seja,

Engajamento cívico e participação política estão entre as forças mais criativas e solidárias que tornam a vida na cidade estimulante e atraente. As pessoas que trabalham para os interesses de sua vizinhança e seu bairro, que discutem com paixão sobre as pequenas e as grandes questões e projetos do desenvolvimento urbano, representando seu próprio ponto de vista de forma enfática e persuassiva, desenvolvendo novas ideias e atraindo outras pessoas para apoiar e participar, moldam o rosto e o desenvolvimento da nossa cidade. (BERLIN, 2012, p. 4 e 5)

Na Alemanha, a legislação garante procedimentos que evitam que as Administrações públicas sejam acusadas de impor intervenções urbanas ou escolhas, pois as

peçoas, de um modo geral, respeitam, conhecem e confiam na regulamentação federal e igualitária.

QUADRO 2 – Exemplos de Legislação Urbana na Alemanha

NÍVEL FEDERAL	
Livro da Lei das Construções (<i>Baugesetzbuch - BauGB</i>)	O Livro da Lei Federal das Construções (<i>BauGB</i>), na versão publicada em 23 de setembro de 2004, foi alterado pelo artigo 1 da Lei de 15 de julho de 2014 (DO Federal I, p. 954).
Regulamento sobre o uso do solo para construção (<i>Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke - BauNVO</i>)	A Portaria de Uso do Solo, na versão publicada em 23 de janeiro de 1990 (Lei Federal I, p. 132), foi alterada pelo artigo 2 da Lei de 11 de Junho de 2013 (Federal I, p. 1.548).
Lei de Responsabilidade Ambiental (<i>Umwelthaftungsgesetz - UmweltHG</i>) -	A Lei de Responsabilidade Ambiental data de 10 de dezembro de 1990 (Federal I, p. 2.634) e foi alterada pelo artigo 9, parágrafo 5 da Lei de 23 de Novembro de 2007 (DO Federal I, p. 2.631).
Lei de Ordenamento Espacial (<i>Spatial Planning Act ou Raumordnungsgesetz - ROG</i>):	A Lei do Ordenamento Espacial data de 22 de dezembro de 2008 (Federal I, p. 2.986) e foi alterado pelo artigo 9º, da Lei de 31 de Julho de 2009 (Lei Federal I, p. 2.585).
Regulamento Espacial (<i>Raumordnungsverordnung - ROV</i>):	O Regulamento do Território, de 13 de Dezembro de 1990 (Federal I, p. 2.766), foi alterado pelo artigo 5º, parágrafo 35, da Lei de 24 de fevereiro de 2012 (DO Federal I, p. 212).
EXEMPLO DE BERLIM	
Ordenamento do Território de Berlim (<i>Flächennutzungsplanung Berlin – Planungsstand - FNP</i>)	O Ordenamento do Território de Berlim, na versão mais recente, data de 12 de novembro de 2009 (JO S. 2666). Este foi modificado pela última vez em 13 de maio 2014 (JO S. 1019f). O plano de ordenamento do uso da terra inclui representações para as áreas de construção, tipos de uso das edificações em áreas verdes, entre outras informações.
Ordenamento das Construções de Berlim (<i>Bauordnung für Berlin - BauOBl</i>)	O Código de Berlim atual data de 29 de setembro de 2005 (Diário Oficial. S. 495), e foi alterado pela Lei de 29 de Junho de 2011 (Diário Oficial. S. 315, que entrou em vigor em 10 de julho de 2011). Esta lei trata de construções e materiais de construção, como também aplica-se a terrenos, outros equipamentos e instalações no seu escopo e em legislação complementar.
Regulamentação Complementar do Ordenamento das Construções Urbanas de Berlim (<i>Fortgeltende städtebauliche Vorschriften der Bauordnung für Berlin</i>)	A edição vigente data de 21 de novembro de 1958 (Diário Oficial. S. 1087/1104).
NÍVEL MUNICIPAL	
Plano de Construções (<i>Bebauungsplan</i>)	Cada município elabora o seu próprio plano de construção. O plano de construção controla o desenvolvimento e ordenamento do município. Planos de Construção são Códigos. Eles contêm regras vinculativas determinando o quê e como pode ser construído nos terrenos.

Por certo, nem tudo é perfeito, pois não há soluções ideais para todos os casos. Mas, por meio da cultura de participação, as ações empreendidas são transparentes e inspiram confiança no público que sabe que a câmara municipal só tomará decisões após examinar as reivindicações apresentadas e respondidas. Isso permite a certeza de que a população, seja individualmente ou em grupo, possa exercer seus direitos políticos e influenciar, inclusive, diretamente as decisões e a escolha de alternativas potenciais na construção urbana local. Quanto a isso, o *Manual de participação alemão* destaca (BERLIN, 2012, p.4-5):

Ninguém pode prever com certeza em que temas e projetos os cidadãos vão se envolver, como o processo de participação irá transcorrer qual será a contribuição para o processo de tomada de decisão. Com base em estudos de caso podem ser tornados claros os benefícios para a cidade da participação e como moldar os processos participativos de modo a permanecer nos cidadãos a sensação de que: participar vale a pena. Mesmo que nem sempre pode-se conseguir tudo – o resultado por si só fez valer a pena!

No caso de haver necessidade de grandes intervenções urbanas, como reurbanização de áreas, construções de infraestrutura ou expansão territoriais ligadas a procedimentos complexos e controversos, a única mudança no processo recai sobre o número de “audições” e etapas de manifestação por escrito que possivelmente serão necessárias até que a população se sinta satisfeita com o projeto final e com isso segura para aceitar e acompanhar a empreitada.

A disposição legal para a participação direta da população alemã por meio da exposição pública dos planos e projetos urbanos, ao contrário de dificultar o processo, possibilita coletar sugestões e opiniões que acabam por acelerá-lo. Além disso, o procedimento permite que, mais tarde, se alguma ação legal for impetrada contra a decisão de aprovação ou rejeição da decisão, a mesma esteja garantida juridicamente.

A motivação proposta encontra-se descrita no Manual de Participação da cidade de Berlim como se segue: (BERLIN, 2012, p. 8)

Participação na tomada de decisão se estende ao teor de dados, fatos, sugestões de ações, idéias, opiniões, comentários e manifestações de interesse e avaliação dos participantes e da representação de seus interesses. Participação significa um esforço adicional para a preparação e implementação e também resultados adicionais em idéias, percepções e opiniões. [...]. Fica claro que a participação proporciona benefícios, quando:

- *aumenta a qualidade dos resultados planejados;*
- *evita passar ao largo dos investimentos necessários;*
- *contribui para o equilíbrio entre os interesses da administração e dos interessados, ou entre vários grupos locais;*

- *aumenta o uso de instalações públicas;*
- *lida cuidadosamente com o uso dos bens públicos ; e*
- *representa os interesses do engajamento cidadão em uma base abrangente.*

A Integração com outros interesses espaciais é assegurada, principalmente, por planos de desenvolvimento espacial anteriores ou por planos regionais de desenvolvimento.

Outra diferença importante que existe na prática alemã é a concentração de processos de aprovação de projetos direcionados a um único setor, onde se ajuntam todas as autorizações necessárias de direito público e as aprovações para um projeto possibilitando que o mesmo seja efetivado em um único ato administrativo. Um procedimento louvável por evitar a burocracia e idas e vindas desnecessárias a diversos órgãos da administração pública. Com certeza, trata-se de mais um exemplo para o Brasil.

4.1.3 Avaliando Diferenças

Há mais de 40 anos, a Alemanha descobriu que há várias vantagens na participação efetiva da população nos processos de construção de suas cidades. No entanto, como já mencionado, no Brasil, as intervenções urbanas ocorrem, na maioria das vezes, sem qualquer tipo de interferência da população diretamente afetada.

De fato, o projeto, a execução e a manutenção de obras públicas são algumas das principais funções da administração pública municipal brasileira. Mas, diferentemente do que ocorre na Alemanha, o Brasil ainda não possui leis nem normas que estimulem e corroborem a prática participativa individual do cidadão.

As obras públicas, por exemplo, são eventos que dependem de uma série de etapas para garantir de sucesso do empreendimento/projeto. Elas se iniciam muito antes da concepção do empreendimento/projeto. E o cumprimento ordenado dessas etapas leva a obtenção de um conjunto de informações preciosas que proporcionam um menor risco de custos extras à população e à Administração.

Toda e qualquer intervenção urbana produz impactos, sejam ambientais, sociais e/ou econômicos. Destarte, no Brasil, algumas medidas podem e devem ser tomadas de forma a evitar ou minimizar eventuais impactos negativos gerados pelas intervenções realizadas visando o desenvolvimento de cada município, conforme seu plano diretor e de acordo com suas especificidades e potenciais locais.

Quando exclusivamente realizado pelo Estado, os projetos urbanos tendem a ser tecnocráticos, cartesianos e impositivos; por isso, a importância de passarem a ser processos participativos.

A experiência alemã serve de exemplo de reflexão e conscientização que comprovam que os procedimentos podem ser alterados e funcionar melhor, permitindo evolução e desenvolvimento urbanos.

É, pois, o município quem pode “assegurar que cada comunidade, cada bairro tenha o seu posto de saúde, a sua escola, o seu cinema, os seus meios de transporte e segurança adequados” (DOWBOR, 1999, p. 62). Isso fará com que a sociedade, em grupo ou individualmente, possa pensar na garantia da sua sobrevivência e desenvolvimento, motivando-se a participar democraticamente das decisões cada vez mais e deixando de ser instrumento de manipulação e submissão para poucos.

A transparência do processo de participação e a possibilidade de usufruir de decisões deve sempre começar com uma estratégia básica, com regras claras e simples de um processo lógico e sistemático. Intimamente relacionado a isso é a tarefa de criar transparência – em relação tanto ao processo de participação quanto ao escopo (financeiro, jurídico e material) para as decisões. Dependendo do problema individual, o objetivo da participação e seus processos precisam ser transparentes para que os interessados possam vislumbrar os métodos escolhidos e demais atores envolvidos.

Atualmente, várias cidades alemãs (por exemplo, *Heidelberg, Leipzig, Essen*) estão testando novas regras municipais de participação do público em seus sistemas políticos e administrativos, de modo a melhorar a força vinculativa de fluxos de trabalho processuais. Por exemplo, o Conselho da cidade de *Heidelberg*, recentemente, por unanimidade, aprovou diretrizes para a participação do público em seus processos³⁹.

No âmbito municipal brasileiro, a existência dos inúmeros espaços de participação ligados à administração pública (conferências, conselhos, comissões e orçamento participativos) foi sempre considerada um aspecto positivo e valorizada como conquista da população. Entretanto, vários estudos (AUAD, 2004; AVRITZER, 2008; CREMONESE, 2012; CUNILL, 2013; etc.) já identificaram grandes e recorrentes desarticulações entre essas instâncias, o que gera problemas, como a superposição de

³⁹ Cf. *Stadt Heidelberg* 2012. Em: <http://www.heidelberg.de/buergerbeteiligung>. Acesso em: 3 mai. 2014.

pautas e calendários, e expressa o anseio de ampliação da participação na discussão das questões estruturais da cidade, de forma mais ativa e integrada. (Outras comparações são feitas no **APÊNDICE C**).

A participação da sociedade é fundamental, pois atribui legitimidade ao exercício do poder, na medida em que contribui para submeter o Estado às reais necessidades e aos interesses do povo. No entanto, no Brasil, em uma acepção mais específica, a participação geralmente conhecida como popular, na verdade, tem tão somente servido de incremento à democracia representativa. Isso ocorre porque ela se apresenta como alternativa ao mero exercício formal da democracia. Ou seja, a expressão “participação popular”, que deveria se caracterizar pelo exercício direto do poder pelo povo de forma individual ou coletiva em instâncias deliberativas, não está sendo exercida pelo povo.

A pergunta que surge, então, é: quais os *reais* espaços para a participação dos cidadãos? Ou como fazer com que a população participe com interesse dos problemas do bairro, da rua, do quarteirão, da sua cidade? As limitações são muitas e não são apenas políticas e legislativas, mas, principalmente, culturais.

É difícil acreditar que um processo democrático possa se concretizar sem que a população diretamente afetada possa se manifestar ou obtenha espaço e capacidade de decisão.

Diversos autores (ABRAMOVAY, 2000; FAVARETO & DEMARCO, 2004) chamam a atenção para o fato de que, mesmo com a obrigatoriedade de paridade entre órgãos de governo e representantes da sociedade civil na composição dos conselhos, o poder efetivo sobre a elaboração e a gestão dos projetos se concentrava, na maioria dos municípios, nas mãos dos prefeitos e grupos no poder.

A descentralização e a autonomia municipal são de fundamental relevância para a efetivação da participação da sociedade nas decisões, principalmente no âmbito local. (ROCHA, 2011) Mas, isso não impede que os municípios, em geral, enfrentem muita dificuldade com a gestão cotidiana de seus processos sistemáticos interligados.

Com a participação direta dos cidadãos envolvidos é possível promover uma maior equidade e eficiência na distribuição dos recursos destinados aos projetos urbanos e construir um sistema social dinâmico que atenda às questões emergenciais locais, descentralizando poderes. Diante dela, o direito à cidade efetiva-se como expressão correta da vontade coletiva dos cidadãos, por expor necessidades e vontades.

O direito a participação direta, ou seja, o direito de participar sem a figura de um intermediário permite ao cidadão um sentimento de maior poder de influência nos processos decisórios da cidade. Todavia, até hoje, poucos são os municípios que instigam a participação direta dos seus cidadãos num sentido mais pleno e democrático; onde o indivíduo comum possa assumir um papel mais ativo.

A cidade é um espaço fértil para o aprendizado do exercício da democracia por meio da participação efetiva da sociedade nos processos de tomada de decisão urbanos. Principalmente, porque ser cidadão significa mais do que receber os benefícios do progresso. Requer que a pessoa assuma sua parte nas decisões e se esforce pela conquista de sua realização. Ou seja, que passe a se colocar como sujeito histórico e protagonista no processo de desenvolvimento. Inclusive, esta é *“uma exigência decorrente da natureza inteligente e responsável da pessoa humana”*. (ROCHA, 2011)

4.2 UM OLHAR SOBRE AS INTERVENÇÕES URBANAS NO BRASIL

Nas democracias, as demandas da sociedade não devem ser impostas, mas sim, decididas e planejadas com a população. Segundo a CRFB/1988, o Brasil vive em um regime democrático de direito. Conseqüentemente, intervenções urbanas deveriam ocorrer com espaço para haver também a participação direta dos cidadãos, além de técnicos responsáveis pela infraestrutura urbana e gestores públicos, visando à boa legalidade, legitimidade, aplicabilidade, eficiência e efetividade de recursos públicos, humanos e ambientais.

No tocante a esse assunto, o Tribunal de Contas da União (BRASIL; TCU, 2013), como órgão de controle externo constitucionalmente constituído, ressalta que o município, pela proximidade com os seus cidadãos, deve identificar as necessidades da comunidade para definição das prioridades urbanas com a participação popular. No entanto, esse processo tornou-se externo ao cidadão.

Contrariando os mandamentos participativos e envolta em critérios sigilosos oriundos de processos licitatórios, a Administração Pública brasileira, de um modo geral, segue um modelo de implementação próprio do Brasil, onde a opinião dos gestores públicos prevalece sobre quaisquer manifestações populares, do início ao fim do processo.

De acordo com a Lei de Licitações (Lei Federal Nº 8.666, de 21 de junho de 1993), que institui normas para contratos e licitações da Administração Pública, pode ser considerada obra pública qualquer construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público, realizada de forma direta pela administração ou indiretamente por intermédio de terceiro, contratado por meio de licitação.

Os projetos para construção e reforma ou ampliação de um empreendimento do Poder Público serão elaborados em três etapas sucessivas: (i) estudo preliminar ou anteprojeto – realizado na fase preliminar à licitação,; (ii) projeto básico; e (iii) projeto executivo. O anteprojeto é a exposição da ideia do projetista. Esta é a etapa destinada a colher a opinião e aprovação do administrador público. O projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequando, para caracterizar a obra ou serviço ou o complexo de obras ou serviços objeto da licitação. Ele é elaborado com base nas normas técnicas e na legislação vigentes. E o projeto executivo é o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileiros de Normas Técnicas (ABNT) (Art. 6º, inciso X da Lei Federal Nº 8.666/1993).

Os projetos de iniciativa pública devem ser elaborados de acordo com as leis, decretos, regulamentos, portarias e normas federais, estaduais/distritais e municipais direta ou indiretamente aplicáveis a obras públicas, e em conformidade com as normas técnicas devidas. A responsabilidade pela elaboração dos projetos será de profissionais ou empresas legalmente habilitadas pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) local.

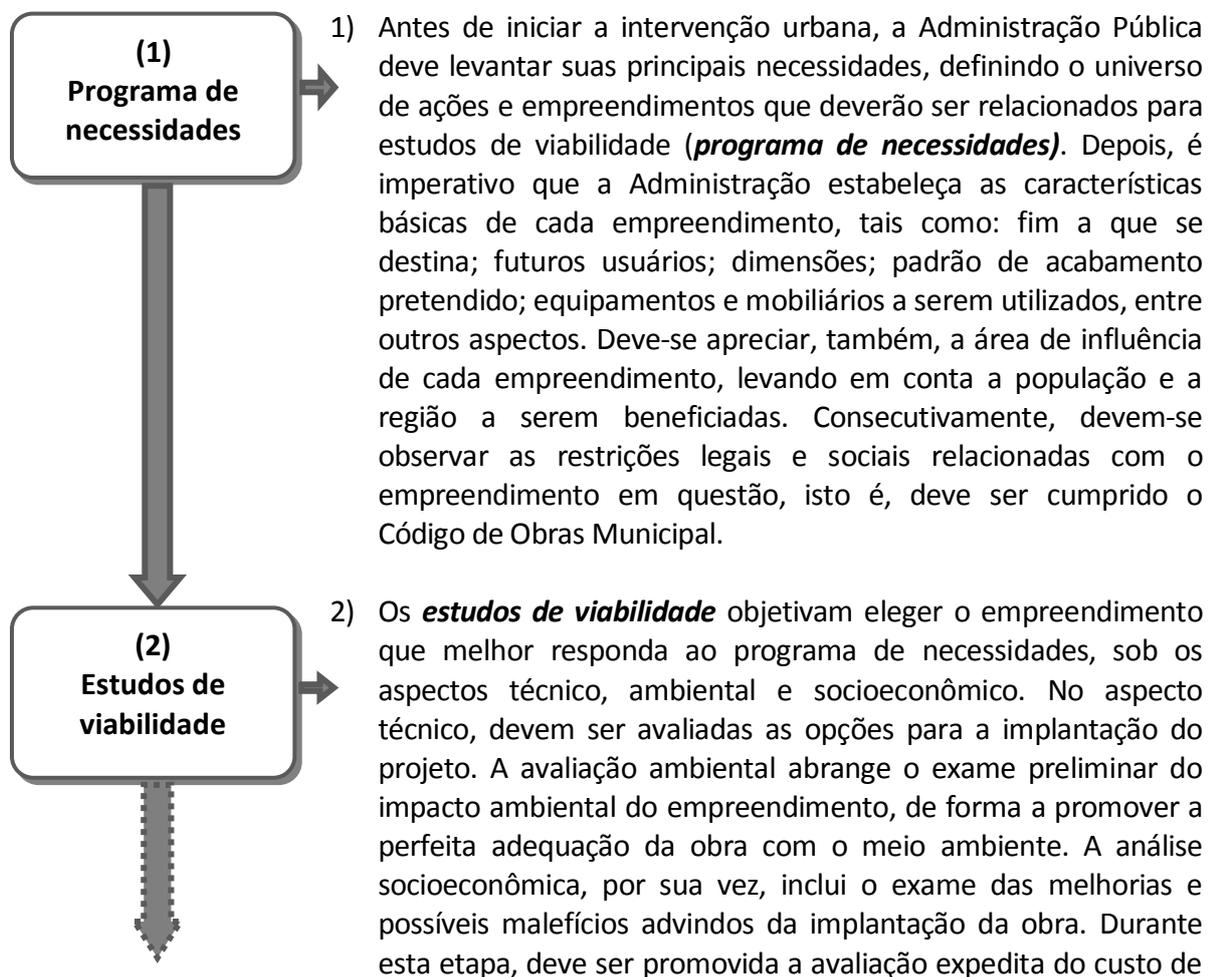
A Lei Federal Nº 8.666/1993 também determina que obras e serviços somente poderão ser licitados quando: houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o Art. 165 da CRFB/1988, quando for o caso.

