



UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS,  
ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS  
CENTRO DE PESQUISA E EXTENSÃO DA FEAC

# Texto para discussão

Texto para discussão nº 07/2006

## *O ESTATUTO DA CIDADE E A GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL*

*Janaina Rigo Santin*

Grupo Interdisciplinar de Estudos sobre Trabalho - Giest

# O ESTATUTO DA CIDADE E A GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL<sup>1</sup>

JANAÍNA RIGO SANTIN<sup>2</sup>

## RESUMO

*O artigo apresenta uma análise da Lei n. 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, editada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que traçam os objetivos da política urbana no Município. Com tais diretrizes, buscou-se ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais elencadas pelo art. 2º do Estatuto. Dentre elas, o presente artigo destaca a garantia da gestão democrática na cidade por meio da participação da população na gestão pública municipal, a qual foi especificamente abordada em seu Capítulo IV, intitulado da Gestão Democrática da Cidade. Através dos dispositivos legais lá positivados, o Estatuto da Cidade instituiu instrumentos eficazes para induzir o Poder Público a agir com maior transparência, tendo em vista a inegável carência da participação dos cidadãos nas decisões políticas no Município. Nesse sentido, a problemática do artigo reside na possibilidade de implementação da participação popular em âmbito local, analisando os motivos que levam a sua não ocorrência e conseqüente ineficácia dos dispositivos estabelecidos formalmente pelo Estatuto da Cidade, já que a gestão democrática da cidade está garantida pela lei, formalmente, mas é preciso efetivamente implementá-la no Município.*

*Palavras-chave: Estatuto da Cidade; Poder Local; Cidadania; Democracia Participativa, Municipalização.*

## 1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito. Para tanto, a Constituição brasileira de 1988 impôs a observância de diversos fundamentos em seu artigo 1º, dentre eles o respeito a cidadania. Prevê ainda, no parágrafo único do referido artigo, que todo poder emana do povo, podendo ser exercido através da representação partidária ou diretamente. Logo, restringir a participação do povo nos processos de decisão que digam respeito ao seu Município é recusar sua cidadania e, além disso, uma afronta aos princípios fundamentais.

É com a intenção de reerguer a cidadania nas cidades, dentre outros objetivos, que o legislador editou a Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, dando grande relevância à participação do povo na gestão administrativa local.

Ocorre que, após completar seu primeiro ano de existência e validade nota-se que pouco ainda fora feito a respeito da implementação das disposições contidas no seu Capítulo IV – da Gestão Democrática da Cidade – nem por parte da população, que poderia reivindicar sua instrumentalização, nem por parte do Poder Público local.

Verifica-se a positivação de muitos instrumentos de gestão democrática na cidade na Lei 10.257/01, mas o que se vê é a ausência de implementação efetiva dos mesmos. Dessa forma, é preciso estudar e verificar os motivos da falta de efetividade do Estatuto da Cidade, especialmente no que tange ao seu capítulo IV, na tentativa de demonstrar a sua real viabilidade de implantação, em todos os seus termos.

<sup>1</sup> Texto disponibilizado para o I Seminário Temático Interno: “O Conceito de Desenvolvimento Sustentável: diferentes Olhares”, promovido pelo Grupo Interdisciplinar de Estudos sobre Trabalho, realizado no dia 26 abr. 2006 na Feac.

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela UFPR, Mestre em Direito pela UFSC, Advogada, Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo – RS - Brasil.

Sabe-se que o gestor municipal não é o único responsável por essa restrição da voz do povo. O próprio cidadão, individualista, e a própria sociedade como um todo, contribuem para esta situação. É fundamental a abertura pelo Poder Público de espaços para participação popular, instituindo canais de comunicação entre administradores e administrados, tornando assim efetivos os dispositivos positivados no Estatuto da Cidade. E ainda, é preciso que a população conscientize-se da necessidade de sua participação na melhoria das condições de vida de seu espaço social.

