

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA:

A dinâmica democrática dos conselhos gestores

Eder Marques de Azevedo

Belo Horizonte

2007

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA:

A dinâmica democrática dos conselhos gestores

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público.

Orientadora: Marinella Machado Araújo

Belo Horizonte

2007

FICHA CATALOGRÁFICA

A994g

Azevedo, Eder Marques de

Gestão pública participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores / Eder Marques de Azevedo. Belo Horizonte, 2007.
180f.

Orientadora: Marinella Machado Araújo

Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito

Bibliografia

1. Democracia. 2. Participação política 3. Administração pública. 4. Políticas públicas. I. Araújo, Marinella Machado. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 342.571

Eder Marques de Azevedo

GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA:

a dinâmica democrática dos conselhos gestores

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia

Universidade Católica de Minas Gerais,

Belo Horizonte, 2007.

Marinella Machado Araújo (Orientadora) – PUC Minas

José Luiz Quadros de Magalhães – PUC Minas – PUC Minas

Orlando Alves dos Santos Júnior – UFRJ

Fabiana de Menezes Soares – UFMG (suplente)

*A Deus
gestor de meus sonhos
grande autor do bem comum*

AGRADECIMENTOS

À professora Marinella devo agradecer não apenas minha aceitação como seu orientando, mas também a permanente comunhão que estabelecemos em nossos esforços intelectuais durante a gestação desta “minha filha”, expressão que cunhamos pelo delicado processo que representa a confecção de um “projeto de vida acadêmico”.

À FAPEMIG devo a oportunidade de realizar parte da pesquisa apresentada.

Aos professores da Academia Mineira de Direito, os méritos pelas lições que me fizeram crescer.

Aos companheiros do OPUR e do NUJUP da PUC Minas, meus agradecimentos especiais pela parceria e pelo compartilhamento nas pesquisas, com estimas à querida professora Mônica Abranches, inspiração à metodologia empregada neste trabalho.

À minha parceira Lívia, agradeço pela integração entre nossas pesquisas e pelos momentos de estudos que passamos juntos.

... Bibi, sabe pouco do muito que me ajudou.

Ao quarteto fantástico Adriana, Alex, Paolinelli e Patrícia, um louvor pelo companheirismo e amizade conquistados neste novo universo.

À amiga Shirley, meus préstimos pela força, Tales e Rafa por sempre estarem ao meu lado.

Ao filho de tantos pais que me tornei, Ailtom e Fia pelo berço que me logrou base e coragem, Jorge e Rose pelo colo que me amparou na segurança de que eu poderia vencer, não apenas agradeço, mas dedico meu mundo.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para esta construção.

RESUMO

Este trabalho fomenta discussões sobre a implementação da democracia participativa no Brasil, trazendo uma análise da participação popular no controle das ações governamentais municipais como forma de manifestação do exercício de sua soberania. Neste contexto de gestão pública participativa, o estudo dos conselhos gestores possibilitou identificá-los como instrumentos dialógicos de controle popular da Administração Pública, permitindo aos cidadãos bem mais que a sua integração na co-gestão administrativa, como também sua contribuição na eleição de políticas públicas favorecedoras da realidade de comunidades com tantas demandas sociais.

Palavras-chave: democracia participativa; gestão pública; participação popular; conselhos gestores; políticas públicas.

ABSTRACT

This work's purpose is to discuss issues about the implementation of a participatory democracy in Brazil, through an analysis of popular participation in control of governmental actions of municipalities as a manifestation of the exercise of popular sovereignty. In this context of participatory public management, the study of managing councils makes it possible to identify them as dialogical instruments of popular control of Public Administration and permits citizens much more than their integration in administrative co-management, since it lets them contribute in the election of public policies that may favor the reality of communities with many social demands.

Key-words: participatory democracy; public management; popular participation; managing councils; public policies.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Trajetória das políticas públicas no Brasil	107
FIGURA 2	Sistema Municipal de Habitação	117

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Participação no CMH por segmentos	120
GRÁFICO 2	Percentual de entidades representadas no CMH	120
GRÁFICO 3	Presença no CMH por gênero	121
GRÁFICO 4	Participação no COMPUR por segmentos	127
GRÁFICO 5	Percentual de entidades representadas no COMPUR	128
GRÁFICO 6	Presença no COMPUR por gênero	129

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Quadro comparativo sobre a educação	44
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS

Art. – Artigo

Cap. – Capítulo

Inc. – Inciso

Nº – Número

Org. – Organizador

P. – Página

P.ex. – Por exemplo

LISTA DE SIGLAS

ADE – Área de Diretrizes Especiais

BHTRANS – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A.

CREA-MG – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais

CMH – Conselho Municipal de Habitação

COHAB – Companhia de Habitação Popular

COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana

CR/88 – Constituição da República de 1988

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMH – Fundo Municipal de Habitação Popular

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

NUJUP – Núcleo Jurídico de Políticas Públicas

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OPUR – Observatório de Políticas Urbanas

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PL – Projeto de Lei

PNADS – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PROAS – Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrencia da Execução de Obras Públicas

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual

SMHAB – Secretaria Municipal de Habitação de Belo Horizonte

STF – Supremo Tribunal Federal

SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social

ZPAMs – Zonas de Proteção ao Meio Ambiente

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 SOBERANIA POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: AS NOVAS PERSPECTIVAS DO PODER DO PENSAMENTO MODERNO À PÓS-MODERNIDADE	19
2.1 A idéia de soberania no Estado de Direito Moderno: dos fundamentos étnicos da cidadania ao patriotismo constitucional de Habermas	19
2.2 A construção do poder político no Estado de Direito brasileiro: Estado e povo são sujeitos antagônicos?.....	32
2.3 Porque a democracia representativa está em crise: os embates do Estado de Direito brasileiro na efetividade da ordem jurídica	37
2.4 Conteúdo mínimo dos direitos fundamentais: as bases formuladas pela Constituição Republicana de 1988	46
3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: “QUE GRAU DE EXCLUSÃO SOCIAL AINDA PODE SER TOLERADO POR UM SISTEMA DEMOCRÁTICO?”	56
3.1 Gestão pública no Estado de Direito: do cidadão administrado ao cidadão ativo ...	56
3.2 Administração Pública dialógica: uma proposta de aplicação do poder discricionário	63
3.3 Do bem comum ao interesse público: tudo que é social atende ao interesse público e promove o bem comum? (qual o lugar do econômico?)	69
3.4 Acessibilidade urbana no Estatuto da Cidade: o papel do Plano Diretor na construção dialógica de cidades sustentáveis	77
3.4.1 <i>A construção dos espaços públicos e privados: o significado de gestão democrática no Estatuto da Cidade</i>	78
3.4.2 <i>Funções sociais da cidade e da propriedade: a perspectiva do Estatuto da Cidade</i>	84
3.4.3 <i>Acessibilidade urbana como instrumento de inclusão social: os planos diretores participativos</i>	86
4 GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA EM ESTADOS DE DESIGUALDADES SÓCIO-ECONÔMICAS EXTREMAS: QUAL O PESO DAS SITUAÇÕES “IDEAIS DE FALA” NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL?	91
4.1 Fundamentos jurídicos, políticos e sócio-econômicos da gestão pública participativa: Para que instituir conselhos gestores?	91
4.1.1 <i>A funcionalidade dos conselhos gestores</i>	96
4.1.2 <i>O problema da paridade no controle das decisões de governo</i>	100
4.1.3 <i>Natureza consultiva e deliberativa e seus efeitos</i>	101
4.2 A força normativa constitucional dos conselhos gestores: quem participa de conselhos gestores no Brasil?.....	103

4.3	Co-gestão ou controle fiscal das políticas públicas? A construção dialógica dos direitos fundamentais como garantia da efetividade das políticas públicas brasileiras	107
5	UM BREVE RELATO SOBRE A TRAJETÓRIA DEMOCRÁTICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO E DE POLÍTICA URBANA EM BELO HORIZONTE	114
5.1	A experiência do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte	116
5.2	A experiência do Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte	126
6	CONCLUSÃO	135
7	REFERÊNCIAS	141
8	APÊNDICES	151
8.1	Apêndice I – Resoluções das atas do Conselho Municipal de Habitação	151
8.2	Apêndice II – Resoluções das atas do Conselho Municipal de Política Urbana	159

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 introduziu mecanismos que estimulam a integração do povo nos processos de construção e de manutenção do Estado brasileiro. Com o seu advento, exsurtem, no Brasil, novos institutos e postulados de inserção democráticos como reserva de garantia dos direitos dos cidadãos. Através da abertura da participação popular alcançam verdadeiro avanço quanto à ampliação do discurso dos próprios indivíduos. Esses devem compartilhar, ao lado do Estado, parcelas indistintas do poder circulante entre todos os seus integrantes, justificando os méritos da democracia, identificando-se, assim, com a idéia de poder político difundida na teoria discursiva de Jürgen Habermas (1997).

Sob o enfoque da Administração Pública, denotam-se tendências e arranjos de instrumentos de participação popular, tais como o orçamento participativo, as audiências públicas e, como fenômeno crescente nas esferas administrativas locais, os conselhos gestores. Essa nova dinâmica, legitimada por processos legalmente instituídos, destaca o fortalecimento da “gestão pública participativa”.

Diante do exposto, o presente trabalho tem o escopo de analisar as bases e fundamentos da participação popular na gestão administrativa da atualidade, com ênfase na introdução de mecanismos que representem o assentamento no Brasil de táticas democrático-participativas.

Como objeto de estudo, busca-se entender em que intensidade os conselhos gestores brasileiros se articulam como instrumentos de participação popular efetiva na Administração Pública e em que medida isso realmente tem contribuído para o enrijecimento da democracia participativa. Nesse propósito, o trabalho levanta reflexões sobre a ascensão do papel do cidadão como co-responsável pela gestão administrativa. Em concomitância, analisa o compromisso dos conselhos gestores como instâncias de participação popular na esfera da Administração Pública municipal. Com isso, discute-se a identificação dos aspectos definidores da gestão pública participativa, que caminha do cidadão administrado ao cidadão ativo.

O estudo da natureza dos conselhos gestores permite argüir se tal espécie de instrumento participativo consegue atingir seu fim de promover a eficácia da participação popular na gestão pública urbana, ou, ao revés, quais os estorvos para que possibilite a circulação do poder, que segundo os moldes constitucionais pátrios, emana em sua totalidade do próprio povo.

Reforça-se, portanto, a indispensabilidade da análise do papel do cidadão ativo junto aos conselhos e a influência que esses novos mecanismos podem gerar na discricionariedade da Administração Pública. Por tais razões se justifica pressupor que tais institutos funcionem como canais de manifestação da soberania popular. Dessa maneira, são capazes de efetivar os princípios democrático e participativo colaboradores da fundamentação do Estado Democrático de Direito brasileiro rumo à construção de uma Administração Pública dialógica.

Vinculado à linha de pesquisa “Estado, Constituição e Sociedade no Paradigma do Estado Democrático de Direito”, especificamente ao projeto institucional “Participação Popular” e à sublinha “Cidadania e Políticas Públicas”, o tema aborda a temática da participação popular exclusivamente no âmbito do Poder Executivo. Assim, opera-se no contexto democrático-participativo, como forma complementar do modelo de democracia representativa, em busca de soluções que atendam às demandas dos grupos de minorias sociais. Nesses esforços, o trabalho é resultado de atividades de pesquisas do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas (Nujup/PUC Minas), integrado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, área de concentração em Direito Público. Também resulta das pesquisas do Observatório de Políticas Urbanas (OPUR)/Pró-reitoria de Extensão da PUC Minas (PROEX), integrando o Projeto Milênio/CNPQ desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles em Minas Gerais. Para subsídio das pesquisas o estudo também contou com o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG).

As idéias contidas nos capítulos dessa dissertação foram objeto de amplas discussões acadêmicas, difundidas da seguinte forma: i) aprovação e apresentação do trabalho “Políticas públicas de inclusão: a política de desenvolvimento urbano como ação afirmativa do direito à cidade sustentável” no XV Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), em Manaus, com debate no painel “Os novos desafios do direito urbanístico”, obtendo publicação nos anais do evento; ii) IV Seminário Internacional Sociedade Inclusiva, através da ministração do mini-curso “Políticas Urbanas de Inclusão” e da apresentação da sessão de comunicação “Acessibilidade urbana no Estatuto da cidade: o papel do plano diretor na construção dialógica de cidades sustentáveis”; iii) participação no “Programa Interdisciplinar Políticas Públicas e Gestão Local”, promovido pela parceria entre Observatório das Metrôpoles em Minas Gerais, Instituto FASE, Nujup e PROEX/PUC Minas, financiado pelo “Programa Reconhecer” do MEC, com divulgação através da palestra “Conselhos gestores: o controle social de políticas públicas”, ministrada na Câmara Municipal do Município do Serro/MG; iv) experimentação no III Curso de Capacitação de Agentes

Sociais e Conselheiros Municipais promovido pelas entidades Ação Urbana, OPUR/PROEX/PUC Minas, FASE, Observatório das Metr p les e Instituto Milênio.

Comumente, o que se espera com o resultado desse trabalho   compreender a sistemática dos conselhos gestores na perspectiva de consolida o da administra o democrática e da cidadania ativa, através da percep o advinda das vertentes jurídico-dogmática e sociológica. Para tanto, analisa a dinâmica de uma nova gestão pública em amplos aspectos (jurídicos, políticos, sociais, etc), sem renunciar   primazia de abordagens jurídicas em um vasto estudo bibliográfico sobre teorias e críticas que envolvem a soberania popular e a Administra o Pública no Estado de Direito. Ademais, também foi necessário explorar aspectos qualitativos no que se refere   retrata o das experiências trazidas pelos conselhos no âmbito municipal, no caso, em Belo Horizonte.

Considerando esse contexto de foco jurídico, propõe análises teóricas e prático-descritivas sobre a gestão pública participativa, valendo-se de dados primários e secundários, sobretudo   confec o do que chamamos de um “breve relato” sobre dois conselhos gestores com atua o, conforme dito, em Belo Horizonte: os Conselhos Municipais de Habita o (CMH) e de Política Urbana (COMPUR). A partir do estudo das atas proferidas por esses órgãos, foi levantada uma análise da contribui o e dificuldades enfrentadas por ambos na gestão municipal.

A partir de então, tornou-se possível avaliar a veracidade das suposi es críticas que nortearam o desenvolvimento da pesquisa, resumidas nas seguintes afirma es: 1) os conselhos gestores brasileiros são instrumentos de participa o democrática recepcionados pelo texto constitucional de 1988, apesar de não se estruturarem em “situa es ideais de fala” em países em desenvolvimento como o Brasil, face às desigualdades sócio-econômicas e ao pluralismo político de seus participantes. Não obstante, contribuem para a constru o da democracia participativa brasileira, na medida em que se constituem canais de vocaliza o das demandas sociais; 2) os instrumentos de participa o popular utilizados pela Administra o Pública, como os conselhos gestores, fortalecem o projeto constitucional de democracia participativa, ainda que os participantes não se apresentem em “situa es ideais de fala”. O exercício da democracia   um processo e, portanto, apresenta várias fases em que a vocaliza o de demandas pela sociedade civil seria uma das primeiras etapas.

Sendo assim, o trabalho se estrutura em quatro capítulos. No primeiro deles, são retratadas as nuances da soberania popular no Estado de Direito moderno a partir dos avanços e crises da democracia, reforçando o processo de constru o do poder político e as críticas

quanto a um conteúdo mínimo dos direitos fundamentais formulados pela Constituição de 1988.

No segundo capítulo, intitulado “Administração Pública brasileira: *“que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?”*”, discute-se o significado da mudança do cidadão administrado ao cidadão ativo, na gestão pública no Estado de Direito, à conquista da Administração Pública dialógica. Nessa parte, o trabalho faz importantes considerações sobre a reformulação de conceitos fundamentais como bem comum e interesse público na aferição de políticas públicas. Também se analisa o papel do Plano Diretor na construção de cidades sustentáveis, enfatizando preocupações com a acessibilidade urbana no Estatuto da Cidade, como forma de contemplação da inclusão social das minorias.

O terceiro capítulo definiu o recorte teórico dado à pesquisa, pois foi centrado na análise da gestão pública participativa em estados de desigualdades sócio-econômicas extremas, discutindo o peso das situações ideais de fala na concretização dos direitos fundamentais. Nessa etapa, são discutidos: a) os fundamentos jurídicos, políticos e sócio-econômicos da gestão pública participativa, na justificativa de se instituir conselhos gestores; b) a funcionalidade dos conselhos; c) o problema da paridade no controle das decisões de governo; d) natureza consultiva e deliberativa e seus efeitos; e) a força normativa constitucional dos conselhos gestores; f) seu papel de co-gestão ou de controle fiscal das políticas públicas.

Por fim, após as explanações de cunho teórico, o quarto capítulo tece um breve relato sobre a trajetória democrática dos Conselhos Municipais de Habitação e de Política Urbana de Belo Horizonte, trazendo as experiências e principais resultados vivenciados por esses institutos na gestão pública urbana. Nessa etapa da pesquisa de campo, foi realizada uma análise documental das atas de reuniões desses conselhos para verificar o nível de discussões e de intervenção de tais instrumentos na governança local. Dessarte, foi possível identificar diversos aspectos do trabalho desses órgãos no processo de discussão da legislação urbana, dos recursos destinados à habitação municipal e no planejamento de políticas públicas.

2 SOBERANIA POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: AS NOVAS PERSPECTIVAS DO PODER DO PENSAMENTO MODERNO À PÓS-MODERNIDADE

2.1 A idéia de soberania no Estado de Direito Moderno: dos fundamentos étnicos da cidadania ao patriotismo constitucional de Habermas

Este capítulo tem o objetivo de analisar desafios que devem ser rompidos para que saíamos de uma prática representativa ortodoxa e passemos a assumir uma proposta democrática mais ampla e efetiva. Se o Estado de Direito tem sua origem vinculada à aparição dos direitos fundamentais no plano constitucional, como pensar no amadurecimento da democracia sem estabelecermos os fundamentos da cidadania moderna para o exercício contínuo da soberania popular?

A releitura da trajetória percorrida pelo princípio da tripartição de poderes na modernidade, apontando seus fundamentos e a mudança de fluxo de poder incorporada na crise da indefinida “pós-modernidade”¹ nos leva a indagar que o Estado de Direito ainda é objeto de muitos questionamentos. O motivo é que não conseguimos concretizar boa parte desse direito em virtude da falta da identidade das decisões políticas e da efetividade da lei, além do estranhamento na correspondência do governo em relação ao povo.

Nesse percurso, procurou-se sustentar a separação dos poderes como um dos fundamentos à efetivação do Estado Democrático de Direito, reconhecendo-se as ingerências de poderes paralelos ao Estado, a saber, a governança corporativa e o papel gradualmente assumido pela sociedade civil na tentativa de se reconstruir a idéia de soberania que passa a vigorar em nossos dias.