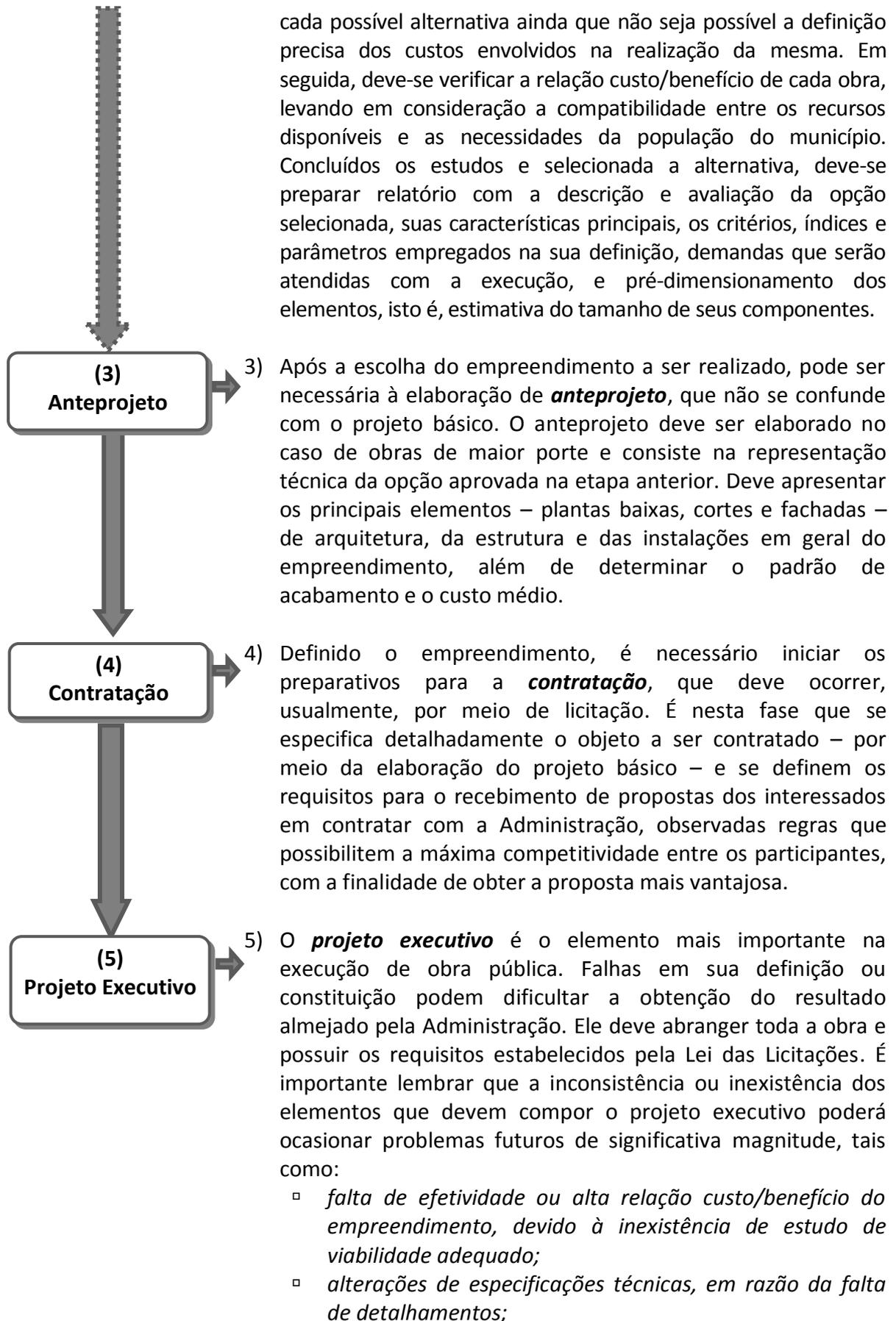
Todavia, licitar baseado no projeto básico ou mesmo no anteprojeto leva sempre a reajustes no preço, já que só o projeto executivo espelha o que vai ser construído e que,

com isso, pode ter seus custos definidos e licitados. Ao tentar acelerar o processo, esbarra-se com incompatibilidades entre os subprojetos que exigem intervenções emergenciais que invariavelmente aumenta o valor da obra. Em todo esse processo de intervenção, não há qualquer espaço para a manifestação (participação) direta do cidadão que, em última análise é quem paga a obra.

A conclusão de obra pública é evento que depende de uma série de etapas, que se iniciam muito antes da licitação propriamente dita e se constituem em passos fundamentais para a garantia de sucesso do empreendimento. O cumprimento ordenado dessas etapas leva à obtenção de um conjunto de informações precisas que refletirão em menor risco de prejuízos à Administração. (BRASIL; TCU, 2013)

O resumo abaixo, elaborado com base nas recomendações básicas do TCU para a contratação e fiscalização de obras públicas (BRASIL, 2013, p.12-25) tem por finalidade ilustrar as cinco etapas pelas quais um projeto de intervenção urbana municipal passa até formular ao projeto básico do processo.





- *utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações;*
- *alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços.*

Essas consequências podem acabar por frustrar o projeto, dadas as diferenças entre o objeto desejado e o que será efetivamente executado, e levar à responsabilização daqueles que aprovaram o projeto executivo que se apresentou inadequado. Quando da elaboração do projeto executivo, é necessário verificar se o empreendimento necessita de licenciamento ambiental, conforme dispõem as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001/1986 e nº 237/1997 e da Lei Federal nº 6.938/1981. Se for preciso, deve-se elaborar Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), como partes integrantes do projeto executivo. No caso de a licença ambiental ser exigida, deve-se observar a necessidade de ser obtida: (i) licença Prévia (previamente à licitação); (ii) licença de Instalação (antes do início da execução da obra); e (iii) licença de Operação (antes do início de funcionamento do empreendimento).

4.3 O EXEMPLO ALEMÃO

Na Alemanha, duas leis federais são particularmente importantes. A mais antiga delas é denominada Livro da Lei de Construção (*Baugesetzbuch - BauGB*)⁴⁰, de 23 de junho de 1960, alterada no seu Artigo 1º, em 11. Junho de 2013. A segunda, mais recente, versa de outros aspectos do uso e ocupação do solo alemão. Trata-se da Lei de Ordenamento Espacial (*Raumordnungsgesetz - ROG*), de 22 de dezembro de 2008, que complementa o Livro da Lei de Construção (*Baugesetzbuch - BauGB*), que teve a última alteração no Artigo 9, em 31 de junho de 2009.

O Livro da Lei de Construção (*Baugesetzbuch - BauGB*), entre outros aspectos, aborda a preservação dos elementos culturais e do meio ambiente, como também as áreas de risco de inundação e faz determinações quando a infraestrutura de transportes públicos (§2 do *BauGB*). No §3 do *BauGB* há regulamentação quanto à participação dos cidadãos. No §4 d *BauGB* há a regulamentação da obrigatoriedade da manifestação dos responsáveis

⁴⁰ Tradução de Michalka Jr (2013).

pelos serviços de infraestrutura. Verifica-se que temas importantes são abordados pelas duas leis.

Na da Lei de Ordenamento Espacial (*Raumordnungsgesetz - ROG*), há imposições claras quanto à obrigatoriedade da existência de infraestrutura anterior a edificação de qualquer construção, assim como para a preservação ambiental (§2 do *ROG*). Cabe também ressaltar a necessidade de ser iniciado o processo de consulta dos cidadãos e dos responsáveis pela infraestrutura, logo em seguida à elaboração do anteprojeto, assim como após a elaboração do projeto. Todas as manifestações apresentadas por escrito, no período previamente determinado, devem ser avaliadas e respondidas pelo órgão responsável pelo projeto. Caso as manifestações conduzam a alterações relevantes no projeto, o processo de exposição e manifestação deve ser repetido. Só após o projeto concluído, ele é encaminhado para deliberação da Câmara de Vereadores.

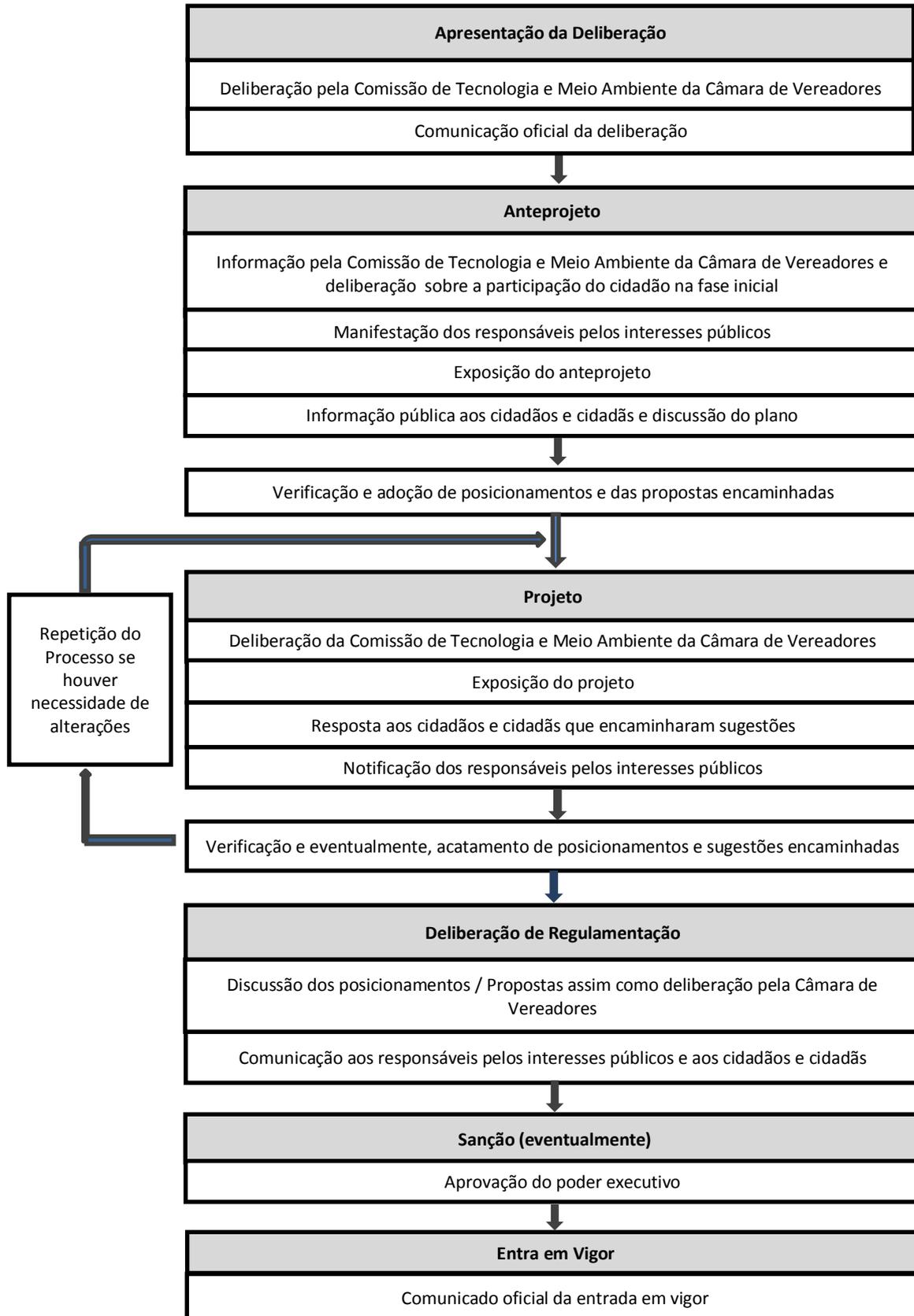
Constata-se que o projeto deve estar concluído antes do início da construção. Com isso, o custo fica claramente definido e o cronograma é seguido. No Brasil, o usual é começar a obra sem que todos os projetos estejam prontos levando a aumentar de custos e não cumprimento do cronograma.

Acima do desejo de impor a realização de uma intervenção dentro de um prazo anteriormente definido como é usual no Brasil, a Alemanha dá grande valor a só construir após todo o detalhamento do projeto, mesmo que isso acarrete aumento no tempo para o início da realização da intervenção.

A legislação Alemã pode ser uma base sólida para direcionar uma discussão sobre, por exemplo, como se define ou pode ser feita uma intervenção urbana e porque é necessário que a infraestrutura esteja presente antes de uma expansão.

A legislação brasileira ainda carece de algumas definições quanto ao tema. Principalmente, por, na maioria das vezes, ter que lidar com leis dispersas legislando sobre coisas afins ou com a falta delas. Isso torna mais difícil para os municípios com população pequena e poucos recursos fazer um planejamento, sem nem mesmo possuir um Plano Diretor.

Na sistematização que se apresenta a seguir, consideram-se as principais etapas e passos da tramitação dos processos de intervenção urbana disponibilizada em documento do Município de *Esslingen*, onde as determinações legais são colocadas em um fluxograma, ilustrando a forma mais simples de intervenção municipal.



FLUXOGRAMA 1 - Visão Geral dos Níveis dos Processos em Esslingen (Alemanha)

Fonte: *Stadtplanungsamt Esslingen, 2002*⁴¹. Tradução MICHALKA JR/2014).

⁴¹ Fluxograma disponível em: <http://www.esslingen.de/site/Esslingen-Internet/get/667813/Der%20Bebauungsplan.pdf>

No tocante à legislação de planejamento e ordenamento territorial e de obras na Alemanha, a Lei de Ordenamento Territorial (*Raumordnungsgesetz*), regulamenta o uso do solo e prioriza a reutilização de áreas degradadas. Enquanto que o planejamento de expansão urbana (*Bauleitplanung*) insere e prioriza a reutilização/reabilitação de áreas no planejamento territorial.

Versões mais recentes da Lei Federal de Ordenamento Territorial alemã, de 1989 e 1993 (*Bau-und Raumordnungsgesetz*) priorizam o fortalecimento das áreas rurais, as áreas verdes e os aspectos ambientais, enfatizando o uso e o consumo moderado de espaços livres. São procedimentos que vão desde o planejamento de áreas urbanas e de espaços livres, passando pela participação na definição de orçamentos e distribuição de verbas para bairros, até a participação de crianças e jovens e ajuda a redes de apoio ao engajamento de cidadãos.

No procedimento apresentado no **FLUXOGRAMA 1 - Visão Geral dos Níveis dos Processos** pode ser constatada que os órgãos responsáveis pela infraestrutura urbana têm que se manifestar antes da fase do projeto. A diretriz alemã é a de que uma cidade para existir precisa oferecer qualidade de vida aos seus habitantes, ou seja, se possuir uma infraestrutura técnica e social consistente com sua ocupação.

O **FLUXOGRAMA 1** é também uma excelente referência para o cidadão de como a cidade tem que ser projetada e construída. Ele expõe a necessidade de se instituir a participação efetiva do cidadão e de que o esforço é possível e extremamente útil se devidamente regulamentado e regularizado.

Três pontos, com referência ao processo de participação descrito no **FLUXOGRAMA 1** merecem destaque. O primeiro refere-se ao fato de que a legislação não limita o direito de participação aos cidadãos alemães. Muito pelo contrário, esse direito foi estendido a qualquer indivíduo alemão ou não, que viva na Alemanha, de se manifestar nos projetos individualmente e livremente, mesmo que não pertença a nenhum grupo representativo. O segundo permeia as duas leis alemãs supracitadas e dizem respeito às questões do meio ambiente. Na Alemanha, o meio ambiente urbano e o rural ou natural estão interligados. Percebe-se, inclusive e claramente, que existe uma preocupação nas leis com o desenvolvimento sustentável. E o terceiro e último, condiz com o possível desenho que um novo panorama social, a partir do modelo descrito, possa vir a contribuir para a permanência da população nativa em seu local de origem, promovendo a identidade cultural

e o desenvolvimento sustentável local. Tudo porque o modelo de participação descrito possibilita a articulação entre o poder público municipal, estatal, federal com a sociedade alemã, constituindo um ambiente de debate sólido, concreto e livre de ameaças causadas pelas mudanças de gestão ou cíclico enfraquecimento dos poderes dos governantes.

A CRFB/1988 embora assegure que a participação dos cidadãos possa ocorrer diretamente, não define como a mesma deve se dar. Trata-se de uma fragilidade que pode ser facilmente constatada nas palavras do Ministério das Cidades (BRASIL, 2004, p. 17): “[...] a participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em audiência pública”.

Na Alemanha, a Lei Básica (GG/1949, Art. 28, § 2) garante o princípio da autonomia municipal, que abrange desde o planejamento territorial municipal (*Planungshoheit*) até o das questões de tutela da esfera de livre autodeterminação e decisão das coletividades locais e dos seus órgãos democraticamente legitimados.

As questões que envolvem o ordenamento do território e do urbanismo também pertencem ao município, a quem compete planejar, regulamentar, executar e controlar o uso do solo, no respeito à legislação vigente e pelos objetivos fixados pelos instrumentos de planejamento de nível hierárquico superior (Livro da Lei de Construção – *Baugesetzbuch* - *BauGB* e Lei de Ordenamento Espacial - *Raumordnungsgesetz* - *ROG*).

4.4 A UNIVERSIDADE COMO FATOR DIFERENCIAL

Entende-se por universidade como sendo um complexo multidisciplinar, composto por profissionais capacitados a formar outros profissionais e a transformar realidades por meio de pesquisa, ensino e extensão. No entanto, as universidades podem fazer muito mais que ensinar e produzir textos. Elas podem, por meio da extensão, levar seu conhecimento para a sociedade. E, paralelamente, elas podem ajudar a construir as cidades.

Segundo Michalka Jr. (2010), a universidade pode ser usada como um mediador entre representantes e representados, isto é, um novo meio de intercâmbio de ideias e conhecimentos que facilitaria a participação da sociedade, promovendo, assim, um possível desenvolvimento sustentável urbano, principalmente, nas pequenas cidades que estão em

formação, mas que não precisam passar pelos mesmos problemas que as demais metrópoles estão passando.

É importante considerar que as pequenas cidades do Brasil, ainda tem a oportunidade de implementar um desenvolvimento sustentável e crescimento de seu próprio município. A escala destas cidades ainda pode ser influenciada e tem várias chances para estabelecer uma estrutura de planejamento. Este enfoque pode contribuir para resolver as fragilidades produzidas pela acelerada aglomeração de habitantes em enormes áreas de assentamentos informais, como na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Acontece, frequentemente, que os esforços nacionais e internacionais são combinados para resolver problemas na metrópole, como na área urbana do Rio de Janeiro. (MICHALKA JR, 2010.)

Em seu texto, o pesquisador propõe a “abertura das portas da universidade para as cidades”, com o objetivo de fornecer e elaborar projetos e metodologias para, principalmente, os pequenos municípios desprovidos de verba e de quadros de pessoal capazes de elaborar, implantar e manter uma estrutura de ordenamento sustentável e independente. Haveria uma espécie de “troca” entre acadêmicos ávidos em pôr em prática ideias, gestores públicos desprovidos de diretrizes e cidadãos carentes do direito de afetivamente participar.

Na verdade, a proposta envolve “dar à academia uma visão geral das grandes diferenças entre pequenas e grandes comunidades” (MICHALKA JR, 2010); nada além da ordenação da realidade da maioria das cidades brasileiras. Ou seja, uma união de esforços que coaduna com a proposta intrínseca de participar para conquistar o direito de decidir sobre o futuro sustentável da urbe.

5 CONCLUSÕES

Qual a razão desta argumentação retomada e levada na direção de novas conclusões? Para propor e justificar outra centralidade. A sociedade urbana, cuja possibilidade é aqui exposta, não pode se contentar com centralidades passadas, ainda que ela não as destrua e sim as utilize e se aproprie delas, modificando-as.
(LEFEBVRE, 1991b, p.131.)

Esta dissertação se justifica na medida em que busca aprofundar o debate científico em torno de um tema, sob o enfoque da Engenharia Urbana, ainda pouco desenvolvido no País: a importância da regularização da participação direta da sociedade e do cidadão comum em processos de tomada de decisão que visem promover o desenvolvimento sustentável local.

Por certo, não há somente um caminho a ser promovido. Nem mesmo, uma única mudança a legitimar o todo. O que há são vários pontos sistêmicos que merecem ser considerados. Para tanto, este exame se utiliza da comparação de duas realidades, duas nações distintas que, em sendo democráticas, também buscam o desenvolvimento sustentável por meio da participação efetiva da sociedade nas decisões urbanas.

A escolha da Alemanha como objeto empírico justificou-se como bastante significativa e oportuna por sua experiência precursora na prática participativa. São quase 40 anos de experiência que servem de parâmetro. Utilizou-se o modelo alemão para demonstrar que um verdadeiro processo de participação efetiva pode ocorrer sem prejuízo para as partes e, especialmente, que os cidadãos podem influir, inclusive, diretamente nas decisões do sistema político em diversos níveis e em todas as atividades, destacando-se os diversos aspectos praticados na Alemanha.

Verifica-se que existem diferenças relevantes entre os modelos democráticos adotados pelos dois países avaliados, ou seja, entre o Brasil e a Alemanha. Diferenças que podem ser comprovadas e que, segundo o Índice de Democracia 2013 (*Democracy Index 2013* – ver item 2.1.1), concentram-se em dois critérios avaliativos do exercício do poder de quem governa e de como se governa, por serem determinantes para a se estabelecer uma democracia plena, ou seja, a participação política e cultura política. Por esse índice, a Alemanha é uma democracia plena. Mas, o Brasil, principalmente pelo baixo nível de participação praticado e cultura política subdesenvolvida, figura entre as democracias frágeis

ou imperfeitas. Portanto, o nível de democracia alcançado pela Alemanha só corrobora com o fato de que é perfeitamente possível equilibrar diferentes posições e atores para obter resultados mais favoráveis e democráticos.

A Constituição Brasileira assegura em seu Art. 1º, parágrafo único da CRFB/1988 que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”. Já no seu Art. 20, § 2º da GG/1949 consta que “todo o poder estatal emana do povo” e que o mesmo “é exercido pelo povo por meio de eleições e votações e através de órgãos especiais dos poderes legislativo, executivo e judiciário”.

Verifica-se que a Constituição de 1988 afirma que o poder pode ser exercido diretamente pelo povo e, por outro lado, que ele é exercido por meio de representantes eleitos. Na dicotomia, o que se constata é que não há, na CRFB/1988, definição de como pode se dar o exercício direto e efetivo da participação. E esta é uma fragilidade que também está presente na legislação infraconstitucional.

Percebe-se, então, que a ação de técnicos e representantes públicos brasileiros está marcada pela falta de referências de um modelo participativo que requer a participação efetiva do cidadão em grupo ou individualmente.