## 2 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

O Estado brasileiro configura-se como uma República Federativa. Como Federação, é formado por diversos entes, os quais devem primar pelo bem-estar do povo, de onde emana o poder que legitima os atos praticados pelos governantes. Ocorre que, muitas vezes, a gestão exercida por tais entes consubstancia-se na própria negação da participação - quando desejada - daqueles que os legitimaram.

Os entes que formam a República Federativa do Brasil são: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, decorrência primeira do Princípio Federativo. A Constituição Federal de 1988 estabelece que a República brasileira constitui um Estado Democrático de Direito, enumerando em seu artigo 1º seus fundamentos: a soberania, a *cidadania*, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Silva (2001, p. 108) discorrendo sobre o fundamento da cidadania, indica tratar-se de um princípio político-constitucional significativo não apenas da constatação de que o povo é titular de direitos políticos. Possui uma acepção muito mais ampla, ao estabelecer que cada indivíduo é parte integrante da sociedade; e o Estado Democrático, baseado na soberania popular, deve funcionar de acordo com a vontade do povo.

A maneira como o povo participa do poder faz surgir três tipos de democracia, a qual tem como essência o poder residindo no povo. A democracia direta, onde o povo exerce sozinho os atos de governo; democracia indireta ou representativa, onde o povo outorga as funções governamentais para os representantes eleitos; e democracia semidireta, a qual consiste na democracia representativa agregada a institutos de participação direta do povo, como a democracia participativa. (Silva, 2001, p. 140)

A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 1º parágrafo único, adota como forma de governo a democracia semidireta, ou seja, todo o poder emana do povo, mas o exercício do governo é colocado nas mãos de representantes escolhidos periodicamente nas urnas eleitorais, garantindo-se ainda a participação do cidadão na gestão pública por meio de instrumentos diretos, previstos na própria Carta.

Dessa forma, a República Federativa do Brasil utiliza-se da última espécie de democracia citada acima, ou seja, a democracia semi-direta, aliando a representação a institutos que garantam a participação do povo na gestão da coisa pública. Para o ordenamento jurídico brasileiro ambas (democracia representativa e participativa) podem conviver conjuntamente. Os representantes são necessários, mas a opinião do povo deve fundar e legitimar suas decisões.

Nesse sentido, fundamental a abordagem de grande parte dos estudiosos da ciência do direito, ao afirmar que é preciso não apenas reconhecer formalmente o direito, mas sim oportunizar às pessoas, através de uma atuação positiva do Estado, do acesso e efetivo gozo desses direitos. Norberto Bobbio (1992) já havia dito que direitos existem, muitos, o que falta é efetivá-los.

## 3 A MUNICIPALIZAÇÃO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL

Tendo em vista os inúmeros problemas apresentados por gestões burocratizadas, afastadas dos cidadãos e das reais necessidades da comunidade e alheias a qualquer tipo de controle social, conjugados com a elevação do nível de endividamento da administração pública brasileira, tanto

em nível interno quanto externo, constata-se a impossibilidade de enquadrar a administração da máquina pública brasileira apenas a um poder central. É necessário descentralizar, para que as decisões sejam tomadas a partir de uma aproximação maior do gestor público com os problemas que devem inspirar suas escolhas e decisões.

Dessa forma, quando se fala em Poder Local, a relação entre democracia participativa e representativa torna-se mais nítida, pois é nesse aspecto que o povo consegue conviver diretamente com aquele que o representa. No Município, existe uma maior proximidade entre o gestor público e a cidadania, o que facilita uma gestão pública compartilhada. Assim, o Poder Local, na figura da união do Município com a sociedade civil que o compõe, assume status significativo.

Para Dowbor, com a crescente urbanização não se pode mais ficar esperando por decisões centrais. Grande parte dos problemas podem ser resolvidos em nível local, até mesmo aquelas decisões que envolvam vários Municípios poderão ser resolvidas pela articulação dos mesmos. Explica que “o problema do poder local que aqui estudamos envolve portanto a questão básica de como a sociedade decide o seu destino, constrói a sua transformação e, para dizer de forma resumida, se democratiza.” (1994, p. 17)

O constituinte de 1998, atento a tal importância, atribuiu ao Município diversas prerrogativas que até então não possuía. Primeiramente, deu-lhe o *status* de ente federativo, algo inédito no que tange à teoria do federalismo. Assim o ente municipal, atualmente, rege-se por lei orgânica própria (art. 29 da Magna Carta), possui poder Executivo e Legislativo, ou seja auto-governo e capacidade para legislar.

