

GESTÃO DEMOCRÁTICA

Maria Etelvina Guimaraens
Junho de 2017

Preâmbulo da Constituição Federal de 1988

Já o preâmbulo da Constituição Federal salienta que os representantes do povo se reuniram para

...instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Constituição Federal de 1988, art. 1º:

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

I - a soberania;

II - a cidadania

...

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

Soberania e legitimidade

- soberania popular - fonte de legitimidade da decisão política
- exercício direto do poder pelo cidadão - participação do cidadão e da sociedade na formulação de políticas públicas
- legitimidade da decisão política se molda em dois momentos:
 - estruturação da vontade no processo participativo
 - Consultivo
 - Deliberativo
 - estruturação da vontade no parlamento

Paulo Bonavides (2007)

- *A legitimidade é o direito fundamental, o direito fundamental é o princípio, e o princípio é a Constituição na essência; é sobretudo sua normatividade. Ou colocado em outros termos: a legalidade é a observância das leis e das regras; a legitimidade, a observância dos valores e dos princípios. ...*
- *A regra define o comportamento, a conduta, a competência. O princípio define a justiça, a legitimidade, a constitucionalidade.” (grifo nosso)*

Democracia e soberania popular

- ampliação dos canais de participação da sociedade nas decisões políticas
 - conselhos, conferências, congressos, audiências públicas
 - plebiscito e *referendum*
- Boaventura de Souza Santos
 - democracia representativa + participativa: coexistência e complementariedade
- Werner Maihofer
 - *Democracia em liberdade*: tanta participação possível e tanta representação necessária

Democracia e soberania popular

- Jürgen Habermas
 - *núcleo da cidadania se encontra no direito de participação política numa rede de associações espontâneas protegidas pelos direitos fundamentais*
 - *princípio da soberania popular somente se esgota na garantia de esferas públicas autônomas e de concorrência de partidos.*
- Paulo Bonavides
 - *Direito à democracia participativa como direito fundamental de quarta geração*

Conselhos previstos na CF

- Conselho da República
- Conselho de Defesa Nacional
- Conselho Nacional de Justiça
- Conselho Nacional do Ministério Público
- Conselho da Justiça Federal
- Conselho Superior da Justiça do Trabalho
- Conselho de Comunicação Social
- Conselho de Saúde

Conselhos municipais

- Conselho da Cidade
- Conselho de Saúde
- Conselho de Educação
- Conselho de Cultura
- Conselho de Patrimônio Histórico
- Conselho de Transportes
- Conselho de Meio Ambiente
- Conselho de Planejamento Urbano
- Conselho de Assistência Social
- Conselho da Criança e do Adolescente

Planejamento urbano: princípios constitucionais

- Art. 5º
 - Garantia do Direito de Propriedade
 - Cumprimento da função social da propriedade
- Art. 182
 - Plano Diretor - instrumento básico da política de desenvolvimento urbano
 - Função social da cidade
 - Função social da propriedade urbana

Art. 29 - CF

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

...

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Constituição Estadual - art. 177

§5º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

formulação de políticas públicas

- **Participação - requisito de legitimidade das decisões e atos delas decorrentes**
 - legitimidade é direito fundamental, o direito fundamental é o princípio, o princípio é a constituição na essência ... Legitimidade é a observância dos valores e dos princípios [Paulo Bonavides]
 - a garantia da participação funda a legitimidade [Diogo de Figueiredo]

Processo: consultivo e deliberativo

- *Que grau de envolvimento da sociedade pode ser considerado participação?*
- significado de participação no sentido estrito deve ser reservado para "situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política [Giácomo Sano, Participação política]

esfera pública - Habermas

- criação de uma esfera pública de debate, não estatal, na qual os participantes tratem dos temas observando os mesmos significados:

“Na prática os membros de uma determinada comunidade de linguagem têm que supor que falantes e ouvintes podem compreender uma expressão gramatical de modo idêntico. Eles supõem que as mesmas expressões conservam o mesmo significado na variedade de situações e dos atos de fala nos quais são empregadas ”

- Diogo de Figueiredo reconhece diferentes graus de envolvimento da sociedade:

- informação
- petição
- influencia na decisão e fiscalização de seu cumprimento
- co-autoria na decisão

- Carlos Ayres de Brito
 - exercer diretamente o poder político

Significa o povo assumindo-se enquanto instância deliberativa

participação autêntica

-
- parceria, delegação de poder e controle cidadão - citizen power [Sherry R. Arnstein]
 - participação autêntica - parceria, delegação de poder e autogestão [Marcelo Lopes de Souza].