De antemão, a concepção de soberania sempre esteve enraizada a uma complexa acepção do termo “poder”, cujos efeitos e performances ainda intrigam e perseguem a

¹ Há uma intensa dissidência em relação ao termo “pós-modernidade”. A opinião entre os autores varia desde ruptura com a modernidade até mera continuação da mesma. Pignatelli (2002) leciona em sua obra “Postmodernidad y Derecho Público” que uma das características da pós-modernidade é, precisamente, sua permanência na modernidade e o questionamento de seus aspectos e crises. Neste sentido, ela não supõe uma ruptura radical com a modernidade, sendo apenas uma evolução, com ênfase no pluralismo, na pretensão de busca da validade do direito e na preocupação com a legitimação. O autor aponta que para Habermas a modernidade consiste num projeto incompleto, que aparece pela primeira vez em meados do século XIX, ainda não consumado, o que implica na existência de uma sociedade pós-industrial enfeixada num capitalismo tardio. (HABERMAS *apud* PIGNATELLI, 2002, p. 52).

humanidade, assim como o fez desde os seus primórdios². O Estado de Direito³ parte da noção de soberania “como originariedade do poder do Estado”, tal como constata a doutrina portuguesa (MIRANDA, 2002, p. 225). Segundo prenuncia Kelsen (1995) na construção de sua teoria geral do Direito Positivo, o Estado consiste num agregado de indivíduos constituído por um povo, que vive dentro de determinada parte delimitada territorialmente, sujeito a um certo poder. Por sua vez, a soberania se expressa como a característica definidora desse mesmo poder advindo do Estado, funcionando como autoridade qualificadora de uma ordem normativa.

Os significados da palavra “poder”⁴ têm oscilado de acordo com os processos de sua manifestação e momentos vividos por povos e culturas, sendo fator preponderante aos grandes incidentes bélicos travados entre os povos de diferentes regiões do planeta, no pretexto de tutela da soberania dos Estados. Por sua causa tem movido interesses que vão do fascínio à violência, às vezes servindo como sinônimo de força ou autoridade, ou mesmo influência e domínio sobre uma determinada situação. O poder já foi interpretado como “a probabilidade de realizar a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo em face de resistência, onde a única alternativa à compulsão seria o entendimento voluntário dos participantes entre si”.⁵ Diferentemente, pode-se entender que “[...] o poder resulta da capacidade humana, não somente de agir ou de fazer algo, como também de unir-se a outros e atuar em concordância com eles”.⁶

² “(...) a nota essencial do Estado é a existência de um poder que não se deriva de nenhum outro, que procede dele próprio e de harmonia com o seu próprio direito. Onde haja uma comunidade com tal poder originário e meios coercitivos de domínio sobre os seus membros e o seu território, no âmbito da sua ordem jurídica, aí existe um Estado. Soberania significa capacidade de auto-organização e autovinculação.” (MIRANDA, 2002, p. 225).

³ Entre os trabalhos de análise de soberania popular e Estado de Direito ver LUÑO, 1994.

⁴ “A palavra “poder” tem significados diferentes nesses diferentes usos. O poder do Estado ao qual o povo está sujeito nada mais é que a validade e a eficácia da ordem jurídica, de cuja unidade resultam a unidade do território e a do povo. O “poder” do Estado deve ser a validade e a eficácia da ordem jurídica nacional, caso a soberania deva ser considerada uma qualidade desse poder. Porque a **soberania só pode ser a qualidade de uma ordem normativa na condição de autoridade que é a fonte de obrigações e direitos**. Quando, por outro lado, se fala dos três poderes do Estado, o poder é compreendido como uma função do Estado, sendo distinguidas três funções do Estado.” (grifos nossos) (KELSEN, 1995, p. 250).

⁵ Tal conceito citado por Habermas pertence a Max Weber que, em suma, entende o poder como a possibilidade de impor a própria vontade ao comportamento alheio. (HABERMAS, 1980, p. 100-101)

⁶ Nesse sentido, caminha-se o entendimento de que o fenômeno principal do poder não se resume na instrumentalização de uma vontade alheia para os próprios fins, mas também na formação de uma vontade comum, numa comunicação que se orienta visando o entendimento recíproco. (ARENDDT, Hannah *apud* HABERMAS, 1980, p. 101).

Muito além da concepção normativista apresentada por Kelsen, compreender o papel do direito numa sociedade representa mais do que simplesmente voltar-se aos efeitos que a imperatividade da lei gera para os indivíduos. Significa admitir que o Estado, ente legitimado à criação do direito, recebe sérias incumbências. Dentre elas, constituir um ordenamento jurídico viável aos anseios da sociedade a que pertence, dirimir os conflitos dos indivíduos e executar a governança na extensão de seu território, carecendo, para tanto, da delegação de poder para que possa atingir seus fins, fundamentando, assim, a sua soberania. Karl Deutsch (1983) insiste que, para o fortalecimento de um determinado grupo é essencial que seus membros saibam manusear o poder e os modos de aumentá-lo, pois o direito deriva da manifestação de forças políticas delegadas que irão definir as regras do Estado. Doutra forma, quanto mais poderoso um grupo ou ente se tornar, e mais poder adquirir, mais indispensável é que se conheçam os limites do próprio poder.

O poder do povo mesmo em face de toda a sua amplitude e reconhecimento constitucionais, necessita ser organizado e se submeter a um processo de autoconhecimento para ser validado e instrumentalizado, dada a abastância de sua difusão em virtude do emaranhado de interesses que se entrelaçam na sociedade pluralista a qual compomos.⁷

No patamar das discussões do Estado o poder tem sido motivo indubitável das tensões entre as esferas pública e privada. Exemplo marcante foi o fato de se ter instituído os três poderes do Estado, como forma de se frear o Estado Absolutista e conferir, naquele período, poderes mínimos aos indivíduos no tocante às suas garantias individuais.⁸

Portanto, são diversas as acepções das quais se revestem o poder. Do ponto de vista político fundamentam desde a tirania e a justificação de governos despóticos, onde se manifestam de maneira mais unitária e centralizada, até se chegar ao extremo oposto da sua manifestação difusa (poder do povo). Neste sentido, consistindo na assunção da democracia,

⁷ Segundo a proposta de Deutsch, depreende-se que a participação popular no processo de governo deve observar algumas orientações: “Quem quer que dirija os negócios de um país – ou de qualquer vasta organização ou comunidade – tem de saber como permanecer no seu controle, o que é a natureza básica e a presente situação do país ou organização que ele está controlando; quais os limites e oportunidades, dentro do seu meio, que tem de enfrentar; e que resultados deseja obter.” (1983, p. 24)

⁸ “Historicamente a idéia de separação de poderes foi desenvolvida com referência no Poder Público. As preocupações dos escritores principais nessa história – por exemplo, Locke, Montesquieu e Madison – estavam em controlar o potencial do poder estatal de impingir indevidamente na vida dos cidadãos individuais.” (tradução nossa) (BOTTOMLEY, 1997, p. 308). Historically, the idea of separation of powers has developed with reference to public power. The concerns of the key writers in this history – for example, Locke, Montesquieu, and Madison – were directed at controlling the potential for State power to impinge unduly on the lives of individual citizens.” (BOTTOMLEY, 1997, p. 308).

materializada por modelos representativos ou de participação direta, conferindo, em todos os casos, diferentes diplomações de soberania popular.

Uma Constituição precisa conter todo e qualquer fenômeno de poder político⁹ dentro de limites preordenados, tendo que admitir o pluralismo das idéias e a democracia enquanto princípios majestrais, contanto se assuma o Estado Democrático de Direito como seu marco jurídico, assim como se percebe com a Carta brasileira. É um pressuposto da organização constitucional do Estado soberano. Os poderes do Estado devem ser disciplinados de maneira a atender aos anseios do povo, facilitando a execução de suas diversificadas tarefas ou funções estatais. Assim, as Constituições ocidentais estabelecem a divisão dos poderes, tendo como referência a clássica tripartição de Montesquieu (2000), que ao lado dos direitos fundamentais, conferem o marco do constitucionalismo democrático contemporâneo.¹⁰ A visão tradicional consagrada na obra “O espírito das leis” tornou-se princípio fundamental da organização política liberal e verdadeiro dogma prescrito no art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, hoje com previsão no art. 2º de nossa Constituição.

O pensamento político prevalente no Século XIX efetuou a sobreposição do Poder Legislativo em relação aos Poderes Executivo e Judiciário e, portanto, a supremacia da lei sobre os atos emanados dos dois últimos. Por tais razões, justificava-se como única forma legítima de poder representativo o Parlamento eleito pelo povo, constituído, assim, como o poder que de fato representava a vontade popular.

Não obstante os embates enfrentados na implementação do sistema de limitação dos poderes, a adoção do *checks and balances* (freios e contrapesos) significou uma forma de sustento à soberania do Estado Moderno ao buscar assentar as funções típicas de cada esfera do poder estatal e colaborar com a garantia dos direitos fundamentais. Desde então se despontava que somente a adesão a normas de lealdade institucional poderia controlar o

⁹ Diogo de Figueiredo Moreira Neto sustenta ser missão constitucional a definição de seis processos básicos de poder político: (i) destinação do poder pelo qual são definidas as finalidades do regime político; (ii) atribuição de poder pelo qual é estabelecida qual parcela de poder que se concentra no Estado e qual remanesce com a sociedade; (iii) emprego do poder pelo qual se caracteriza o regime de atuação do Estado; (iv) distribuição do poder pelo qual se partilha o poder do Estado; (v) controle do poder pelo qual se institui sua legalidade; (vi) detenção do poder pelo qual se afirma sua legitimidade originária. (1991, p. 499).

¹⁰ A separação de poderes interessa indiscutivelmente ao Estado de democracia, pois, no que se refere ao Direito Público se apresenta como um dos pressupostos da existência do constitucionalismo moderno. Tem-se em mente que se a Administração Pública, o Poder Jurisdicional e o Poder Legislativo não estivessem separados uns dos outros, o Estado dificilmente poderia articular o equilíbrio de suas próprias forças e permitir o exercício dos direitos fundamentais.

relacionamento entre os diversos centros do poder num sistema governamental composto por uma pluralidade de órgãos tal como o Estado Moderno já vinha se estruturando.¹¹

A separação dos poderes por se tratar de base fundamental a um Estado democrático e soberano, exige da Constituição a consagração de um sistema eficaz e moderado de freios e contrapesos capaz de conferir organização entre órgãos e entes do Estado. Também não deve dispersar o sentido de sua unicidade e responsabilidade como um corpo também único, cuja repartição dos poderes seja apenas uma dinâmica de “distribuição funcional” (KELSEN, 1998, p. 266) para otimização de suas tarefas perante os seus consortes. Se o Estado, dentro de suas instituições, for incapaz de respeitar a si mesmo, como poderá sobreviver em meio a novas correntes de forças paralelas que surgem a partir da demonstração de sua instabilidade?

Trata-se de um pergunta que nos faz refletir sobre o dilema da forma do poder soberano, ou seja, a admissão entre monismo e pluralismo do poder. Se retornarmos aos primórdios do Estado Moderno constitucional em seus esforços de libertação do poder uno e soberano do Monarca e ainda no rompimento com a ideologia medieval¹², o debate insistirá na natureza unitária de um sistema monocrático de poder soberano. Não obstante, substitui apenas a legitimidade da titularidade desse poder durante a transição de Estado Absoluto para Estado Liberal Moderno. Ao invés da soberania enfeixar a figura concentrada do Rei, fundamentando suas ações em favor da tutela de seu reino¹³, passa a servir como elemento da

11 O checks and balances se compõe como parte essencial da separação de poderes, significando que cada linha de poder deve definir-se no exercício de suas funções. Ao mesmo tempo, deve exercer algum controle sobre os outros ao ter um papel limitado no exercício da função alheia, evitando-se, assim, que haja qualquer tipo de poder ilimitado. “Hoje, embora na maioria dos ordenamentos se mantenha o princípio da separação de poderes, a fórmula originária não se ajusta totalmente à realidade político-institucional dos Estados. Alguns dados demonstram isso. Com o advento do Executivo eleito diretamente, não mais se justificaria a supremacia do Legislativo, pois haveria a situação de opor representantes do povo contra representantes do povo. Por outro lado, a ampliação das funções do Estado e a exigência contínua de adoção de medidas no âmbito econômico e social impõem atuação mais rápida, portanto, incompatível com a lentidão do processo legislativo. Daí a supremacia real do Executivo em todos os países na atualidade; o Executivo passou a ter atividade legislativa intensa, inclusive por atribuição constitucional de poder legislativo, como é o caso das medidas provisórias.” (MEDAUAR, 2003, p. 30) Ainda que se concorde com as afirmações da aludida autora, não se pode tolerar jamais que haja um retrocesso do manuseio dos poderes assim como se observava à época em que se instituiu a separação dos poderes, onde o monarca enfeixava em suas mãos os poderes concentrados.

12 Nesse período a soberania, de fato e de direito, resumia-se na figura do monarca, e não no Estado propriamente dito (simplificado como terras e instituições de domínio do Rei) ou mesmo no povo (seus meros súditos).

13 “As primeiras teorias da soberania expressavam a necessidade de ordem unitária de que o poder político encarnado pela realeza tinha necessidade para se afirmar diante dos ataques conjugados do papado e dos senhores feudais; simbolizada pela Coroa real, a soberania tinha a perfeição do círculo. Para a autoridade suprema do Poder que se exercia sobre os súditos do rei, o Estado era uma instituição centralizadora na qual a legislação e a administração impunham, do alto, suas restrições. A célebre frase Assim quer o rei, assim quer a lei bastava para indicar sua natureza.” (GOYARD-FABRE, 1999, p. 199)

constituição do Estado-Nação (ao lado do povo e do território), distribuindo esse mesmo poder entre seus órgãos por meio da representação política.

Os passos iniciais do Estado Moderno demarcaram as estruturas jurídicas que engessaram o “dogma da soberania do povo” ao se reconhecer legitimidade e procedimentos apenas à manifestação da soberania do Estado. Tal concepção de poder se justificou precariamente diante da necessidade de emancipação do Estado perante a tradição absolutista da realeza. A soberania estatal se traduzia na autonomia que esse deveria ter em detrimento de quem nele exercesse o poder e em relação a outras Nações, sendo ainda despicienda a soberania popular, apesar de longas experiências de contestações e revoltas. Naquele momento, a separação clássica dos poderes, pautada em raízes positivistas, pôde contribuir em tal sentido, não gerando abertura para que o povo instrumentalizasse a sua “vontade soberana”.

Montesquieu declarou que para a instituição de um governo com a moderação necessária seria preciso “[...] combinar os Poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um Poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a outro” (2000, p. 25-26). Na afirmação de que o Estado Democrático de Direito depende da efetiva defesa da separação dos poderes, ao lado do reconhecimento dos direitos fundamentais, sendo elementos inquestionáveis para a reafirmação do princípio da democracia de Habermas (1997), exsurge a necessidade da reinstituição da soberania e, por conseguinte, do princípio da separação de poderes.

O chamado pós-positivismo jurídico impede que se tome a lei geral e abstrata como o único ponto de referência para a separação institucional entre instâncias que legislam, que executam e que aplicam o direito.¹⁴ A coexistência de novas forças, fruto de ambições globalizadas contemporâneas, das reivindicações populares vinculadas ao amadurecimento do projeto democrático e do grito de guetos formados por grupos excluídos, impulsionam uma mutação emancipatória supressora das modalidades totalitárias ou paternalistas do poder, cujo pragmatismo demonstra não mais pertencer exclusivamente ao Estado como antes era vislumbrado. Assim nasce uma nova tipologia da soberania, que passa a adotar a forma pluralista que engata a idéia de soberania tendente a rejeitar o monismo político para que prevaleça a expressão plural da opinião pública e que não fantasie ou ignore os riscos da existência de outros “fatores reais de poder” (LASSALLE, 1985). A soberania popular sai de

¹⁴ Ovídio A. Baptista da Silva reforça que “[...] os poderes estatais deverão ser exercidos por autoridades que assumam a independência entre si até o ponto em que as funções administrativas de gestão do próprio Estado, a função legiferante e a função jurisdicional sejam atribuídas a poderes mais ou menos autônomos e independentes.” (2000, p. 61)

uma esfera teórica caracterizada por sua unidade e por sua indivisibilidade e se transforma num antro de discurso do pluralismo político¹⁵.

O discurso aberto sobre o “legislador”, a “justiça” e a “administração” amplia a lógica da separação de poderes conforme o Estado de direito, que regula num outro nível de abstração o poder de dispor sobre os tipos de argumentos e o modo de tratá-los. Ele exige a instituição de diferenciados discursos e formas de comunicação correspondentes, os quais abram possibilidades de intervir nos tipos de argumentos. De acordo com Habermas, em sua perspectiva procedimentalista (1997), observa-se uma teoria do direito, fundada no discurso, a fim de entender o Estado Democrático de Direito como a instituição de processos e pressupostos comunicacionais necessários à formação discursiva da opinião e da vontade. O discurso possibilita, por seu turno, o exercício da autonomia política e a criação legítima do direito destinado ao povo, que concomitantemente também deve atuar como seu co-autor, revelando a dupla face da soberania popular.

A aceitação da forma pluralista de poder supera a noção de uma soberania absoluta, tanto em relação à ulterior unicidade de poder do Estado, quanto no que pertine ao poder soberano do povo, demarcado pela difusão, conforme rechaça a teoria concretista de Müller (2000). Afinal, chega-se a uma concepção pós-moderna de soberania limitada, que indica que inclusive a soberania do povo, caso seja absoluta, oferece seus riscos. Razão talvez de também ser condicionada para que não se disperse em face de uma vontade geral equivocada ou do anarquismo provocado por ideologias que sustentem a autosuficiência do povo, negando o papel regulador do Estado. Goyard-Fabre considera que “a soberania do povo só pode corresponder, no direito político, a uma idéia reguladora e não a um princípio constitutivo” (1999, p. 192), o que nos remete à possibilidade de uma parceria ou co-gestão firmada entre ambas soberanias (Estado e povo), afastando a antiga visão de Estado Nacional.

Em consonância com Habermas, a Constituição no Estado Democrático de Direito deve ser entendida como a prefiguração de um sistema de direitos fundamentais que representem as condições procedimentais à instituição da democracia nos âmbitos e nas perspectivas específicas dos processos legislativo, jurisdicional e administrativo. Esse sistema

¹⁵ “Para o pensamento contemporâneo, o debate sobre a maneira pela qual a idéia de soberania do povo pode (ou deve) se inserir nas formas jurídicas do político parece ser um episódio, entre outros, da antítese que opõe a retórica argumentativa em que se aloja a “ética da discussão” (Diskursethik) às formas de uma “racionalidade técnico-instrumental” que recorre, de maneira brutal, à “decisão”. Esse debate, em suma relativo às implicações políticas da ética da discussão, teve seu desenvolvimento, a partir dos anos 1970, com os autores da Escola de Frankfurt como K. O. Apel e J. Habermas.” (GOYARD-FABRE, 1999, p. 197). Não obstante suas divergências teóricas referentes à teoria discursiva habermasiana manifestada em sua obra “O que é democracia” (2003, p. 324-336), a autora declara o mérito da filosofia de Habermas chamar a atenção para as pressuposições que atrelam a política ao “espaço público” e à idéia de “comunicação”.

garante, ainda, espaços públicos informais de geração da vontade e de opiniões políticas para que o poder político possa ser exercido.¹⁶ A democracia, como princípio jurídico-constitucional a ser densificado de acordo com a perspectiva específica de cada um desses processos, significa participação, em igualdade de direitos e de oportunidades, daqueles que serão afetados pelas decisões nos procedimentos deliberativos que as preparam.