Ao se pesquisar sobre as audiências públicas no Brasil, averiguou-se que elas podem ser pouco representativas e manipuláveis e que isso oferece graves obstáculos à participação efetiva da população na tomada de decisão.

Em geral, as manifestações da população são desconsideradas se forem contrárias aos objetivos do poder público. Muitas vezes, as audiências são convocadas somente para cumprir uma formalidade legal. Isso ocorre porque o próprio Estatuto da Cidade — que incorpora a obrigatoriedade da participação popular nos processos decisórios das cidades — cita audiências públicas, debates, conselhos, acesso a documentos, etc., mas não define por quais mecanismos legais as manifestações teriam que ser, pelo menos, analisadas e respondidas.

A ausência de participação efetiva do cidadão no Brasil é mais palpável nas intervenções urbanas. Com isso, a participação efetiva na tomada de decisão fica condicionada aos interesses políticos, conforme exemplificado no item 4.1.1, na citação da página 68, sobre o plano diretor de Itajaí, onde o executivo usou as regras vigentes para limitar a margem de ação dos cidadãos no processo participativo.

A comparação com a Alemanha, que tem tradição de longos anos da regulamentação da participação, auxilia na elaboração de conceitos e procedimentos em prol da otimização da participação efetiva dos cidadãos brasileiros, inclusive possibilitando a implantação, regularização e regulamentação de formas mais diretas e, até mesmo, individuais de participação nos processos decisórios urbanos.

Esse direito legal começa na possibilidade do cidadão se dirigir diretamente ao Parlamento Alemão para reivindicar seus direitos através de petições. Já que nesse tipo de procedimento usual na Alemanha, há a obrigatoriedade de que toda a petição seja recebida, catalogada, respondida e disseminada (sendo esta última opção decorrente da escolha/consentimento do proponente). (O **APÊNDICE C** traz uma definição de direito de petição brasileiro, que difere da petição alemã.)

Em outras palavras, entendeu-se, aqui, que a participação da sociedade não deve se limitar a envolvimento esporádicos e direcionados em alguns órgãos e instituições de representação social. A participação deve ser efetiva e, inclusive, possuir opções de manifestação individual e direta, onde o que for escrito, mesmo que por um único cidadão, seja lido e respondido regularmente, como cabe ao processo.

Conclui-se que a viabilização do preceito de participação em todos os canais decisórios do Estado é essencial para a permanente institucionalização de seus procedimentos e a concernente adequação e ampliação de parcelas da população, tradicionalmente excluídas dos processos de tomada de decisão urbana, mesmo sendo este um direito garantido pela Constituição Brasileira de 1988.

E, ao dar prosseguimento a essa linha de raciocínio, verificou-se que as novas formas dessa relação participativa são capazes de romper com a visão hierárquica e vertical de poder, estabelecendo afinidades e envolvimento por parte da sociedade local, de modo a promover mudanças nas relações de poder. Tais mudanças de enfoque trazem importantes implicações para a formulação de leis, normas, diretrizes e propostas de intervenção urbana local.

Nesse contexto, há de se intuir que o termo “participação” abrange todas as iniciativas, medidas, modelos e métodos que permitam uma atuação democrática no processo de decisão, pois toda democracia depende da participação das pessoas.

No início do item 2.2.3, alerta-se para o fato de que todo e qualquer processo de participação, onde não haja redistribuição de poder, permite àqueles que têm poder de

decisão escolher os futuros beneficiários e, depois, argumentar que todos os lados foram ouvidos e contemplados sem alterar o status quo recorrente. Consequentemente, nos dias de hoje, é facilmente perceptível a ausência de efetividade democrática nos sistemas públicos e a descrença da população no sistema político que se fecha à participação efetiva e, principalmente, à direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, mormente aos ligados ao município, ente constitucionalmente responsável por legislar e promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Em paralelo, confirmou-se a veracidade de que o local mais propício para o exercício da democracia é o município, pois é nele que existe maior interação entre as partes, possibilitando maior poder de influência dos cidadãos nas decisões que interferem no seu dia a dia da cidade.

Assumir uma postura consciente diante da sociedade requer conhecimento de quais são os seus reais direitos, deveres e interesses. Requer mudança e liberdade de escolha, posições e posturas que não beneficiem somente a grupos no poder. Só assim, pode ser alavancada a consciência de que é preciso que haja participação efetiva e sentimento de corresponsabilidade.

A municipalização do “diálogo” entre representantes e representados não cria apenas novos processos de trabalho dentro da Administração pública ou mais burocracia para os contribuintes. Exige que a interdisciplinaridade, tantas vezes evocada nos discursos técnicos, seja efetivamente vivenciada na execução das políticas e no cumprimento das diretrizes fixadas nas leis.

Quanto ao aspecto administrativo, é justamente a participação direta e individual de cada cidadão que vai exigir a criação de procedimentos e rotinas que viabilizem parte dos objetivos e diretrizes traçados no plano diretor, no Estatuto da Cidade e na CRFB/1988; promovendo mudança significativa na escala de abordagem, ou seja, do coletivo para o individual, da plenária de discussão para atendimento direto ao cidadão.

Ponderou-se, contudo, que existe um problema na concepção do pacto nacional definido constitucionalmente. Ou seja, que existem e persistem falhas na regulamentação e regulação de regras que asseguram a participação efetiva e, principalmente, a participação direta a quem quer que deseje exercer um direito constitucional. Isso ocorre porque a normatização não deve ser entendida somente como expressão formal e burocrática de

normas. Ela é, na verdade, um roteiro para se planejar, organizar, estruturar e colocar em prática instrumentos como dimensão da própria participação.

Conforme se verificou, todos os mecanismos de participação efetiva são possíveis de implementação no âmbito municipal, onde o sentimento de pertencimento dos cidadãos, aliado a uma sociedade organizada, por menor que seja, tem maiores condições de dirigir o suprimento das demandas e, assim, concretizar os direitos de cada cidadão.

As fragilidades urbanas não são novas. Fazem parte do cotidiano das cidades brasileiras e cada vez mais se avolumam. Por conseguinte, para que se possa agir no espaço local, é necessário que se tenha conhecimento do todo, que se compreenda como, por exemplo, ocorre o rito dos projetos urbanos. Ou seja, quem são os atores envolvidos, quando ocorre o quê e o porquê, quais as fases intrínsecas, quais recursos estão disponíveis, quais são as influências externas e a quem se dirigir para esclarecer dúvidas, pleitear direitos, sugerir soluções etc..

Por outro lado, na busca por resultados efetivos para o desenvolvimento local, constatou-se que participar significa dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo, que objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações.

Em meio à análise, verificou-se que democracia, participação, equidade, eficiência, cidadania, autonomia e descentralização são eixos norteadores para o enfrentamento dos problemas da cidade, ao passo que impulsionam a quebrar os paradigmas quanto ao pragmatismo do modelo desenvolvimentista que, há muitos anos, vem sendo adotado indiscriminadamente. Isso porque a participação, a cidadania e o pertencimento são conceitos intimamente ligados à introdução do cidadão no processo democrático como ator que colabora, se manifesta, orienta, fiscaliza e decide.

Verificou-se, também, que existe uma série de argumentos que pontuam a importância da participação da sociedade civil nas ações em prol do desenvolvimento sustentável, seja ele urbano ou rural, em escala nacional, regional ou local.

As relações entre participação local e desenvolvimento sustentável foram levantadas no terceiro capítulo deste exame. Nele, chegou-se a conclusão de que os processos participativos podem contribuir para a inclusão, a interação e pactuação de uma

grande variedade de atores, a partir de interações voltadas para a negociação e o diálogo, e permitindo o planejamento de projetos de ação viáveis e eficazes.

Neste trabalho, a experiência alemã também serve para comprovar que engajamento cívico e participação política estão entre as forças mais criativas e solidárias que tornam a vida na cidade estimulante e atraente.

A etapa de participação aberta ao público, antes mesmo de se ter um projeto de intervenção, historicamente incorporada em 1976 pela Alemanha no Código Federal de Construções Alemão (Baugesetzbuch ou BauGB), reforça o processo urbano alemão, considerado como uma parte significativa do processo de planejamento que serve ao propósito de garantia de qualidade de vida da população. Para tanto, no caso de haver necessidade de grandes intervenções urbanas, como reurbanização de áreas, construções de infraestrutura ou expansão territoriais ligadas a procedimentos complexos e controversos, a única mudança no FLUXOGRAMA 1, na página 85, é que ele pode vir se tornar mais detalhado e que mais “audições” possam ser necessárias até que a população se sinta segura a aceitar e acompanhar o processo.

De modo que, constatou-se que a disposição legal para a participação efetiva da população alemã por meio da exposição pública dos planos e projetos urbanos, ao contrário de dificultar o processo, possibilita coletar sugestões e opiniões. Assim como o procedimento permite que, mais tarde, se alguma alegação for impetrada contra a decisão de aprovação ou rejeição da decisão, a mesma esteja respaldada pelos cidadãos.

Outra diferença importante, aqui destacada, é a de que existe na prática alemã a concentração de processos de aprovação de projetos direcionados a um único setor, onde se ajuntam todas as autorizações necessárias de direito público e aprovações para um projeto, possibilitando que o mesmo seja efetivado em um único ato administrativo. Um procedimento louvável por evitar a burocracia e idas e vindas desnecessárias a diversos órgãos da administração pública.

O projeto, a execução e a manutenção de obras públicas são, entre tantas, algumas das principais funções da administração pública municipal brasileira. E toda e qualquer nova edificação produz impactos, sejam ambientais, sociais ou econômicos, levando em consideração que grandes mudanças ocasionadas pelas intervenções urbanas, afetam no movimento de ir e vir das pessoas (direito constitucional assegurado tanto na Constituição Brasileira quanto a Lei Básica alemã).

Já no nível das intervenções locais, o FLUXOGRAMA 1, na página 85, mostra ao cidadão, de maneira esquemática, como a legislação alemã regulamenta as intervenções urbanas, em sua forma mais simples. Verifica-se a existência de etapas importantes como:

- o início do processo ocorre com deliberação pela comissão de tecnologia e meio ambiente da Câmara de Vereadores;
- os responsáveis pelos interesses públicos (principalmente a infraestrutura) têm que se manifestar sobre a pertinência e viabilidade da intervenção;
- o projeto tem que ser tornado público no órgão responsável; se a área do projeto for distante desse órgão, o projeto também deve que ser disponibilizado no local;
- as assembleias públicas são para esclarecer sobre a intervenção, tirar dúvidas e debater sobre o projeto, sem caráter deliberativo;
- é definido um período específico para que as manifestações, as sugestões e os posicionamentos contra o projeto ocorram por escrito como um todo ou quanto a situações pontuais e sugestões de alteração;
- destaca-se que qualquer cidadão pode se manifestar, por escrito, diretamente e individualmente, sem obrigatoriedade de pertencer a qualquer organização que também tem o direito de se manifestar;
- destaca-se, também, que todas as manifestações são obrigatoriamente respondidas, com justificativa do por que foi acatada ou rejeitada;
- se as manifestações trouxerem alterações substanciais ao projeto, as etapas anteriores serão repetidas;
- somente após as manifestações e elaboração do projeto final, o mesmo será encaminhado para análise na Câmara de Vereadores.

Verifica-se que, por esses procedimentos legais alemães, intervenções de grande impacto urbano podem se estender por períodos longos. Mas que, com certeza, a solução mais apropriada é alcançada tanto tecnicamente quanto pela aceitação dos cidadãos. Com isso, as intervenções adquirem grande qualidade urbana.

O direito à manifestação e a regulamentação clara de como ela se dá, leva a que o cidadão se envolva com a tomada de decisão. Por outro lado, conforme abordado no item

4.3, o poder público e os políticos passam a incorporar o diálogo com a população como algo natural e inerente ao processo político, particularmente nos processos de intervenções urbanas.

Então, a conclusão a que se chega é a de que toda obra pública é evento que depende de uma série de etapas iniciadas muito antes da sua concepção e garantia de sucesso do empreendimento/projeto. O cumprimento ordenado dessas etapas leva à obtenção de um conjunto de informações preciosas que refletirão em menor risco de custos extras à Administração e à população que paga a conta.

A prática participativa individual do cidadão não é explorada no Brasil, diferentemente do que ocorre na Alemanha, que descobriu as vantagens da participação efetiva e direta da população nos processos de construção das suas cidades há mais de 40 anos.

Em uma acepção mais específica, a participação geralmente conhecida como popular, na verdade, tem tão somente servido de incremento à democracia representativa no Brasil. Ou seja, a expressão “participação popular” que deveria se caracterizar pelo exercício direto e efetivo do poder pelo povo, de forma individual ou coletiva em instâncias deliberativas, não está sendo exercido pelo povo. Apesar de só a participação ser capaz atribuir legitimidade ao exercício do poder, na medida em que contribui para submeter o Estado às reais necessidades e aos interesses do povo e ser apresentada como alternativa ao mero exercício formal da democracia.

A partir deste exame, constatou-se que um processo democrático dificilmente se concretiza sem que a população diretamente afetada possa se manifestar ou obtenha espaço e capacidade de decisão. Apesar disso, no Brasil, as intervenções urbanas ocorrem sem espaço para a interferência da população afetada. E o pior é que, na prática, quaisquer propostas que possam ser sugeridas ou apresentadas, hoje, não são ouvidas, respondidas ou acatadas pela Administração Municipal. Simplesmente, por não existir qualquer legislação que obrigue que tal procedimento seja realizado. Até porque, na maioria das vezes, a participação da população se limita à mera “escuta” e às assinaturas em listas de presença.

Confirma-se que, contrariando os mandamentos participativos e envolta em critérios sigilosos oriundos de processos licitatórios, a Administração Pública brasileira, de um modo geral, segue um modelo de implementação próprio do Brasil, onde a opinião dos

gestores públicos prevalece sobre quaisquer manifestações populares, do início ao fim do processo.

Na Alemanha, duas leis federais são particularmente importantes. A mais antiga delas é admitida como Livro da Lei de Construção (Baugesetzbuch - BauGB), de 23 de junho de 1960, alterada no seu Artigo 1º, em 11. Junho de 2013. A segunda, mais recente, versa de outros aspectos do uso e ocupação do solo alemão. Trata-se da Lei de Ordenamento Espacial (Raumordnungsgesetz - ROG), de 22 de dezembro de 2008, que complementa o Livro da Lei de Construção (Baugesetzbuch – BauGB), teve a última alteração no Artigo 9, em 31 de junho de 2009.

Apercebe-se, por conseguinte, que legislação Alemã pode ser uma base sólida para direcionar uma discussão sobre, por exemplo, como se define ou pode ser feita uma intervenção urbana, porque é necessário que a infraestrutura esteja presente antes de uma expansão. Principalmente, porque a legislação brasileira ainda carece de algumas definições quanto ao tema. Sobretudo, porque, na maioria das vezes, ainda se lida com leis dispersas legislando sobre coisas afins ou com a falta delas.

Outro ponto destacado neste, é que, na Alemanha, a Lei Básica (GG/1949, Art. 28, § 2) garante o princípio da autonomia municipal, que abrange desde o planejamento territorial municipal (Planungshoheit) até o das questões de tutela da esfera de livre autodeterminação e decisão das coletividades locais e dos seus órgãos democraticamente legitimados.

Além disso, as questões que envolvem o ordenamento do território e do urbanismo também pertencem ao município, a quem compete planejar, regulamentar, executar e controlar o uso do solo, no respeito à legislação vigente e pelos objetivos fixados pelos instrumentos de planejamento de nível hierárquico superior (Livro da Lei de Construção – Baugesetzbuch - BauGB e Lei de Ordenamento Espacial - Raumordnungsgesetz - ROG).

E por fim, chegou-se a conclusão de que qualquer mudança positiva nos padrões de participação efetiva da sociedade nos processos decisórios urbanos, não só é capaz de promover o desenvolvimento sustentável local, como também o legitima.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABIB, Stavros Wrobel; OLIVEIRA, R. de. **Participação popular no Planejamento urbano: uma construção teórico-metodológica**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/92455> . Acesso em 24 mar. 2013.

ABIKO, Alex; et al. *Basic costs of slum upgrading in Brazil*. **Global Urban Development**, v. 3, n. 1, 2007. Disponível em: <http://www.globalurbandevelopment.org/GUDMag07Vol3Iss1/Abiko%20PDF.pdf> . Acesso em: 06 mar. 2014.

_____; BARREIROS, Mário Antônio Ferreira; ALMEIDA, Marco Antônio Plácido de. Urbanismo: história e desenvolvimento. **São Paulo: EPUSP**, 1995. Disponível em: <http://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/urbanismo-historiaedesenvolvimento.pdf> . Acesso em: 06 mar. 2014.

_____; MORAES, O. B. de. **Desenvolvimento urbano sustentável**. São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00029.pdf . Acesso em: 06 mar. 2014.

ABRAMOVAY, Ricardo. Estratégias alternativas para a extensão rural e suas consequências para os processos de avaliação. In: **Proceedings XLV Congresso da SOBER (Soc. Bras. Economia, Adm. e Sociologia Rural), Conhecimentos para a Agricultura do Futuro, Londrina**. 2007. p. 22-25. Disponível em: http://ceragro.iica.int/Documents/Abramovay_Texto_Avalia_o_ATER.pdf . Acesso em: 12 out. 2013.

_____. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Brasília, IPEA, 2000.

ACSELRAD, Henri e LEROY, Jean P. **Novas premissas da sustentabilidade democrática**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 1, 1999.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ALMEIDA, Fernando Barcellos de. **Teoria geral dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1996.

ALVES, Rafael de Oliveira. Princípios do Direito à Cidade. **Revista do CAAP**, v. 8, n. 12, p. 23-48, 2005.

AMORIM, Fernando de Oliveira. Participação social no processo de planejamento urbano e o direito à cidade. Dever compartilhado e direito fragmentado: o caso projeto nova luz em São Paulo/SP. **Revista Tópos**, v. 6, n. 1, p. 149-172, 2013. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2510> . Acesso em: 08 fev. 2014.

ANDION, Carolina. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 1033 a 1054, 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6512> Acesso em: 02 fev. 2014.

ANDRADE SILVA, Heitor de; DE MORAIS, Maria Cristina; TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. Planejamento urbano e participação popular: uma experiência de ensino e extensão no bairro Ponta Negra, Natal, RN. **Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v.9, 2009. p.110-123. Disponível em: http://arquitetura.eesc.usp.br/revista_risco/Risco9-pdf/02_art06_risco9.pdf

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2000.

ARAÚJO, Andréa Alves; MICHALKA JR, Camilo. A importância da participação da sociedade na decisão urbana. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**. ANAP/UNESP, São Paulo, v. 1, n. 4, jan./2014. p. 20-33. Disponível em: http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento_de_cidades/issue/view/66 . Acesso em: 20/01/2014.

ARAÚJO, Andréa Alves; MICHALKA JR, Camilo. Regularizar a participação popular pode ser a saída para a atual crise da democracia representativa. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 1, n. 7, 2014. p. 1-14. Disponível em: http://amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/526 . Acesso em: 07 jan. 2014.

ARAUJO, Eliane Aparecida Campanha; ESCOBAL, Giovana and GOYOS, Celso. Programa de suporte comunitário: alternativa para o trabalho do adulto deficiente mental. **Rev. bras. educ. espec.[online]**. 2006, vol.12, n.2, pp. 221-240. ISSN 1413-6538. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-65382006000200006&script=sci_arttext&tlng=ES

ARAÚJO, Flavio Faria de. A Urbanidade do urbano niteroiense, especificando o bairro de Icaraí. In: **XVI ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS**. Anais do Evento (registrado sob nº 8047). Porto Alegre/RS, 2010.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Participe: Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação**. Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, 2002. Este artigo foi reimpresso sob permissão do *Journal of the American Planning Association*, no qual foi publicado sob o título "*A ladder of citizen participation*". v. 35, n. 4, p. 216-224, jul./1969. Traduzido por Markus Brose. Por exigência dos editores do "Journal", a tradução procura se manter o mais fiel possível aos termos utilizados no original; assim, p.ex., *citizen control* foi traduzido por controle cidadão, e não por autogestão, termo empregado na linguagem coloquial atualmente, e assim por diante. Disponível em: http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/80986/mod_resource/content/1/Escada%20da%20participa%C3%A7%C3%A3o.pdf . Acesso em 13 mar. 2014.

ATTANASIO JR., Mário Roberto. **A função social e ambiental da propriedade e o ordenamento territorial do município**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2005. Disponível em: http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/cp012548.pdf . Acesso em: 13 jul. 2013.

AUAD, Denise; *et al.*. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. v. 3, n. 1, 2004. p. 291-323. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/73> . Acesso em: 23 mai. 2013

AULETE, A. C. **Dicionário Aulete Online**. Lexikón Editora Digital, 2013. Disponível em: www.aulete.com.br . Acesso em: 13 ago. 2013.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Unesp, 2004.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Mecanismos de democracia participativa no direito brasileiro*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Dagnino, E. (ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. Campinas. v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008. ISSN 0104-6276. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci_arttext . Acesso em: 29 mai. 2013.

_____. Modelos de Deliberação Democrática. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-598. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12479_Cached.pdf

_____. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003. p. 13-60

_____. Orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Avelina (Org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.17-46.

_____. Reforma política e participação no Brasil. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte/MG: Ed. UFMG, 2006. p. 35-44 e 94-102.