Sherry R. Arnstein:

- ❑ *manipulation*
- ❑ *therapy*
- ❑ *placation*
- ❑ *consultation*
- ❑ *information*
- ❑ *partnership*
- ❑ *delegated power*
- ❑ *citizen power*
- *tecnocratismo*
- *falsa participação*
- *participação autêntica*

Marcelo Lopes de Souza

- coerção
- manipulação
- informação
- consulta
- cooptação
- parceria
- delegação de poder
- autogestão
- não participação
- pseudoparticipação
- participação autêntica

-
- Diogo de Figueiredo - diferentes graus de envolvimento da sociedade: informação, petição, influencia na decisão, fiscalização de seu cumprimento e coautoria na decisão
 - Carlos Ayres de Brito- participação envolve a deliberação: que exercer diretamente o poder político "Significa o povo assumindo-se enquanto instância deliberativa".

dificuldades

- Mobilização efetiva para debate representativo: legitimidade do processo na condução, na representação
- Representatividade da participação
 - representação de todos os segmentos da sociedade
 - Igualdade de oportunidade na participação
 - quantidade e qualidade
 - Ponderação dos interesses

Norma urbanística

- art. 24, I e §§
 - Competência concorrente - União e Estados: legislar sobre normas gerais de direito urbanístico
 - Competência suplementar dos Estados

- art. 30
 - competência municipal
 - legislar sobre assuntos de interesse local;
 - suplementar a legislação federal e a estadual;
 - promover
 - o adequado ordenamento territorial -planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
 - a proteção do patrimônio histórico-cultural local;

Lei Federal: Estatuto da Cidade

- Lei n. 10.257/2001
 - norma de ordem pública e interesse social, regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.
 - diretrizes da política de desenvolvimento urbano
 - diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana
 - normas gerais de direito urbanístico - cria e regula instrumentos de política urbana

Estatuto da Cidade

Art. 2º princípios e diretrizes

política urbana:

objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana

diretrizes gerais:

- direito à cidade sustentável
 - terra urbana, moradia, saneamento ambiental,
 - infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos
 - trabalho, lazer para gerações presentes e futuras

Art. 2º Diretrizes (princípios)

- gestão democrática da cidade
 - participação da população e associações representativas dos vários segmentos na formulação... de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano
- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente
- recuperação dos investimentos públicos que geraram valorização imobiliária
- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas para baixa renda, normas especiais de urbanização e uso do solo

Art. 2º Diretrizes (princípios)

- evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o ambiente
- evitar uso inadequado dos imóveis, proximidade de usos incompatíveis e inconvenientes, parcelamento/edificação/ uso excessivo ou inadequado à infraestrutura, subutilização/ não utilização especulativa, deterioração das áreas urbanizadas

Plano Diretor - art. 39 EC

- função social propriedade urbana - exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor
- atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas
- respeito às diretrizes de desenvolvimento urbano

Plano Diretor - Art. 40 EC

- instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana
- requisitos do processo de elaboração:
 - audiências públicas e debates c/ população e associações
 - publicidade dos documentos e informações
 - acesso público aos documentos e informações
- revisão, pelo menos, a cada dez anos

Procedimento

- participativo - art. 29 da CF; art. 2º do EC, art. 40 do EC
- processo de envolvimento da sociedade (entidades, população)
 - Mobilização
 - Informação
 - Formação
 - Reconhecimento da realidade
 - Identificação de problemas e pesquisa se soluções
 - Debate e Formulação de propostas

Resolução 25, de 18/3/2005 do ConCidades

- regulamenta o procedimento participativo de elaboração do plano diretor
 - publicidade dos documentos e informações - memorial do processo
 - gravação e de consignação de atas -apensada ao projeto de lei, compondo memorial do processo
 - define o conteúdo e a finalidade das audiências públicas, debates e conferências, indica os requisitos para a sua realização
 - coordenação compartilhada do processo: poder público e sociedade civil, em todas etapas : desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões

Resolução 25, art. 4º

requisitos da publicidade:

- I - ampla comunicação pública, **em linguagem acessível**, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;
- II- ciência do **cronograma** e dos locais das reuniões, da apresentação dos **estudos e propostas** sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;
- III- **publicação e divulgação dos resultados** dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo

Resolução 25, art. 5º

organização do processo

- garantir
 - a diversidade
 - debates por segmentos sociais
 - debates por temas
 - debates por divisões territoriais (bairros, distritos, setores)
 - a alternância dos locais de discussão

Quem participa de um processo no qual não acredita?