Na perspectiva brasileira, a Constituição da República tem o escopo de possibilitar procedimentos à superação das desigualdades sociais e regionais, por meio do progressivo aprofundamento da democracia participativa, voltada às discussões de problemas sociais, econômicos e culturais, no sentido de se realizar um ideal de justiça social processual e consensualmente construídos. Reconhecer os processos instituídos como meios constitucionais válidos, à luz da soberania popular lograda enfim no florescer da Modernidade¹⁷ representa a aceitação da participação social. Decorre daí a valorização do discurso e do contraditório, na pressuposição de que a democracia deva ser entendida como um processo consolidador do Estado Democrático de Direito, ou seja, em termos procedimentais, um permanente fazer através de uma soberania difusa compartilhada entre povo e Estado. A idéia de soberania na pós-modernidade deve superar o olhar retrógrado das forças do Estado voltado apenas aos seus interesses vazios ou às relações de conflitos com outros “Estados Nacionais”, libertando o povo do retrato de uma massa única e sem rosto (sem ganhar individualidade no homem).

Além da reformulação da soberania estatal, que, segundo Habermas, supera a concepção de Estado Nacional para atingir o “patriotismo constitucional”, mais que nunca os princípios democráticos modernos fortalecem agora a soberania popular como a forma mais legítima de poder operante.

O processo de construção da Nação abarcou o desenvolvimento de uma consciência nacional, da participação e do compromisso que a fusão de indivíduos que compõem o povo-destinatário hoje dificilmente poderia atender. Essa consciência nacional não mais resiste em detrimento da incontestável internacionalização do mundo contemporâneo e da abertura ao pluralismo. Tais fatos caracterizam a crise do Estado Nacional moderno, cuja insistência sempre foi em se falar “em governo da nação ou soberania nacional” (DALLARI, 1989, p.

¹⁶ “[...] O “poder político”, como o próprio nome indica, é uma estrutura de domínio que, numa ordem constitucional democrática [...], só pode assentar numa legitimidade democrática. A justificação do domínio de legitimação do poder só pode assentar na vontade popular.” (CANOTILHO, 1991, p. 192)

¹⁷ “As transformações por que passou a noção de soberania ao longo dos conflitos e dos dilemas com que a confrontaram os três séculos da Modernidade são, por conseguinte, o índice de uma nova compreensão dos direitos políticos e, de modo mais amplo, daquilo que é humano.” (GOYARD-FABRE, 1999, p. 200-201)

81), ambos estabelecidos por um conceito de Nação “inegavelmente associado a noções de sociologia e antropologia – identidade de tradições, de etnia, de língua, de fé, etc”. (SOUZA CRUZ, 2005, p. 10). Mesmo ciente disso, a sociologia política encontra autores que consideram que “o Estado Nacional ainda constitui a forma típica de articulação entre a autoridade e a solidariedade na sociedade moderna”. (REIS, 1998, p. 67).

Ser cidadão é poder mostrar e manter identidade¹⁸ com uma nação em particular e ter prerrogativas que sejam garantidas pelo Estado, conquanto nele se efetivamente contribua. Não se carrega mais o simples *status* de cidadão por questões do *jus soli* ou *jus sanguinis* legitimadores de direitos e obrigações. O patriotismo constitucional afasta o tabu de que o “Estado-nação” seja o lugar natural e único da cidadania, em respeito à existência de povos reais e heterogêneos. Demonstra a história alemã que a crença do confinamento na uniformidade da comunidade homogênea de um povo culminou em táticas antisemitistas que desencadearam na vergonha do holocausto do povo judeu provocado pelo sonho da purificação de uma “raça ariana” aspirada pelo nazismo de Hitler. Não obstante Habermas reconhecer que o povo deva extrapolar os limites dos Estados Nacionais, sendo forma original de composição de autonomia pública e privada (dentro e fora do próprio Estado Nacional), ele busca entender a noção de povo fora da concepção aristotélica comunitarista que pressupõe a identidade do povo pelo reconhecimento de caracteres mais homogêneos. Pressupõe a construção de uma concepção universal de que os falantes no discurso sejam cidadãos que

¹⁸ Durante esse processo de mudanças, a idéia de identidade sofreu sérias mudanças. No apogeu do Estado Nacional, segundo Habermas “a pressuposição de uma identidade coletiva indisponível acaba forçando a políticas repressivas, seja de assimilação coercitiva de elementos estranhos, seja de preservação da pureza do povo, mediante apartheid ou limpeza étnica, pois “[...] um Estado democrático perde(ria) sua própria substância por um reconhecimento conseqüente da igualdade geral entre os seres humanos no âmbito da vida pública e do direito geral.” (2002, p. 161). Constata-se, com isso, que o nacionalismo substituiu a fundamentação religiosa pela dimensão política de sustento da soberania, gerando, ao final, a xenofobia e o antisemitismo. Assim, a identidade pós-convencional refutada pelo pluralismo na leitura de Habermas se ergue como “[...] fruto, portanto, da inexistência de visões éticas, religiosas ou tradicionais de mundo que possam configurar um sistema de valores compartilhados capaz de estabelecer um consenso básico entre os cidadãos. O pluralismo social, o pluralismo cultural e o pluralismo dos projetos pessoais de vida transformam a modernidade em um mundo desencantado onde os indivíduos relacionam-se entre si enquanto estranhos.” (CITTADINO, 2004, p. 170-171). Conforme orienta Manuel Castells, em análise proferida na obra “O poder da identidade”, a identidade pós-convencional não mais se contrói em torno da idéia de etnias ou raças, pois essas não são mais capazes de construir significados. De sorte, “[...] as raízes étnicas são distorcidas, divididas, reprocessadas, misturadas, estigmatizadas ou recompensadas de maneiras distintas, de acordo com um nova lógica de informatização e globalização de culturas e economias que produzem compostos simbólicos a partir de identidades não claramente discerníveis.” (2002, p. 78). Enfim, após a superação do pensamento pautado numa identidade etnocêntrica é que se abre caminho à construção de uma cidadania em torno da noção de patriotismo constitucional, o qual incorpora as concepções de pluralismo, de tolerância e do direito à diferença.

possam gozar de iguais direitos dentro de um ordenamento jurídico.¹⁹ Por outro lado, culminadas pelo processo de globalização econômica e pela crise do Estado, forças paralelas se esforçam em direção à contrafactualidade do exercício desses direitos ao inibir a soberania do próprio Estado como ente criador do direito e ao concorrer com a contracirculação do poder do povo.

A par disso, sustenta Bottomley (1997), ao travar seus silogismos entre o constitucionalismo na Austrália e o poder do contratualismo da governança corporativa, que o ideal democrático defende que aqueles que são substancialmente afetados pelas decisões feitas por instituições políticas e sociais numa sociedade – seja na esfera pública ou privada – devem ser envolvidos na tomada dessas decisões. Podem exprimir um mínimo de poder através da manifestação de sua participação. Entretanto, o constitucionalista australiano nos alerta que sendo a manifestação da governança corporativa (representada pelas grandes companhias na sociedade pós-industrial) um poder paralelo ao próprio poder do Estado, detém grande parcela de influência sobre esse último graças à sua capacidade de dominação econômica. Naturalmente, isso desencadeia um processo contínuo de lapidação da supremacia estatal no que diz respeito às suas diretrizes. Dessa maneira, afeta e permite que se vislumbre uma divisão de poderes diferente do modelo clássico do que considera como doutrina do Direito Público moderno, com o objetivo de assegurar uma pluralidade de separações que sejam apropriadas para as companhias.²⁰ Por certo, a soberania estatal hoje passa a sofrer sérias restrições que limitam sua atuação, uma vez que concorre com outros “fatores reais de poder” cuja questão do interesse econômico dessas forças será sempre evidente.

Desse modo é que se percebe o quanto é variável a dinâmica do poder na sociedade e no Estado, comprovando-se que a soberania não se trata de um elemento estático. Tal como se

¹⁹ Em seus manuscritos, o professor Souza Cruz leciona que “Habermas não espera que o ethos de uma dada comunidade possa desaparecer para “colocar no lugar” o patriotismo constitucional. Ao contrário, ele percebe que o mesmo supõe a permanência dessa identidade pré-constitucional, mas entende que a integração política na pós-modernidade exige uma “neutralidade” em face das diferenças que o pluralismo de projetos de vida digna ínsitos a qualquer sociedade.” (2005, p. 24).

²⁰ “No contexto do constitucionalismo corporativo eu não estou preocupado com essa doutrina formal. Na verdade eu quero fazer uma distinção entre essa doutrina e a idéia sublinhada (e mais geral) de separação de poderes. Isto é, eu quero preservar a idéia de que o poder de tomada de decisões deve ser difuso e contável, mas eu não quero me prender à classificação tripla que rege a doutrina do Direito Público moderno. (...) na sociedade do final do Século XX encontramos que locais significantes de poder social, econômico e político devem ser achados no setor privado, especialmente nas companhias.” (tradução nossa) (BOTTOMLEY, 1997, p. 308) “In the context of corporate constitutionalism I am not concerned with this formal doctrine. In fact I want to make a distinction between that doctrine and the underlying (and more general) idea of the separation of powers. That is, I want to preserve the idea that decision-making power should be diffuse and accountable, but I do not want to be tied to the three-fold classification which underpins the modern public law doctrine. (...) in late twentieth century society we find that significant sites of social, economic and political power are to be found in the private sector, especially in companies.” (BOTTOMLEY, 1997, p. 308).

verifica no caso da separação de poderes, segundo retrata Bottomley, sua idéia deve ser assim aplicada não somente no reino de sistemas públicos de governo, mas crucialmente no sistema corporativo e privado – é o poder extra ou paraestatal. Ao fazer tal formulação deve-se esperar que sistemas de governança corporativa tenham diferentes classificações ou níveis de poder que requererão diferentes divisões do que é encontrado na doutrina do Direito Público.

Do nosso ponto de vista, fica evidente uma série de entraves para que o poder do povo possa ter expressão material e, enfim, concretizar o processo de democracia através de um governo participativo, cujas ações decisivas e executórias sejam livre deliberação de suas vontades. Há um fluxo dinâmico de poderes que coexistem entre si, circulando paralelamente ou mesmo contracirculando. Sendo assim, a natureza elitista da ação do Estado fulcrado num conjunto de leis formais gerais e abstratas ineficazes para atingir os diferentes segmentos da sociedade brasileira tem produzido efeitos colaterais de poder em virtude do descontentamento de seus signatários.

O distanciamento na relação do Estado com a parcela excluída de seu povo, sobretudo num sistema jurídico formal que não consegue contemplar materialmente suas mazelas, viabiliza a manifestação de uma outra esfera de poder paraestatal. É o denominado “direito achado na rua”, base para o estabelecimento de sociedades marginais que compõem suas próprias regras do jogo. Esse novo espaço público tem sua formação verificada nos subúrbios populares, nas periferias, aglomerados ou favelas onde o Código Penal de 1940 é revogado pela força da violência organizada por traficantes e toda espécie de criminosos. Na esfera local a constituição da “cidade ilegal” deriva da tolerância e do ostracismo do Poder Público em dar continuidade ao processo de exclusão política e da segregação sócio-espacial de grande parte da população. Essa realidade tem sido trazida à tona nas discussões do Direito Urbanístico, cujos efeitos têm sido verificados em questões envolvendo o problema fundiário, principalmente nas grandes concentrações urbanas.²¹

Em face da existência de mutações também ao redor do poder estatal é inevitável haver uma percepção de separação de poderes muito mais abrangente do que a mera concepção tradicional. Na prática, há o envolvimento de questões como o choque de soberanias, a violência derivada de conflitos internos, a consciência pela democracia, a dominação econômica e social atribuídos à governança corporativa globalizada, aos setores

²¹ “Mais do que nunca, as tensões entre os setores formal e informal, bem como aquelas entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”, têm vindo à luz. Novas práticas sociais, e novas relações entre Estado e sociedade, têm sido forjadas diariamente nas áreas urbanas, devendo provocar profundas transformações na sociedade brasileira, e no Direito, no futuro próximo.” (FERNANDES, 1998, p. 4)

privilegiados extraídos da sociedade civil e aos governos estrangeiros. Tudo isso requer cuidados à reestruturação do sistema de freios e contrapesos.

Não se deve falar numa separação pura ou absoluta de poderes²², mas ao revés, admitir-se uma separação parcial para a manutenção do equilíbrio entre as forças internas do Estado. A rigidez constitucional excessiva na execução do princípio da separação dos poderes, ao invés de fortalecer a organização e as forças pertinentes ao Estado, só coopera a favor da banalização dele mesmo, diante de situações concretas que o inviabilizem, tal como admoesta Hesse (1991). A moderação na independência dos poderes favorece a circulação do poder estatal e o dinamismo a que esse exige no exercício das atividades públicas. Ademais, possibilita a comunicação entre os poderes, o que fortalece as bases da soberania do próprio Estado. Assegurar sua soberania na condição de Nação não faz mais sentido diante da abertura que o Estado se acomete em face das diferentes etnias, culturas e raças que nele convivem e contribuem à sua caracterização. O patriotismo constitucional mais uma vez nos faz enxergar isso. E mais ainda, conduz-nos a perceber que o Estado soberano agora só faz sentido caso se reporte ao seu papel constituído desde o pacto social, desprendendo-se de meras identidades para alcançar a sociedade plural em todos os sentidos.

A soberania, portanto, deve garantir o controle moderado do poder entre os delegatários do pacto social (relação entre Estado e povo). Logo, a soberania do Estado democrático só se reveste de legitimidade caso consiga se relacionar e se comunicar com a vontade do povo, assegurando-se, assim, a soberania popular.

As discussões de como e até que ponto é possível admitir certo grau de controle legítimo dos poderes do Estado em relação a si mesmo (no exercício de seus três poderes), do Estado no tocante ao povo (indispensável para o aperfeiçoamento do processo de democracia e transparência na gestão pública), ou mesmo em relação ao poder econômico das grandes corporações empresariais, e dessas com a sociedade civil, são questões centrais das preocupações do novo século, que certamente irão definir os rumos que a sociedade universal irá tomar.

Por fim, as alterações sofridas pela soberania e gestão do poder no Estado são tão profundas que, mesmo num plano interno, impulsionam o aparecimento de novos fenômenos. Para dar um exemplo, assim como no plano global há poder maior que o do próprio Estado,

²² Em sentido oposto parece caminhar parte da doutrina espanhola, pois a negação radical da idéia de exclusividade das funções dos poderes é difundida pelos administrativistas Eduardo Garcia de Enterría e Tomás Ramon Fernandez (1995).

observa-se que nas regiões metropolitanas há poder de fato maior que os poderes instituídos, mesmo não havendo contemplação constitucional²³ reconhecendo essa realidade como uma nova instância política²⁴. Há, portanto, a necessidade de rediscussões também em torno de um novo pacto federativo²⁵ em virtude da pragmática vivenciada pelo poder nos âmbitos local e regional.²⁶

A proposta formal e cartesiana dos primórdios modernos é superada pelo intercruzamento de interesses difundidos política, social e economicamente. Ela se choca com a idéia de soberania contemporânea legalmente instituída ao ponto de se ter que reestruturar, também, questões pertinentes à autonomia dos entes. O direito sem fronteiras não se obstaculariza pelos limites do Estado.

A Administração Pública deve ser repensada, dando ênfase à valorização do discurso, pois a tendência dos grandes centros metropolitanos é, ao mesmo tempo, a descentralização política somada à regionalização político-administrativa, integralizando a gestão pública e, assim, requerendo uma consciência política ainda maior para que o povo exerça sua soberania popular expondo projetos coletivos de vida boa.

²³ É importante destacar que a Constituição de 1988 foi elaborada num contexto de federalismo e descentralização que não priorizou a gestão metropolitana por entender, naquele momento, que isso representaria o esvaziamento do poder municipal operado no período militar. Diante disso, esse tema simplesmente não foi abarcado pela Constituição Federal, sendo delegada para as Constituições estaduais a responsabilidade de definições e atribuições.

²⁴ “O processo de metropolização tem lógica própria à medida que desrespeita tradicionais limites administrativos constitucionalmente assegurados e reconhecidos, sobretudo os municipais, seja pela conurbação física daqueles municípios que se emendam a outros, seja pela rede de trocas fundamentais, que fazem com que uma área urbana – mesmo que não contígua a outra, em termos econômicos, de oferta de renda e trabalho e da utilização de recursos naturais – somente exista em função daquele centro.” (FERNANDES, 2004, p. 71).

²⁵ José Luiz Quadros de Magalhães aposta na necessidade de aperfeiçoamento de nosso federalismo, sobretudo para acentuar a descentralização, através de emenda constitucional. Segundo ele, “o artigo 60 não veda emendas sobre o federalismo; o que é vedado são as emendas tendentes a abolir a forma federal.” (MAGALHÃES, 2000, p. 20).

²⁶ Segundo reforça José Luiz Quadros de Magalhães, é indispensável haver “a transferência de competências e de parcelas de soberania não só para os níveis macrorregionais, como a economia globalizada exige, mas principalmente para o poder local.” (MAGALHÃES, 2000, p. 13).

2.2 A construção do poder político no Estado de Direito brasileiro: Estado e povo são sujeitos antagônicos?

A análise do preâmbulo da Constituição brasileira afere que todo o poder do Estado emana do povo e, conseqüentemente, que todo o poder estatal é poder de direito. No entanto, todo o poder concebido ao Estado não faz sentido se não for revertido em favor de seus signatários, ou seja, o próprio povo.²⁷ Quer dizer que o poder não se origina do Estado segundo a concepção de uma teoria naturalista. Ao revés, seguindo a linha contratualista de constituição do Estado, tal como adere pensadores como Rousseau (1997) e Hobbes (1983), nota-se que o povo que o instituiu através de um pacto contratual funciona como uma “instância permanente”. Desse mesmo povo deve emanar o poder que legitima o Estado a se responsabilizar por sua execução e pelo cumprimento de seu poder-violência garantido pela sanção jurídica. Se o povo faz emanar poder ao Estado, sob o prisma da legitimidade normativa (diga-se, do Estado de direito), pode-se afirmar que esse goza de uma função jurídica delegada por aquele, decorrente do pacto social.

A partir dos indícios da relação de simbiose estabelecida entre povo e Estado subsiste a coexistência entre força/condicionamento do poder que aquele possui. Dessarte, ao mesmo tempo em que o povo se constitui como um elemento concreto, haja vista a pressuposição de sua existência real no mundo fenomênico, por outro ângulo também se demonstra abstrato, em virtude do subjetivismo e difusão de tantos interesses nele divergindo. Müller leciona que “a estatalidade desses poderes não reside no fato de que o estado seja o sujeito do poder, seu titular nato enquanto ente volitivo subjetivo, pessoal (ainda que fictício)” (2000, p. 62).

O Estado pode ser visto como a “entidade real personificadora da ordem jurídica nacional” (KELSEN, 1995, p. 183), que deflagra uma verdadeira ficção social que deve assumir, no plano fático vivenciado pelo mundo da vida, o exercício da instituição dos direitos e a sua operacionalidade. Não obstante a identificação do povo como um elemento concreto formado por indivíduos reais, as diferenças e divergências humanas nos revelam a difusão do poder que ele tem.²⁸ “A soberania do povo é puramente política e, por conseguinte,

²⁷ “O Estado não é e.g. o seu sujeito, o seu proprietário; ele é o seu âmbito material de responsabilidade e atribuição.” (MÜLLER, 2000, p. 62)

²⁸ Müller aposta no poder popular e na construção de sua consciência coletiva, apesar de reconhecê-lo como difuso e ter ciência das dificuldades que o povo deve enfrentar para o exercício de seu poder político no Estado de Direito. Afinal, o povo “não é homogêneo nem sujeito”. (2000, p. 38)

limitada por sua natureza e por seu objeto” (E. LABOULAYE *apud* GOYARD-FABRE, 1999, p. 191). Tudo isso revela as limitações e dificuldades enfrentadas para a ação da soberania popular manifestada através do poder político, condição *sine qua non* do Estado Democrático que vemos atravessando.