_____. *Sociedade Civil e democratização*. Belo horizonte: Del Rey, 1994.

_____. *Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático*. In: AVRITZER, Leonardo (org.) *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo, Cortez, 2009.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, 2007. p. 443-464. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf> . Acesso em 09 set. 2013. (AVRITZER, 2007)A

_____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, v. 50, 2000. p. 25-46.

_____; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; NAVARRO, Zander. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez**, p. 13-60, 2003. Disponível em: http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcameto_participativo_e_teoriam_democratica_-_leardo_avritzer.pdf . Acesso em: 14 mar. 2013.

BACHRACH, Peter; BOTWINICK, Aryeh. **Power and empowerment: a radical theory of participatory democracy**. Philadelphia: Temple University Press, 1992, p. 42. ISBN: 0-87722-939-2.

BAGES, Robert. NEVERS, Jean-Yves. **Les municipalités des petites communes face à la diversification du milieu rural ; enquête dans la région Midi-Pyrénées**. Toulouse, Université de Toulouse le Mirail, Maison de la Recherche, 1997.

BAGES, Robert; DRULHE, Marcel; e nevres, Jean-Yves. *Fonctionnement de l'institution municipale et pouvoir local en milieu rural. Études rurales*, 63-64, 1976. Disponível em: <http://marcel.drulhe.online.fr/pub/pouvoirLocalRural-ER1976.pdf> . Acesso em: 06 abr. 2014.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. p. 185-220.

BAIOCCHI, G. **Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre**. Stanford:University Press, 2005.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Texto para discussão nº 630. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1999. ISSN 1415-4765. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2758/1/td_0630.pdf . Acesso em: 31 jul. 2013.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARBOSA, Gisele Silva. O desafio do desenvolvimento sustentável. **Revista Visões**, v. 4, n. 1, p. 1-11, 2008. Disponível em: http://www.controversia.com.br/uploaded/pdf/12883_o-desafio-do-desenvolvimento-sustentavel-gisele.pdf . Acesso em: 17 fev. 2013.

BARREIROS, Mário Antônio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano. **São Paulo**, p. 3, 1998. Disponível em: <http://allquimica.locaweb.com.br/arquivos/websites/artigos/A-00030200652814274.pdf> Acesso em: 06 mar. 2014.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BAVA, Silvio Caccia. Democracia e poder local. In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Polis, 1994. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1098/1098.pdf> . Acesso em: 23 mai. 2013.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

_____. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p. 5-16, 1994.

BERARDI, Umberto. Sustainability assessment of urban communities through rating systems. **Environment, development and sustainability**, v. 15, n. 6, p. 1573-1591, 2013.

BERLIN. *Senatsverwaltung Für Stadtentwicklung Und Umwelt Berlin. Handbuch zur partizipation*. Berlim, Alemanha: 2ª edição, 2012. Disponível em: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf . Acesso em: 02 fev. 2013.

_____. *The German Association of Cities. Culture of participation in integrated urban development. Deutscher Städtetag, Berlin und Köln* 2013. ISBN 978-3-88082-267-2 1
Disponível em: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/fachinformationen/2013/mat_beteiligungskultur_en_gesamt.pdf

BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti. SANTOS, Sergio Roberto Lordello dos. NALCACER, Fernando Cavalcanti. Redefinição do conceito de urbano e rural. Curitiba, **IPARDES**, 1983. Disponível: www.ipardes.gov.br/biblioteca . Acesso em: 12 out. 2013.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; FERNADES, Marlene Allan. (Coord.). **Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira**. Brasília: Impresso Brasil, 2000.

BIONDI, Pedro. **Reforma urbana busca cidades menos desiguais e mais equilibradas**. Portal da Cidadania, 2005. Disponível em: http://www.radiobras.gov.br/materia_i_2004.php?materia=248753&editoria=&q=1 . Acesso em: 17 jun. 2013.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. Teoria Geral da política. In: BOVERO, Michelangelo. (Org.) **A filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campos, 2000. p. 386

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa (por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; Por uma repolitização da legitimidade)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOSCO, Maria Goretti Dal. Audiência pública como direito de participação. **Revista dos Tribunais**. Ano 92, v. 809, p. 727-739, mar. de 2003. Disponível em: <http://oab-ms.jusbrasil.com.br/noticias/1645537/audiencia-publica-como-direito-de-participacao> . Acesso em: 08 jun. 2013.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. São Paulo: Difel/Bertrand Brasil, 1989.

_____. O mercado de bens simbólicos. **A economia das trocas simbólicas**, v. 2, 1974.

Disponível em:

http://www.fmemoria.com.br/teoriaecritica/img/mercado_dos_bens_simb.pdf . Acesso em: 08 jun. 2013.

BRAGA, Tânia Moreira. Desenvolvimento local endógeno e suas aplicações na formulação de políticas municipais: descentralização/participação ou fragmentação/estratégias de legitimação? **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 8, 2013.

BRANDÃO, Assis. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 54, Ano XVIII, Cortez: São Paulo, 1997, p. 113-131.

BRASIL, F. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, set. 2011. p. 35-51. Disponível em: <http://anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/115> . Acesso em: 31 Jan. 2014.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Anuário Estatístico das Atividades Legislativas 2008**. Brasília/DF: Coordenação Edições Câmara, 2011. p. 315-319. ISSN 2175-067X.

_____. Câmara dos Deputados. **Cartilha de orientação para o exercício do direito de participação junto ao Poder Legislativo**. 7ª ed. Brasília: Comissão de Legislação Participativa, Edições Câmara, 2013. ISBN 978-85-402-0103-3. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/o-menor-caminho-entre-os-interesses-da-populacao-e-a-camara-dos-deputados-1> . Acesso em: 09 mar. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Estatuto da cidade: guia para implantação pelos municípios e cidades**. 2ª ed. Brasília: Coordenação de Publicações, 2002.

_____. **Código Tributário Nacional**. Lei Federal Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui Normas Gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm e <http://www.soleis.com.br/ebooks/1-tributario1.htm> . Acesso em 13 fev. 2014.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 13ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. ISBN 978-85-402-0210-8. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17319> . Acesso em: 23 abr. 2014.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resoluções Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012**. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF: MMA, 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/LivroConama.pdf> . Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil [1988]**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. **Guia básico para gestão nos municípios**. Brasília: Presidência da República, Ministério Público, 2008. p. 23-29.

_____. **Lei Complementar Nº 118**, de 09 de fevereiro de 2005, que altera e acrescenta dispositivos ao Código Tributário Nacional (Lei Federal Nº 5.172/1996) e dispõe sobre a interpretação do inciso I do art. 168 da mesma Lei. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LeisComplementares/2005/leicp118.htm> . Acesso em 13 fev. 2014.

_____. **Lei nº 10.257 [Estatuto da Cidade]**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. **Lei nº 10.406 [Código Civil]**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Novo Código Civil Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. **Lei Nº 9.709**, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal que dispõe sobre iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde. **Manual de Saneamento**. 3ª ed. revisada. 2004.

_____. Ministério das Cidades. **Um exercício de gestão democrática**. Secretaria Executiva dos Conselhos das Cidades. Brasília, DF: ConCidades, 2006.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira: ações prioritárias**. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2ª ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira**. Brasília: Impresso no Brasil, 2000.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Participação e Controle Social: Instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais**. Programa Gespública. Brasília; MP, SEGEF, 2013. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/folder_nucleo/RJ/pasta.2013-05-20.0206812602/09.%20Participacao%20e%20Controle%20social%20-%20conceitos%20e%20orientacoes.pdf. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Relatório: Participação social na Administração pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação**. Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia/Brasil, SEPEG/DELIBRA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **O que é Economia Solidária**. Disponível em: http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp#. Acesso em: 04 abr 2013.

_____. Presidência da República. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. Brasília: MP, 2008. 44 p.

_____. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005.

_____. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. 2ª ed. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRegularizacaoFundiar/PlanoDiretor/Plano%20Diretor%20Participativo%20Guia%20para%20a%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20pelo%20munic%C3%ADpio%20e%20os%20cidad%C3%A3os.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas**. 3ª ed. Brasília/DF: TCU, SecobEdif, 2013. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2545893.PDF>. Acesso em: 23 mai.2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia republicana e participativa. **Novos estudos CEBRAP, São Paulo**, v. 71, p. 77-91, 2005. Disponível em: <http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Democracia%20Republicana%20e%20Participativa-CEBRAP.pdf>

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: IICA, 1999.

BUENO, L. M.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos diretores municipais. Novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

BURFORD, Gemma *et al.* *Bringing the “Missing Pillar” into Sustainable Development Goals: Towards Intersubjective Values-Based Indicators*. **Sustainability**, v. 5, n. 7. p. 3035-3059. 2013.

CABRAL, Manuel Villaverde; SARAIVA, Tiago; DA SILVA, Filipe Carreira. **Cidade & Cidadania. Governança Urbana e Participação Cidadã em Perspectiva Comparada**. Filipe Carreira da Silva, 2008.

CALDEIRA, T; HOLSTON, J. Estado e Espaço Urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In AVRITZER, L. (Org.), **A Participação em São Paulo**. Unesc: São Paulo, 2004. p. 215-255

CAMPOS, Alex Machado. **Os Direitos Políticos nas Constituições de 1891 e 1934**. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP). Brasília, 2007. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/ip-1a-edicao/alex_campos. Acesso em: 05 mar. 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2ª ed. Coimbra, Livraria Almedina, 2000.

CARDOSO, Isabel Moraes (Org.). Análise comparativa das leis de solos de países europeus: estudo de enquadramento para a preparação da nova lei do solo. **Documento técnico da Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) nº 8**. Lisboa, Portugal, 2011. Disponível em: <http://novalidosolo.dgotdu.pt/DocsRef/Documents/An%C3%A1lise%20comparativa%20das%20Leis%20de%20Solos%20de%20Pa%C3%ADses%20Europeus.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2014.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; *et al.* **Curso de regimento interno**. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. ISBN 978-85-736-5918-4. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7586/curso_regimento_interno_carneiroetalii.pdf?sequence=1. Acesso em: 11 mai. 2014.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. ISBN 97-85-7308-960-8. p. 206.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Paz e Terra: São Paulo. 2000.

_____ ; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, nº 45. São Paulo: CEBRAP, p. 152-166, 1996.

CAUBET, Christian Guy. **A água, a lei, a política... e o meio ambiente?** Curitiba: Juruá Editora, 2004.

CAZELLA, A. A. . Base de serviços rurais estratégicos à promoção do desenvolvimento territorial no Brasil: uma análise prospectiva. **XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, Londrina, 2007.

CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa, 2000. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/007234.pdf> . Acesso em: 07 jul.2013.

COELHO, V. Schattan P. *et al.* Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 10, n. 18, 2010. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1034> . Acesso em 21 abr. 2013.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Org.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. Editora 34, 2004.

COPATTI, Livia Copelli. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. **Perspectiva**. Erechim. v. 34, n. 126, jun./2010. p. 85-100. Disponível em: http://www.uricer.edu.br/new/site/pdfs/perspectiva/126_110.pdf

CORTEZ, Ana Tereza Caceres; ORTIGOZA, Sílvia Aparecida Guarnieri (Org). **Consumo contestável: conflitos entre necessidade e desperdício**. São Paulo: Editora UNESPE, 2007.

COSTA, Dartagnan Limberger; HERMANY, Ricardo. Os novos paradigmas da governança solidária local na construção de um direito social condensado. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. Processo participativo de criação de indicadores de desenvolvimento sustentável para o município de Ribeirão Pires, Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**. Número, p. 1, 2009. Disponível em: http://www.rbciamb.com.br/images/online/RBCIAMB-N13-Ago-2009-Materia01_artigos206.pdf

CREMONESE, Dejalma. A Participação como pressuposto da Democracia. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 19, p. 78-102, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/36> . Acesso em: 27 set. 2013.

CUNILL, Nuria. Modelos de Controle e Participação Sociais Existentes na Administração Pública Federal. In: ANTERO, Samuel A.; SALGADO, Valéria Alpino Bigonha (Org.) **Participação social: Textos para discussão**. IFCI/AECID, Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão (MPOG). Editora IABS: Brasília, DF, Brasil, 2013. ISBN 978-85-64478-14-5. P. 143-320. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao_gestao_bra_esp/vol_6_participacao_social.pdf Acesso em: 21 abr. 2014.

CNUAD. **Agenda 21**. Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf> . Acesso em: 21 abr. 2013.

DA SILVA, Tarcísio. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo, Cortez Editora, 2003. Disponível em: http://www.democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/da_participao_que_temos_e_que_queremos_tarcisiodasilva.pdf Acesso em: 31 jan. 2014.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. (Org.) **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/Venezuela/faces-ucv/uploads/20120723055520/Dagnino.pdf>

DAHL, Robert A. In: PACIORNIK, Celso Mauro (trad.). **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005. (A 1ª edição é de 1997 e a original, em inglês, de 1971).

_____. **Sobre a Democracia**. Brasília: UNB, 2001.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005. p. 88 e 114-117.

DANTAS, F. **A participação popular na administração pública, no planejamento urbano e na gestão urbana: uma aproximação**. Bahia: UFB, 2007.

DASSO JÚNIOR, Aragon Erico. A participação cidadã além do poder local: em busca de diretrizes e princípios universais para uma gestão pública emancipadora. In: **XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Cartagena, Colombia, 30 oct./2 nov. 2012. Disponível em: <http://201.200.251.131/dgsc/documentos/cladxvii/dassojun.pdf> . Acesso em: 13 mai. 2013.

_____. O princípio constitucional da participação cidadã. In: **IV Colóquio de Pesquisas de direito**. Porto Alegre: UNIRITTER, 2010. Disponível em: http://www.uniritter.edu.br/eventos/sepesq/vi_sepesq/arquivosPDF/28048/2549/com_identificacao/Sepesq%20-%20Pesquisa%20-%20Aragon%20Dasso.pdf . Acesso em: 13 mai. 2013.

DE JESUS, Iago Santana. Participação da sociedade civil no plano diretor. **Anais do Sciencult**, v. 1, n. 3, 2011. Disponível em: <http://periodicos.uems.br/novo/index.php/anaispba/article/view/256>. Acesso em: 12 fev. 2014.

DE JESUS, Noel Antonio Tavares. **O projeto básico na fase interna da licitação para a execução de obras e serviços de engenharia**. 2003. Disponível em: http://www.cclivro.org.br/html/clipagem/tavares_projeto_licitacao.pdf . Acesso em: 06 jan.2013.

DE MORAES GODOY, Arnaldo Sampaio. Notas sobre a constituição da Alemanha. Disponível em: http://www.arnaldogodoy.adv.br/publica/notas_sobre_a_constituicao_da_Alemanha.html . Acesso em: 17 jun.2013.

DE SORDI, José Osvaldo; MEIRELES, Manuel. **Análise da estratégia de pesquisa declarada como pesquisa-ação por pesquisadores brasileiros da área de administração** (*Analysis of action research as qualifier of research strategy by brazilian researches in business*). Disponível em: <http://www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/204.pdf> . Acesso em: 28 fev. 2013.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. Autores Associados, 2005.

_____. **Charme da exclusão social**. Autores Associados, 1998.

_____. **Cidadania pequena**. Autores Associados, 2001.

_____. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. Participação comunitária e constituição: avanços e ambiguidades. **Cad. Pesquisa (on line)**, n. 71, 1989. p. 72-81. ISSN 0100-1574. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n71/n71a08.pdf> . Acesso em 24 jul. 2013.

_____. **Participação é conquista: noções da política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Participação e planejamento-arranjo preliminar. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 3, p. 31 a 54, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/8924> . Acesso em: 05 mar. 2014.

_____. **Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira**. Campinas: Autores Associados, 2006.

_____. **Política social, educação e cidadania**. Papyrus Editora, 1994.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Jane Vinzant. *The New Public Service: Serving Rather than steering*. **Public Administration Review**. Washington: 60 (6), 549-559, Nov./Dec. 2000.

DGOTDU. **Guia dos programas de ação territorial**. Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU): Portugal, 2010. Disponível em: http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=C4193EB3-3FA7-4C98-B8CA-D6B9F5602448&content_id=B0F94280-6463-4B57-AA0E-1E469E693C37&field=file_src&lang=pt&ver=1 . Acesso em: 14 fev. 2014.

DIAS, Solange Gonçalves. Reflexões acerca da participação popular. **Integração**, ano XIII, n. 48, 2007. p. 45-53. Disponível em: ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45_48.pdf . Acesso em: 21 set. 2013.

DO LAGO, Paulo Cesar. Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade. 2010. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp143030.pdf> . Acesso em: 20 fev. 2013.

DORIS Wastl-Walter, LYNN A. Staheli; LORRAINE Dowler. (Org.). **Rights to the City**. Roma: Società Geografica Italiana (IGU), Maison de la Géographie, Home of Geography Publication Series, 2006.

DOS ANJOS, Francisco Antonio; BARROS, Rafael Bazzan. Desenvolvimento, cidadania e inclusão social: uma proposta de planejamento e gestão urbana participativa para o município de Itajaí/SC. **Anais do X Encontro Nacional de Geógrafos da América Latina**. Universidade de São Paulo, mar. 2005. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/06.pdf> . Acesso em: 31 jan 2014.

DOS SANTOS, Ailton Dias. **Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais**. Editora Petrópolis, 2005. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/cadernosociomuseologia/article/view/363/272> . Acesso em: 13 out.2013.

DOWBOR, Ladislau. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável**. Artigos *on line*: <http://dowbor.org>, 2004. Disponível em: <http://www.reflexoes.diarias.nom.br/JURIDICA/ladis2003.pdf> . Acesso em: 30 set. 2013.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DOWBOR, Monica; HOUTZAGER, Peter; e SERAFIM, Lizandra. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos** São Paulo: CEBRAP, IDS, 2008.

DUARTE, Ana Tereza Sotero. O ordenamento territorial como base para uma nova política de desenvolvimento regional para o semiárido. **Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados**, 2002. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/pdf/110250.pdf> . Acesso em: 14 fev. 2014.

DUARTE, Denise Helena Silva; SERRA, Geraldo Gomes. Padrões de ocupação do solo e microclimas urbanos na região de clima tropical continental brasileira: correlações e proposta de um indicador. **Ambiente Construído**, v. 3, n. 2, p. 7-20, 2008. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ambienteconstruido/article/viewArticle/3447> . Acesso em: 07 fev. 2014.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. **Libertas**, v. 8, n. 2, 2012. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_7146_em_19_05_2011_11_02_03.pdf . Acesso em: 3 jan. 2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **Uma questão de princípio**. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

EIU. *A report from The Economist Intelligence Unit. **Democracy index 2013. Democracy in limbo.*** © The Economist Intelligence Unit Limited 2014. p. 28-39. Disponível em: <http://www.eiu.com> . Acesso em: 13 jul. 2014.

EMELIANOFF, Cyria. *Les Villes Durables: L'émergence de nouvelles temporalités dans de vieux espaces urbains.* In: MAGALHÃES, Roberto Anderson de Miranda. A Construção da Sustentabilidade Urbana Obstáculos e Perspectivas. Brasília-DF: **III Encontro da ANPPAS**, 2006.

FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: Mudança institucional ou inovação por adição? **XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, 2006.

_____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural, mudança institucional ou inovação por adição?. **Estudos avançados**, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142010000100021&script=sci_arttext&tlng=pt . Acesso em: 06 nov. 2013.

_____. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu, 2007.

_____; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional – uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K.; MARQUES, Paulo E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FEAM. FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DE MINAS GERAIS. **Manual de Saneamento e Proteção Ambiental para os municípios**. 3ª ed. Belo Horizonte: FEAM, 2002. v.1. p.114.

FELDMAN, S. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro/RJ, set. 2011. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/55> . Acesso em: 07 Fev. 2014.

FERREIRA, Angela Lúcia A. ; SILVA, Alexsandro F. C.. Para além do muro alto: turismo imobiliário e novas configurações sócio-espaciais na região metropolitana de Natal. In: VALENÇA, Márcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. (Org.). **Globalização e Marginalidade: o Rio Grande do Norte em foco**. 1ª ed. Natal: EDUFRN, 2008, v. 2, p. 457-468

FERREIRA, Maria Manuela. Desenvolvimento Urbano Sustentável: o Papel dos Cidadãos. In: **Actas do X Colóquio Ibérico de Geografia**, Universidade de Évora, Évora, 2005. Disponível em: http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/052.pdf . Acesso em: 03 mai. 2014.

FERREIRA, Siddharta Legale. Democracia direta vs. representativa: uma dicotomia inconciliável com algumas reinvenções. **Direto Público** (estudos, conferências e nota). v.1, n.18, out./nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/viewArticle/396> . Acesso em: 22 mar. 2013.

FITZGERALD, Brian G. et al. A quantitative method for the evaluation of policies to enhance urban sustainability. **Ecological Indicators**, v. 18, p. 371-378, 2012.

FLEURY, Sônia. Iniciativa popular. In: AVIRTZER, Leonardo, ANASTÁCIA, Fátima.(Org.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 96. ISBN: 85-7041-536-2.

FLICKINGER, Hans Georg. **Entre caridade, solidariedade e cidadania: história comparativa do Serviço Social Brasil/Alemanha**. EDIPUCRS, 2000.

FRANCO, Maria Amélia Santoro. Pedagogia da pesquisa-ação. **Educação e pesquisa**, v. 31, n. 3, p. 483-502, 2005. Disponível em: [http://redenep.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pedagogia da pesquisa acao.pdf](http://redenep.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pedagogia_da_pesquisa_acao.pdf)

FRANCO, Maria Assunção Ribeiro. **Planejamento Ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2008.

FREIDE, Reis. Democracia e Estado de Direito. **Novos estudos jurídicos**. Ano IV, n. 7, 1998. p. 61-68. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/25887-25889-1-PB.htm> . Acesso em: 23 mai. 2014.