Dentre as competências atribuídas constitucionalmente ao Município (art. 30) pode-se citar algumas que são: a possibilidade de criar e instituir tributos de sua competência, o que denota a preocupação de supri-lo de meios para financiar os deveres a ele atribuídos, sem necessitar esperar repasses de outro ente; legislar sobre assuntos de interesse local, o que, em outros termos, pode ser definido como apenas um bairro ou região, não necessitando abranger todo espaço territorial; organizar e manter serviços locais e garantir adequado uso do solo urbano. Assim é que “a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre poder central e os poderes estaduais e municipais” (Silva, 2001, p. 106)

Para Tapalov (1993, p. 23) por razões teóricas e políticas desapareceu o paradigma do Estado central, pois é mais fácil tratar de assuntos em nível local, onde os problemas podem ser efetivamente observáveis. Além disso, está-se vivenciando uma época onde se transfere ao Poder Local competências que ainda não possuía.

O Capítulo II, que trata da Política Urbana, em seu Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – da Constituição Federal, prevê os parâmetros gerais da política urbana, especificamente em seus artigos 182 e 183. Delimita-se que essa política de desenvolvimento urbano deverá ser executada por Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas em *lei*, e possuirá por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos cidadãos.

Esse capítulo foi fruto de mobilização de atores sociais urbanos, principalmente o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), que elaboraram a chamada Emenda Popular pela Reforma Urbana durante a constituinte, desencadeando nos artigos supra citados. (Grazia, 2002, p. 15-16) Mas o capítulo teve sua eficácia contida, eis que ficou dependendo de regulamentação em lei.

Foi assim que o Senador Pompeu de Souza (PMDB) elaborou o Projeto 181/89, aprovado pelo Senado em 1990, o qual se transformou no Projeto de Lei n. 5788/90. De 1990 a 1997 - que correspondeu ao período de tramitação na Câmara de Deputados - o projeto ficou praticamente parado, até que, retornando a se processar, passou por três Comissões do Congresso Nacional (Comissão de Defesa do Consumidor, Meio-Ambiente e Minorias, Comissão de Desenvolvimento Urbano e Indústria e Comissão de Constituição e Justiça), chegando ao Senado, que o aprovou por

unanimidade. No dia 10 de julho de 2001 o projeto foi sancionado pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. O capítulo da Gestão Democrática da Cidade só fora elaborado nas duas últimas Comissões acima informadas, submetido após à aprovação do Senado Federal. A tramitação durou 11 anos e foi marcada por inúmeras tensões, como a utilização da imprensa para ludibriar a população, articulando “informações inverídicas”, além de tentar-se, por parte de Deputados, retornar o projeto à Câmara para derrubá-lo, alterando-se o processo legislativo. (Grazia, 2002)

Dessa forma, para atender a exigência constitucional e regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, foi finalmente editada a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Estabelece que os Municípios deverão implementar uma política urbana voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, prevendo, em seu artigo 2º, os objetivos da política urbana municipal. Dentre eles encontra-se: a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na *formulação, execução e acompanhamento* de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” e, audiências do Poder Público Municipal com a população interessada.

O Estatuto da Cidade é o suporte jurídico dos Municípios que se propõem a enfrentar os problemas das cidades, pois ele consolidou as competências dos Municípios outorgadas pela Constituição Federal, além de ampliá-las. Será necessário, para que os Municípios alcancem as metas almejadas, de um planejamento de sua atuação, o que será feito através do plano diretor. E ainda, fundamental a reformulação de suas legislações, a fim de atender a ordem criada na Magna Carta e no Estatuto, juntamente com a democratização da tomadas das decisões. (Fernandes, 2002)

Prevê ainda a referida lei, em seu art. 4º, os instrumentos que serão utilizados para atingir tais objetivos, dentre eles a elaboração do plano diretor da cidade e a gestão orçamentária participativa. O §3º do mesmo artigo prevê que todos os instrumentos que dependam de dispêndios de recursos do poder público deverão ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil em tal escopo.