Ademais, outros entraves nessa relação residem no fato de que o povo ora se revele como fonte de legitimação, à custa de seu cogitado poder nato, ora como objeto de dominação. Nesse caso, em virtude de sua heterogeneidade e difusão de interesses nas comunidades democráticas, onde se tem verificado que são sempre os representantes de representantes que têm agido pelo próprio povo. Novas estratégias democráticas devem então corroborar na superação das insuficiências averiguadas no modelo democrático representativo, a fim de aglutinar os interesses comuns setoriais do povo-destinatário²⁹, de forma a ativar o seu potencial discursivo. A permanência do processo democrático depende da manifestação do povo ativo na dinâmica de construção política. Mas a participação ativa requer o esforço da vigência, do pleno exercício e do respeito aos direitos fundamentais, na inclusão desde os direitos individuais, até o mais alto nível de efetivação dos direitos políticos. À concretização desses direitos se atrela a efetivação do Estado Democrático de Direito brasileiro em vigor.

A inserção de práticas de Estado Social, a partir do Século XIX, caracterizou esse período pelo crescimento do poder estatal e pela centralização do poder governamental (intervencionismo do Poder Público). A esfera autônoma privada teve que buscar lentamente sua própria emancipação por meio da nova regulamentação mercantilista propiciada pelas táticas liberais. O Século XX é cenário da mudança na estrutura social da esfera pública, cuja simbiose entre Estado e povo sustentou-se em meio à imposição da sociabilização do Estado *versus* a estatização progressiva da sociedade. A destruição da base da esfera pública burguesa, relembra Habermas (2003), demarca a separação entre Estado e sociedade, verificando-se o surgimento da esfera social repolitizada que escapa à distinção entre público e privado na Modernidade pós-convencional.

A democracia participativa se destaca como um processo de instrumentação do poder político, ativando a autonomia privada da sociedade civil (povo ativo) diante do Poder Público. Ora, essa expressão de política deliberativa ressaltada por Habermas recorre à instituição dos procedimentos e das condições de comunicação correspondentes geradoras do

²⁹ Povo-destinatário compreende a idéia de todos os cidadãos e residentes no país que gozam da prerrogativa de dispor de serviços e políticas públicas, ou seja, de tudo aquilo que se integre como “prestações civilizatórias do Estado”, nas palavras de Müller (2000, p. 79).

discurso. Portanto, deriva de uma “soberania popular procedimentalizada” (1995, p. 117) que valoriza a autonomia entre o público e o privado, da mesma forma em que incentiva o diálogo entre eles. Tal concepção democrática permite a relocação da forma de execução do poder do povo e do Estado, um em relação ao outro. Desse modo, a “democracia deliberativa”³⁰ recupera o poder do povo através da dialógica com o Estado, pressupondo a existência de uma política descentralizada.³¹ Ela tonifica o poder político dos cidadãos no Estado de Direito brasileiro ao favorecer o pluralismo de grupos, de interesses e de iniciativas.

A democracia deliberativa dispensa atuar com a noção de um todo social centrado no Estado e imaginado como um sujeito teleologicamente orientado. O Estado pós-moderno não mais representa, ao contrário do liberalismo, um sistema de normas constitucionais reguladoras da disputa de poderes e interesses de acordo com o modelo de mercado. Traz consigo uma busca por respostas que não podem mais ser produzidas a partir do solipcismo dele mesmo, num sistema autopoiético de decisões arbitrárias.

Sendo assim, a teoria discursiva trabalha no plano de uma sociedade com consciência política descentralizada, que aspira por procedimentos específicos à atuação das diferentes intâncias de poder e de interesses legitimados pela ação comunicativa produtora do consenso. Somente assim, a curtos passos o poder político do povo poderá se mostrar da forma construtiva como ele realmente deve ser, dispensando meros sentimentos de civismo como aqueles que sustentam as ações na tradição republicana.

O constitucionalismo hodierno exerce um papel fundamental no intuito de fomentar a legitimidade que esse mesmo Estado assume perante a sociedade que coordena e os recursos e instituições submetidas a seu comando. A representação erguida ao redor da Constituição como fonte simbólica inspiradora dos poderes do Estado fortalece a imagem que ele deve possuir para que haja eficácia em suas resoluções frente às demandas de seus cidadãos consortes. Essa forma de legitimação se refere às características oriundas do nosso Estado de Direito, que na esfera democrática, compõe o compromisso de assunção do Estado Democrático de Direito instituído como fundamento da Constituição de 88 (preâmbulo e

³⁰ Aqui empregada no sentido igual de democracia participativa – expressão não utilizada nos escritos de Jürgen Habermas – mas que comporta mesmo sentido.

³¹ “Na descentralização administrativa, atribuem-se poderes ou funções de natureza administrativa, tendentes à satisfação quotidiana de necessidades colectivas. Na descentralização política, poderes ou funções de natureza política, relativas à definição do interesse público ou à tomada de decisões políticas (designadamente, de decisões legislativas).” (MIRANDA, 2002, p. 227)

caput do art. 1º). Com efeito, a legalidade explicita uma qualidade inerente ao Estado de Direito em si mesmo.³²

Contudo, a crise enfrentada pelo Estado Nacional e de Direito afeta, de igual jaez, o próprio direito dele constituído. Afinal de contas, o Estado legitimado pelo povo numa democracia é quem tem a prerrogativa de instituir o direito. Como o Estado Moderno não se distingue da ordem jurídica que o organiza (GOYARD-FABRE, 1999), eventuais crises acometidas pelo Estado acabam atingindo, também, esse mesmo direito que dele deriva. A recuperação da “autoridade” do Estado, empregada no sentido democrático de superação de suas crises, fortalece todas as instâncias a ele interligadas, inclusive a potência pública do direito por ele emanado.

Ao tratar sobre os princípios do Estado de Direito para a reconstrução do direito, Habermas avança na construção de uma teoria capaz de fomentar as discussões sobre o processo democrático. Fundamenta a idéia de que a legitimidade dos direitos não deve ser confundida com a legitimidade de uma ordem de dominação, assim como se diferem a legitimação de processos de normatização e a legitimação do exercício do poder político (HABERMAS, 1997). O autor parte do pressuposto de que o direito não deve derivar de uma visão singular, mas de uma interpretação sistemática, ou seja, a visão de um “sistema de direitos” (1997, p. 170), pressuposto em que os membros de uma comunidade jurídica contemporânea se apóiam quando pretendem buscar a legitimidade.

A legitimação depende de uma interligação conceitual entre o direito e o poder político, de maneira a canalizar esse poder político executivo, de organização e de sanção, pelas vias do direito. Tal poder, tamanha a sua indispensabilidade no processo de juridificação, deve ser reconhecido como força expressiva no Estado Democrático, instituído a partir das liberdades subjetivas de ações das pessoas privadas e das liberdades comunicativas dos cidadãos. Assim, os elementos que constituem o que se identifica como poder político resultam da idéia de consolidação das dimensões de direitos classificados como individuais, sociais, econômicos e políticos, conquistados pelas dimensões do Estado. O conjunto desses direitos fundamentais, em face da “teoria da indivisibilidade dos direitos

³² Müller estabelece uma distinção entre legalidade e legitimidade, conceitos fundamentais para a conformação de sua leitura de Estado Democrático de Direito. Assim, interpreta aquela não apenas como um incômodo exercício de um dever formal (a observância correta das formas e dos trâmites prescritos), tal como tradicionalmente é vista, mas como uma manifestação da materialidade do ordenamento constitucional. Já a legitimidade é tomada como um fator que ultrapassa a própria legalidade, pois a ação formalmente legal deve ser compatível com as regulamentações centrais do direito positivado na Constituição, sustentando-se a forma do Estado e seus objetivos, a garantia dos direitos fundamentais, o sistema de Estado de Direito, subsistindo o dever de uma comunicação aberta na esfera pública e a fundamentação plausível dos atos promovidos pelo Estado (MÜLLER, 1999)

humanos” (MAGALHÃES, 2002, p. 30-31), são complementados e reafirmados uns em relação aos outros, de maneira a produzir, como principal efeito no Estado Democrático de Direito, a legitimidade constitucional das ações participativas dos cidadãos no processo discursivo.

Habermas reconhece que esses preceitos são cernes da idéia do Estado de Direito, reforçando na interligação entre direito e poder político ulterior necessidade de legitimação, cuja participação do povo através de seu poder privado deve ser compreendida como o início do mecanismo de circulação do poder político, complementado pelas ações do Poder Público. Para que o poder político se manifeste legitimamente necessita da permanente rotatividade do poder. Este deve se iniciar pelas aspirações do povo, encontrar continuidade no Poder Legislativo, passar pelo crivo do Executivo e do Judiciário, num ciclo permanente, dentro de uma sociedade em que haja cidadãos livres e iguais, para que assim sejam cumpridos os princípios da democracia e do discurso³³.

A democracia participativa fornece substrato para a busca de um direito legítimo, respaldado no discurso entre os integrantes da comunidade jurídica. Com efeito, fomenta como complemento do modelo representativo a delegação e participação direta no poder através do discurso e da abertura de canais de comunicação entre os interessados da sociedade civil e do Poder Público. Essa sistemática contribui à instrumentação do poder do povo.³⁴

O exercício dos poderes institucionais do Estado, num projeto de aperfeiçoamento democrático, busca garantir uma abertura à ação comunicativa que, no sentido que buscamos empregar, significa participação, aceitação e fiscalização popular no processo, o que transcende a mera representação – razão de ser do que Habermas considera como intersubjetivismo. O poder político deve respeitar a existência pacífica entre o poder institucional do Estado que procede por delegação do próprio povo, e a soberania popular, cuja vontade da coletividade deve ser resguardada para que de fato e de direito, ocorra legitimidade do direito em termos de processo democrático.

³³ “O princípio do discurso submete a validade de qualquer tipo de norma de ação ao assentimento daqueles que, na qualidade de atingidos, tomam parte em “discursos racionais”. Na medida em que o princípio do discurso se aplica às normas de comportamento, que regulam interações simples num círculo ilimitado de destinatários, surgem questões que correspondem a um determinado tipo de discurso, ou seja, o da argumentação moral. Quando o princípio do discurso encontra aplicação em normas de ação que podem assumir a forma jurídica, entram em jogo questionamentos políticos de várias espécies. À lógica desses questionamentos correspondem diferentes tipos de discurso e formas de negociação.” (HABERMAS, 1997, p. 199)

³⁴ A soberania do povo, para Habermas, “[...] parte da imagem de uma sociedade descentrada, a qual constitui – ao lado da esfera pública política – uma arena para a percepção, a identificação e o tratamento de problemas de toda a sociedade [...] ela simplesmente passa a ser interpretada de modo intersubjetivista.” (1997, p. 24)

A criação e sustento do direito, bem como a execução e a gestão públicas efetivamente democráticas, dependem da instituição de um direito efetivamente legítimo, alicerçado no princípio da democracia, tendo por base a participação e a receptividade do povo, orientado a partir da ação comunicativa. Esse raciocínio reforça a proposta de democracia participativa como atalho de manifestação do poder político, propiciando, enfim, o atalho nas relações entre Estado e povo, em que um depende do outro no mecanismo de legitimação, não se compondo antagonismos. O Estado democrático precisa do povo para legitimar suas ações, à luz do direito, e o povo depende do Estado para regulamentá-lo através do direito e na execução de seu poder político face ao Poder Público. Assim deve caminhar a simbiose.

2.3 Porque a democracia representativa está em crise: os embates do Estado de direito brasileiro na efetividade da ordem jurídica

A distinção feita entre Estado e sociedade, o reconhecimento dos direitos individuais e a ascensão do poder representativo foram particularidades afirmadas no Estado liberal burguês. Desde então, ideologias políticas insistem que o mandato representativo importa que o representante tenha autonomia em detrimento das determinações de seus representados, pautado em sua discricionariedade. O argumento é que não se trata de uma típica relação contratual, com bilateralidade de obrigações, as quais garantam prerrogativas para se freiar a autonomia político-decisória.³⁵ Por isso, o pleito da representação é relativamente livre, pois o representante, no exercício de sua autonomia política, atua como porta-voz captador das vontades de seu eleitorado, não se obrigando a acatar todas as deliberações exigidas pelo povo representado (mas deve atuar em nome dele). Não obstante, tem um dever muito mais político/moral do que meramente jurídico em justificar a gestão de seu mandato em relação às anteriores propostas de campanha.

O raciocínio representativo impõe que o mandato possua abrangência geral, pois o eleito não representa apenas a circunscrição eleitoral que o elegeu, mas todos os que domiciliam no território correspondente à sua esfera de competência eleitoral. Via de regra, o mandato também é irrevogável, resguardado ao eleito o tempo previsto e determinado para sua duração, salvo no caso de perda em decorrência de ilícito penal e administrativo (CR/88,

³⁵ Graças à força fluidora do poder discricionário, em regra, não passível de apreciação judicial, de acordo com a doutrina administrativa brasileira, é livre a gestão do mandato político.

arts. 55 e 56), desembocando em sua revogação, na suspensão dos direitos políticos ou na incidência de improbidade administrativa.

A fórmula que o Estado de Direito conduziu a representação política enuncia uma série de problemas que desaceleram os resultados desse processo democrático, o qual passa a ser insuficiente face às demandas da soberania popular. A representação política e o direito de escolha produziram uma imensa elasticidade na autonomia da vontade do corpo de representantes que agora pode distanciá-los das aspirações de seus representados na gestão política, caso esse distanciamento seja apenas político e não culmine em nenhuma infração em que caibam intervenções através de instrumentos jurídicos (como a Ação Popular).

No sistema eleitoral brasileiro, a abertura aos representantes – eleitos pelo princípio da maioria – não tem garantido sequer o respeito à fidelidade partidária e ao cumprimento da pertinência temática pré-pactuada entre o político e o partido durante as campanhas eleitorais. No âmbito jurídico, isso afasta a obrigatoriedade na vinculação de propostas de campanha em relação à execução da gestão pública dentro do mandato, sujeitando-se apenas à consciência moral e ética de quem as possui. Para ilustrar, temos o exemplo do PSDB, sigla do conhecido Partido da Social Democracia Brasileira. No decorrer de duas gestões presidenciais, demonstrou que a execução de sua política, durante a era FHC (em seus oito anos de poder), desvinculou de seu plano de governo não apenas suas bases estatutárias, como o próprio sentido da sigla partidária. Suas ações foram demarcadas por afeições e táticas políticas neoliberais, como o processo de privatização das estatais e as discussões sobre a flexibilização de normas trabalhistas, o que parece estranho quando pensamos em democracia social. Outrossim, também se deve questionar que espécies de programas em prol da implantação de práticas socialistas, ou mesmo comunistas, os congressistas partidários da tradicional esquerda brasileira têm efetivamente elaborado, a exemplo do PC do B, PDT e os dissidentes do PT, agora compondo em grande parte o PSOL.

A representação é montada sobre o mito da identidade firmada entre o povo e o representante popular. O mito, no entanto, é uma estória construída no sentido de se edificar o convencimento em torno de uma situação não necessariamente impregnada de verdade socialmente construída (GINSBURG, 2001).

O sistema representativo é fruto da representação de poder concedido pelo povo ao Estado, que, correntemente, não repercute em exata correspondência entre os seus envolvidos, expondo-se ao risco de um grande mito. A construção dos mitos facilita o controle do poder político ao passo que demonstra a capacidade de provocar o distanciamento entre as partes

(representante/representados) e de produzir a ideologia da imbatibilidade do poder constituído, controlando as tensões sociais ao redor de si mesmo.

Quanto mais centralizado o poder, mais revestido de mitos ele se faz. E foi assim que sempre funcionou a representação política no Estado de Direito, ao criar o mito da representação da vontade de todos, e não apenas de uma vontade geral. Por isso, a democracia participativa no Estado de Direito democrático pressupõe poder político descentralizado. Quanto mais próximo esse estiver do povo, maiores as chances dele ser desmistificado, graças ao processo de *estranhamento*³⁶ capaz de permitir a desconstrução de uma “realidade” falaciosa, cerceadora do potencial crítico de seus componentes – os cidadãos.

Ao mesmo tempo em que se concentra em abranger a maioria, a representação não consegue atingir interesses setoriais de minorias políticas que, se fossem levados a cabo das discussões pelo voto nos moldes do princípio da maioria, jamais poderiam ver suas demandas atendidas. A falta ou má representação das minorias será sempre traduzida na postergação de seus direitos fundamentais. Quando o representante decide não quer dizer que seu grande número de representados, ainda que majoritariamente, decidam no mesmo sentido.

O sistema vigente de representação se difere dos procedimentos de delegação de poder atribuídos a institutos decorrentes do modelo de democracia participativa. Em tese, a delegação propriamente dita oferece um diferencial em relação ao próprio sistema representativo. A representação política é uma forma de legitimação democrática de poder de escolha e de voz em nome da maioria. Seus esforços são a favor de interesses mais gerais, o que a torna insuficiente à efetivação dos direitos fundamentais das minorias sociais no Estado Democrático de Direito. Ao revés, a delegação política vincula o “mandato” do delegado em cumprir com as deliberações preliminarmente atribuídas a ele em face das reivindicações de seu grupo, em favor de interesses mais pontuais. Esse mecanismo facilita atingir a vontade das minorias, uma vez que opera descentralizado através de grupos setoriais, ou seja, interesses sociais fragmentados por grupos organizados de minorias políticas que compõem as estratificações da sociedade civil (p.ex., associações de moradores de bairros, de deficientes físicos, de mulheres, dentre outros).

³⁶ A expressão *estranhamento* aqui se emprega no sentido de processo de transformação das percepções da realidade que passa a ser despida das representações que a tornam surreais ante a capacidade crítica dos indivíduos de contra argumentá-la. Carlo Ginsburg, ao citar o pensamento do imperador romano Marco Aurélio, reforçou a percepção de *estranhamento* como uma forma de cancelamento da representação operada como um passo necessário para alcançar uma percepção exata das coisas, e, portanto, atingir a virtude. “Parece-me que o *estranhamento* é um antídoto eficaz contra um risco a que todos nós estamos expostos: o de banalizar a realidade (inclusive nós mesmos)”. (GINSBURG, 2001, p. 41)

O informalismo acometido pelo procedimento de delegação, quando comparado à rigidez do formalismo positivado do sistema democrático representativo³⁷, favorece a transposição ou substituição de terceiro que se desvirtua da prerrogativa-dever de ressoar o eco deliberado no processo político de prioridades do grupo ou entidade civil a que se vincula. Não há nenhum processo rígido à sua destituição de poder, o que acaba tornando mais sólida a atuação do delegado, que, por conta disso, deve demonstrar maior comprometimento perante a sua respectiva função delegada, caso intente nela permanecer. Isso reforça, novamente, sua necessidade de vinculação ao mandato.

Entretanto, pela regra da maioria, quantitativamente a legitimação na representação será proporcionalmente maior do que a legitimação observada na delegação de poder verificada em instrumentos de democracia participativa. A forma de participação que dependa de eleição rígida para se legitimar se realiza na democracia representativa. Já a democracia participativa se satisfaz apenas por simples eleições dos grupos setoriais ou indicações por critérios definidos pela própria sociedade civil, pactuando-se a delegação de poder de parcelas específicas do povo aos seus delegados, como acontece nos conselhos gestores. Numericamente, o sistema de representação é mais significativo do que formas democráticas de participação mais diretas e descentralizadas, cuja legitimação se dá por meio de uma minoria politicamente interessada. Essa é a grande crítica proferida à democracia participativa.