FREITAG, Bárbara. **Teorias da cidade**. Papirus Editora, 2006.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 4ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2009. p. 90.

FREITAS, Kátia Siqueira de. Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. **Aberto, Brasília**, v. 17, n. 72, p. 47-59, 2000. Disponível em:

<http://rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1091/992>

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. **Encontro Anual da ANPAD**, v. 28, 2004.

FREIDE, Reis. Democracia e Estado de Direito. **Novos estudos jurídicos**. Ano IV, n. 7, 1998. p. 61-68.

FROEHLICH, José Marcos. O local na atribuição de sentido ao desenvolvimento. **Revista Paranaense de Desenvolvimento (RPD)**, n. 94, p. 87-96, 2011.

FURRIELA, Rachel Biderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002. p. 27-46.

FURTADO, Juarez Pereira; CAMPOS, Rosana Onocko. Participação, produção de conhecimento e pesquisa avaliativa: a inserção de diferentes atores em uma investigação em saúde mental. **Caderno Saúde Pública**, v. 24, n. 11, p. 2671-80, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.org/pdf/csp/v24n11/22.pdf> . Acesso em: 05 nov. 2013.

GABARDO, Emerson. Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri, SP: Manole, 2003.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos jurídicos do plano diretor. **Revista do Curso de Direito**, v. 1, n. 1, 2009. p. 91-125. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/488/486> . Acesso em: 14 fev. 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas Revista de Ciências Sociais**, v. 4, n. 2, 2006. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewArticle/14> . Acesso em: 19 ago. 2013.

GUIMARÃES, Ulysses. A Constituição cidadã. **Discurso pronunciado pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, na Sessão**, v. 27, 1988. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/discursos-em-destaque/serie-brasileira/decada-1980-89/pdf/Ulysses%20Guimaraes_270788.pdf . Acesso em: 02 jun. 2013.

GURZA LAVALLE, Adrian, HOUTZAGER, Peter e CASTELLO, Graziela. Representação, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, 2006. p. 49-103.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why deliberative democracy?** Princeton University Press, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Inclusão do outro**. Edições Loyola, 2007.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (A 1ª edição, em inglês, data de 1991. A edição original, em alemão, isto é, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* é de 1962).

HARDER, Marie K. *et al.*, *Reconceptualizing 'effectiveness' in environmental projects: Can we measure values-related achievements?* **Journal of environmental management**, v. 139, p.120-134, 2014.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, nº 39, p. 48-64, São Paulo, 1996. Disponível em: [http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/126423/mod_resource/content/1/Harvey Do%20gerenciamento%20ao%20empresariamento.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/126423/mod_resource/content/1/Harvey_Do%20gerenciamento%20ao%20empresariamento.pdf) . Acesso em: 13 mar. 2014.

HERMANY, Ricardo. **(Re) discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC; IPR, 2007.

HESSE, Konrad; MENDES, Gilmar Ferreira. **A força normativa da Constituição**. SA Fabris Editor, 1991. Disponível em: <http://www.geocities.ws/bcentaurus/livros/h/hessenpdf.pdf> . Acesso em: 12 nov.2013.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo, Abril Cultural, 1991.

IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Criação de Municípios**. Disponível em: <http://www.ibam.org.br> . Acesso em: 25 jul.2013.

_____. **Manual do prefeito**. 14ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2013. Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/manual_prefeito_1.pdf . Acesso em: 25 jul. 2013.

IBGE. **Atlas do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. ISBN: 9788524042812. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/detalhes.php?id=264529> . Acesso em 02 fev. 2014.

IBGE; IPEA; UNICAMP. **Caracterização da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro: FIBGE, 1999.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 35 a 48, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/7698> . Acesso em: 31 jan. 2014.

IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. **Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Duas Décadas**, Brasília : IPEA, 2010, 270 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/instituies%20participativas%20nas%20ultimas%20dcadas.pdf> . Acesso 24 mar. 2013.

_____. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009.

IRVING, Marta de Azevedo. Turismo como instrumento para desenvolvimento local: entre a potencialidade e a utopia. In: D'Ávila, Maria Inácia;; Pedro, Rosa (org.). **Tecendo o desenvolvimento: saberes, gênero, ecologia social**. Rio de Janeiro: Programa EICOS, IP, UFRJ, 2003.

_____. Uma reflexão sobre preservação ambiental e qualidade de vida no Brasil: síntese a caminho do Rio+10. In: **Série Documenta nº 11**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 443-54, 2002.

_____. A cidade e os cidadãos. **Lua Nova** [online], vol.2, n.4, 1986. p. 22-26. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/v2n4/a04v2n4.pdf> . Acesso em 10 jan. 2014.

_____. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de pesquisa**, v. 118, n. 3, p. 189-205, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16834.pdf> . Acesso em: 13 abr. 2014.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Martins Fonte, 2000.

JANKE, Nadja; TOZONI-REIS, Marília F. de C.. *Collective knowledge production on life quality: looking for a critical and emancipated environmental education*. **Ciência & Educação**, v. 14, n. 1, p. 147-157, 2008.

JANUZZI, Denise de Cássia Rossetto; RAZENTE, Nestor. Intervenções urbanas em áreas deterioradas. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**. Londrina, v. 28, n. 2, jul./dez. 2007. p. 147-154. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/3734/3000> . Acesso em: 24 mai. 2013.

JÚNIOR, José Carlos Ferrari. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos: Rio Claro**, v. 2, n. 1, p. 15-28, 2004. Disponível em: http://www.mpba.mp.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/planejamento/limites_e_potencialidades_do_planejamento_urbano.pdf . Acesso em: 24 jan. 2013.

JUNIOR, Miguel Etinger Araujo. Participação da sociedade na gestão metropolitana e vedação de retrocesso democrático. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 3, n. 1, p. 102-127, 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/viewFile/275/346> . Acesso em 16 mai 2013.

JUNIOR, O. **A. Democracia e governo local: dilemas da reforma urbana municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

KELSEN, HANS. **Pure Theory of Law** [Em alemão: *Reine Rechtsleher*]. London: Berkeley, 1978. (a 1ª edição é de 1967 e a original, em alemão, é de 1934).

KINZO, MARIA D'ALVA G.. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**. [on line]. 2001, vol.15, n.4, pp. 3-12. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400002&script=sci_arttext&tlng=es . Acesso em: 13 jun. 2013.

LANDIM, L; SIQUEIRA, R. **Trajetos da Violência, da Segurança Pública e da Sociedade Civil na Cidade do Rio de Janeiro**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : IPEA, 2013.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **O futuro da representação**, v. 67, 2006. p. 49-103. Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/luanova/ln-67.pdf#page=49 . Acesso em: 18 out. 2013.

LAZAR, S.; KAPPLER, W. *Recording and documentation of archive functions of soils in the Stuttgart city area. Report of the project: Development of new soil management strategies Part*, v. 1, 2010. Disponível em: http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/outputlib/UrbanSMS_Soil_management_approaches_uploaded.pdf . Acesso em: 17 abr. 2014.

LEAL, Rogério Gesta. Estado, **Administração Pública e Sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. **Fetiche da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife**. Recife: Ed. do Autor, 2003.

_____. Práticas cogerenciais na gestão pública a nível local. **Caderno CRH**, nº 26/27, Salvador: 1997. p. 147-177.

LEFÈBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1991b.

_____. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991a. p. 82.

LEITE, Rogério Proença. **Contra usos da cidade: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea**. 2ª Ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP; Aracaju, SE: Editora UFS, 2007.

LEITE, Sérgio Pereira; et al. Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil .In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). Brasília: **IICA, Série desenvolvimento rural sustentável**, v.14, 2011.

LEITE, Socorro. de Paula Barbosa Rodrigues. **Participação popular e acesso à moradia as escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do PREZEIS**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional: esquematizado**. São Paulo: Editora Método, 2006.

LOCH, Carlos. A realidade do Cadastro Técnico Urbano no Brasil. In: **Anais: XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto (SBSR)**. Florianópolis: INPE, abr. 2007. p. 5357-5364. Disponível em:
<http://marte.sid.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr%4080/2006/11.14.18.04.51/doc/5357-5364.pdf> . Acesso em: 24 nov. 2013.

_____. Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial. In: **XXIX Congresso Brasileiro de Ensino de Engenharia. Anais. Porto Alegre**. 2001. p. 79-88. Disponível em:
<http://www.pp.ufu.br/Cobenge2001/trabalhos/EMA023.pdf> . Acesso em: 18 abr. 2013.

_____; ERBA, D. A. **Cadastro Técnico Multifinalitário: rural e urbano**. Cambridge, MA: *Lincoln Institute of Land Policy*, 2007.

LOCKE, John. **Two Treatises of Government Student Edition**. Cambridge University Press, 1988. (A 1ª edição é de 1689).

LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución (Traducción de A. Gallego Anabitarte)*. Barcelona: Edit. Ariel St., 1983.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, 2007. p. 139-170. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 06 mar. 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6011 . Acesso em: 06 mar. 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 97 e 98

MACLAREN, Virginia W. *Urban Sustainability Reporting*. In: WHEELER, S. M. ; e BEATLEY, T. *The Sustainable Urban Development Reader*. London: Routledge, 2004. p. 203-210.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar. 1978. (A edição original é de 1977, e tem o título de *The Life and Times of Liberal Democracy*.)

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A crise da democracia representativa. O paradoxo da modernidade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 223, 16 fev. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/4828> . Acesso em: 02 fev.2013.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O município e a constituição da democracia**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

_____. **Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MAIA, Maria de Fátima Nunes. A gestão de resíduos urbanos e suas limitações. **Revista Baiana de Tecnologia**, v. 17, n. 1, 2002. p. 120-129. Disponível em: [http://www.unit.br/mestrado/saudeambiente/leitura2008/Gestao%20de%20Res%EDduos%20Urbanos%20\(Nunesmaia%202002\).pdf](http://www.unit.br/mestrado/saudeambiente/leitura2008/Gestao%20de%20Res%EDduos%20Urbanos%20(Nunesmaia%202002).pdf) . Acesso em: 07 fev. 2014.

MALHEIROS, Tadeu Fabricio; PHILIPPI JR, Arlindo; COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro. **Saúde e Sociedade**, v. 17, n. 1, 2008. p. 7-20.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade: de acordo com o Código Civil de 2002 e com o Estatuto da Cidade**. 2011. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/40492> . Acesso em: 02 fev. 2014.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 10, 1995. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm . Acesso em: 14 fev. 2013.

MANSBRIDGE, Jane J. **Beyond adversary democracy**. University of Chicago Press, 1983.

MANSBRIDGE, Jane. *Rethinking representation*. **American political science review**, v. 97, n. 04, p. 515-528, 2003.

MANZINI-COVRE, M. L. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do Pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação e Sociedade**, v. 29, n. 102, p. 55-78, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n102/a0429102.pdf> . Acesso em: 21 jan. 2014.

MARTÍNEZ, Miguel. *The citizen participation of urban movements in spatial planning: a comparison between Vigo and Porto*. **International Journal of Urban and Regional Research**. v. 35, n. 1, p. 147-171, 2011. DOI:10.1111/j.1468-2427.2010.00956.x. Disponível em: http://www.miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/IJURR_PUBLICATION_ONLINE.pdf Acesso em: 16 jan. 2014.

MARTINS JR., Wallace Paiva. Participação Popular no Estatuto das Cidades. *In*: **Temas de direito urbanístico**. vol. 4. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local (Interações)**, v. 3, n. 5, p. 51-59, 2002. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/textos/Desenvolvimento%20Local%20-%20quest%C3%B5es%20conceituais%20e%20metodol%C3%B3gicas.pdf> . Acesso em: 16 mai. 2013.

MATOS, Ana Raquel; NEVES, Daniel. Participação pública, capacitação e sistemas de accountability: experiências de orçamento participativo na América Latina e na Europa em comparação. **E-Cadernos (ECES)**, n. 02, 2008. Disponível em: <http://ec.es.revues.org/1413> . Acesso em: 03 out. 2013.

MEADOWS, Donella H; *et al.* **Limites do crescimento**. SP: Editora Perspectiva AS, 1972.

MEDEIROS, Jássio Pereira de; BORGES, Djalma Freire. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, fev, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000100005 . Acesso em: 03 mar. 2013.

MELLO, Diogo Lordello de. O governo municipal brasileiro: uma visão comparativa com outros países. **Revista de Administração Pública**. v. 27, n. 4, p. 36 a 53, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8548/7289> . Acesso em: 04 jun. 2013.

MELUCCI, Alberto. **Challenging codes: collective action in the information age**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MENEZES, Filipe Cortes de; MOURA, Fabiana Souza. Iniciativa popular: manifestação direta do poder por meio da internet. **Revista Estudos Eleitorais**, v. 5, n. 3, set./dez, 2010. p. 33 a 52.

MICHALKA JR, Camilo. *Partnership between municipality and public university to improve the sustainable development of small municipalities*. In: PINA, Armando (org.) **Methods and Techniques in Urban Engineering**. InTech, 2010. Disponível em: <http://cdn.intechweb.org/pdfs/11009.pdf> .

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Diálogo Jurídico**, 1999. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19909-19910-1-PB.pdf> . Acesso em: 3 de nov. 2013.

MOLDAN, Bedřich; JANOUŠKOVÁ, Svatava; HÁK, Tomáš. *How to understand and measure environmental sustainability: Indicators and targets*. **Ecological Indicators**, v. 17, p. 4-13, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação pública**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORI, Koichiro; CHRISTODOULOU, Aris. *Review of sustainability indices and indicators: Towards a new City Sustainability Index (CSI)*. **Environmental Impact Assessment Review**. v. 32, n. 1, 2012. p. 94-106.

MUKAI, Hitomi .[et al/]. Logística Urbana: a proposta brasileira. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 12, 2007. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/2366/2339> Acesso em: 02 fev. 2014.

NAMUR, Marly; BOEIRA, Jurandir Guatassara. Reflexões sobre o papel do Planejamento Urbano no Brasil. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 11, 2013. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3450/3380> . Acesso em: 07 fev.2014.

NETO, Fernando L. **Relação com o Estado na Visão das ONGs: uma sociologia das percepções**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : IPEA , 2013.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. *In*: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 215.

_____; Terra, Ricardo. **Direito e Democracia. Um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em perspectiva**, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997. Disponível em: https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n03/v11n03_02.pdf . Acesso em 17 ago. 2013.

NOVAES, Ricardo Carneiro. Desenvolvimento Sustentável na Escala Local; a Agenda 21 Local como Estratégia para a construção da Sustentabilidade. **ANPASS: I Encontro Associação Nacional e Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**. São Paulo, 2002. Disponível em: http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/sustentabilidade_cidades/Ricardo%20Carneiro%20Novaes.pdf . Acesso em: 14 jun. 2013.

NUNES, João Arriscado *et al.* 'Para o povo, com o povo e desde o povo': os orçamentos participativos enquanto instrumentos de participação e capacitação pública. *In*: **VI Congresso Português de Sociologia Mundos Sociais: Saberes e Práticas**. 2008. Disponível em: <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/535.pdf> . Acesso em 03 out. 2013.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. A legislação ambiental brasileira numa perspectiva comparada. **Código Florestal e a Ciência: O que nossos legisladores ainda precisam saber**. 2012. Disponível em: http://site-antigo.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/codigo_florestal_e_a_ciencia_o_que_nossos_legisladores_ainda_precisam_saber_Comite_Brasil_2012.pdf#page=85 . Acesso em: 05 jul. 2013.

O'REGAN, Bernadette; *et al.* **Environmental Impact Assessment Review**. v. 29, Issue 3, April 2009. p. 169–178.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. Desafios da participação popular no poder local. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Participação cidadã: novos conceitos e métodos**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 87- 100. ISBN: 857504053-7. Disponível em: <http://peacampodepolvo.files.wordpress.com/2013/08/participac3a7c3a3o-cidadc3a3.pdf> . Acesso em: 23 nov. 2013.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade: para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. ISBN 978-85-402-0044-9. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1860/como_fazem_leis_pacheco_3ed.pdf?sequence=8 . Acesso em: 12 mai. 2014.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Participação popular no poder local: o papel do cidadão no aprimoramento das decisões do Executivo e do Legislativo municipal. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 100, jan./jun. 2010. p. 29 a 33.

PEREIRA, Elson Manoel. (Org.) **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Vol. 1. Chapecó: Editora Argos, 2013

_____ e SANTOS, Samuel Steiner dos. A prática participativa no planejamento urbano: o poder público dá as cartas? **Cadernos IPPUR/UFRJ**, v. 22, n. 2, ago./dez., 2008. p. 115-130. Disponível em: http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/caderno_2008_2.pdf . Acesso em: 25 jan. 2014.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIMENTA, Selma Garrido. Pesquisa-ação crítico-colaborativa: construindo seu. **Educação e Pesquisa**, v. 31, n. 3, p. 521-539, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n3/a13v31n3.pdf> . Acesso em 24 set. 2013.

PIMENTEL NETO, José Geraldo; *et al.* As pequenas cidades e sua funcionalidade na rede urbana brasileira: um estudo de caso do Estado de Pernambuco. In: **Anais do XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur)**, 2007, Belém, 2007. v. 1.

PINTO, Sol Garson Braule. Capacidade e limites à participação dos municípios no financiamento do desenvolvimento urbano. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 11, 2013. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2531> . Acesso em: 13 mar. 2014.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais.** Texto para Discussão nº 1707. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA: Rio de Janeiro, 2012. p. 51-52. ISSN 1415-4765. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15116 Acesso em: 03 mai. 2014.

PITKIN, F. Hanna. *Hobbes Concept of Representation.* In: P. T. King (ed.). **Thomas Hobbes: Critical Assessments: Politics and Law.** London, Routledge, 1993.

_____. **The Concept of Representation.** Berkeley, University of California Press, 1967.

PNUMA. **Manual de planificación para la agenda 21 local.** Toronto: ICLEI/UNEP, 1996.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social.** São Paulo: Cortez Editora, 2002. Disponível em: http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/08/1_RESENHAS_vol4n3.pdf . Acesso em: 12 nov. 2013.

PONT, Raúl. A democracia representativa e a democracia participativa. **Biblioteca das Alternativas**, 2001. Disponível em: <http://www.ufrn.br/sites/engenhodesonhos/mediateca/artigos/democracia.pdf> . Acesso em: 23 nov. 2013.

POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. **Iniciativa popular municipal: ferramenta de legitimação da democracia.** Brasília: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2008. p. 53-60. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/101> . Acesso em: 23 fev. 2013.

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

QUINTO JR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, p. 187-196, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100011&script=sci_arttext . Acesso em: 07 fev. 2014.

RAMOS, A. G. **A Nova Ciência das Organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito.** São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Visão geral do novo Código Civil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, nº 54, 1 fev 2002 . Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/2718> . Acesso em: 15 jul. 2013.

RELPH, E. **Paisagem urbana moderna**. Lisboa: Edições 70, 1991.

RIBEIRO, L. A. Q.; PECHMANN, R. (Org.). **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. In Ribeiro, Luiz Cezar de Queiroz; Cardoso, Adauto Lucio (Org.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Revan: Rio de Janeiro, 2003. p. 103-118.

RIBEIRO, Paula Cristina Silva. **A avaliação das políticas de regeneração urbana em contextos intraurbanos**. Porto: FLUP, 2012. Disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/66253> . Acesso em: 14 fev. 2014.

RIESEN, Alexander. Participação dos cidadãos no planejamento urbano: um projeto desenvolvido na Turíngia, Alemanha. **Inforgeo, 14-Espaços Urbanos**, p. 139-153, 1999. Disponível em: http://www.apgeo.pt/files/docs/Inforgeo/INFORGEO_14_p139a153.pdf . Acesso em: 07 set. 2013.

ROBERTS, N. *Public Deliberation in an age of direct citizen participation*. **American Review of Public Administration**. 34 (4), p. 315-353, dec. 2004. Disponível em: <http://arp.sagepub.com/content/34/4/315.short> . Acesso em: 08 mar. 2013.

ROCHA, José Cláudio. A participação popular na gestão pública no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2886, maio/2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19205> . Acesso em: 20 fev. 2014.

RODRIGUES, A. M. Considerações sobre o conceito e definições de cidade e urbano. In: X Simpósio brasileiro de geografia urbana. **Anais X SIMPURB**. Recife: SIMPURB, 2003.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima; DE CASTRO PINTO, Eduardo Régis Girão. Participação popular e ordenação da cidade: reflexões a partir da constituição federal de 1988. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 14, n. 2, p. 286-306, 2010. Disponível em: <http://ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/view/1706> . Acesso em 23 set. 2013.

RODRIGUES, Marisa Santos. **Participação popular como estratégia para o desenvolvimento urbano sustentável: o caso do orçamento democrático do município de João Pessoa**. João Pessoa/PB: Dissertação PRODEMA/UFPB, 2007. Disponível em: http://www.prpg.ufpb.br/prodema/novosite/smartgc/uploads/arquivos/marisa_rodrigues.pdf . Acesso em: 23 nov. 2013.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fapesp, 1997.

_____. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: **Caderno Polis**, v. 4, 2001. p. 5.

_____. Morar, atuar e viver. **Teoria e Debate**, v. 9, p. 18-23, 1990.

_____. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

_____; PINHEIRO, Otilie, M.(Org.). **Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Ministério das Cidades. 2004.

_____; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **Cadernos Metrôpole**, n. 08, 2002. p. 105-117. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9253> . Acesso em: 13 jan. 2014.

ROMANELLI, Carla; ABIKO, A. Processo de Metropolização no Brasil. **Texto Técnico da Escola Politécnica da USP**. Departamento de Engenharia de Construção Civil (TT/PCC/028). São Paulo, Escola Politécnica, 2011. Disponível em: http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00028.pdf . Acesso em: 06 mar. 2014.