Importante ressaltar que o Estatuto da Cidade reserva um capítulo inteiro (Capítulo IV) para tratar da “Gestão Democrática da Cidade”. Inicia-se com o art. 43, o qual estabelece que para garantir a gestão democrática deverão 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. E, no artigo 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 condição *obrigatória* para sua aprovação pela Câmara Municipal. Por fim, o 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.

A implementação de tais diretrizes será capaz de proporcionar um acesso da população à administração municipal, a fim de que não somente participe da tomada das decisões em âmbito municipal, mas que também lhe seja possibilitado o controle da execução das mesmas. Para Grazia (2002, p.18) “o controle social e a participação da população organizada são condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Por meio do exercício do controle social do Poder Público as organizações participam da gestão das cidades, daí o nome de Gestão Democrática da Cidade.”

A verdade é que a comunidade clama pelo real oferecimento de espaços abertos de participação, onde possa expor suas idéias, reivindicando uma política mais voltada aos seus interesses prioritários. Não quer ser mera expectadora de decisões centralizadas do órgão municipal, o qual

executa planos antes, e só depois procura saber – quando procura – sobre a satisfação do povo. O gestores públicos municipais acreditam conhecer todo seu espaço de atuação, e que não é necessário a participação dos cidadãos para estabelecer quais as ações de maior urgência. Mas essa realidade deve ser modificada, não somente por ser um clamor social, mas também por ser determinação legal, positivada no Estatuto da Cidade.

O oferecimento do espaço de gestão à cidadania organizada poderá ocasionar uma melhor racionalização de recursos por parte do poder público, o qual investirá prioritariamente na problemática central indicada pelos moradores do Município. Não serão necessários intermediários para verificar-se das necessidades da população. O Poder Público, através de seus técnicos, irá orientar a comunidade na tomada de decisões, esclarecendo sobre as possibilidades e limites da receita municipal, o que poderá ser feito, qual a destinação orçamentária para cada secretaria, etc. Assim, não somente a dotação orçamentária, como também a fiscalização da implementação desse orçamento serão compartilhados com a comunidade.

Tal procedimento favorecerá, ainda, a fiscalização social e o controle e definição da execução das políticas públicas, o que certamente obrigará o ente público a agir como maior transparência.

Como afirmado acima, o Estatuto da Cidade atribui grande importância ao plano diretor do Município, pois a partir dele será definida a política urbana municipal, prevendo que a função social da cidade será cumprida quando atingir as exigências nele contidas (art. 39). Os Municípios que ainda não o tem devem editá-lo no prazo de cinco anos (art.50), e ainda, depois de constituído deverá ser submetido à revisão a cada dez anos (art. 40 § 3º). Mas essa elaboração do plano diretor não ficará ao arbítrio do Poder Público Municipal, já que a lei lhe impõe exigências. Dessa forma, o §4º do art. 40 estabelece que deverá ser garantida, na elaboração do plano diretor, a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e associações representativas de segmentos da comunidade. O não atendimento desse requisito “no processo de elaboração do plano diretor, pode configurar um vício processual em razão ao desrespeito do preceito constitucional da participação popular, que resulte numa declaração de inconstitucionalidade por omissão do plano diretor.” (Saule Júnior, 2002, p. 92)

Bem se nota que normas positivas não faltam para legitimar a participação da população nos decisões que afetam suas vidas; mas o que se vê é a falta de eficácia das mesmas. Os motivos que levam a tal realidade são muitos, passando desde a falta de comprometimento do poder público, até a falta da cidadania das pessoas que integram a sociedade.

Mukai (2001) defende que é importante se falar em Gestão Democrática nos dias atuais, justamente devido ao corpo de normas criado a partir da Constituição de 1998. É claro que tal afirmação não pode se basear apenas no direito positivo, o qual muitas vezes não chega a ser aplicado. Existem fundamentos sociais e econômicos que devem ser analisados.