Por óbvio que o sistema eleitoral da maioria de votos e a representação não atingem todo o âmago intencionado pelo princípio constitucional democrático (art. 1º, Parágrafo único, da CR/88), o que afasta que a legitimação democrática seja apenas neles exaurida. Se fosse assim, a opção de Dworkin (2005) pelo prevalectimento da democracia representativa, desmerecendo como legítimas outras formas de inclusão das vontades das minorias que não optem pelo princípio da maioria (o que para ele não seria numericamente legítimo) poderia ser facilmente digerida. Entretanto, o jurista norte-americano frisa que em face de questões sensíveis à escolha, como decisões simples dentro da gestão pública, como a opção pela construção de um estádio ou de uma estrada nova, atende-se melhor às necessidades e aos anseios da totalidade da população através do processo de decisão da maioria. Segundo ele, o

³⁷ Não se pode olvidar que as regras que estabelecem os procedimentos adotados pela democracia representativa são elencadas por regime jurídico próprio, qual seja, as normas sistematizadoras do Direito Eleitoral que culminaram no Código Eleitoral Brasileiro. No tocante ao regramento de mecanismos de democracia participativa, como os conselhos gestores e o orçamento participativo, há uma flexibilização quanto ao procedimento desses institutos. Considerando-se que não há norma de âmbito nacional que disponha sobre o seu funcionamento, fica tal prerrogativa a cargo da regulamentação específica do poder local, ou do respectivo órgão ou ente político que os instituírem.

sistema de representação, nesse caso, é mais conveniente do que o processo em que somente uma parte pequena e talvez não-representativa da comunidade participe. Para nós, a segunda opção significa reconhecer a validade do sistema de participação das minorias, no intuito de incluí-las, desconsiderando o fator numérico.

A democracia participativa, então, envolve um outro momento relativo à determinação da soberania popular em face do Estado. Ela se reveste da participação direta (ou semidireta, na expressão mais precisa do termo) e mais pessoal da cidadania, pressupondo a colaboração ativa no tocante à constituição dos atos governamentais. Afinal, a soberania popular deve ser trabalhada como participação política, na perspectiva de reconhecimento dos direitos fundamentais, onde os modelos democráticos servem como processos que devem funcionar nesse sentido.

O modelo constitucional adotado em nosso atual Estado de Direito, apesar de incorporar princípios de justiça social (com destaque aos arts. 1º, inc. IV, 3º, inc. III e 170, *caput*), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III) e o pluralismo em diversos âmbitos (dentre eles, os arts. 1º, inc. V, e 3º, inc. IV), além de um vasto rol de direitos sociais (arts. 6º e 7º), não diz respeito à assimilação de uma democracia socialista. Até porque não é silente ao assumir tendências políticas do capitalismo liberal ao prescrever sobre a ordem econômica (art. 170 e incs.). Mas abre caminho a novas soluções democráticas quando investe na legitimação de expressões concretas da soberania popular, como os partidos políticos (art. 17) e na liberdade à formação de associações (art. 5º, inc. XVII), ONG's e entidades sociais que possam funcionar como atores democráticos da sociedade civil organizada. A Constituição de 88 é aberta à possibilidade de correspondência entre os processos político e decisório na formação dos atos de governo, a partir do diálogo entre a sociedade civil e a esfera pública estatal, a qual gradativamente vem sendo reformulada.

Centrada no modelo representativo e no princípio da maioria, a economia política norte-americana é contumaz ao evocar o paralelo entre as forças atuantes no mercado corporativo e a sistemática do Estado no esforço de se promover um balanço crítico da eficácia contida nas esferas pública e privada. Lá o princípio da maioria não nega que deriva de uma percepção altamente econômica do “mercado de poder político”, tal como assimila suas raízes liberais. Donald A. Wittman (1999) aponta a existência de mitos criados em torno desse princípio. Segundo ele, são argumentos que fomentam visões pessimistas sobre a democracia, que, no entanto, não se baseiam na irracionalidade dos eleitores, no desinteresse dos políticos, ou mesmo na busca de compensações monetárias por interesses especiais.

Baseiam-se no fracasso intrínseco verificado no mecanismo de agregação do próprio regime da maioria.³⁸

Chueca Rodriguez (1993) nos incita que em torno da regra da maioria se encontra o reconhecimento da representação política de uma pressuposta “sociedade ideal” firmada em princípios liberais de igualdade e de liberdade, de igual modo em que proporciona um mínimo de consentimento legítimo através das decisões auferidas pelo voto.³⁹ Esse pensamento no Brasil, diante da alarmante desigualdade social, é insuficiente para o atendimento das demandas singulares que se fragmentam em meio ao emaranhado de atores subsistentes em nossa tão desnivelada sociedade, cujo abismo entre pobres e ricos tem tolhido inclusive a antiga classe média.⁴⁰

Autores como Wittman, ao buscarem justificar a desmistificação do fracasso da democracia representativa no Ocidente, ressaltam que as instituições políticas, ao contrário das críticas, são mais eficientes que as próprias instituições privadas. Aquelas lidam com um “mercado” amplo de cidadãos muito mais abrangente que o segmento fragmentado perseguido pelo mundo corporativo. Além disso, outro fator favorável em relação às instituições políticas é que delas, ainda que haja insatisfação por parte do mercado de cidadãos, a vida organizada em sociedade, tendo o Estado como gestor e organizador da estrutura a qual nos submetemos, não permite que delas se possa abrir mão. Wittman analisa

³⁸ “(1) O princípio da maioria está preocupado com o número de votos, não com a intensidade; (2) as trajetórias do princípio da maioria podem levar a qualquer lugar, dentro de um conjunto razoável de alternativas; (3) o princípio da maioria enfatiza os benefícios para a geração atual, à custa das gerações futuras.” (WITTMAN, 1999, p. 245)

³⁹ “La regla de mayoría se configura como representación aproximada de una totalidad social ideal. Precisamente su carácter aproximado, inexacto, alumbra su estructura esencial como fuente de compromiso, como reductora de un problema de otro modo insoluble. La regla de mayoría proporciona así el mínimo de consentimiento legítimo para presentar la totalidad social como sujeto que a su vez supone el máximo grado de limitación del consentimiento individual que un ciudadano puede aceptar sin mengua de status.” (RODRIGUEZ, 1993, p. 59)

⁴⁰ Segundo informou a Revista ISTOÉ, edição de março de 2006, a partir de dados obtidos pelo IBGE e pelo Instituto de Economia da USP, nas duas últimas décadas, famílias brasileiras pertencentes à classe média perderam poder de compra, acesso ao consumo e viraram novos pobres. Sete milhões de pessoas que ocupavam essa faixa social perderam seus empregos e não conseguiram recuperá-los. Conseqüentemente, tiveram o padrão de vida rebaixado e saíram forçadamente da classe B, como eram tipificados, passando a se integrar na classe C. “Com a perda de sete milhões de integrantes, a camada média da sociedade está reduzida, hoje, a uma faixa da qual fazem parte 57,8 milhões dos 180 milhões de brasileiros. A renda per capita desse segmento social, em valores de novembro de 2005, varia de 1,7 salário mínimo per capita até 19,4 mínimos. Em todos os seus escalões, a classe média diminui de tamanho. A “média baixa” passou de 44,5% em 1980 para 54,1% em 2000. A “média média” caiu de 32,2% para 23,1%. A média alta foi a que menos sofreu, variando de 23,2% para 22,8%. Porém, mesmo quem manteve o status social está sofrendo outros tipos de perdas. Recursos antes usados para a compra de bens ou recreação e cultura passaram, nos últimos tempos, de acordo com o estudo, a ser gastos no pagamento de itens básicos do dia-a-dia.” (NASCIMENTO, 2006, p. 81)

que “mercados” como o Congresso, as burocracias e os grupos de pressão contribuem para resultados políticos eficientes. Pela “lei da livre concorrência” eles dependem do marketing político para propagar suas ações e angariar seu eleitorado, devendo se precaver do impasse entre impacto político e as decisões dos capitalistas.⁴¹

Segundo a perspectiva em análise, na democracia a competição é melhor dirigida, pois é pautada em ideais de liberdade (como de expressão e de consciência) e de igualdade. Os custos de transação são mais baixos quando comparados a outros regimes políticos centrados na figura rígida do Estado, assim como se deu em nossa Ditadura militar. De maneira oposta, em regimes totalitários a promoção da imagem de um Estado forte é muita mais dispendiosa. Isso ocorre em virtude da propaganda arrebatadora de fiéis em prol de uma ideologia de Estado controlador, capaz de dirimir sobre os problemas de seus consortes, por meio de demonstrações paternalistas para o seu sustento, exemplos verificados na Rússia de Stalin e na Alemanha de Hitler.

Como medir um mesmo nível democrático de poder político no sistema representativo? Não se alegando existir a divisão uniforme de poder político entre todos os membros de uma sociedade democrática, Dworkin (2005) e Wittman (1999) admitem que num modelo puro de votação, cada eleitor tem peso igual nas determinações políticas (igualdade de impacto). Contudo, conquanto se admita a junção de outros fatores além do próprio voto, como a igualdade de influência, que deriva de características inatas do indivíduo, tais como o carisma e o poder de articulação, o poder político não consegue pragmaticamente ser igual, o que fragiliza a democracia representativa.

Um ponto crítico da representação política acentuado no caso brasileiro refere-se à falta de controle sobre a mídia eletrônica, sobre os institutos de pesquisa ou sobre o poder econômico que patrocina o marketing das campanhas eleitorais. A televisão – diga-se de passagem, as telenovelas e os noticiários do “horário nobre” – é um entretenimento que invade os lares da grande massa brasileira, formando opinião por “nós mesmos” ao ponto de parecer se constituir como um “Quarto Poder”. Chega ao extremo de estabelecer e modificar padrões de conduta e de criar novos hábitos.

O acesso de um grande contingencial de público à televisão, num país com tão pouca formação cultural e déficits na educação, produz influência pejorativa capaz de alienar e

⁴¹ “Os políticos que buscam se reeleger devem antecipar o impacto de suas políticas sobre as decisões dos capitalistas, pois tais decisões afetam o emprego, a inflação e a renda pessoal dos eleitores. Se o capital for internacionalmente móvel, a habilidade dos governos em manipular a estrutura econômica é ainda mais restrita.” (WITTMAN, 1999, p. 282)

manipular resultados nas eleições.⁴² Os altos índices de analfabetismo funcional favorecem as estimativas, conforme indica o quadro comparativo a seguir:

TAXA DE ANALFABETISMO			
(na população com 15 anos ou mais)			
Brasil	China	México	Rússia
13%	9%	8%	0,5%
O melhor do mundo: Canadá*, com 0% de analfabetos.			
MÉDIA DE ANOS DE ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO			
Brasil	China	México	Rússia
5 anos	6 anos	7 anos	10 anos
O melhor do mundo: Estados Unidos, com 12 anos de escolaridade.			
PARTICIPAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA ESPECIALIZADA NA FORÇA DE TRABALHO			
(técnicos e profissionais com curso superior)			
Brasil	China	México	Rússia
5 anos	6 anos	7 anos	10 anos
O melhor do mundo: Estados Unidos, com 12 anos de escolaridade.			
REPETÊNCIA NO ENSINO FUNDAMENTAL			
Brasil	China	México	Rússia
21%	0,3%	5%	0,8%
O melhor do mundo: Coreia, com 0,2% de repetência.			

Tabela 1: Quadro comparativo sobre a educação
Fontes: Banco Mundial, Unesco e OCDE – relatório/2006

* O Canadá é uma das referências, mas vários outros países desenvolvidos erradicaram o analfabetismo.

⁴² “É justamente nos Estados onde os índices de desenvolvimento humano são os mais baixos, onde as taxas de analfabetismo são as mais altas, onde o monopólio da mídia eletrônica é o mais estrito, que as instituições políticas da representação stricto sensu funcionam mal.” (PINHEIRO, 1995, p. 13)

A análise dos dados revela que o Brasil apresenta os piores indicadores na área de educação quando comparado a outros países emergentes que figuram como seus competidores internacionais, afetando, inclusive, a colocação do brasileiro no mercado de trabalho. Essas restrições educacionais da população favorecem o ambiente de dominação da mídia. É necessária a implantação de órgãos rígidos de monitoramento da mídia para se evitar que aqueles que dela se beneficiam não se apropriem dos cargos políticos como coisa privada. Afinal, outro problema de tal forma democrática é o baixo índice de renovação dos representantes no Congresso, resumidos em quem aposta na “imagem” e na “propaganda” difundidos em outdoors e em canais televisivos ou radiodifusores. Assim a democracia se estabelece de acordo com o poderio econômico de quem nos representa, culminando nos riscos de “abuso da máquina pública” na campanha eleitoral, introduzido pela Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, que autorizou a reeleição dos Chefes do Executivo (modificação do § 5º do art. 14).⁴³

Por tantas razões a representação está longe de ser a única forma de expressão política. Na busca pela vontade da maioria, o modelo representativo, isolado, é incapaz de atender a um conjunto de interesses públicos que irão constituir o bem comum, que necessariamente deve abarcar todas as estratificações sociais de um povo. Por isso, sozinho não pode efetivar o conteúdo mínimo dos direitos fundamentais em virtude desses embates que enfrenta e por não conseguir atingir eficazmente os interesses das minorias – o que passa a ser objeto da democracia participativa. A junção de ambos os modelos democráticos é tão importante para nossa gestão pública, pois conciliam “coexistência e complementaridade” (SANTOS, 2002, p. 75), implicando em alternativa à manifestação da soberania popular no Estado Democrático de Direito.

⁴³ Na leitura feita por Müller, a admissão constitucional da reeleição brasileira significa retrocessos na proposta democrática da Constituição de 88, cuja finalidade inicial tinha sido o impedimento de uma concretagem inexpugnável do Poder Executivo, no intuito de se evitar uma possível recaída do Brasil em estados pré-democráticos. Segundo ele, a reeleição faz romper com o princípio da igualdade (de chances) entre os candidatos e gera riscos de desvirtuamento ou abuso da máquina pública para fins de investimentos em campanha eleitoral. “Cumulativamente, temos – como ameaça à democracia – o “abuso da máquina pública” na campanha eleitoral – práticas do patronato, da propaganda que distorce as chances e da compra de votos com recursos do tesouro público.” (MÜLLER, 1999, p. 24)

2.4 Conteúdo mínimo dos direitos fundamentais: as bases formuladas pela Constituição Republicana de 1988

A Constituição Cidadã conforme intitulada por Ulysses Guimarães, então Presidente da Constituinte ao tempo de sua promulgação em 1988, recepciona características próximas do modelo europeu, no que tange à garantia de um considerável catálogo de direitos resguardados por institutos processuais visando a sua proteção. Também do modelo norte-americano, principalmente no que impinge ao controle de constitucionalidade e ao papel desempenhado pelo STF, analogicamente copilado da Suprema Corte Norte-Americana.⁴⁴ O texto constitucional incorpora para si um completo e extenso sistema de direitos, inspirado no constitucionalismo europeu, precavendo-se quanto aos instrumentos processuais criados para a garantia de sua efetividade – como a inserção de novos remédios constitucionais, a exemplo do mandado de injunção. Torna-se, ao mesmo tempo, discípulo do modelo norte-americano ao atribuir ao STF o papel de guardião da Constituição e definir o caráter político de suas ações (CITTADINO, 2004).

Pelas lições de Hesse (1991), o problema de Constituições extensas em conteúdo como a nossa é que se expõem, mais facilmente, ao descrédito de seu texto, na medida em que a falta de efetividade, sobretudo dos direitos sociais, fica mais latente em virtude de questões como a própria insuficiência do Estado no tocante à sustentabilidade dos mesmos.⁴⁵ Submeter-se a essa exposição é um risco permanente que as Constituições programáticas avocam para si, apesar de insistirem em sua “força normativa”⁴⁶ que deve servir como encorajamento aos indivíduos/cidadãos na luta pelos seus direitos.

⁴⁴ Gisele Cittadino, em nota sobre a incorporação de modelos constitucionais estrangeiros pelo constituinte brasileiro ressalta: “Em entrevista concedida ao professor Adriano Pilatti, em 22/05/87, Plínio de Arruda Sampaio afirma: “eu acho que nós encontramos uma solução feliz, como sempre brasileira, porque no Brasil nós temos a convivência de dois sistemas jurídicos: no direito constitucional, a nossa tradição é copiada dos Estados Unidos; na lei federal, da Europa”. Esta fórmula é híbrida porque este é um país híbrido”” (2004, p. 61).

⁴⁵ A ineficácia das ações do Estado e a ineficiência da aplicabilidade de preceitos constitucionais no que tange ao sustento dos direitos sociais têm sido alvo de constantes críticas nos manuais trabalhistas, tal como passamos a ilustrar: “A legislação brasileira evoluiu de conformidade com a filosofia aconselhada pela Igreja, culminando com a Constituição de 1988, ao garantir aos trabalhadores: educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção contra acidentes etc. Não obstante, sabemos que educação, saúde, lazer e segurança são negados à maioria dos operários brasileiros e a alguns é dado tratamento desumano, como os bóias-frias e plantadores de cana. É a dissensão entre a lei e a realidade que parece aprofundar-se na medida de nossas conquistas. Se o próprio Estado, obrigado a exigir o cumprimento da lei, recusa-se a cumpri-la, como proceder?” (MORAES FILHO, 2003, p. 519)

⁴⁶ Força normativa é a expressão cunhada por Konrad Hesse como uma das forças cuja atuação resulta a realidade do Estado, revelando uma vontade normativa ou vontade de Constituição capaz de se converter em força ativa que influi e determina a realidade política e social. “Essa força impõe-se de forma tanto mais efetiva

Quando a Constituição institui extensivo rol de direitos fundamentais sem meios para efetivá-los ela se arrisca ao pessimismo denunciado por Lassalle de se constituir mera “folha de papel” (1985, p. 19) onde são transcritos os fatores reais de poder (instituições jurídicas).⁴⁷ A precariedade de um elenco de direitos desestabiliza o funcionamento das instituições que ostentam a imagem de Estado soberano e internamente autônomo e dos direitos em si mesmos (PINHEIRO, 1995).

A discussão, então, ao se apoiar nessa força normativa que a Constituição jurídica possui, inclusive para se valer como impulso direcionador dos destinatários do direito, deve caminhar rumo à verificação de qual será o conteúdo mínimo dos direitos fundamentais – condição mínima para o exercício da soberania popular.

O Brasil é um país cuja disparidade social aponta contradição entre dois universos que convivem paralelamente: a fartura e a miséria.⁴⁸ As vantagens climáticas e a extensão territorial são indicadores de seu potencial produtivo, favorecendo o cultivo da agricultura (de produtos de primeira necessidade em geral) suficiente para suprir as necessidades alimentares de todo o seu povo. Não obstante, milhares de brasileiros sobrevivem em meio a um genocídio silencioso por causa da extrema pobreza de grande parcela da população mais vulnerável à fome. Nesse percalço social, identificamos em nossos sertões nordestinos muito mais do que Guimarães Rosa deparou nos sertões veredas. Naquela época, o escritor também não teve a oportunidade de escrever sobre a realidade de nossas imensas favelas, onde nem mesmo o mínimo de segurança e proteção do Estado são garantidos.