ROSENFELDT, Yuzi Anai Zanardo; LOCH, Carlos. Necessidade técnica e cartográfica como amparo jurídico aos processos de regularização fundiária no Brasil. **Revista Brasileira de Cartografia**, n. 64 ESP. 1, 2012. Disponível em: <http://www.rbc.lsie.unb.br/index.php/rbc/article/download/436/430> . Acesso em: 07 set. 2013.

ROSSETTO, Adriana Marques. **Proposta de um sistema integrado de gestão do ambiente urbano (SIGAU) para o desenvolvimento sustentável de cidades**. 2003. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.grupoge.ufsc.br/publica/adriana.pdf> . Acesso em: 04 ago. 2013.

ROSSI, A. M. G. (org.). **Ambiente construído: reflexões sobre o desenvolvimento urbano sustentável**. Rio de Janeiro: AFEBA, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (A 1ª edição é de 1963 e a original, em inglês, de 1762).

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Editora Garamond, 2004.

SALM, José Francisco. **Aula de coprodução: multidimensionalidade**. Humana de Ramos, 2013.

_____; MENEGASSO, Maria Ester. **Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação.** XXXIV Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, Anais, CD-ROM.

SANTANA, Michele dos Anjos de. A participação popular como instrumentação para um modelo de gestão de sítios históricos urbanos. **Revista Eletrônica e-metrópolis:** IPUUR/UFRJ, ano 3, nº 10, set. 2012. p. 17-25. Disponível em: http://www.emetropolis.net/index.php?option=com_edicoes&task=artigos&id=41&lang=pt

SANTIN, Janaína Rigo; FREITAS, Felipe Simor de. O Estatuto da Cidade e a gestão democrática municipal. **Interesse público**, v. 21, p. 220-229, 2003. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto239.rtf> . Acesso em: 13 mar. 2014.

SANTORO, Paula Freire; COBRA, Patrícia Lemos; BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. **Cadernos Metrôpoles**, v. 12, n. 24, jul./dez. 2010. p. 417-440. Disponível em: <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm24.pdf> . Acesso em: 14 fev. 2014.

SANTOS, José Lázaro de Carvalho. Planejamento e gestão urbana sustentáveis nos municípios brasileiros. **Malha Urbana: Revista Lusófona de Urbanismo**, América do Norte, v.1, mai. 2009. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/malhaurbana/article/view/62> . Acesso em: 13 mar. 2014.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. A participação da sociedade na iniciativa das leis: da iniciativa popular à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. **Biblioteca Digital da Câmara:** Brasília, DF, 2007.

SANTOS, Milton. **Urbanização brasileira.** São Paulo: HUCITEC, 1993.

_____. **O Espaço do cidadão.** Coleção Milton Santos, v. 8. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/EDUSP, 2007.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada.** Rio de Janeiro: Ática, 1994.

SATTERTHWAITE, David. Como as cidades podem contribuir para o Desenvolvimento Sustentável. In: MENEGAT, Rualdo e ALMEIDA, Gerson (org.). **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades, Estratégias a partir de Porto Alegre.** Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004. p. 129-167.

SAULE JR., Nelson. A participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. **Polis Papers**, v. 1, p. 20-43, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/840/840.pdf> . Acesso em: 21 out. 2013.

_____. Do plano diretor. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 255-294.

_____. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002. p. 77-119.

_____; *et al.* **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Polis, 2008. Disponível em: <http://200.169.104.5/uploads/839/839.pdf> . Acesso em: 15 jan. 2014.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direto de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. ISBN: 85-7147-903-8.

SCHIFFER, S. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999.

SCHWEIZER, Peter José; GUERRA, Max Welch. **Planejamento participativo na reestruturação urbana** Associação Fluminense de Ex-Bolsistas da Alemanha, 2000.

SILVA, Heitor de Andrade; MORAIS, Maria Cristina de ; TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. Planejamento urbano e participação popular: uma experiência de ensino e extensão no bairro Ponta Negra, Natal, RN. **Risco - Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v.9, 2009. p.110-123. Disponível em: http://arquitetura.eesc.usp.br/revista_risco/Risco9-pdf/02_art06_risco9.pdf . Acesso em: 07 de nov. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.40.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 40, 41 e 96.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da "participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS**. 2001. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71748/000873703.pdf?sequence=1>

SILVA, Mário Tavares. **A nulidade do plano urbanístico**. Almedina: Leyla, 2013.

SILVA, P.; D'ARC, H.. Participação social: instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? **Revista de Administração Pública**, Brasil, 30 abr. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8096/6918> . Acesso em: 31 Jan. 2014.

SILVA, Sandra Regina Mota; SHIMBO, Ioshiaqui. A identificação de interfaces entre os conceitos de desenvolvimento sustentável e os assentamentos habitacionais urbanos. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 8, 2013.

SOARES, Beatriz Ribeiro. Planos diretores em municípios de pequeno porte: reflexões a partir de experiências multidisciplinares. **Revista Formação (Online)**, v. 2, n. 15, 2011. ISSN: 2178-7298. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/612>. Acesso em: 13 mar. 2014.

SOARES, Evana. A audiência pública no processo administrativo. **Revista do Ministério Público do Trabalho**. Ano XII, n. 24, p. 22-49, 2002. Disponível em: <http://www.prt22.mpt.gov.br/artigos/trabevan34.pdf>. Acesso em: 23 out.2013.

SOARES, Gabriela Mansur. **Administração pública dialógica na constituição de 1988: a construção do interesse público com a participação da sociedade civil**. 2010. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/07_823.pdf. Acesso em: 08 fev. 2014.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **As tensões da modernidade**. Disponível em: www.dhnet.org.br. Acesso em: 14 abr. 2013.

_____. **Crítica da razão indolente**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto: Afrontamento, 2002a.

_____. Democracia participativa em ação. In: _____. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2009. p. 467.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Afrontamento, 1996.

_____. (Org.). **Globalização: fatalidade ou utopia**. Porto: Afrontamento, 2002.

_____. (Org.) **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

_____. (Org.). **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002c. Disponível em: <http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizademocracia.pdf>

_____.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de. (Org.). **Democratizando a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 13-82, 2002.

_____; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. **Col. Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos**, v. 1, 2003. Disponível em: <http://www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/477.pdf>

SOUSA SILVA, Mirian de; COIMBRA BORGES, Luis Antônio; MAGNO DE FREITAS, Elton. Uma abordagem sobre a evolução da construção dos indicadores de sustentabilidade. **Revista Científica**, ANAP Brasil, v. 6, n. 7, 2013.

SOUZA, Adriana Cláudia Teixeira de; *et al.* **Federalismo no Brasil**. Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2008.

SOUZA, Carlos L. de; AWAD, Juliana di Cesare, M. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2007.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004a.

_____. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. **Revista Território**. Rio de Janeiro, n. 8, p. 67-99, jan./jun. 2000.

_____. Participação popular no planejamento urbano e na gestão orçamentária municipal no Brasil: um balanço e algumas questões. **Participação Cidadã**, 2004b. p. 101. Disponível em: http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_6545_1.pdf#page=100 . Acesso em: 18 abr. 2013.

STEINBERGER, Marília. A (re) construção de mitos sobre a insustentabilidade do (no) espaço urbano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 4, p. 9-32, 2011.

STEUDLER, Daniel. *Cadastre 2014: still a vision?* In: XXIII International FIG Congress, 23, München. **Anais: XXIII International FIG Congress: Shaping the change**. München: outubro 2006. p. 1-11.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas Revista das Ciências Sociais. São Paulo: FFCH-PUCRS**, v. 6, n. 1, 2006. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/20433.pdf>. Acesso em: 09 jul.2013.

SUOMALAINEN, Sari. **A Comparative Study of Urban Green Area Planning**. 2009. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/14967/Sari_Suomalainen.pdf?sequence=1

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polit.** [on line]. n. 25, 2005. p. 209-213.

TEIXEIRA, Cristina. O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação: a “naturalização” do social. **Revista Brasileira de ciências sociais**, v. 20, n. 59, p. 51-66, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a04v2059.pdf> . Acesso em: 15 jun. 2013.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. *In: IX Congreso Internacional Del Clad sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Madri, Espanha: 2004. p. 2-5. Disponível em: http://www.gp.usp.br/files/desen_cidadania.pdf . Acesso em: 13 fev. 2014.

_____. O mito da participação. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 3, p. 162-164, mai./jul. 1990. Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=participar+%C3%A9&btnG=&lr=> . Acesso em: 26 fev. 2014.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **O sistema de repartições das competências legislativas da lei fundamental alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva comparada com o Estado Federal Brasileiro**. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/02_Tomio_Ortolan.pdf . Acesso em: 08 fev. 2014.

TORRES, Christina Menezes e HOLKER, Werther. Paisagem Cultural: Saber, Instrução para a Sustentabilidade Ambiental Urbana. **ANPASS: IV Encontro Associação Nacional e Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/> . Acesso em 24 fev. 2013.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, p. 196-212, 2006.

TRÜTKEN, Benno. Manual de participação cidadã. *In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER . Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2004. p. 141. Disponível em: http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_6545_1.pdf#page=140 . Acesso em: 21 mai. 2013.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? *In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Org.) Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Editora 34, 2004. p. 93-106.

VALENTIM, Luís Sérgio Ozório. **Requalificação urbana, contaminação do solo e riscos à saúde: um caso na cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2007.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias : o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005a.

_____. Desenvolvimento territorial no Brasil. Do entulho varguista ao zoneamento ecológico econômico. In: **XXIX Encontro da Anpec**, 2001a. Disponível em: www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105079.pdf . Acesso em: 14 dez. 2013.

VEIGA, José Eli da. **A atualidade da contradição urbano-rural**. 2004a. Disponível em: http://arquivo.rosana.unesp.br/docentes/patriciamiro/LEAR/2004_a_atualidade_contradicao_urbano_rural.pdf . Acesso em: 06 mar. 2014.

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Editora Garamond, 2005b.

_____. Nem tudo é urbano. **Ciência e Cultura**. [on line], v. 56, n. 2, 2004b. p. 26-29. ISSN 2317-6660. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252004000200016&script=sci_arttext ou <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v56n2/a16v56n2.pdf> . Acesso em: 06 mar. 2014.

_____. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 101-119, 2001b. ISSN 0103-4014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142001000300010&script=sci_arttext . Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. **Pobreza Rural, Distribuição da Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira**, 2000. Disponível em: http://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Agronegocios/Distribuicao_riqueza_crescimento_e_conomico.pdf#page=172 . Acesso em: 23 mai. 2013.

_____; *et al.* **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE, IICA (MDA/CNDRS/NEAD) 2001c. Disponível em: http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/brasilrural_desenvol_v_completa.pdf . Acesso em: 25 jun. 2013.

VIEGAS, Weverson. Cidadania e participação popular. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 86, set./2003. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/4199> . Acesso em: 20 fev. 2014.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro: PUC–Departamento de Direito, 1997. Disponível em: http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/cidadania_e_sociedade_civil_no_espaco_publico_democratico.pdf . Acesso em: 21 abr. 2014.

VIEIRA, Paulo Freire; *et al.* (2010). Introdução. In: _____. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. Florianópolis: Ed. APED e Secco, 2010. p. 5-24. ISBN: 978-85-98128-39-9.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Org.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. Editora 34, 2004. p. 239-254.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 210-238.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, abril 2009, vol. 17, n. 1, p.60-85. ISSN 14130580. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/308> . Acesso em: 13 mar. 2014

WCED. Relatório **Brundtland, Report of The World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development**. Geneva, Switzerland, ONU, 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> . Acesso em: 15 mar. 2013.

WERNA, Edmundo; ABIKO, Alex; COELHO, Leandro. O novo papel do Estado na oferta de habitação e parcerias de agentes públicos e privados. In: ABIKO, Alex e ORNSTEIN, Sheila. **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social. Coletânea Habitare**, v. 1, 2002. Disponível em: <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/82.pdf> . Acesso em: 06 mar. 2014.

WESTPHAL, Márcia Faria. O movimento cidades/municípios saudáveis: um compromisso com a qualidade de vida. **Ciência Saúde Coletiva**, v. 5, n. 1, p. 39-51, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v5n1/7078.pdf> Acesso em: 13 mar. 2014.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton University Press, 1990.

_____. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. p. 139-190. ISSN 0102-6445.

ZANCHETI, Silvio Mendes. **Conservação Urbana: textos de momento**. Olinda: Ed. CECI, 2008.

_____. **Gestão da Conservação e Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil: Propostas para uma agenda**. Olinda: Ed. CECI, 2007.

ZIMMERMANN, Augusto. Teoria geral do federalismo democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

SITES:** www.bundestag.de**

O site do Bundestag descreve os partidos parlamentares e deputados, e oferece acesso a Web lança de debates (Inglês, Francês, Alemão)

 www.bundesrat.de

Agendas diárias e impressos parlamentar encontram-se nessa home page ao lado de uma vasta informação sobre o trabalho do Bundesrat (Inglês, Francês, Alemão)

APÊNDICE A: AS DUAS REPÚBLICAS FEDERATIVAS

O Brasil é uma república federativa, formada pela união indissolúvel de três entidades políticas distintas, composta de 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios⁴². O sistema de governo da República Federativa do Brasil é presidencialista. Nele, o arranjo institucional se utiliza da prática representativa indireta – onde o povo escolhe seus representantes por meio de eleições periódicas diretas e são os eleitos que elaboram as leis – para gerir o Estado e tomar as decisões.

Na Federação Brasileira, o presidente é chefe de Governo eleito por voto popular direto, de quatro em quatro anos, podendo ser reeleito uma única vez consecutiva. O Congresso Nacional, é um parlamento bicameral, composto pela Câmara dos Deputados, com 513 membros eleitos por sistema proporcional de lista aberta entre os pares, e o Senado Federal, com 81 membros, todos representantes dos 26 estados e do Distrito Federal.

A Alemanha também é uma república federativa⁴³. Mas, o seu sistema de governo, que é parlamentarista, não só difere do presidencialismo brasileiro, como de outros regimes europeus.

Na República Federal da Alemanha (*Bundesrepublik Deutschland*), composta por 16 estados ou *Länder*, unificados em 03 de outubro 1990, “o governo federal é constituído pelo chanceler federal e pelos ministros federais”. (Art. 62 da GG/1949) O Poder Executivo alemão é encabeçado pelo chanceler federal (*Bundeskanzler*), como chefe de governo, equivalendo ao cargo do primeiro-ministro de outros regimes parlamentaristas. Ele “é eleito pelo Parlamento Federal alemão, por proposta do presidente federal” (*Bundespräsident*). (Art. 63 da GG/1949) O presidente federal alemão (*Bundespräsident*), que é chefe de Estado, é eleito por um colégio eleitoral, isto é, pela Assembleia Nacional (*Bundesversammlung*), que reúne membros do Parlamento Federal (*Bundestag*) e membros eleitos pelo Conselho Federal (*Bundesrat*), segundo os princípios da eleição proporcional. (Art. 54, §1 e §3 da GG/1949) O *Bundespräsident*, entre as suas várias atribuições, “representa a Federação no âmbito internacional”(Art. 59 da GG/1949).

⁴² IBGE/2013 em: <http://7a12.ibge.gov.br/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos> . Acesso em: 21 mar. 2014.

⁴³ Conforme descrito no Art. 20, §1º da GG/1949.

A separação de poderes é um dos princípios da democracia alemã, assegurado na Lei Básica ou Fundamental (*Grundgesetz* ou GG/1949 no Art. 30). Os poderes do Estado, assim como no Brasil, são divididos em três ramos: o legislativo (*Gesetzgebende*); o executivo (*Vollziehende*); e o judiciário (*Recht sprechend*).

Em consonância com o princípio da divisão de poderes, o Parlamento Federal (*Bundestag*) é o mais alto órgão do legislativo, na Alemanha. O plenário do Parlamento Federal (*Bundestag*), atualmente, comporta 631 membros.

Os membros do Parlamento Federal alemão são eleitos por sufrágio universal em eleições diretas, livres e secretas. Seus membros são representantes de todo o povo, independentes de quaisquer encargos e instruções e subordinados unicamente à sua consciência. (Art. 38, § 1º da GG/1949)

As tarefas mais importantes realizadas pelo Parlamento Federal (*Bundestag*) são o processo legislativo e o controle parlamentar. Os membros do *Bundestag* alemão também decidem sobre o orçamento federal. Outra função importante desempenhada pelo *Bundestag* é a eleição do chanceler federal alemão.

Na Alemanha, os “órgãos constitucionais” são cinco: o *Bundestag* e o *Bundesrat* (que constituem o ramo legislativo do governo), o Tribunal Constitucional Federal (digo, o *Bundesverfassungsgericht* que constitui o Poder Judiciário), e o Gabinete Federal (ou seja, o *Bundeskabinett* composto pelo chanceler e seus ministros) e o Presidente Federal (cargo que, no Brasil, não existe similar na estrutura brasileira).

O Conselho Federal (*Bundesrat*) é composto por 69 membros, entre chefes do executivo dos estados, seus ministros e representantes eleitos indiretamente pelos governos dos 16 estados federados (*Länder*), onde a divisão das cadeiras é proporcional à população de cada estado.

No desempenho de suas funções, a Federação e os Estados Federados (*Länder*) devem trabalhar dentro de um equilíbrio mútuo de sistemas, cooperação e consideração.

A principal diferença entre a forma alemã de federalismo e outros sistemas federativos, quando se trata da divisão e execução de tarefas é que membros dos 16 estados federados participam diretamente das decisões do Estado nacional, com direito a voto no Parlamento Federal por meio do Conselho Federal (*Bundesrat*).

QUADRO 3 - Duas Realidades (Brasil VS Alemanha)

Nome Oficial	República Federal da Alemanha (<i>Bundesrepublik Deutschland</i>)	República Federativa do Brasil
Sistema de Governo	Governo Parlamentarista	Governo Presidencialista.
Eleições	Eleições populares indiretas (utilização do voto misto distrital).	As eleições populares diretas (utilização do voto direto).
Poder Legislativo	O Parlamento Federal (<i>Bundestag</i>) tem 631 membros (299 eleitos diretamente, a partir de círculos eleitorais individuais, e 332 eleitos por representação proporcional, isto é, por meio de listas partidárias em cada estado).	O Congresso Nacional tem 594 membros, sendo 513 membros da Câmara dos Deputados (eleitos por sistema proporcional de lista aberta, isto é, por sufrágio direto dos deputados) e 81 membros do Senado Federal.
Poder Executivo	O governo federal é liderado pelo chanceler (atual: Angela Merkel), que é eleito pelo Conselho Federal (<i>Bundesrat</i>) e pelo presidente federal (<i>Bundespräsident</i>), respeitando o desejo da maioria parlamentar.	O governo federal é liderado pelo presidente (atual: Dilma Rousseff), eleito por voto popular direto, de quatro em quatro anos.
Poder Judiciário	Tem como instância máxima o Tribunal Constitucional Federal (<i>Bundesverfassungsgericht</i>)	Tem como instância máxima o Superior Tribunal de Justiça (STJ)
Sistema Jurídico	Com base na Lei Básica (<i>Grundgesetz</i>), promulgada em 23 de maio de 1949.	Com base na Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988,
Localização	Europa Central	América do Sul
Superfície	356.970 Km ² (dos quais 55% são terras agrícolas e 29% da floresta)	8.547.400 km ² (dos quais 44% é apropriada para a agricultura)
População (2013)	80,8 milhões de habitantes	201 milhões de habitantes (estimativa)
Densidade Pop. (2013)	226,35 hab./Km ²	23,52 hab./Km ²
Capital	Berlim	Brasília, Distrito Federal (DF)
Principais cidades (pop. 2012)	Berlim (capital com 3,375 milhões de hab.), Hamburgo (1,734 milhões hab.), Munique (<i>München</i> com 1,388 milhões hab.), Colônia (<i>Köln</i> com 1,024 milhões hab.), Frankfurt (688 mil hab.) e <i>Stuttgart</i> (598 mil hab.).	São Paulo (11,4 milhões de hab.); Rio de Janeiro (6,4 milhões de hab.); Salvador (2,7 milhões de hab.); Brasília (capital com 2,6 milhões de hab.); Fortaleza (2,5 milhões de hab.); e Belo Horizonte (2,4 milhões de hab.).
Área das principais cidades	Berlim (891,82 km ²), Hamburgo (755 km ²), Munique (<i>München</i> com 310,43 km ²), Colônia (<i>Köln</i> com 405,15 km ²), Frankfurt (248,31 km ²) e <i>Stuttgart</i> (207,36 km ²).	São Paulo (1.521,1 km ²); Rio de Janeiro (1.200,3 km ²); Salvador (693,3 km ²); Brasília (5.779,9 km ²) Fortaleza (314,9 km ²); e Belo Horizonte (331,4 km ²).
Densidade Populacional (Cidades 2012)	Berlim (3.784,4 hab./km ²), Hamburgo (2.296,7 hab./km ²), Munique (<i>München</i> com 4.471,2 hab./km ²), Colônia (<i>Köln</i> com 2.527,46 hab./km ²), Frankfurt (2.770,73 hab./km ²) e <i>Stuttgart</i> (2.883,87 hab./km ²).	São Paulo (7.494,6 hab./km ²); Rio de Janeiro (5.332 hab./km ²); Salvador (3.894,4 hab./km ²); Brasília (449,8 hab./km ²) Fortaleza (7.939 hab./km ²); e Belo Horizonte (7.242 hab./km ²).
Ranking IDH (2013)	6º lugar (0,91 de IDH)	79º lugar (0,74 de IDH)
Índice de Democracia 2013 (EIU)	15º lugar (classificada como "democracia plena", com 8,31 pontos)	44º lugar (classificado como "democracia frágil ou imperfeita", com 7,12 pontos)
PIB nominal (2013)	US\$ 3,59 trilhões	US\$ 2,24 trilhões

Fonte: Elaboração própria com dados da EIU/2014 (Disponível em: <http://country.eiu.com/germany> e <http://country.eiu.com/brazil> . Acesso em: 23 mai.2014)

Aqui, cabe destacar uma diferença estrutural entre o modelo de governo alemão e o brasileiro que recai no fato do presidente brasileiro ser eleito como membro independente do Congresso Nacional, ou seja, governa independentemente de ter ou não a maioria dos partidos, deputados e senadores concordando com seu programa de governo. Consequentemente, terá que ser construir alianças com os demais partidos ao longo do mandato. No entanto, na Alemanha, o chanceler só governa com maioria no Parlamento, ou seja, enquanto houver uma coalizão que o sustente no cargo. Caso contrário, isto é, caso a coligação se desfaça e uma nova não se estruture, o presidente alemão tem que convocar novas eleições para eleger novos representantes no Parlamento que escolherão um novo chanceler federal. Além disso, o chanceler também pode ser destituído do cargo por solicitação dos parlamentares, sem que ocorra uma quebra da coalizão existente.