No Brasil existem milhares de leis que não chegam a ser cumpridas, e para que não seja mais uma entre as existentes, a aprovação do Estatuto da Cidade deve ser acompanhada por campanhas públicas, por produção de materiais de fácil entendimento, pela multiplicação de seminários, de cursos para lideranças de movimentos, ONG´s, técnicos de prefeituras e professores universitários, para que se construa um caldo de cultura em todos os municípios para a sua aplicação, bem como para um melhor entendimento sobre quais os problemas o Estatuto será realmente benéfico. (Grazia, 2002, p. 35-36)

Dallari (1999) explica que são vários os motivos que levam as pessoas a não se interessarem pela participação nas decisões que afetam a vida social. Enumera três que considera serem os principais:

O primeiro grupo consiste nas pessoas que só se interessam por assuntos particulares, alegando que não gostam ou não entendem de política, pois, tal assunto deve ficar apenas a cargo de governantes. Critica tal posição atribuindo ausência de conscientização e alienação dessas pessoas, pois, na verdade não existem diferenças entre assuntos particulares e de interesse público. Tudo que afetar o interesse público vai afetar também a vida particular. (Dallari, 1999, p. 34)

O segundo grupo são pessoas que se movem por um sentimento de egoísmo, já que possuem uma vida econômica estável e consideram que, independente do governo ser bom ou mau, não afetará suas posições. Além de, é claro, não se importarem com a posição social dos outros. A crítica que se faz a esse grupo é que, por serem movidos por tais sentimentos individualistas e egocêntricos, visam a manutenção desse estado de coisas para garantirem a posição social que detêm. São pessoas que, de regra, vivem às custas dos dominados e não possuem espírito de solidariedade, já que poderiam utilizar de seu *status* para melhorar a vida dos demais. (Dallari, 1999, p. 35)

Por fim, o terceiro grupo, e com certeza o mais problemático, é o grupo de pessoas que consideram que não possuem influência alguma, sendo impotentes para fazer diferença, pois, de maneira geral, acreditam não possuírem prestígio. É preciso a conscientização desse grupo de que todos podem exercer influência de alguma forma, e que a força do grupo pode compensar a fraqueza individual. Deve-se começar primeiramente pela conscientização interna, pessoal, para depois buscá-la nos outros. (Dallari, 1990, p. 36-37)

A força que a associação dos componentes da sociedade civil pode deter, independentemente de sua classe social, não passou despercebida por Aristóteles (2001, p.213), afirmando que, se a soberania se encontra na massa do povo, então onde houver democracia os pobres irão possuir maior autoridade que os ricos, já que são em maior número.

Os sistemas eleitorais e os sistemas de governo são organizados de tal modo que só os que têm muito dinheiro ou que pertencem à cúpula de um grupo político muito poderoso é que vão para os cargos mais importantes e podem tomar decisões políticas de grandes conseqüências. Além disso, as principais decisões sempre são tomadas por pequenos grupos de pessoas, praticamente em segredo. Os banqueiros, os grandes empresários, os principais militares e uns poucos dirigentes partidários conseguem influir sobre o que vai ser decidido, mas a grande maioria do povo só toma conhecimento do que já foi decidido e pesa muito pouco no processo de tomada de decisões. (Dallari, 1999, p. 32)

Ocorre que, mesmo havendo desejo das pessoas em participar da gestão pública, não raro existem aquelas que buscam a negação da institucionalização dos mecanismos possibilitadores dessa participação. Em estudo sobre despolitização realizado na França, Marcel Merle indica duas posições sobre antipoliticismo: a tática e a doutrinária. A posição tática se preocupa em afastar o povo das decisões para que um pequeno grupo apenas comande. Através da mídia busca-se incutir na mentalidade do povo uma visão apática sobre a política, para que desacredite nas suas possibilidades de participar do processo de tomada de decisões públicas. Assim, além das pessoas passarem a acreditar que não podem participar do processo, passam também a não querer perder seu tempo com a política.