A erradicação da fome é um dos grandes fantasmas que o governo tem que enfrentar para que possamos falar precariamente num mínimo existencial para esses cidadãos, que ainda assim, são indispensáveis na composição do discurso. Algumas tentativas despiciendas

quanto mais ampla for a convicção sobre a inviolabilidade da Constituição, quanto mais forte mostrar-se essa convicção entre os principais responsáveis pela vida constitucional.” (1991, p. 24).

⁴⁷ Os fatores reais de poder destacam-se como o conjunto de forças que atuam politicamente, com base na lei (na Constituição), no intuito de conservar as instituições jurídicas vigentes. Lassalle afirma que são esses fatores que regem uma determinada sociedade. “Os fatores reais de poder que atuam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são.” (1985, p. 11)

⁴⁸ Estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), realizado no ano de 2003, revelou que 50 milhões de brasileiros eram miseráveis, vivendo com menos de R\$ 80,00 por mês (o equivalente a 29,26% da população brasileira nesse mesmo ano). A pesquisa ainda mostrou que se cada brasileiro cedesse R\$ 14,00 mensais para um indigente, a fome no Brasil poderia ser totalmente erradicada. (Pesquisa feita com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnads) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – disponível em <<http://www.fgv.org.br>> Acesso em: 05 ago.2006).

têm sido tomadas pelo governo federal. O Programa *Fome Zero*⁴⁹ foi criado pelo governo petista como estratégia para assegurar o direito fundamental à “alimentação adequada”, priorizando as pessoas com dificuldade de “acesso” aos alimentos. Dos investimentos em programas ou ações do próprio *Fome Zero* foi liquidada de 2003 a 2005 a cifra ascendente de cerca de R\$ 27.657.269.858,00⁵⁰, o que por hora não bastou para sanar o caos da miséria da população. Esta não se resume apenas na erradicação da fome, mas na contemplação mínima do conjunto dos direitos humanos.

Diante da precariedade da situação, políticas paliativas como essas ainda são insuficientes para a resolução do problema. De longe não atingem a meta constitucional de garantia de qualidade de vida (art. 225, *caput*) que requer a efetivação mínima do conjunto de direitos fundamentais, onde também se destacam a moradia, a saúde e a educação. As críticas proferidas por Lassalle seriam melhor combatidas se os direitos fundamentais cristalizados no bojo da Constituição de 88 atingissem a eficácia de garantir o mínimo existencial⁵¹ ao sustento da dignidade humana⁵² e das bases reais de cidadania. Entretanto, apesar do

⁴⁹ De acordo com as informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os recursos investidos no Fome Zero cresceram de R\$ 6,2 bilhões no primeiro ano do governo Lula para R\$ 9,2 bilhões em 2004. Foram fixados em mais de R\$ 12 bilhões em 2005. De 2003 para 2004, o total do orçamento gasto cresceu 48%. Comparada a execução de 2003 à de 2005, a evolução chega a 98%, não apenas em consequência do aumento das dotações de programas e ações desenvolvidos no primeiro ano de governo, como também por causa da criação e execução de outros programas e ações. (BRASIL, 2005)

⁵⁰ Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2006 e SIGPLAN.

⁵¹ Luís Roberto Barroso, seguidor da linha alexyana, é um dos defensores da ponderação de valores no Brasil, interpretada por ele como mecanismo de convivência de normas tutelares de valores ou bens jurídicos contrapostos, ou seja, tal ponderação consiste na técnica pela qual se busca estabelecer o peso relativo de cada um dos princípios contrapostos. A ênfase, entretanto, é concedida ao princípio da dignidade da pessoa humana, conceito que passa a ser atrelado à noção do que seja o chamado mínimo existencial. O autor reconhece o mínimo existencial como aquilo que compõe o núcleo material elementar da dignidade da pessoa humana, consistindo, portanto, num conjunto de bens e utilidades básicas à subsistência física e indispensável ao usufruto da própria liberdade. Abaixo do nível estabelecido por este mínimo existencial, ainda que sobreviva o indivíduo, não se pode falar em dignidade humana. “O elenco de prestações que compõem o mínimo existencial comporta variação conforme a visão subjetiva de quem o elabore, mas parece haver razoável consenso de que inclui: renda mínima, saúde básica e educação fundamental. Há, ainda, um elemento instrumental, que é o acesso à justiça, indispensável para a exigibilidade e efetivação dos direitos.” (BARROSO, 2003, p. 39)

⁵² “O princípio da dignidade da pessoa humana identifica um espaço de integridade moral a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. (...) A dignidade relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito como com as condições materiais de subsistência. (...) Dignidade da pessoa humana expressa um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio da humanidade.” (BARROSO, 2003, p. 38). Percebe-se, neste sentido, que enquanto houver fatores como a intolerância, a discriminação, a violência e a exclusão social subsistirão, em tal concepção, a indignidade humana real contrapondo às máximas de tal princípio abstrato. Partilhando dessa idéia, Ana Paula de Barcellos também defende uma “superior fundamentabilidade” da dignidade humana, destacada como elemento central do sistema jurídico ao mencionar que “a própria Constituição decidiu posicionar a dignidade humana e os direitos fundamentais como centro do sistema por ela criado.” (2003, p. 109)

pessimismo sócio-político que o autor deposita na Constituição jurídica, as discrepâncias observadas entre o real e o ideal demonstram certo nível de sustento em sua argumentação. A releitura de Lassalle encontra guarida ainda em nossos dias, considerando a descrença política, jurídica e social que as minorias dos excluídos – ou maiorias, em termos de proporção demográfica - se encontram, quanto maiores forem seus níveis de marginalização em face do sistema vigente.

Mas até que ponto a crença na Constituição como simples folha de papel não provocaria o fenômeno de estagnação social, engessando, de tal sorte, a possibilidade de mudanças em favor da concretização do processo democrático, e, conseqüentemente, da efetivação do conjunto dos direitos fundamentais?

Afinal, para impactar a realidade não basta apenas reconhecer o seu diagnóstico ou o panorama de meras construções políticas (atribuição conformadora da Sociologia e da Ciência Política). É mister injetar a propositura de mecanismos que desafiem, através de forças coercitivas, rumo a novas transformações. Para isso resta contar com a lei, no contexto de Estado de Direito, não como uma consumação em si mesma (retroagindo a propostas positivistas), mas como um ponto de partida disciplinador da ordem social. Logo, são fundamentais interpretações que caminhem em direção aos fatos e às necessidades humanas básicas, à medida do possível e do que o próprio Estado Democrático consiga assumir, sem retroceder a outra realidade, como a sugerida pelo Estado de Bem-Estar Social, sequer superado/vivido pelo Brasil (MAGALHÃES, 2000). A Constituição deve caminhar, portanto, como mola-mestra dessa sistemática.

No entanto, Hesse destaca que a Constituição deve se esquivar da aproximação de um modelo estrutural unilateral, valendo-se sempre da dicotomia do direito – a cada direito um dever – para a manutenção de sua força normativa⁵³, em virtude do constante processo de modificações sociais e políticas sofridas pelo mundo, principalmente agora em que vivemos em sociedades globalizadas. Diante da configuração de direitos fundamentais, há de se falar, em igual jaez, da existência de deveres de cunho fundamental, no esforço de se patrocinar a efetividade desses mesmos direitos. A ação e reação, assim como se procede nas relações da natureza, instigam a realização e o dinamismo dos direitos fundamentais.

⁵³ “Se pretende preservar a força normativa dos seus princípios fundamentais, deve ela incorporar, mediante meticulosa ponderação, parte da estrutura contrária. Direitos fundamentais não podem existir sem deveres, a divisão de poderes há de pressupor a possibilidade de concentração de poder, o federalismo não pode subsistir sem uma certa dose de unitarismo. Se a Constituição tentasse concretizar um desses princípios de forma absolutamente pura, ter-se-ia de constatar, inevitavelmente [...] que ela ultrapassou os limites de sua força normativa.” (HESSE, 1991, p. 21)

Pensando assim, o cumprimento de deveres fundamentais de uns implica na provocação da cidadania coletiva, compreendendo compromissos de uns em relação aos outros dentro do sistema jurídico. Esse procedimento não é estranho ao ordenamento jurídico brasileiro quando se vislumbra, por exemplo, a política urbana nacional, agora regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). A nova legislação ratifica a necessidade do direito de propriedade atender a uma função social como um dever que busca a sustentabilidade.

Habërle (2003) em seu escrito “La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales”, incita a existência da função social dos direitos fundamentais incorporando novas idéias, vivências e expectativas dos diferentes atores em face das diferentes instituições de seu sistema jurídico, conquanto todos eles façam parte de sua cultura política. Tais reações denotam os esforços contra a política de se alimentar preceitos constitucionais interpretados como estritamente liberais e absolutos em relação àqueles cuja igualdade de recursos permite o desfrute da eficácia desses direitos mediante as oportunidades que lhes são resguardadas. No discurso de aplicação da norma em busca de interpretações e decisões que aproximem o fato da norma em si, talvez o novo pensamento apresentado possa ser o caminho das águas capaz de desaguar a favor da efetividade dos direitos, pois “... no hay ningún derecho detrás Del cual no exista, a través del interes que lo satisface, una función social.”(HABÈRLE, 2003, p.11).

Pensando na efetivação desse código binário fundamental e na permissibilidade de relativização de poderes, princípios e direitos fundamentais e seus respectivos deveres, passamos a refletir a possibilidade de que o mínimo garantido é mais sustentável que o idealismo do máximo não alcançado no âmbito constitucional. O problema também está na maneira como determinar o mínimo de direitos fundamentais que careçam ser indispensavelmente validados e garantidos pela Constituição para que essa resguarde e maximize sua força normativa sem retroceder em conquistas logradas a ferro e fogo ao longo da história da humanidade. Por outro lado, analisando o caso brasileiro, a tendência pela universalização de direitos fundamentais através de modelos constitucionais importados, com realidades muito diferentes e acima das limitações aqui enfrentadas é um outro descompasso que agrava a problemática.

Formal e quantitativamente, a exclusão de “direitos excedentes” ou remanescentes provocaria uma espécie de eleição de pesos de direitos fundamentais. Os “mais importantes” prevaleceriam enquanto os pormenores seriam descartados para se enxugar a Constituição. E como determinar o nível de “fundamentabilidade” dos direitos fundamentais?

A revisão constitucional, ou melhor, a instituição de novo texto constitucional adaptável à realidade de países de Terceiro Mundo e em desenvolvimento como o Brasil, poderia incitar uma crise de divergências ideológicas ao se abrir o debate acerca da proposta de identificação de direitos fundamentais mínimos. Certamente, considerando as discussões que são constantemente evocadas sobre os direitos trabalhistas em face da possibilidade de sua flexibilização em nossos Tribunais do Trabalho, os direitos sociais, nessa proposta, incorreriam nos primeiros a serem afetados. Esses direitos consistem no “calcanhar de Aquiles” das questões referentes à eficácia de direitos constitucionais de nosso Estado Democrático de Direito. Entretanto, isso não traduz que a democracia seja reconhecida como um sistema assistencial, pois, afinal, não é essa a proposta do modelo de Estado em vigor. É importante que se entenda que a democracia não se trata de um sistema assistencialista, que simplesmente vise amenizar a miséria da massa trabalhadora. Deve ser concebida como uma forma de superação da miséria, pois pressupõe igualdade e liberdade para que todos os seus participantes se sintam em condições viáveis na composição desse “governo do povo” .

Ademais, outro risco seria a aproximação da proposta de ponderação de direitos e princípios, baseada no “peso”, para que um direito ou outro pudesse sobreviver nessa relação. Tal proposta, defendida pela teoria da argumentação e dos direitos fundamentais de Alexy (1987) é fragilmente arriscada. O pluralismo observado na democracia não vislumbra a possibilidade da universalização de uma escala de direitos fundamentais, simplesmente baseada no “grau de importância” que cada um deles tem para uma sociedade complexa. A democracia é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vem conquistando no decorrer da história. Recorte quantitativo de direitos fundamentais significa retroceder a essas conquistas e não a eleição de prioridades. Consumar-se numa espécie de renúncia de direitos e, conseqüentemente, redução do próprio índice de democracia, caso a reconheçamos a partir do critério de efetivação dos direitos fundamentais.⁵⁴

Outro ponto de acordo com Jon Elster (2000), é que uma Constituição não apenas se autovincula. Ou seja, não se projeta simplesmente para corresponder aos anseios de sua contemporaneidade. Deve ser atemporal, isto é, atingir tanto gerações presentes quanto futuras. Ao mesmo tempo, Hesse reforça que a eficácia da Constituição jurídica deve levar em conta a realidade histórica de seu povo para que o elemento normativo se aproxime da realidade política e social. “A pretensão de eficácia da Constituição somente pode ser

⁵⁴ Não somente as liberdades civis, mas também os direitos humanos enquanto realizados são imprescindíveis para uma democracia legítima. (MÜLLER, 2000, p. 78).

realizada levando em conta essa realidade” (1991, p. 24). Não se deve desprezar a realidade histórica para não se incorrer numa abstração desconectada da própria realidade do agora e do porvir que a Constituição pretenda projetar. O texto constitucional deve se empenhar na satisfação do bem comum e do interesse público por meio da organização e da realização de necessidades de indivíduos reais, e não de seres andrógenos ou surreais.

Contudo, a ordem constitucional não deve se justificar apenas na preocupação pertinente a questões acerca da realidade, para que não se consuma somente na análise da Sociologia ou da Ciência Política sobre uma Constituição real. Ou somente em assuntos meramente jurídicos, não se enfeixando na crítica formalista da Constituição Jurídica escrita, ou ainda a respeito de questões isoladamente políticas e sociais, tal como insiste Lassalle (1985). Sua justificativa deve ser na conjugação de todos esses fatores. Assumindo o pensamento constitucional amplo e inter e transdisciplinar, é plausível pensar nos direitos fundamentais que hoje não são efetivados também como modo de planejamento de meta futura a ser lograda por uma sociedade, ainda que a longo prazo e para o deleite de futuras gerações. A resposta então parece se espelhar na realidade social e sistêmica do hoje, buscando tão-somente priorizar a materialização de direitos fundamentais (principalmente em se tratando de direitos sociais) que satisfaçam ao interesse público potencialmente indispensável. O discurso entre as esferas pública e privada é essencial à produção do mapeamento de prioridade das necessidades públicas convergíveis em políticas públicas que correspondam às aspirações do interesse público partilhado.

Toda Constituição requer que o tempo cristalize e torne evidente sua força vital, necessitando, portanto, de seu desenvolvimento, o que só será possível através da cooperação de todos os seus interessados, os destinatários do direito. A interação e a construção gradativas permitem afastar da Constituição o estigma de simples “folha de papel”, haja vista que “não se pode mais tratar a constituição como um pedaço qualquer de papel, mas é necessário respeitar as suas orientações prévias” (MÜLLER, 1999, p. 37).

A legitimação do Estado Democrático de Direito requer um pensamento constitucional normativo – com a legalidade pautada na qualidade de Estado de Direito – e não simplesmente nominalista ou simbólico, salienta Müller (1999). Esta normatização, mesmo que a princípio mantenha certa distância da realidade hoje observada (pois deve vincular a sociedade do futuro também), impulsiona os esforços para que essa mesma realidade possa ser modificada ou concretizada à luz do direito, atingindo um conteúdo válido de direitos fundamentais a se concretizarem.

Falar de conteúdo mínimo dos direitos fundamentais significa reconhecer as limitações por nós enfrentadas para que nos aproximemos, diante de tantas limitações políticas, sociais e orçamentárias, influenciadas pela globalização e pelas táticas político-econômicas neoliberais, de uma igualdade de recursos, construída nos moldes da República estabelecida pela Constituição de 88. E cada vez mais nos afastamos de acreditar que pode haver numa sociedade justa e plural, conforme somos arquetipados no preâmbulo da Constituição, uma igualdade de bem-estar. Essas questões, evidentemente, refletem nossa composição como “Estados de democratização tardia”. (BARROSO, in: SAMPAIO, 2006, p. 121).

Somo forçados a reconhecer, enfim, que um prato de vegetais compartilhado pode ser o “filé mignon” repartido entre toda a sociedade brasileira. E se for isso o que nos reserva o agora, teremos o cardápio do que significa hoje direitos fundamentais mínimos efetivos sem renunciar a tantos direitos formalmente constituídos. O nível de entrelaçamento e de interdependência dos direitos fundamentais nos conduz ao entendimento que a sua indivisibilidade é uma fórmula para se garantir seu conteúdo essencial.⁵⁵

Com a célebre Resolução 32/130, de 1977, da ONU, foram proclamadas a indivisibilidade e a interdependência de todos os direitos humanos. Isto quer dizer, na interpretação de Magalhães (2002), que os direitos individuais, sociais, políticos e econômicos não mais devem ser dissociados para que sejam direitos fundamentais à existência e sobrevivência do ser humano. Um direito necessariamente pressupõe o outro, ou seja, para que uma pessoa tenha direito à vida com dignidade é preciso ter, simultaneamente, liberdade, saúde e educação, trabalho, justa remuneração e participar no destino do Estado e na construção e manutenção de seu futuro. Tal percepção nos conduz aos limites toleráveis à contemplação, ainda que minimizada, da dignidade da pessoa humana, pois se refere ao nível de conteúdo de tais direitos que nosso ordenamento seja efetivamente apto a garantir para que se possa resguardar o mínimo existencial – ou, em outras palavras, o mínimo dos direitos fundamentais materialmente concretizados.

O grande embate, por um lado, está na dificuldade de se estabelecer pragmaticamente o conteúdo mínimo universal e indivisível que seja real e factível que atente a favor do ideário democrático. Por outro lado, Cittadino destaca que diante do pluralismo razoável instaurado

⁵⁵ “La unidad en que se fusionan los bienes jurídicos normados en la Constitución y las relaciones complementarias existentes entre ellos justifica el mandato de interpretación “de conjunto” de la Constitución. Los límites y el contenido de los derechos fundamentales hay que determinarlos en una “visión de conjunto” que los tome en cuenta como parte constitutiva de un conjunto global. Ninguna norma constitucional puede interpretarse solamente desde sí misma. Se trata del reclamo de Kaufmann de una interpretación que sea “exégesis de un conjunto como unidad vital a través de la visión global de todas las disposiciones singulares.” (HABERLE, 2003, p. 8).

na sociedade democrática é impossível se enfeixar um padrão único do que seja o ideal de vida digna, em detrimento da existência de várias formas de vida moralmente válidas e, ao mesmo tempo, incompatíveis umas com as outras. “A multiplicidade de [...] concepções de vida digna, enfim, isso que designamos por pluralismo, a configura de tal maneira que não nos resta outra alternativa senão buscar o consenso em meio da heterogeneidade, do conflito e da diferença.” (CITTADINO, 2004, p. 78).

Às vistas dessa multiplicidade de interesses às vezes divergentes, esboçar o conteúdo mínimo dos direitos fundamentais torna-se uma tarefa hercúlia. Não pode significar redução quantitativa de direitos para não ensejar em renúncia dos mesmos, ou, em se tratando de direitos e garantias individuais, lesão às cláusulas pétreas (art. 60, §4º, inc. IV, da CR/88). Deve referir-se à rediscussão qualitativa de tais direitos, sob o aspecto de se vislumbrar as formas coerentes de instrumentação dos direitos fundamentais no Brasil nos níveis possíveis de sua efetividade.