- Crédito no processo e no resultado: art.6º da Resolução 25

processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser **articulado e integrado** ao processo participativo de elaboração do **orçamento**, bem como levar em conta as **proposições** oriundas de processos democráticos tais como **conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos**.

Resolução 25, art. 7º

mobilização

- ações de sensibilização, mobilização e capacitação voltadas, preferencialmente, para
 - lideranças comunitárias
 - movimentos sociais
 - profissionais especializados, entre outros atores sociais

audiências públicas: Resolução 25, art. 8

- finalidade:
 - informar, colher subsídios
 - debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo
- convocação por edital - imprensa local ou nos meios de comunicação de massa ao alcance da população local;
- realização em locais e horários acessíveis à maioria da população;
- coordenação pelo poder público municipal
 - exposição do conteúdo e abertura das discussões

dificuldades

- Divulgação das informações
 - Compreensão da linguagem
 - Temas eminentemente técnicos
 - zoneamento, regime urbanístico, solo criado, outorga onerosa, transferência do direito de construir, limitações urbanísticas
 - Expressões com sentidos e significados diferentes dos adotados na linguagem coloquial

dificuldades

- Complexidade
 - Temas
 - Realidades
 - Problemas
 - Interesses
- apreensão das propostas e sua repercussão
 - na cidade como um todo, na região, no bairro
 - no cotidiano da cidade e do cidadão
 - na qualidade de vida

- Diversidade
 - Interesses
 - Objetivos
 - Valores

consenso nas propostas (a unanimidade é impossível)

audiências públicas

Resolução 25, art. 8 - requisitos

- presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição -lista de presença
- gravação e registro em ata - documentação apensada ao projeto de lei, memorial do processo

Deliberação -Resolução 25, art. 10 aprovação em conferência

Requisitos do evento de aprovação da proposta (conferência ou evento similar) :

- escolha prévia de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais em reuniões e/ou plenárias
- divulgação e distribuição da proposta para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta
- registro das emendas apresentadas nos anais da conferência
- publicação e divulgação dos anais da conferência.

Eventos públicos previstos na Resolução 25 do ConCidades

- Audiências - informação, debate
 - por temas, segmentos, regiões
- Reuniões ou plenárias - escolha de representantes ou delegados
 - por temas, segmentos, regiões
- Conferência - aprovação da proposta

Resolução recomendada n. 83 do ConCidades - 2009

Art. 3º O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do §4º do art. 40 e do art. 43 do Estatuto da Cidade e nos termos da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades.

Parágrafo Único. Toda e qualquer iniciativa de revisão ou alteração do Plano Diretor deve ser submetida ao Conselho da Cidade ou similar, quando existente.

-
- Art. 4º O processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve contemplar a realização de audiências ou consultas públicas, devendo os poderes Executivo e Legislativo garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade.

§ 1º As audiências públicas, no processo de revisão ou de alteração de Plano Diretor, deverão seguir o disposto no Estatuto da Cidade, na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades e, ainda:

I. Serem divulgadas em órgãos públicos de ampla circulação de pessoas;

II. Terem o conteúdo a ser debatido explicitado em sua divulgação;

III. Serem divulgadas em diversos meios de comunicação de modo a facilitar o acesso à informação pelos diversos segmentos da sociedade.

§ 2º Quando não estiver definido em lei municipal, a audiência pública poderá ser convocada quando solicitada por entidades da sociedade civil ou por no mínimo cinquenta eleitores do município.