Dessa forma, desestimulam-se as exigências de implementação de mecanismos democráticos na gestão administrativa. Isso se faz pois aqueles que detêm o poder sabem da força existente na cidadania organizada, e por isso preferem manter o povo afastado das decisões, deixando de aplicar os mecanismos legais previstos nos dispositivos legais supra citados, relativos a gestões participativas e democráticas em nível municipal. Tomam tal posição porque sabem que o povo tem condições de escolher seu destino e que existem mecanismos para garantir a participação popular. (Merle apud Dallari, 1999)

Já a posição doutrinária, indica Merle, prega que o povo deve deixar as decisões nas mãos de pessoas mais esclarecidas, pois, agindo assim serão melhor beneficiadas. Defendem que o governo da cidade deve ficar em mãos de técnicos e especialistas, para ser mais eficiente. Seus discursos se baseiam que o interesse do povo está em primeiro lugar, mas na prática o interesse do povo fica em último lugar, ou nem mesmo é considerado. (Merle apud Dallari, 1999)

Muitas vezes o Poder Público abre espaço para a participação popular, dando a sensação de que aquele ato fará a diferença. Mas esses espaços baseiam-se apenas em decisões de caráter secundário. Assim, nega-se a possibilidade de participação popular em qualquer tipo de decisão conside-

rada fundamental. É a participação formal que se contrapõe a real. Dá-se com uma mão e retira-se com a outra. (Dallari, 1999, p. 92)

É forçoso concluir que dentro desse panorama o povo não se sente instigado a participar. “Na Suécia, o cidadão participa em média de quatro organizações comunitárias.” (Dowbor, 1994, p. 25) No Brasil este número deve chegar, quando muito, a um.

Braouezec (2002) demonstra como está se dando o início do processo de participação popular na cidade de Saint-Denis, situada na periferia de Paris. O trabalho se deu em nível de bairros e cidade. Nos bairros utilizou-se reunião mensal entre o Poder Público e a população, com a existência de órgãos consultivos ao Conselho Municipal. Já em âmbito do espaço municipal como um todo, organizou-se diversos tipos de projetos, reuniões anuais, grandes festas e eventos culturais e esportivos, o que proporcionou o encontro com os demais integrantes daquela cidade, tornando a vivência da população mais física. Tais agremiações são favoráveis para proporcionar uma integração maior dos indivíduos entre si, no conhecimento e contato com o outro, e com os problemas que são comuns à comunidade. Segundo ele, toda opinião conta, tanto para projetos em nível mais amplo, como a saúde municipal, como para a indicação em tapar o buraco da rua.

A cidade de Porto Alegre também possui sua contribuição de participação popular. Pont (2002) indica que o governo da cidade deve basear-se em três princípios. O primeiro, refere-se a participação da população no Orçamento Participativo, diretamente ou através de rede de conselhos, formados por representantes de entidades e associações. O segundo, defende a participação direta dos cidadãos em reuniões e discussões, onde são avaliados os dados do Município, podendo, os cidadãos, cobrar e criticar a maneira de atuação do gestor público. O terceiro, por sua vez, é a auto-organização, um processo de auto-regulamentação do Orçamento Participativo, onde não existem normas pré-definidas e estancos sobre o procedimento a ser adotado, mas as mesmas são decididas pelos próprios participantes.

A maneira que se organiza a administração do país faz com que Prefeitos confrontem-se com os governos centrais, onde o Município ainda é visto como simples executor de planos pré-estabelecidos e celebrados pela instância superior, ou seja, a União. Dessa forma, é preciso efetivamente implementar o processo de descentralização previsto na Constituição, o que ocasionará a organização de movimentos populares e ampliará o espaço de participação nas cidades. (Fischer, 1993)

Para Dowbor (1994) os problemas que assolam as cidades são de natureza política e não econômica. O produto do trabalho humano no Brasil, se melhor distribuído, seria suficiente para diminuir as desigualdades. Segundo ele, o poder público, mesmo sabendo da grande desigualdade e dos problemas sociais existentes no Brasil, insiste na implementação de grandes projetos, os quais exigem dispêndios econômicos elevados - como o projeto de energia nuclear e a construção da rodovia transamazônica - mas fogem da necessidade social. Todos sabem que tais políticas só deram prejuízos. Para o autor, isso é efeito de mecanismos de decisão tomadas distantes dos cidadãos.