APÊNDICE B: INDICADORES DO ÍNDICE DE DEMOCRACIA 2013

O Índice de Democracia 2013 da *The Economist Intelligence Unit* é baseado em notas escalonadas de 0 a 10 de 60 indicadores agrupados em cinco categorias (EIU, 2014):

- processo eleitoral e pluralismo;
- liberdades civis;
- funcionamento de governo;
- participação política; e
- cultura política.

Nele, o índice geral da democracia é a média simples dos cinco índices de categoria, onde cada categoria tem sua classificação numa escala de 0 a 10. Ou seja, os índices são baseados na soma das pontuações de 0 a 10 alcançadas por categoria.

Para se determinar o Índice de Democracia 2013, segundo *The Economist Intelligence Unit* (EIU, 2014, p. 28), há quatro áreas críticas relevantes para a pontuação. São elas:

- i. se as eleições nacionais são livres e justas;
- ii. se existe garantia de segurança para os eleitores;
- iii. se há influência de potências estrangeiras no governo; e
- iv. se existe capacidade por parte do serviço civil de implementar políticas.

Caso algum dos países não alcance a nota mínima “um” em qualquer das quatro áreas críticas para a determinação do índice de democracia, serão feitos os seguintes ajustes nas contagens por categoria:

- se as pontuações para as três primeiras perguntas forem 0 ou 0,5, um ou 0,5 ponto é deduzido do índice na respectiva categoria relevante (seja ela referente ao processo eleitoral, pluralismo político ou funcionamento do governo);
- se o placar para a quarta área crítica for zero, um ponto é deduzido da categoria.

Os valores atribuídos ao índice são utilizados para colocar os países dentro de um dos quatro tipos de regimes:

- i. **democracias completas:** pontuação de 10 a 8 pontos;
- ii. **democracias defeituosas:** pontuação de 6 a 7,9 pontos;
- iii. **regimes híbridos:** pontuação de 4 a 5,9 pontos;
- iv. **regimes autoritários:** pontuações abaixo de 4.

Dentro das quatro categorias, os tipos de regime dependem de pontuações gerais, cujos pontos de limite são arredondados para uma casa decimal.

a) O Sistema de Pontuação

Na construção do Índice de Democracia 2013, combinam-se uma maneira dicotômica “um ou zero” (onde o número “um” equivale a um “sim” e o “zero” equivale a um “não” como resposta) e um sistema de pontuação de três pontos para os 60 indicadores. Além disso, para muitos indicadores, a possibilidade de uma pontuação de “meio ponto” (0,5 pontos) foi introduzida a fim de se diferenciar áreas onde um simples sim ou não é problemático.

b) O Questionário

Os 60 indicadores estão divididos em: 12 questões sobre processo eleitoral e pluralismo político; 14 questões sobre funcionamento do governo; nove sobre participação política; oito sobre cultura política; e 17 sobre direitos civis.

c) O Modelo de Questionário

A seguir, apresenta-se o modelo de questionário utilizado pela *The Economist Intelligence Unit* na construção do Índice de Democracia 2013. (EIU, 2014, p. 30-39. Tradução nossa.)

1ª Parte: processo eleitoral e pluralismo

- (1) As eleições são realizadas para o legislador nacional e chefe de governo livre? (Considere se as eleições são competitivas, se os eleitores são livres para votar e se uma série de escolhas é oferecida.)

- 1 ponto: essencialmente, há condições irrestritas para a apresentação de candidatos (por exemplo, não há proibição de principais partidos)
 - 0,5 ponto: existem algumas restrições sobre o processo eleitoral
 - zero ponto: há um sistema de partido único ou grandes impedimentos existem (por exemplo, proibição de um grande partido ou candidato)
- (2) As eleições são justas para o legislador nacional e chefe de governo?
- 1 ponto: sem grandes irregularidades no processo de votação
 - 0,5 ponto: irregularidades significativas ocorrem (intimidação, fraude), mas não afetam, significativamente, o resultado total
 - zero ponto: principais irregularidades ocorrem e afetam o resultado
 - pontuação “zero” se pontuação da 1ª questão também for “zero”.
- (3) As eleições municipais são livres e justas?
- 1 ponto: se forem livres e justas
 - 0,5 ponto: se forem livres, mas não forem justas
 - zero ponto: se não forem nem livres nem justas
- (4) Existe sufrágio universal para todos os adultos? Aqui, algumas exclusões são geralmente aceitas (por exemplo, não há direito de voto para estrangeiros, criminosos e membros das forças armadas em alguns países)
- 1 ponto: sim
 - Zero ponto: não
- (5) Os cidadãos podem votar livres de ameaças significativas para a segurança do Estado ou entidades não estatais?
- 1 ponto: sim
 - zero ponto: não
- (6) As leis preveem oportunidades de campanha amplamente iguais?
- 1 ponto: sim

- 0,5 ponto: se formalmente sim. Mas na prática, as oportunidades são limitadas para alguns candidatos
 - Zero ponto: se não
- (7) É o processo de financiamento dos partidos políticos é transparente e geralmente aceito?
- 1 ponto: sim
 - 0,5 ponto: se não é totalmente transparente
 - zero ponto: se não
- (8) Após as eleições, os mecanismos constitucionais permitem a transferência ordenada de poder de um governo para o outro de forma clara, estabelecida e aceita?
- 1 ponto: se todos os três critérios são preenchidos
 - 0,5 ponto: se dois dos três critérios são preenchidos
 - zero ponto: se apenas um ou nenhum dos critérios é satisfeito
- (9) Os cidadãos são livres para formar partidos políticos independentes do governo?
- 1 ponto: se sim
 - 0.5 ponto: se existem algumas restrições
 - zero ponto: se não
- (10) Os partidos de oposição não têm uma perspectiva realista de conseguir alçar ao governo?
- 1 ponto: se sim
 - 0,5 ponto: se existe um sistema de dois partidos dominantes em que outras forças políticas nunca terão oportunidade de tomar parte no governo nacional
 - zero ponto: nenhuma
- (11) É possível ter acesso a cargo público, sendo esta oportunidade aberta a todos os cidadãos?

- 1 ponto: sim
- 0,5 ponto: formalmente irrestrito, mas na prática restrita a alguns grupos ou para os cidadãos de alguns partes do país
- zero ponto: nenhuma

(12) Os cidadãos são livres para formar organizações políticas e cívicas, livre de interferência do Estado e vigilância?

- 1 ponto: sim
- 0,5 ponto: oficialmente livre, mas sujeita a algumas restrições ou interferência
- zero ponto: nenhuma

2ª Parte: Funcionamento do governo

(13) Os representantes eleitos põem livremente determinar a política do governo?

- 1 ponto: sim
- 0,5 ponto: Eles têm alguma influência significativa
- zero ponto: nenhuma

(14) É o Legislativo o órgão político supremo, com uma clara supremacia sobre os outros ramos do governo?

- 1 ponto: sim
- zero ponto: nenhuma

(15) Existe um sistema eficaz de freios e contrapesos no exercício da autoridade do governo?

- 1 ponto: sim
- 0,5 ponto: sim, mas existem algumas falhas graves
- zero ponto: nenhuma

(16) O Governo está livre de qualquer influência indevida por parte dos militares ou dos serviços de segurança?

- 1 ponto: sim

- 0,5 ponto: a influência é baixa, mas o ministro da Defesa não é um civil. Se o risco atual de um golpe militar é extremamente baixo, mas o país tem uma história recente de regime militar ou golpes.
 - zero ponto: nenhuma
- (17) Os poderes e as organizações estrangeiras não determinam funções importantes do governo ou políticas
- 1 ponto: sim
 - 0,5 ponto: algumas características de um colônia
 - zero ponto: não (há presença significativa de tropas estrangeiras; as decisões importantes são tomadas pelo poder estrangeiro; o país é uma colônia)
- (18) Em paralelo às instituições democráticas, grupos econômicos, religiosos ou outros grupos de poderosos não exercem significativo poder político?
- 1 ponto: sim
 - 0,5 ponto: tem alguma influência significativa
 - zero ponto: nenhuma
- (19) Existem mecanismos e instituições suficientes, no local, para garantir a responsabilidade do governo entre as eleições para o eleitorado?
- 1 ponto: sim
 - 0,5 ponto: sim, mas existem falhas graves
 - zero ponto: nenhuma
- (20) Será que a autoridade do governo se estende ao longo de todo território nacional?
- 1 ponto: sim
 - zero ponto: nenhuma
- (21) É o funcionamento do governo aberto e transparente, com acesso público suficiente à informação?
- 1 ponto: sim

- 0,5 ponto: sim, mas existem falhas graves
- zero ponto: nenhuma

(22) Como difundida é a corrupção?

- 1 ponto: a corrupção não é um grande problema
- 0,5 ponto: a corrupção é um problema significativo
- zero ponto: a corrupção generalizada existe

(23) É o serviço público aparelhado e capaz de implementar a política do governo?

- 1 ponto: sim
- 0,5: sim, mas existem falhas graves
- zero ponto: nenhuma

(24) Existe percepção popular sobre em quanto os cidadãos têm liberdade de escolha e controle sobre suas vidas

- 1 ponto: alta
- 0,5 ponto: moderado
- zero ponto: baixo

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, dizer porcentagem de pessoas que têm uma grande quantidade de escolha / controle

- 1 ponto: se mais do que 70%
- 0,5 ponto: se entre 50 e 70%
- zero ponto: se menos de 50%

(25) A confiança pública no governo é:

- 1 ponto: alta
- 0,5 ponto: moderada
- zero ponto: baixa

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, *Gallup polls*, *Eurobarometer*, *Latinobarometer*, dizer porcentagem de pessoas que têm “grande” ou “suficiente” confiança no governo.

- 1ponto: se mais do que 40%

- 0,5 ponto: se entre 25 e 40%
- zero ponto: se menos de 25%

(26) Há confiança do público nos partidos políticos?

- 1 ponto: alta
- 0,5 ponto: moderada
- zero ponto: baixa

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, dizer porcentagem de pessoas que têm “grande” ou “suficiente” confiança nos partidos.

- 1 ponto: se mais do que 40%
- 0,5 ponto: se entre 25 e 40%
- zero ponto: se menos de 25%

3ª Parte: Participação Política

(27) Mensurar em quanto existe participação dos eleitores / votação nas eleições nacionais (taxa média de participação nas eleições parlamentares desde 2000; e taxa de comparecimento às urnas com proporção da população por idade). Atenção: Se o voto é obrigatório, marque zero. (Placar zero, se a pontuação das questões (1) e (2) for zero).

- 1 ponto: se consistentemente acima de 70%
- 0,5 ponto: se entre 50 e 70 %
- zero ponto: se abaixo de 50%

(28) Minorias étnicas, religiosas e outras minorias têm voz e razoável grau de autonomia no processo político?

- 1 ponto: sim
- 0,5 ponto: sim, mas existem falhas graves
- zero ponto: nenhuma

(29) Há membros do parlamento que são mulheres?

- 1 ponto: se mais do que 20% dos assentos pertencem às mulheres
- 0,5 ponto: se entre 10 e 20% são mulheres
- zero ponto: se menos de 10% são mulheres

(30) Sobre a extensão da participação política: existe adesão aos partidos políticos e organizações políticas não governamentais? (Se a participação for forçada, pontuação zero.)

- marque 1 ponto se mais de 7% da população para qualquer
- marque 0,5 ponto se entre 4 e 7%
- marque zero se houver menos de 4.%

(31) O engajamento dos cidadãos com a política é

- 1 ponto: alto
- 0,5 ponto: moderado
- zero ponto: baixo

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, dizer porcentagem de pessoas que estão “muito” ou “pouco” interessadas em política.

- 1 ponto: se mais de 60%
- 0,5 ponto: se entre 40 e 60%
- zero ponto: se menos de 40%

(32) A preparação da população para participar de manifestações legais é:

- 1 ponto: alta
- 0,5 ponto: moderada
- zero ponto: baixa

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, dizer porcentagem de pessoas que tomaram parte ou considerariam participar de manifestações legais.

- 1 ponto: se mais de 40%
- 0,5 ponto: se entre 30 e 40%
- zero ponto: se menos de 30%

(33) Quanto ao nível de alfabetização dos adultos, ele é de:

- 1 ponto: se for mais de 90%
- 0,5 ponto: se for entre 70 e 90%
- zero ponto: se for de menos de 70%

(34) Até que ponto a população adulta mostra interesse e acompanha a política no noticiário.

- 1 ponto: alta
- 0,5 ponto: moderada
- zero ponto: baixa

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, dizer percentagem da população que segue a política na mídia (impressa, TV ou rádio) todos os dias.

- 1 ponto: se mais de 50%
- 0,5 ponto: se entre 30 e 50%
- zero ponto: se menos de 30%

(35) As autoridades realmente se esforçam para promover a participação política?

- 1 ponto: sim
- 0,5 ponto: algumas tentativas
- zero ponto: nenhuma

Aqui, deve-se considerar o papel do sistema de ensino e outros esforços de promoção. Deve-se considerar a adoção de medidas destinadas a facilitar a votação por membros dispersos. (Se a participação for forçada, pontuação zero.)

4ª Parte: Cultura Política Democrática

(36) Existe um grau suficiente de consenso social e coesão para sustentar o funcionamento de uma democracia estável?

- 1 ponto: sim
- 0,5 ponto: sim, mas há algumas dúvidas e riscos graves
- zero ponto: nenhuma

(37) Percepções de liderança: a proporção da população que deseja um líder forte que ignore parlamento e eleições.

- 1 ponto: baixa
- 0,5 ponto: moderada
- zero ponto: alta

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, dizer percentagem da pessoas que acredita que seria bom ou razoavelmente bom ter um líder forte que não se incomoda/preocupa com parlamento e eleições.

- 1 ponto: se a menos de 30%
- 0,5 ponto: se entre 30 a 50%
- zero ponto: se mais do que 50%

(38) Percepção de regime militar: a proporção da população que prefere o regime militar

- 1 ponto: baixa
- 0,5 ponto: moderada
- zero ponto: alta

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, dizer a percentagem de pessoas que pensam que seria muito ou razoavelmente bom ter regras militares.

- 1 ponto: se menos de 10%
- 0,5 ponto: se entre 10 e 30%
- zero ponto: se mais do que 30%

(39) Percepções de regra por peritos ou governo tecnocrático: a proporção da população que prefere regras feitas por peritos ou tecnocratas.

- 1 ponto: baixa
- 0,5 ponto: moderada
- zero ponto: alta

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, dizer percentagem de pessoas que pensam que seria muito ou razoavelmente bom ter especialistas tomando decisões para o país e não o governo.

- 1 ponto: se a menos de 50%
- 0,5 ponto: se entre 50 e 70%
- zero ponto: se mais do que 70%

(40) Percepção da democracia e da ordem pública: a proporção da população que acredita que democracias não são boas em manter a ordem pública.

- 1 ponto: baixa
- 0,5 ponto: moderada
- zero ponto: alta

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, dizer a porcentagem de pessoas que não concordam com a visão de que as democracias não são boas em manter a ordem.

- 1 ponto: se mais do que 70%
- 0,5 ponto: se entre 50 e 70%
- zero ponto: se menos de 50%

Como alternativa, porcentagem de pessoas que pensam que punir os criminosos é uma característica essencial da democracia.

- 1 ponto: se mais do que 80%
- 0,5 ponto: se entre 60 e 80%
- zero ponto: se menos de 60%

- (41) Percepção da democracia e do sistema econômico: a proporção da população que acredita que democracia beneficia o desempenho econômico.

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, porcentagem de pessoas que não concordam com a visão de que o sistema econômico funciona mal em democracias.

- 1 ponto: se mais do que 80%
- 0,5 ponto: se entre 60 e 80%
- zero ponto: se menos de 60%

- (42) Grau de apoio popular para a democracia

- 1 ponto: baixo
- 0,5 ponto: moderado
- zero ponto: alto

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, dizer a porcentagem de pessoas que concordam ou concordam fortemente que a democracia é melhor do que qualquer outra forma de governo

- 1 ponto: se for mais do que 90%
- 0,5 ponto: se for entre 75 e 90%
- zero ponto: se for menos de 75%

- (43) Existe uma forte tradição de separação entre Igreja e Estado?
- 1 ponto: se sim
 - 0,5 ponto: se há alguma influência residual da igreja no estado
 - zero ponto: se nenhuma

5ª Parte: Liberdades Cívicas

- (44) Existe uma mídia eletrônica livre?
- 1 ponto: Sim
 - 0,5 ponto: mídia pluralista, mas a mídia controlada pelo Estado é fortemente favorecida. Há um ou dois proprietários privados dominando os meios de comunicação.
 - zero ponto: nenhuma
- (45) Existe uma mídia impressa livre?
- 1 ponto: sim
 - 0,5 ponto: mídia pluralista, mas a mídia controlada pelo Estado é fortemente favorecida. Existe um elevado grau de concentração de jornais nacionais de propriedade.
 - zero ponto: não
- (46) Existe liberdade de expressão e de protesto?
- 1 ponto: se sim
 - 0,5 ponto: se os pontos de vista da minoria estão sujeitos a algum tipo de perseguição/assédio oficial. As leis de contra a difamação restringem fortemente a liberdade de expressão
 - zero ponto: não
- (47) A cobertura da mídia é ampla? Existe discussão aberta e livre de questões públicas com razoável diversidade de opiniões?
- 1 ponto: sim

- 0,5 ponto: há liberdade formal, mas o alto grau de conformidade de opiniões, inclusive por autocensura ou desencorajamento de minorias ou visões marginais
- zero ponto: não

(48) Existem restrições políticas sobre o acesso à Internet?

- 1 ponto: Não
- 0,5 ponto: há algumas restrições moderadas
- zero ponto: sim

(49) Os cidadãos são livres para formar organizações e sindicatos profissionais?

- 1 ponto: sim
- 0,5 ponto: oficialmente livre, mas sujeitos a algumas restrições
- zero ponto: não

(50) As instituições proporcionam aos cidadãos a oportunidade de apresentar com sucesso uma petição ao governo a fim de corrigir/reparar injustiças?

- 1 ponto: sim
- 0,5 ponto: há algumas oportunidades
- zero ponto: não

(51) Há prática de tortura por parte do Estado?

- 1 ponto: a tortura não é utilizada
- zero ponto: a tortura é usada

(52) Em que grau o Judiciário é independente da influência do governo?

Considere os pontos de vista legais internacionais e vigilância jurídicas. Os tribunais emitiram alguma vez um juízo importante contra o governo ou um alto funcionário do governo?

- 1 ponto: alto
- 0,5 ponto: moderado
- zero ponto: baixo

- (53) Há grau de tolerância religiosa e de liberdade de expressão religiosa? Todas as religiões estão autorizadas ou algumas são proibidas? O direito de culto é permitido tanto em público quanto em privado? Será que alguns grupos religiosos se sentem intimidados por outros, mesmo quando a lei exige igualdade e proteção?
- 1 ponto: alta
 - 0,5 ponto: moderada
 - zero ponto: baixa
- (54) Em que grau os cidadãos são tratados igualmente perante a lei. Considere se membros de grupos mais favorecidos são poupados de ação judicial nos termos da lei.
- 1 ponto: alta
 - 0,5 ponto: moderada
 - zero ponto: baixa
- (55) Os cidadãos gozam de segurança básica?
- 1 ponto: sim
 - 0,5 ponto: o crime é tão difundido que põe em perigo a segurança de grandes segmentos
 - zero ponto: não
- (56) Os direitos de propriedade privada estão protegidos e as empresas privadas estão livres de influência indevida do governo em que medida?
- 1 ponto: alta
 - 0,5 ponto: moderada
 - zero ponto: baixa
- (57) Os cidadãos desfrutam de liberdades pessoais em que medida? Considere a igualdade de gêneros, o direito de viajar, de escolher o trabalho e o estudo.
- 1 ponto: alta
 - 0,5 ponto: moderada

- zero ponto: baixa

(58) Percepções populares sobre a proteção dos direitos humanos: a proporção da população que acha que os direitos humanos fundamentais estão bem protegidos.

- 1 ponto: alta
- 0,5 ponto: moderada
- zero ponto: baixa

Se disponível, a partir de *World Values Survey*, dizer o percentual de pessoas que acreditam que os direitos humanos são respeitados em seu país.