-
- Apelação Cível N° 70055792865, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 11/12/2013
 - Apelação Cível. 70057716334.AÇÃO CIVIL PÚBLICA, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 16/04/2014)
 - ADIN N° 70069294148, Lei Municipal N. 4.172/2016, Município de Encantado, Rel: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016
 - ADIN N° 70071549513, Lei Complementar n.º 792/2016, Município de Porto Alegre, Relator: Rui Portanova, Julgado em 20/02/2017
-

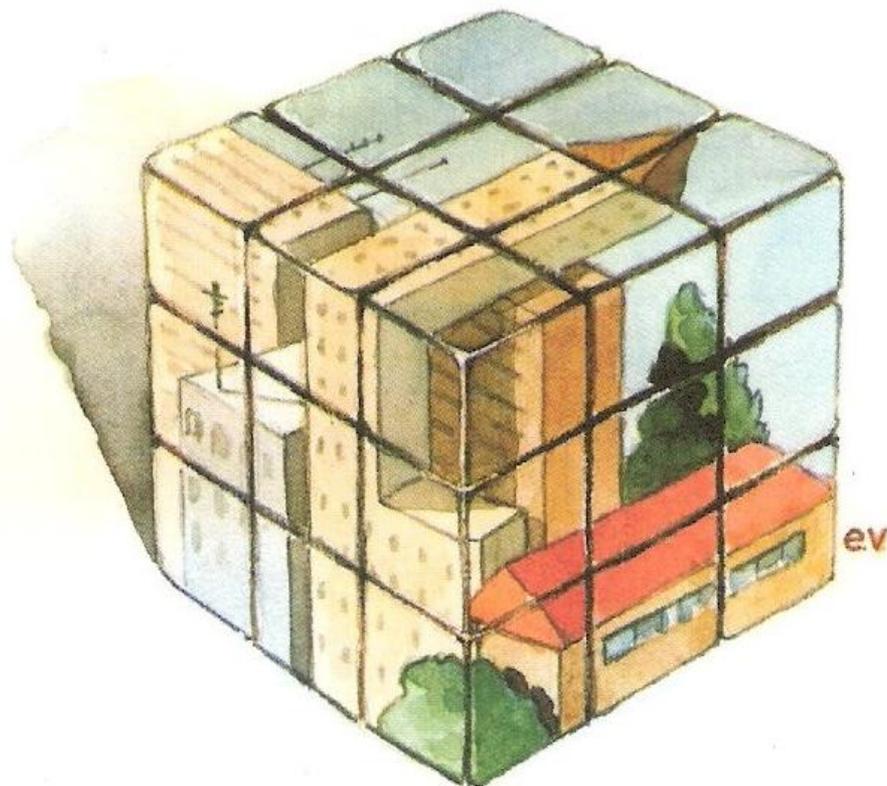
Decisões judiciais (ADIN) fundadas no art 177 da Constituição Estadual

- ADIN 70005449053 - Lei n. 1365/99 do Município de Capão da Canoa -Rel Des Araken de Assis - 5/4/2004
- ADIN 70008224669 - Lei Municipal 1635/2001, Guaíba -Rel João Carlos Cardoso Branco, 18/10/2004
- ADIN 70010718104 -LM 1019/2003, Novo Hamburgo -Rel Des Cacildo Xavier, 15/8/2005
- ADIN N° 70029607819 - LEI MUNICIPAL N.º 2.422/06. Município de Rolante. Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 25/01/2010

Qual o desafio?

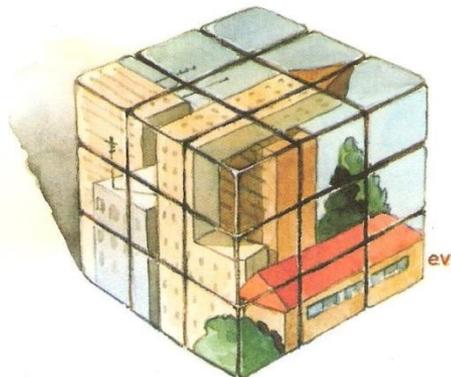
Qual o papel do técnico?

- mobilizar, informar, capacitar os participantes
- delinear o espaço da participação da sociedade no debate e na formulação de temas extremamente técnicos
- conformar um método ou procedimento, que garanta a coerência do processo participativo, da formulação das políticas aos atos de execução



Patrick Guedes, 1915

- *"O idealismo e a realidade não estão afastados, são inseparáveis; assim como nossa caminhada diária, guiada por ideais de direção inatingíveis, além das estrelas, e, contudo, indispensável para irmos a qualquer parte, exceto à derrota. A Eutopia, então, está na cidade ao nosso redor, e ela deve ser planejada e realizada, aqui ou em qualquer parte, por nós, como cidadãos - tanto da cidade real quanto da cidade ideal, vistas, cada vez, mais como uma só."*



Obrigada!

■ *teliguimaraens@gmail.com*