A democracia, como processo contínuo, precisa funcionar como um mecanismo de luta em prol da efetividade e da releitura dos direitos fundamentais. Efetividade no sentido de possibilitar a execução desses direitos, de maneira que sejam concretos na vivência de seus destinatários, afastando-se do estigma de simples “folha de papel”. Releitura no sentido de que, para que esses direitos sejam próximos da realidade social brasileira, carecem ser reinterpretados, atualizando-se sua interpretação à luz das demandas que a sociedade seja capaz de ditar, dentro das condições suportadas pelo Estado Democrático de Direito. No âmbito procedimentalista, lembra Häberle (2002), decisões de acordo com a Constituição ensejam lentamente novos desenvolvimentos da realidade e da publicidade do texto constitucional em si. Isso ocasionalmente provoca concretizações que passam a integrar o próprio conteúdo normativo da Constituição, que através dessa nova leitura, passa a se redefinir.

Finalmente se percebe que o conteúdo mínimo dos direitos fundamentais não se revela estanque, mas é consideravelmente mutável e provavelmente definido pela contribuição à interpretação pluralista da “sociedade aberta de intérpretes”.⁵⁶ Assim, em termos da interpretação sobretudo dos direitos sociais, trata-se tanto da atualização, quanto da efetivação desses mesmos direitos numa comunidade ampla “pós-moderna” ou “pós-industrial” que

⁵⁶“Todavia, a democracia não se desenvolve apenas no contexto de delegação de responsabilidade formal do Povo para os órgãos estatais (legitimação mediante eleições), até o último intérprete formalmente “competente” [...]. Numa sociedade aberta, ela se desenvolve também por meio de formas refinadas de mediação do processo público e pluralista da política e da práxis cotidiana, especialmente mediante a realização dos Direitos Fundamentais.” (HÄBERLE, 2002, p. 36)

compartilhe como participante do processo de elaboração do conteúdo por ela minimamente exigido.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: “QUE GRAU DE EXCLUSÃO SOCIAL AINDA PODE SER TOLERADO POR UM SISTEMA DEMOCRÁTICO?”

3.1 Gestão pública no Estado de Direito: do cidadão administrado ao cidadão ativo

O ingresso da democracia participativa como forma complementar da democracia representativa⁵⁷ demonstra os esforços de alternativas num sistema em que algo falhou⁵⁸, mas que, no entanto, recorre a mudanças. A junção de projetos democráticos pressupõe que a condução da gestão pública orientada unicamente pelo Estado, ou seja, somente por suas instituições públicas, com fundamento nos princípios da maioria e da representação política, não sejam suficientes.

As causas fundamentais da coexistência entre os modelos democráticos são trazidas à baila no atual estágio do Estado de Direito, cujas bases democráticas são fundamentadas pela soberania popular, centrando-se numa “legalidade legítima”, expressão cunhada pelo constitucionalista espanhol Pérez Luño.⁵⁹

A complementaridade democrática envolve questões arraigadas entre si que interferem diretamente na veiculação da Administração Pública. Dentre elas, destacamos, em primeiro plano, o processo de reestruturação estatal. O anterior Estado monológico é incompatível com a recente concepção de soberania popular⁶⁰ produzida em nosso ordenamento jurídico. Hoje, a democracia constitucionalizada não tolera que o Estado interprete sozinho o que consistem os reais interesses públicos integrantes do bem comum de seus “administrados”, expressão que se torna obsoleta quando reportada aos modernos cidadãos ativos atualmente elevados à

⁵⁷ Em termos procedimentais, essa complementaridade significa avanço no sentido da admissão de novos instrumentos que podem garantir eficácia no contínuo processo de amadurecimento democrático, funcionando a democracia participativa como uma nova alternativa, de acordo com Boaventura de Souza Santos (2002).

⁵⁸ O baixo índice de efetividade dos direitos fundamentais, conforme se verifica no capítulo anterior, é prova disso.

⁵⁹ “El Estado de derecho es aquella forma política que supone la más completa sujeción del poder a la legalidad; pero no a una legalidad neutra abierta a cualquier contenido, sino a una legalidad legítima, en cuanto necesariamente orientada a garantizar los derechos fundamentales. El Estado de derecho entraña la fundamentación del poder político en la soberanía popular; soberanía que se ejerce a través de la ley.” (LUÑO, 1994, p. 169)

⁶⁰ Sobre o assunto, vide o tópico 1 do capítulo anterior.

categoria de parceiros⁶¹. Diante de tamanha transformação, a tradicional representação se mostra insuficiente para o sustento dessa cidadania ativa. O Estado depende da participação direta do povo como colaborador na co-gestão pública para tornar legítimas a filtragem das demandas sociais e suas decisões administrativas. Em concepções ulteriores de Estado de Direito⁶² não se lograva esse pensamento, pois o positivismo jurídico substituía a preocupação com a legitimidade democrática, pela simples legalidade⁶³.

Em segundo plano, a regra da maioria, legitimadora da representatividade política, compromete-se apenas com o atendimento de necessidades gerais que abarquem a vontade da maioria de indivíduos na gestão administrativa, tradição herdada desde os primórdios da centralização política.

Finalmente, outro grande motivo se dá em virtude da mudança de pensamento em relação ao papel dos próprios destinatários da Administração Pública, que caracteriza um salto do cidadão administrado ao cidadão ativo provocado pelo incentivo constitucional, entrando em cena a “gestão pública democrática”.

No Estado de Direito brasileiro o surgimento de novas estratégias instauradas pela Constituição Republicana de 88 prenunciam a necessidade de profundas transformações administrativas. O arcabouço jurídico em vigor favorece um ambiente oportuno a modificações, a começar pela redefinição da soberania popular, manifestada tanto indireta como diretamente (art. 1º, Parágrafo único). À semelhança da conservação do voto, observa-se o estímulo ao exercício da participação popular nos assuntos públicos. Paralelamente, o Poder Público é orientado a interagir com o povo na construção das políticas públicas,

⁶¹ “Seja qual for a forma do Estado, o que importa é a democratização das suas relações para com o cidadão. O cidadão é parceiro do administrador público e não servo do século XX, como sugere a obsoleta expressão administrado, que contribui para aumentar a infeliz distância entre a sociedade e o Estado.” (SOARES, 1997, p. 169)

⁶² Segundo Alexandre Santos de Aragão, “A idéia de Estado de Direito advém de uma concepção estruturante do Estado e do Direito Público, que racionaliza e sistematiza as relações entre o Estado e os indivíduos, submetendo estes tão-somente a uma estrutura jurídica hierarquicamente construída, que partiria da Constituição, indo até às decisões concretas da Administração Pública e do Poder Judiciário, passando pelas leis e regulamentos.” (in: SARMENTO, 2005, p. 1).

⁶³ Trazendo o exemplo da teoria pura do direito, de Hans Kelsen, observa-se que suas preocupações se centraram em torno de autoridade, com estrita observância da norma fundamental. Sua teoria, amarrada ao poder, não leva em consideração os princípios jurídicos, apenas a composição normativista de regras positivadas por uma autoridade competente. Logo, quem tem poder, determina o direito. Porém, o ato de autoridade só pode ser considerado válido, se sua competência for dada por uma norma hierarquicamente superior. Ao tratar sobre a validade de uma determinada decisão administrativa, basta apenas que a mesma seja proferida por autoridade competente e que atinja um mínimo de eficácia. Portanto, Kelsen não está preocupado com a legitimidade. Suas atenções são exaustivamente concentradas na competência e no mínimo de eficácia, sendo a legalidade fundamental para a composição do ordenamento jurídico. (KELSEN, 2000).

revogando o estigma anterior de meros administrados para dar vazão à co-gestão pública, conforme lapida o pensamento de Fabiana de Menezes Soares:

Desse modo, denominamos co-gestão pública às intervenções populares, constituídas pelo conjunto de cidadãos ou associações representativas da comunidade, sobre a qual incidirão as políticas públicas, cujas demandas ganham visibilidade através das consultas populares, audiências públicas ou concerto. Aquelas intervenções têm como fim influenciar o conteúdo da decisão administrativa de modo efetivo ou se constituírem na própria decisão administrativa definidora daquelas políticas. (SOARES, 1997, p. 161).

Outrossim, o pacto federativo em nosso país se projeta direcionado por uma “intenção” de desmantelamento do poder centralizado e pela redistribuição das competências entre os entes federativos, o que imputa em fator positivo por constituir maior autonomia ao poder local (art. 30 e incs.). Apesar dessas vantagens, o projeto de federalismo brasileiro não se deflagra como um modelo perfeito, sujeitando-se a severas críticas que apontam a existência de certas incorreções, principalmente na contemplação de sobrecargas desnecessárias de competências da União.

A idéia predominante no princípio federativo é resumida como “unidade na pluralidade” (ROCHA, 1997, p. 172). Numa federação por agregação como a americana, os Estados já possuíam suas organizações e cederam poderes à União (SCHWARTZ, 1984). No Brasil, cuja federação ocorreu por segregação, a União pré-existia e criou os Estados que receberam da nova Constituição, dentro de limites de competências residuais, o poder de auto-organização. Magalhães ressalta, entretanto, que a Constituição de 88 no momento em que dispõe sobre as competências entre os entes federados (arts. 21 a 24), distribuindo-as, cria uma federação extremamente centralizada, “descaracterizada, muito mais próxima de um Estado unitário descentralizado, do que efetivamente uma federação” (1999, p. 209). De acordo com o autor, para se falar numa efetiva federação deveria restar à União somente as competências que necessariamente, por imposição de sua natureza, devam pertencer ao ente federado maior. Esse desequilíbrio de competências, tarefas e recursos entre os entes do Estado federal brasileiro diagnostica o chamado “federalismo assimétrico” (RAMOS, 1998, p. 89), cujas correções dependeriam de revisões nas divisões regionais e nos tributos, da redistribuição de receitas e da criação de incentivos fiscais, buscando equilíbrio e cooperação.

Mas mesmo que se reconheça que nosso federalismo seja incipiente, ainda assim nos oferece benefícios que facilitam tanto a descentralização como a desconcentração, permitindo novas articulações políticas e administrativas. Interna e externamente a cada ente político se estratificam as células de poder, despontando-se novas forças e formas gestoras. Sendo assim,

a descentralização administrativa é uma realidade que além de conservar as antigas organizações estatais⁶⁴ (art. 18, *caput*), vale-se da criação de instrumentos e instituições que facilitam a desconcentração do poder gestor, dentre os quais ressaltamos a importância dos conselhos gestores populares.

No processo de ampliação e estratificação da Administração Pública (art. 37, *caput*), as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas⁶⁵ integram a nova perspectiva, constituindo a Administração Pública indireta. Ademais, o nascimento de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) e das Organizações Sociais (OS's) prosperadas a partir da era FHC, o desenvolvimento do Terceiro Setor e a promulgação de leis concebendo espaço para a intervenção popular através de audiências públicas, fóruns ou consultas populares, orçamentos participativos e, por fim, conselhos gestores, remodelam de vez a roupagem integrada pela gestão pública. A exigência da atuação presente dos cidadãos os torna mais próximos do propósito de construção coletiva da República brasileira.

Em meio ao novo ambiente administrativo Fernandes (2005), analisando o processo político-administrativo do Brasil, reforça que as decisões locais efetuadas pelo Poder Público devem emanar de respostas coletivas de cidadãos ativos que construam o entendimento sobre o interesse público real (mediato ou imediato), não sendo mais centralizadas pelo Estado como eram anteriormente. Entendemos que é para isso que a descentralização existe. Ela é crucial para impulsionar o Poder Público a catalisar os interesses dos cidadãos transfigurados em seus interlocutores coletivos nesse processo dialógico. O abandono da perspectiva de meros administrados reinante em períodos como da Ditadura militar confirma essa nova relação de poder na gestão da vida pública.

O processo de municipalização é fundamental justamente por reconhecer na autonomia dos Municípios, resguardada pela Constituição, a unidade político-administrativa mais “gabaritada” à execução dos serviços públicos e à elaboração de políticas públicas mais condizentes aos interesses da comunidade jurídica, conquanto se materialize a troca de interação entre sociedade e governo local (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

O Município representa para nós o único ente político fisicamente real e onde o mundo da vida acontecesse. Ele constitui o principal *habitat* da cidadania, lugar em que as pessoas

⁶⁴ A organização político-administrativa brasileira, segundo os ditames federativos, é composta pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que, em seu conjunto, compreendem a chamada Administração Pública direta.

⁶⁵ Art. 4º do Decreto-lei n. 200, de 25-02-1967 (com redação da Lei nº 7.596, de 10-04-1987).

efetivamente residem, donde partem as suas necessidades cotidianamente enfrentadas, apontadas por demandas pela urbanização e pela materialização dos direitos fundamentais para a promoção da inclusão social. Infelizmente também é aonde nós “cidadãos” observamos e reservamos silenciosamente os limites de tolerância da “exclusão social”, considerada por Müller (2000b) como incompatível com a democracia, tão vítima quanto as próprias pessoas. Sem embargos, como nas antigas “Pólis” gregas, fica clara a sua composição como “lócus” ideal à prática da democracia, diante do oferecimento de melhores condições ao exercício da participação popular na gestão pública. Como palco democrático e discursivo, o Município ostenta a aproximação entre a instância de governo local e a sociedade civil, patrocinando a interação entre essas duas esferas.

Portanto, a descentralização⁶⁶ e a desconcentração⁶⁷, na municipalidade, funcionam como base inicial à instrumentação do direito de participação, compreendido como uma moderna expressão dos direitos políticos. Afinal, em ambos os casos “trata-se sempre do Estado e de diversas formas de organização do poder político ou de entidades em conexão específica com este poder” (MIRANDA, 2002, p. 227). Assim, além de se desencadear a criação de novas camadas decisórias na esfera político-administrativa (fragmentação do poder dentro das estruturas do Estado), há o estímulo ao nascimento de arranjos institucionais menos burocráticos, como órgãos ou espaços que compartilham parte do poder do Estado à sociedade civil.

Nessas condições, quer a descentralização, quer a desconcentração, são estratégias que abrem espaços à democracia participativa. Na organização de audiências públicas, de consultas populares, de orçamentos participativos e de conselhos populares a descentralização é vital à abertura de espaços públicos locais para a participação popular na Administração Pública. Gera oportunidades à articulação dos cidadãos ativos, deslocando os eixos do poder centralizador do Estado às camadas periféricas do povo – desconcentração do poder decisório.

Ademais, outro fator importante em todo o processo de mudanças é que a conservadora doutrina administrativista, influenciada pelo período autoritarista brasileiro,

⁶⁶ A descentralização ativa e reparte o poder entre todas as instâncias políticas administrativas até se chegar à esfera municipal. Projeta-se, de acordo com Tremps (in: GUERRA et al., 2003), basicamente sobre distintas Administrações. Ela é a confirmação do pacto federativo e do processo de municipalização, cujos resultados são a valorização do poder local.

⁶⁷ A desconcentração desloca o poder decisório do eixo central do Poder Executivo em direção à sua própria estrutura orgânica. Por isso “se proyecta sobre una única Administración” (TREMPS, in: GUERRA et al., 2003, p. 192). Ela permite o ingresso de terceiros, compreendidos como atores, entes e instituições não integrantes de esferas governamentais. Segundo Perez (2004), a concretização dos conselhos leva em conta a municipalização (derivada da descentralização), aliada ao movimento de desconcentração da competência decisória.

sofre os impactos da inserção direta da soberania popular na gestão pública, devendo ser reformulada. Regimentados pela absoluta supremacia do interesse público, têm que assistir à desconstrução desse princípio em detrimento do reconhecimento da autonomia estabelecida pelos interesses privados dos “novos administrados”. Enfim, a supremacia do interesse público passa a ser relativa, dependendo da análise do caso concreto. Humberto Ávila admoesta:

Em vez de uma relação de contradição entre os interesses privado e público há, em verdade, uma “conexão estrutural”. Se eles – o interesse público e o privado – são conceitualmente inseparáveis, a prevalência de um sobre outro fica prejudicada, bem como a contradição entre ambos. A verificação de que a administração deve orientar-se sob o influxo de interesses públicos não significa, nem poderia significar, que se estabeleça uma relação de prevalência entre os interesses públicos e privados. (in: SARMENTO, 2005, p. 190-191)

Não obstante as resistências que o Estado de Direito inaugurado pelo Poder Constituinte de 88 ainda deve superar, ele oferece alternativas jurídicas representadas pela regulamentação simplificada de instrumentos de facilitação da democracia participativa, cujo maior efeito é o redimensionamento da gestão pública. Os direitos de formulação e controle de políticas públicas em “parceria” com o Estado, bem como de fiscalização dos gastos públicos garantidos aos cidadãos ativos, sepulcram de vez nossa memória de simples cidadãos administrados. Por certo que a participação popular tem limites, dentre eles a própria difusão de seus participantes, conforme insiste Müller (2000a). De qualquer forma, ela não substitui o comando executivo do governo, pois não se refere à revogação de nenhuma das funções típicas do Estado. Este, segundo afirma Luís Roberto Barroso, continua a ser “protagonista na história da humanidade, seja no plano internacional seja no plano doméstico” (SARMENTO, 2005, prefácio, p. X).

O papel do Poder Executivo se reconstitui como a execução de políticas públicas e a prestação de serviços públicos orientados pela ação comunicativa de seus cidadãos e não apenas pela sua simples discricionariedade. No Estado Democrático de Direito, a legitimidade da gestão pública carece ouvir a vontade popular sobre a “coisa pública” cooperando para a eficácia do desempenho das ações governamentais, além de repartir com o próprio Estado os seus riscos.

Em termos legais, das variáveis facetas da “participação” popular, a Constituição dita que qualquer cidadão é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, inc. IV, § 2º), regra também introduzida a

outras esferas administrativas pela força do princípio da simetria entre os entes.⁶⁸ A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), em seu art. 48, Parágrafo único, ratifica a tendência ativa da cidadania, concedendo incentivo à participação popular para assegurar transparência na gestão. Nesse plano, surge a faculdade (direito disponível) de apreciação de contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49). Portanto, esses mesmos cidadãos, amparados em princípios constitucionais como legalidade, moralidade e publicidade dos atos administrativos (art. 37, *caput*), podem gozar do controle fiscal externo da Administração Pública que se coaduna com o ideal de co-gestão administrativa propagado pela democracia participativa.

A legalidade a que se propõe o Estatuto da Cidade vincula o Estado à adoção definitiva da gestão pública participativa (art. 2º, inc. II) como forma de legitimação dos mecanismos de planejamento e gestão urbanos. Estes últimos não devem ser executados tão-somente pelo aparelho do Estado, assim como tradicionalmente vinham sendo. Sob esse aspecto, acreditamos que a Constituição de 88, através da abertura à inovação de instrumentos jurídicos como o Estatuto em baila, provocou uma ruptura suficientemente capaz de demarcar um novo paradigma que já começa a engatinhar: a gestão democrática de direito.

A concepção concretista de Müller (2000a) nos ensina que dentre os diversos segmentos de interesses sociais como saúde, educação, saneamento básico e moradia em que o “povo destinatário” se manifeste como receptor de políticas públicas, no momento em que as pleiteia e as reivindica junto ao Estado, ocorre a sua transposição para “povo ativo”.

Sendo a democracia um processo que comporta a existência de fases a serem superadas em direção à efetivação formal e material de seus instrumentos e objetivos, temos que ser realistas ao enxergar que a mudança estrutural do seguir dos passos do cidadão administrado ao cidadão ativo ainda tem muito que amadurecer.

Como formalmente a soberania popular é resguardada pela Constituição, dependemos da organização equilibrada de nossa sociedade civil⁶⁹ para que de fato esta funcione como

⁶⁸ Princípio também conhecido como paralelismo entre as formas, o qual indica que, não havendo incompatibilidades em face de especialidades de cada ente político, o que se aplica à União, deve ser igualmente considerado para os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Assim, nas outras instâncias políticas, como no caso do Município ou do Estado, os cidadãos também poderão denunciar irregularidades ou ilegalidades cometidas pela Administração pública respectiva, conquanto o façam diante do Tribunal de Contas estadual, órgão competente.