Trata-se de uma via de duas mãos. De um lado, é fundamental que o Poder Público mostre-se vinculado às proposições estabelecidas no Estatuto da Cidade, eis que norma ordinária federal que regulamenta expressamente os dispositivos constitucionais estabelecidos nos artigos 182 e 183. É preciso repudiar comportamentos que visam a simplesmente ignorar dispositivos positivados, como os que dizem respeito à gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade. Um diploma legal não pode ser observado parcialmente, somente nas disposições que são convenientes ao ente executor, sob pena de descrédito do ordenamento jurídico como um todo.

E de outro lado, é imprescindível a atuação da população no sentido de exigir a efetividade das normas legais, através não somente do Judiciário, como também dos mecanismos de controle internos e externos da administração pública, nos quais insere-se o controle social das decisões administrativas.



Ressalta-se que o Estatuto da Cidade é um diploma legal relativamente novo, publicado em 10 de julho de 2001. É claro que é preciso maturação do Poder Público e também da sociedade para compreender o significado e alcance dos dispositivos ali dispostos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Cidade foi editado em 2001 para regulamentar Título VII, denominado Da Ordem Econômica e Financeira da Constituição Federal de 1988. Visa estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, instituindo normas de ordem pública e interesse geral reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (art. 1º e 2º da Lei 10.257/2001).

Nesse sentido, o próprio inciso X do artigo 2º do diploma legal supra citado afirma a necessidade de “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.”

Para garantir tal escopo, o Estatuto dispôs no seu capítulo IV sobre a necessidade de implementação de uma Gestão Democrática Municipal, com efetiva participação popular nas decisões sobre dotação e execução orçamentária.

Mas não basta apenas criar-se mecanismos formais. O direito é positivado com a finalidade de se tornar efetivo no universo social. Mas, para tanto, é necessário que o Poder Público cumpra com os mandamentos legais que lhe são impostos, criando e implementando possibilidades de uma gestão pública democrática. E, por sua vez, é necessária a participação da cidadania na gestão pública municipal, a fim de não contentar-se, somente, a ser mero espectador, para tornar-se agente ativo no processo de administração da coisa pública. Participar não somente do processo decisório das políticas públicas, como também do processo de execução das mesmas, exigindo a prestação de contas de seus representantes.

Enfim, o processo de gestão democrática na cidade somente será possível através da articulação entre Poder Público e cidadãos, através de mecanismos que devem ser implantados gradativamente e de forma organizada. É preciso possibilitar que a tomada de decisões seja feita por todos, com iguais oportunidades, o que ocasionará a racionalização de recursos e a redescoberta da cidadania em cada um, levando a um maior comprometimento com o social. Só assim ter-se-á uma gestão democrática participativa, de todos e para todos, construindo uma cidade mais humana e mais digna de se viver.

#### 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRAOUEZEC, Patrick. **A contribuição de Saint Denis na construção da democracia participativa**. Disponível em: <[www.portoalegre.rs.gov.br/democraciaparticipativa/patrick%20braouezec\\_%20port.rtf](http://www.portoalegre.rs.gov.br/democraciaparticipativa/patrick%20braouezec_%20port.rtf)> Acesso em: 03 abr. 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

- DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FERNANDES, Edésio. Apresentação. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002. p. 07-14.
- FISCHER, Tânia (Org.). **Poder Local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1993.
- GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002. p. 15-37.
- MUKAI, Toshio. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- OSÓRIO, Letícia Marques (Org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002.
- PONT, Raul. **Democracia representativa e democracia participativa**. Disponível em: <[www.portoalegre.rs.gov.br/democraciaparticipativa/raul%20pont\\_%20port.rtf](http://www.portoalegre.rs.gov.br/democraciaparticipativa/raul%20pont_%20port.rtf)> Acesso em: 03 abr. 2002.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. 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.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001b.
- TAPALOV, Christian. O Encontro com o Local. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Poder Local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1993. p. 21-27.