- 1 ponto: se mais do que 70%
- 0,5 ponto: se entre 50 e 70%
- zero ponto: se menos de 50%

(59) Não há nenhuma discriminação significativa com base na raça, cor ou credo das pessoas?

- 1 ponto: sim
- 0,5 ponto: sim, mas com algumas exceções significativas
- zero ponto: não

(60) Em que medida o governo invoca novos riscos e ameaças como uma desculpa para coibir liberdades civis?

- 1 ponto: baixo
- 0,5 ponto: moderado
- zero ponto: alto

APÊNDICE C: MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E DIÁLOGO NA CRFB/1988

Segue, abaixo, descrição dos principais espaços de participação social e diálogo existentes no Brasil.

QUADRO 4 - Mecanismos de Participação Previstos na CRFB/1988

DESCRIÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E DIÁLOGO PREVISTOS NA CRFB/1988	
Ação Civil Pública	É um instrumento processual, de ordem constitucional (Art. 129, inciso III da CRFB/1988), destinado à defesa de interesses difusos e coletivos. A sua propositura pode ser feita pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Disciplinada pela Lei Federal Nº 7.347, de 24 de julho de 1985;
Ação de Impugnação de Mandato Parlamentar	Prevista pela Lei Maior brasileira (Art. 14, § 10º e § 11º), ela permite a impugnação de mandato eletivo se instruída por partido, coligações, candidatos ou Ministério Público, no prazo de 15 dias após diplomação ⁴⁴ , com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, perante a justiça federal.
Ação Popular	Prevista no Art. 5º, inciso LXXIII da CRFB/1988, assevera que qualquer cidadão (eleitor) é parte legítima na sua proposição contra o poder público ou entidade de que participe em defesa e proteção de interesse ou direito da coletividade. Este mecanismo é regulado pela Lei de Ação Popular, isto é, pela Lei Federal Nº 4.717, de 29 de junho de 1965;
Audiências públicas:	É uma sessão pública aberta a todos os possíveis interessados, destinada a instruir matéria em trâmite ou apenas ao debate de assunto de interesse público, na qual a sociedade civil interessada no tema é convidada a expor suas ideias. As audiências são, na maioria das vezes, inseridas na fase pré-instauração do processo decisório, podendo prever instâncias de deliberação. A sua função é a de esclarecer a discussão de todos os aspectos envolvidos na questão. Quanto a isso, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006) declara que as audiências públicas estão submetidas à maior formalidade processual quando comparadas aos debates públicos, podendo ser determinantes ou não para a tomada de decisão ⁴⁵ . Esta modalidade de participação popular, que possibilita que a cidadania seja consultada sobre a pertinência de determinado projeto ou política pública, encontra-se prevista em cinco artigos da CRFB/1988 (Art. 58, § 2º, inciso II; Art. 84, inciso XII; Art. 107, inciso II, § 2º; Art. 115, inciso II, § 2º; e Art. 125, § 7º), no Estatuto da Cidade, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências) e na Lei Federal Nº 9.764, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Art. 32, 34 e 35).

⁴⁴ *Diplomação* é o ato pelo qual a Justiça Eleitoral habilita os eleitos a exercer mandato. O diploma devidamente assinado e fornecido aos eleitos atesta quem são os mandatários. A competência para expedir diploma de presidente e vice-presidente da República é do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). No caso de diplomas de governadores e vices, deputados federais e estaduais, senadores e suplentes, a competência é do Tribunal Regional Eleitoral (TRE). E os diplomas de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores são expedidos por Junta Eleitoral. (BARRETTO, Lauro. **Investigação Judicial Eleitoral e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo**. Bauru, SP: Edipro, 1999. p.70-76)

⁴⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 85-86.

DESCRIÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E DIÁLOGO PREVISTOS NA CRFB/1988

Câmaras Setoriais	<p>São órgãos de caráter técnico que visam reunir determinados setores estratégicos de gestão em torno de cadeias produtivas e outras redes, como fóruns de apoio, de proposição e de acompanhamento de ações para o desenvolvimento de atividades setoriais. O Conselho das Cidades (ConCidades)⁴⁶ do Ministério das Cidades brasileiro, por exemplo, é composto por quatro câmaras setoriais: habitação, planejamento territorial urbano; saneamento ambiental; e transporte e mobilidade urbana.</p>
Conferências	<p>São eventos nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinadas.</p> <p>As conferências ocorrem geralmente nos três níveis de governo, municipal, estadual e nacional, sendo que, a cada nível, problemáticas correlatas são discutidas e, conforme o avançar das negociações, levadas ao próximo nível.</p> <p>A participação é aberta ao público, ainda que, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos no âmbito das conferências do nível anterior tenham poder de voto. (PIRES e VAZ, 2012, p. 11)</p>
Conselhos de Políticas Públicas	<p>São entidades consultivas ou deliberativas, de acordo com a norma de criação ou autorização, que partilham poder. Se deliberativos, repartem o poder decisório do chefe do Poder Executivo com outros membros da estrutura orgânica administrativa. O texto constitucional brasileiro (Art. 203 e Art. 204 da CRFB/1988) assegura as suas várias formas de implementação.</p> <p>Criados por lei ou mediante autorização legal, os conselhos brasileiros atuam nas três esferas do Governo; possuem representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais; e competência para formular, coordenar e fiscalizar políticas. Eles não possuem personalidade jurídica, ou seja, eles não gozam de autonomia gerencial, administrativa ou financeira.</p> <p>Estes institutos são obrigatórios nas áreas de saúde, assistência social, meio ambiente, criança e adolescente e educação, por vincularem o seu funcionamento a liberação de recursos financeiros a estados e municípios.</p>
Consultas públicas	<p>As consultas públicas são instrumentos bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas e reclames da sociedade em questões bastante específicas.</p> <p>A principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá somente presencialmente, mas através de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone. (PIRES e VAZ, 2012, p. 13)</p>
Direito de Petição	<p>É o direito que permite a toda pessoa, perante a autoridade administrativa competente de quaisquer dos Poderes, defender seus direitos ou interesses coletivos, sendo exercitável por meio de petição escrita e assinada, por pessoa física ou jurídica.</p> <p>No Brasil, o <i>direito de petição</i> está previsto no Art. 5º, inciso XXXIV da CRFB/1988. Mas, a Constituição brasileira não definiu nenhuma forma para o exercício do direito de petição. Logo, a petição poderá assumir várias formas (requerimento, ofício, carta etc.), a critério do órgão que a regulamentar, mas nunca com o intuito de restringi-lo.</p>
Fóruns de Sociedade Civil	<p>São instâncias de interesse público que reúnem representantes da sociedade civil com a finalidade de garantir direitos humanos e sociais fundamentais.</p> <p>No Brasil, os fóruns possuem um formato e nível de institucionalização diversificado, podendo ou não ter uma estrutura jurídica.</p> <p>Na prática, os fóruns se constituem em espaços de articulação, de informação, discussão, formação e mobilização, que exercem pressão e controle social sobre as ações de governo, ou mesmo, de instituições não governamentais;</p>

⁴⁶ A divisão setorial do ConCidades está disponível em: <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2014.

DESCRIÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E DIÁLOGO PREVISTOS NA CRFB/1988

Grupos de Trabalho	<p>Espaço de debate e proposição sobre um tema específico ou de acompanhamento de um processo político. Podem existir grupos de trabalho estritamente governamentais (com a presença de representantes da sociedade civil como convidados); grupos de trabalho paritários; e grupos de trabalho cuja maioria dos integrantes é representante da sociedade. Em geral, são criados por algum instrumento normativo (decreto, portaria etc.) que define seus objetivos, prazo de funcionamento e composição.</p>
Iniciativa Popular Legislativa	<p>Trata-se do instrumento que permite ao povo brasileiro apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após análise parlamentar e cumprimento dos requisitos processuais, pode vir a se transformar em lei. Ou seja, “é um instituto que, quando bem estruturado, dá força de voz à soberania popular” (AUAD <i>et al.</i>, 2004) A Constituição brasileira (Art. 14 da CRFB/1988) prevê este instituto pelo qual o povo participa da primeira etapa do processo legislativo, ou seja, na iniciativa da lei dando “o primeiro ponta a pé”. (Art. 61, § 2º (União); Art. 29, XIII (Municípios); Art. 27, § 4º (Estados), todos da CRFB/1988). Urge destacar que o artigo 61, § 1º, II, “b” da CRFB/1988 é uma restrição à iniciativa popular, pois a delimita. Em âmbito nacional, para exercer este direito, os interessados devem coletar assinaturas de 1% do total do eleitorado brasileiro (hoje por volta de 1,6 milhão) residente em pelo menos cinco estados, com percentuais de 0,3% dos eleitores de cada região.</p> <p>Os projetos de lei de iniciativa popular, em grande parte das vezes, esbarram em requisitos extremamente formais, que dificultam e até mesmo impedem a efetiva prática deste direito, haja vista a grande quantidade necessária de assinaturas de eleitores, das formalidades para a obtenção destas assinaturas e a falta de previsão de tempo mínimo para a aprovação ou rejeição da Lei. Levando em consideração as dificuldades, o Projeto de Lei de Iniciativa Popular depende em grande parte de articulação política e de pressão popular.</p> <p>Das três ferramentas de demonstração direta da vontade da população, isto é, referendo, plebiscito e iniciativa popular, utilizadas pelo Brasil, apenas a iniciativa popular de apresentação de projeto de lei configura realmente o exercício da vontade popular. Veja-se que em relação ao plebiscito e ao referendo, o povo é convocado a se manifestar sobre determinada decisão já tomada pelo Estado. Nesses casos, portanto, o exercício democrático fica restrito a decidir entre as opções políticas preestabelecidas pelo governante. Assim, o poder popular não se mostra efetivamente soberano, uma vez que adstrito ou limitado pelos poderes constituídos.</p>
Mandado de Injunção	<p>Previsto no Art. 5º, inciso LXXI; e no Art. 102, inciso I, alínea “q” da CRFB/1988, este instrumento possibilita que a sociedade, legalmente representada (Ministério Público, associações, organização sindical etc.), possa pedir a regulamentação de norma da Constituição não regulamentada. O pedido é feito para garantir o direito de cidadão prejudicado pela omissão do Estado.</p>
Orçamento Participativo	<p>É uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais, capaz de gerar participação de baixo para cima. Na Administração Pública brasileira, atua como mecanismo de caráter consultivo ou opinativo desenvolvido com o desígnio de democratizar o processo de definição orçamentária municipal por meio de audiências públicas. Segundo Boaventura de Souza Santos (2009, p. 467)⁴⁷, são três os pilares que regem o orçamento participativo: (1) abre possibilidade de participação para todos os cidadãos; (2) desenvolve-se integrando regras de democracia direta e representativa; e (3) combina critérios técnicos do Executivo e gerais de órgãos participativos, de modo a possibilitar que os recursos sejam distribuídos direcionados pelo objetivo.</p>

⁴⁷ SOUSA SANTOS, B. de. Democracia participativa em ação. In: _____. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2009. p. 467.

DESCRIÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E DIÁLOGO PREVISTOS NA CRFB/1988

Ouvidoria Pública	É um canal institucional no qual é disponibilizado aos cidadãos um serviço que tem por fim precípua recepcionar sugestões, reclamações e denúncias, além de afiançar a prevalência dos princípios fundamentais da Administração Pública brasileira, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, economia e publicidade, os quais, conseqüentemente, assegurarão a transparência administrativa;
Plebiscito	É um instrumento no qual a sociedade é ouvida, em consulta pública, sobre determinada decisão a ser tomada. No Brasil, está previsto no Art. 14 da CRFB/1988 e significa consulta prévia, antes do fato (lei) acontecer, autorizada pelo Poder Legislativo (Art. 18, § 3º e 4º da CRFB/1988).
Referendo	É uma consulta pós-fato, convocada por decreto legislativo, pela qual o povo ratifica ou não determinada decisão. É o instrumento pelo qual o povo adquire o poder de sancionar leis. Previsto no Art. 14 da CRFB/1988 e regulamentado pela Lei Federal Nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 (Art. 49, XV da CRFB/1988).

Fonte: CRFB/1988. Elaboração própria/2014.

APÊNDICE D: LEGISLAÇÃO

Para facilitar o acesso, algumas leis que facilitam o processo de participação foram destacadas a seguir:

Baugesetzbuch – BauGB (Código de construção alemão), de 23 de junho de 1960, atualizada em 11 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf> . Acesso em: 17 fev. 2014. Ou <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/> e tradução [http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=de&u=http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/&prev=/search%3Fq%3Dfederal%2Bbuilding%2Bcode%2B\(baugesetzbuch%2Bbaugb\)%2B2013%26biw%3D1280%26bih%3D642](http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=de&u=http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/&prev=/search%3Fq%3Dfederal%2Bbuilding%2Bcode%2B(baugesetzbuch%2Bbaugb)%2B2013%26biw%3D1280%26bih%3D642)

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.amperj.org.br/store/legislacao/constituicao/cej.pdf> . Acesso em: 03 ago. 2013.

Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Disponível em: http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/direitos-do-cidadao/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> . Acesso em: 03 ago. de 2013.

Decreto Municipal do Rio de Janeiro Nº 29.881 (**Código de Posturas da Cidade do Rio de Janeiro**), de 18 de setembro de 2008: O novo Código de Posturas da Cidade do Rio de Janeiro é agora composto por dois livros, sendo o primeiro referente ao licenciamento, ao funcionamento e à fiscalização das atividades econômicas e da publicidade, com três regulamentos. O segundo é relativo à manutenção da ordem e à convivência urbana na cidade, com 19 regulamentos. O Código de Posturas da Cidade do Rio de Janeiro foi criado em 1978 e sua última consolidação havia sido feita em 1996. A alteração do Regulamento nº 1, sobre as normas de licenciamento dos estabelecimentos, em 2000; e a criação do Regulamento 26, em 2001, versando sobre as praias da cidade, foram as últimas revisões substanciais. Disponível em: http://www0.rio.rj.gov.br/clf/legislacao/decreto_29881.pdf . Acesso em: 14 jan. 2014.

Decreto Municipal do Rio de Janeiro Nº 36.598 (**Programa Morar Carioca**), de 07 de dezembro de 2012, que regulamenta a construção de edificações promovidas pelo Programa *Morar Carioca*, isto é, o *Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais* nas comunidades da Babilônia e Chapéu Mangueira, declaradas como Áreas de Especial Interesse Social pela Lei nº 2.912 de 29 de outubro de 2011. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/43425Dec%2036598_2012.pdf . Acesso em: 03 ago.2013.

Decreto Municipal do Rio de Janeiro Nº 37.483, de 31 de julho de 2013, que cria a Área de Especial Interesse Ambiental da Região de Guaratiba - XXVI RA. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/44735Dec%2037483_2013.pdf . Acesso em: 12 dez. 2013.

Decreto Municipal do Rio de Janeiro Nº 37.486, de 05 de agosto de 2013, que cria Área de Proteção Ambiental Paisagem Carioca e dá outras providências. Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/44766Dec%2037486_2013.pdf . Acesso em: 12 dez. 2013.

Decreto Municipal do Rio de Janeiro Nº 37.753, de 26 de setembro de 2013, que cria o Polo de Geração de Emprego e Renda, destinado ao interesse social, e denominado Polo Automotivo Mangueira, contemplando áreas livres e local para atividades comerciais e serviços, e dá outras providências. Disponível em: http://informaweb.rio.rj.gov.br/cgi-bin/iwmoduloleitor.dll/legintegra?g=web&oper=&bdbanco=informaweb_prd&idSessao=%7BDF939D6-5FA5-47A4-B931-9DDBE58CBAAE%7D&rot=legis&nome=detintegra&unidade=PCRJ&grupo=***&idioma=POR&tipocons=ESPECIFICA&codlegis=123453 . Acesso em: 12 dez. 2013.

Decreto Municipal Nº 322 (**Lei de Zoneamento da Cidade do Rio de Janeiro**), de 03 de março de 1976, em versão consolidada datada de 06 de junho de 2013: que aprova o regulamento de zoneamento do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1976/32/322/decreto-n-322-1976-aprova-o-regulamento-de-zoneamento-do-municipio-do-rio-de-janeiro-2013-06-06-versao-compilada.html> . Acesso em: 14 de jan. 2014.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lei Fundamental Alemã), de 23 de maio de 1949, que, a partir de 03 de outubro de 1990, unificou a Alemanha. Disponível em: http://www.brasil.diplo.de/contentblob/2677068/Daten/750845/ConstituicaoAlemao_PDF.pdf ou na versão não oficial traduzida em: http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues_PDF.pdf . Acessos em 02 fev.2013.

Lei Complementar Federal Nº 101 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**), de 04 de maio de 2000: que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Complementar Federal Nº 135 (**Lei da Ficha Limpa**), de 04 de junho de 2010: que altera a Lei Complementar Nº 64, de 18 de maio de 1990 (que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição de 1988, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Complementar Municipal Nº 111 (**Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro**), de 1º de fevereiro de 2011: que dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=2879239> . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 10.257 (**Estatuto da Cidade**), de 10 de julho de 2001: que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 10.406 (**Código Civil Brasileiro**), de 10 de janeiro de 2002: Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70327/C%C3%B3digo%20Civil%20%20ed.pdf?sequence=1> . Acesso em: 14 jan. 2014.

Lei Federal Nº 10.932 (**Parcelamento do Solo**), de 03 de agosto de 2004: que altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.932.htm#art3 . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 11.445 (**Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico**), de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, isto é, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, Nº 8.036, de 11 de maio de 1990, Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei Nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil.../lei/11445.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 12.100 (**Nova Lei de Registros Públicos**), 27 de novembro de 2009: que dá nova redação aos art. 40, 57 e 110 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.amperj.org.br/emails/L12100.pdf> . Acesso em: 12 já. 2014.

Lei Federal Nº 12.305 (**Política Nacional de Resíduos Sólidos**), de 02 de agosto de 2010: que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei Federal Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636>

Lei Federal Nº 12.424 (**Programa Minha Casa, Minha Vida e Usucapião Especial**), de 16 de junho de 2011: que altera a Lei Nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis Nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, Nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, Nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, Nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória Nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art6 . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 12.527 (**Lei de Direito à informação**), de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações. Revisto no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § do Art. 3º, e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei Federal nº 11.111, de 5 de maio de 2005; e dispositivos da Lei Federal Nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 12.608 (**Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC**), de 10 de abril de 2012: que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC); autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis Nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, Nº 8.239, de 04 de outubro de 1991, e Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm .

Lei Federal Nº 12.651 (**Código Florestal Brasileiro**), de 25 de maio de 2012, que institui o novo Código Florestal Brasileiro e dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis Nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória Nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm . Acesso em 12 dez. 2013.

Lei Federal Nº 12.727 (**Novo Código Florestal Brasileiro**), de 17 de outubro de 2012: que altera a Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, Nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e Nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis Nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e Nº 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória Nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei Nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12727.htm . Acesso em: 18 fev. 2014.

Lei Federal Nº 12.862 (**Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico**), de 17 de setembro de 2013, que altera a Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, com o objetivo de incentivar a economia no consumo de água. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm . Acesso em: 13 fev. 2013.

Lei Federal Nº 6.015 (**Lei de Registros Públicos**), de 31 de dezembro de 1973, que foi alterada pela Lei Nº 12.100, de 27 de novembro de 2009: que dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm . Acesso em: 12 jan. 2014.

Lei Federal Nº 6.766 (**Lei de Parcelamento do Solo Urbano**), de 20 de dezembro de 1979, alterada pela Lei Nº 9.785/1999: dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 6.938 (**Política Nacional de Meio Ambiente**): de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/.../leis/L6938compilada.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 8.078 (**Código de Defesa do Consumidor**), de 11 de setembro de 1990 : que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 8.142 (**Lei de Participação Popular na Saúde**), de 28 de dezembro de 1990: que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 8.429 (**Lei de Improbidade Administrativa**), de 02 de junho de 1992: que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 8.666 (**Lei de Licitações**), de 21 de junho de 1993: que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 8.742 (**Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS**), de 07 de dezembro de 1993: que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 9.265 (**Lei de Gratuidade**), de 12 de fevereiro de 1996: que regulamenta o inciso LXXVII, do art. 5º da Constituição de 1988, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9265.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 9.524 (**Lei de Registros**), de 10 de dezembro de 1997, que dá nova redação ao art. 30 da Lei Nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (que dispõe sobre os registros públicos), acrescenta inciso ao art. 1º da Lei Nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996 (que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania), e altera os art. 30 e 45 da Lei Nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 (que dispõe sobre os serviços notariais e de registro). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9534.htm#art3 . Acesso em: 03 de ago. 2013.

Lei Federal Nº 9.605 (**Lei de Crimes Ambientais**), de 12 de fevereiro de 1998: que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm . Acesso em: 14 fev. 2014.

Lei Federal Nº 9.709 (**Lei de Participação Popular**), de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal que dispõe sobre iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Lei Federal Nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, que altera o Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (**desapropriação por utilidade pública**) e as Leis Nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (**registros públicos**) e Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (**parcelamento do solo urbano**). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm . Acesso em: 03 ago. 2013.

Projeto de Lei Complementar Municipal Nº 29, de 19 de abril de 2013, que, por meio de ementa, institui a **Lei de parcelamento do solo urbano na cidade do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/1ce2ce7b3cdf59b90325775900523a3f/487a2184ec6bf5e003257b4f00542941?OpenDocument> . Acesso em: 12 dez. 2013.

Raumordnungsgesetz - ROG (Lei de ordenamento territorial espacial), de 22 de dezembro de 2008, alterada em 31 de julho de 2009. Disponível em: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rog_2008/gesamt.pdf . Acesso em: 17 fev. 2014.