⁶⁹ A noção original de sociedade civil traz consigo a conotação positiva de transformação social democrática. Manuel Castells, ao citar Gramsci como mentor intelectual da concepção original de sociedade civil, destaca: “Na concepção de Gramsci, a sociedade civil é constituída de uma série de “aparatos”, tais como: a(s) Igrejas(s), sindicatos, partidos, cooperativas, entidades cívicas etc. que, se por um lado prolongam a dinâmica do Estado,

identidade legitimadora que racionalize as fontes de dominação das estruturas sociais existentes, de acordo com Castells (1999)⁷⁰. Souza (2003) destaca que ONG's e outras organizações da sociedade civil precisam se organizar para promover as intervenções esperadas, atingindo desde “planos diretores alternativos até experiências de gestão de cooperativas habitacionais” (p. 86). Ou seja, devem atuar de acordo com a demanda de seus legítimos interesses. Quanto mais manifestações assim se constituírem, e mais segmentos de interesses sociais forem envolvidos, diminuindo-se os índices de exclusão, maior será o nível de democracia apurado.

3.2 Administração Pública dialógica: uma proposta de aplicação do poder discricionário

A Administração Pública dialógica se projeta num processo iniciado desde a confecção da lei, através da validação de sua elaboração pelo povo, atuando, de acordo com Habermas (1997), como co-legisladores⁷¹, até o momento de aplicação dos atos administrativos, legitimando as decisões tomadas pelo Poder Executivo por meio do discurso. Ao longo de todo esse percurso a legalidade, como princípio, definirá os limites de atuação do Executivo e as margens de sua discricionariedade, assim como os procedimentos de inclusão da participação popular no seio desse processo.

Nosso Estado de direito democrático garante aos cidadãos que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, inc. II, da CR/88). De igual compromisso, também anuncia o dever de obediência da Administração Pública ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CR/88). Na execução de um ato administrativo, o complexo mecanismo participativo popular se levanta como meio de se reprimir condutas atentatórias contra tal princípio. Assim “emerge a participação por controle” (SOARES, 1997, p. 75), tendo o destaque da legalidade como um referencial, e não como um

por outro estão profundamente arraigados entre as pessoas. É justamente esse duplo caráter da sociedade civil que a torna um terreno privilegiado de transformações políticas, possibilitando o arrebatamento do Estado sem lançar mão de um ataque direto e violento.” (CASTELLS, 1999, p. 25).

⁷⁰ Segundo o autor, a sociedade civil consiste num “conjunto de organizações e instituições, bem como uma série de atores sociais estruturados e organizados, que, embora às vezes de modo conflitante, reproduzem a identidade que racionaliza as fontes de dominação estrutural.” (CASTELLS, 1999, p. 24).

⁷¹ Por representação, fiscalização ou iniciativa popular de lei.

comprometimento absoluto e irracional em favor da justiça, como na forma pretérita insistida pelo positivismo jurídico.

A finalidade do controle popular da Administração Pública é constatar se as suas ações são pautadas em bases legais, na eficiência e na probidade, de maneira que atendam ao interesse público. Aí sim o resguardo do princípio da legalidade⁷² é essencial para se estabelecer parâmetros de eficiência e validade dos atos da Administração Pública, pois viabiliza a depuração dos interesses legitimamente públicos.

Na perspectiva de controle popular se vislumbra o amadurecimento de mais um princípio de teor democrático: o princípio da participação do cidadão na Administração Pública, que, segundo autores como Soares (1997), Gordillo (2003) e Di Pietro (2004), reforça o processo de descentralização das formas de sua atuação e os modos de ampliação dos instrumentos de controle.⁷³

Diante do reconhecimento da participação popular como um direito fundamental que materializa o exercício da soberania, é imprescindível que o controle popular seja operado para que a democracia não perca seu sentido. Para tanto, é necessário ouvir as vozes da comunidade em sessões públicas organizadas e, mais ainda, que haja poder deliberativo em suas decisões para que a participação formal seja também material, em termos de gestão democrática.

Como as decisões administrativas (litigiosas e consensuais) decorrem de um processo (administrativo), o povo constitui parte interessada e ativa, com direitos de natureza procedimental. O devido processo legal preliminar à tomada de decisões, a ampla defesa do interesse público e o contraditório fomentador do discurso entre as partes confirmam a necessidade de “ouvidorias” populares organizadas. Isso é necessário sempre que os efeitos da decisão excedam do caso particular aos interesses gerais, em que objetivamente se faça preciso a instauração do procedimento para o exercício do direito de defesa dos usuários e afetados, “coadyuvando así a una mejor eficacia y legitimidad jurídica y política de sus decisiones”. (GORDILLO, 2003, p. XI-9).

⁷² “[...] Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.” (DI PIETRO, 2004, p. 67)

⁷³ “A razão do controle é a preservação da finalidade pública expressa nas diversas formas de atuação do Estado. É possível identificar uma contraparte de “dever” por parte do Estado no sentido de bem administrar o dinheiro público e na efetivação dos interesses primários.” (SOARES, 1997, p. 76-77)

No Brasil, a partir da década de 90, como aprimoramento das audiências públicas notamos a proliferação dos conselhos gestores populares nas Administrações Públicas brasileiras, órgãos colegiados descentralizados, atuantes mais presentemente na esfera local. Como mecanismos de controle e cooperação na gestão pública são essenciais para que o direito de participação popular atinja o seu objetivo de controle direto da Administração Pública. Mas até que ponto esses instrumentos de controle podem afetar a discricionariedade administrativa?

Antes de buscar resposta a essa pergunta é necessário esclarecer como se tem interpretado a própria discricionariedade. Preliminarmente, ela se relaciona com a noção de legalidade, isto é, ao comando da norma que viabiliza a tomada de decisões, dentro de um limite que agrega uma zona de incertezas e possibilidades. Fica condicionado o dever de que a solução tomada pelo administrador público seja aquela que atenda ao interesse coletivo da melhor forma possível. Para Bandeira de Mello (2003), o limite legal a que se prende a discricionariedade conduz a uma necessidade de busca do interesse público, não permitindo condutas arbitrárias que não sustentem tais objetivos. Essa necessidade de atendimento do interesse público coincide com o objetivo dos atos vinculados.⁷⁴

A discricionariedade é justificada pela impossibilidade da lei prever todas as situações possíveis no momento do administrador decidir-se pela melhor solução ao caso concreto, capaz de suprir o interesse coletivo, respeitados os limites legais. Com efeito, não deve justificar apenas uma delegação de poder, pois, na verdade, representa muito mais que isso. Sua noção variou bastante no decorrer do tempo, até se chegar à proposta dialógica de aplicação do poder discricionário, conforme ressalta Germana de Oliveira Moraes:

A noção de discricionariedade administrativa, legado do Estado Liberal, concebida à época em que os domínios do Direito coincidiam com o campo da legalidade, evoluiu da concepção inicial de poder político, dominante na segunda metade do século XIX, definida que era primitivamente como a área de livre ação da Administração Pública, contraposta à área de atuação vinculada à lei e àquela passível de controle judicial, para a de poder jurídico. A partir do momento em que se extraiu sua legitimidade da lei, de início, foi considerada esfera da autonomia

⁷⁴ “Deveras, não teria sentido que a lei, podendo fixar uma solução por ela reputada ótima para atender o interesse público, e uma solução apenas sofrível ou relativamente ruim, fosse indiferente perante estas alternativas. É de presumir que, não sendo a lei um ato meramente aleatório, só pode pretender, tanto nos casos de vinculação, quanto nos casos de discricionação, que a conduta do administrador atenda excelentemente, à perfeição, a finalidade que a animou. Em outras palavras, a lei só quer aquele específico ato que venha a calhar à fiveleta para o atendimento do interesse público. Tanto faz que se trate de vinculação, quanto de discricionação. O comando da norma sempre propõe isto e se uma norma é uma imposição, **o administrador está, então, nos casos de discricionariedade, perante o dever jurídico de praticar, não qualquer ato dentre os comportados pela regra, mas, única e exclusivamente aquele que atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei.**” (grifos nossos) (MELLO, 2003, p. 32-33)

jurídica e cerne da função administrativa, depois, compreendida, em meados deste século, como uma modalidade de concretização da norma jurídica, até, atualmente, ser, enfim, alvo de estudos que intentam revalorizá-la. (MORAES, 2004, p. 33)

Ao lado dos atos vinculados e dos demais poderes administrativos, a discricionariedade administrativa serve de prerrogativa à Administração Pública para que o governo atue executando eficientemente a gestão pública. Essa deve ser a sua função, na busca pela satisfação do interesse público compartilhado entre Poder Público e participação popular.

Decifrar o significado prático do interesse público, segundo teoriza Habermas, depende da ação discursiva compartilhada entre a nova esfera pública (governo e governados). Por isso, não se justifica pensar que a margem discricionária para a consecução de interesses públicos seja sempre uma tarefa monocrática de um só componente social, o Poder Público. Quando se tratar de matéria referente a políticas públicas, particularmente, precisa ser fruto do consenso derivado de ações intersubjetivas.

Em face desse quadro, além do papel de controle político e social da Administração Pública, a participação popular, canalizada pela democracia participativa, cumpre exercer uma missão fiscalizadora. Nesse caso, como atividade paralela à do Poder Legislativo⁷⁵, do Tribunal de Contas e do Ministério Público. Quando interfere no âmbito da própria gestão a participação popular fortalece e torna mais legítimo o poder de governar, o que entendemos ser uma peculiaridade sua que não cabe a nenhum outro poder, para não ferir a harmonia e a independência entre eles (art. 2º, da CR/88)⁷⁶.

Por certo, no caso de um conselho gestor, a possibilidade de afetação do poder discricionário só faz sentido quando aquele possuir natureza deliberativa, instituída por lei, pois o caráter consultivo, tal como a expressão indica, orienta e atinge degraus mais políticos, não comprometendo os atos administrativos necessariamente. Mas tal afirmação merece ser bem analisada, pois ainda é pouco debatida no universo administrativista brasileiro, por se

⁷⁵ Sobre o controle da Administração Pública, não se pode perder de vistas a competência do Poder Legislativo em fiscalizar e acompanhar as atividades da Administração Pública. Sem embargos, nada obsta que o povo, no exercício direto de seus poderes, possa colaborar com o Poder Legislativo no exercício dessas funções (quando essa atividade fiscalizadora auferir ilegalidade haverá, obviamente, o ingresso da função jurisdicional). Haja vista, não se trata de interferência em sua esfera de competência, mas complementação da mesma através do uso de diversos instrumentos democráticos autônomos como é o caso das Ações Populares e da dinâmica utilizada pelos conselhos. Afinal, o que se busca atingir com isso é a probidade e transparência na Administração Pública.

⁷⁶ “Equivocado, portanto, será pensar que a participação popular inibe, restringe ou enfraquece o poder da Administração Pública, deduzido em face da separação de poderes estabelecida constitucionalmente. (...) só existe divisão de poderes com participação popular.” (PEREZ, 2004, p. 140)

tratar de uma novidade recentemente inserida no mundo jurídico, que somente agora começa a refletir suas primeiras conseqüências.

Então vejamos. Elevados à “condição de órgão público” (PEREZ, 2004, p. 143), tanto os conselhos deliberativos como os consultivos se instalam como formas especiais de órgãos administrativos de composição híbrida (em regra, formados pelo equilíbrio entre sociedade civil e Poder Público). Exceção quando comparados à totalidade de órgãos compostos exclusivamente pelo Poder Público, os quais são submetidos pelas normas gerais do Direito Administrativo, a prerrogativa de órgãos administrativos lhes reserva, mediante lei, direitos e atribuições, como também os subordinam à estrutura hierárquica da Administração Pública.

Quando afirmamos que o poder decisório de conselhos deliberativos atinge o poder discricionário do Chefe do Executivo, pensamos em tal possibilidade desde que este não possua motivação administrativa para contestar as decisões deliberativas e de caráter discricionário provocadas por aqueles respectivos conselhos. Por isso, a afetação é relativa, pois depende da matéria e da forma como é executada. É indispensável a observação dos procedimentos legais para a produção de decisões do conselho e dos limites legais para a sua deliberação. Ademais, o poder deliberativo desses conselhos não pode atingir todo e qualquer ato. Logo, não afetam os atos vinculados, pois devem atingir apenas os discricionários que disserem respeito às políticas públicas.

Pelo sistema de controle hierárquico que se sujeitam quaisquer órgãos administrativos, considerando que não há reserva legal para exclusão dos conselhos gestores, toda a organização administrativa, em regra, deve ser submetida a recursos e revisões hierárquicas, inclusive aquelas participadas pelo povo. Isto posto, Perez (2004) salienta que somente em duas hipóteses existe a possibilidade de anulação ou revogação de decisões tomadas por um conselho deliberativo: 1) por ilegalidade da decisão; 2) pelo juízo de conveniência expressamente motivado.

Portanto, a decisão ilegal tomada por um conselho deliberativo pode ser anulada pela autoridade administrativa a que se subordina organicamente (Ministro de Estado, Presidente da República, por exemplo). Também é possível, pela mesma razão, a revogação, pela autoridade hierarquicamente superior, das decisões de caráter discricionário tomadas pelo conselho deliberativo, mediante juízo de conveniência, o que, certamente, dependerá de motivação técnica, jurídica e política. (PEREZ, 2004, p. 143)

Logo, na falta de motivação técnica, jurídica e política cumulativamente, pela autoridade hierarquicamente superior e competente, e não se tratando de decisão contrária à lei, em sentido amplo, nada impede a validade da decisão deliberada pelo conselho, ainda que

o resultado disso seja a afetação da discricionariedade. Por isso, o poder deliberativo dos conselhos gestores é essencial para a imposição da força da participação popular.⁷⁷ Não se trata de lesão à separação dos poderes, mas de reforço à sua legitimação através da participação direta da sociedade civil. Caso contrário, o que estaria sendo enfraquecido não seria o poder da Administração Pública, mas o próprio exercício efetivo da soberania popular na prática das gestões administrativas.

Sem embargos, a participação do cidadão no poder surge como característica da democracia e se configura pela tomada de posição concreta na gestão dos “negócios da cidade” (BARACHO, 1995, p. 2), colaborando na gestão do poder administrativo, sem nenhuma intenção de suprimi-lo. É razoável pensar que o controle popular possa aferir o mérito administrativo, que envolve a oportunidade e a conveniência em face do interesse público pretendido.

Aliás, a análise do mérito se refere aos interesses diretos do próprio povo, o que o torna inquestionavelmente legitimado para discutir sobre as suas proposições. Não obstante as divergências sobre a análise do mérito pelo Judiciário, Di Pietro sustenta que “o mérito é o aspecto do ato administrativo relativo à conveniência e oportunidade; só existe nos atos discricionários”. (2004, p. 210), razão pela qual entendemos perfeitamente cabível o controle popular atingir a discricionariedade administrativa. Mesmo assim, Tremps destaca que “la Administración debe contar con un margen de apreciación o discricionalidad para ser realmente eficaz y para cumplir con las obligaciones que constitucionalmente le corresponden.”(in: GUERRA et al., 2003, p. 198)

Essa forma de participação do povo através das discussões com o Poder Público no que tange à veracidade e à viabilidade do mérito administrativo nas decisões discricionárias, possibilita a co-gestão pública executada pelo Poder Executivo com a colaboração dos cidadãos ativos, concretizando a Administração Pública dialógica. O controle popular racionaliza o uso da lei ao mesmo tempo em que impõe limites à discricionariedade, para concretizar o mérito administrativo diante da realidade que interessa de fato ao povo-destinatário. Certamente, esse novo papel vai muito além do controle político e social da gestão administrativa, revelando novos tempos na órbita do Direito Administrativo.

⁷⁷ Gohn conclui que “se os conselhos não tiverem poder deliberativo de fato, ou executivo, podem ficar reféns dos políticos/administradores de plantão (que poderão usá-los como um novo artifício de controle social sobre a sociedade); ou o próprio conselho representar apenas o interesse comum mais próximo dos conselheiros.”(in: SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p. 68)

3.3 Do bem comum ao interesse público: tudo que é social atende ao interesse público e promove o bem comum? (qual o lugar do econômico?)

As necessidades humanas são fatores responsáveis pela aglutinação dos homens em sociedade, pois somente assim é que os mesmos podem ver suprida a satisfação de seus desejos constantemente evocados através do surgimento de bens e interesses particularizados ou no âmbito coletivo. A filosofia grega aristotélica já precavia a natureza política do homem, pois via na superação de modelos de vida boa na Pólis a resposta aos anseios dos cidadãos isoladamente.

A Pólis grega representava a supremacia da “Cidade-Estado” sobre os indivíduos, vez que somente aquela é que poderia ditar o ideal de vida boa, prescrevendo modos de conduta pautados na virtude ética baseada no equilíbrio entre a falta e o excesso de quaisquer atitudes desses mesmos cidadãos para que pudessem atingir a felicidade. Em sua obra “Ética a Nicômaco”, Aristóteles (1978) apontou que a justiça era a maior dentre todas as virtudes, tendo em vista que se destacava como uma virtude social que dizia respeito ao interesse de todos na manutenção do equilíbrio social – garantido pelas concepções de justiça distributiva e corretiva.

O sentimento criado em torno da Pólis e a sua dependência para que o homem pudesse ser realmente feliz e livre, somados aos seus esforços pela padronização das virtudes, permitiu despontar as primeiras noções de civismo e da responsabilidade comum entre os considerados cidadãos⁷⁸. Entretanto, a participação popular na democracia clássica grega era restrita a uma minoria de homens livres dedicados à vida política, cujo objetivo era constituir elementos que pudessem sustentar a vida boa na Pólis.⁷⁹

⁷⁸ Na Grécia antiga os escravos, os estrangeiros, as mulheres e os filhos ainda menores e dependentes não eram incluídos na condição de cidadãos. Estes, além de ter que gozar da prerrogativa de serem homens livres e economicamente emancipados, só poderiam se incluir como tais conquanto participassem ativamente das discussões nas Ágoras (arenas políticas abertas) sobre os assuntos relativos à Polis, tendo em vista, naquele período, a existência da democracia direta.

⁷⁹ “A democracia, como direito de participação no ato criador da vontade política, era privilégio de ínfima minoria de homens livres apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos”. (BONAVIDES, 2003, p. 268)

A luta por liberdade e igualdade, principalmente a partir da Idade Moderna, demarcada por grandes marcos emancipatórios como a Revolução Francesa, a Revolução Gloriosa e o Manifesto Comunista⁸⁰ e a inclusão gradativa dos indivíduos no processo de discussão político-social influenciaram na compreensão do que viria a ser mais tarde a proposta de bem comum. Com o decorrer do tempo, este assumiria uma elasticidade capaz de torná-lo fruto de uma construção mais cooperativa e inclusiva, diferente do que se observava na Grécia antiga ou na Idade Média, em que ainda não havia a consagração das chamadas gerações ou dimensões de direitos para se assegurar, dentre outros, os direitos da cidadania.⁸¹

Na visão ocidental, a sociedade pode ser vista como a junção dos homens entre si, numa cooperação estável e permanente, cuja ação de todos os seus membros deve buscar a consecução do bem comum. Nesse propósito, há basicamente duas espécies de bem comum manifestadas por uma sociedade, segundo a classificação de Martins Filho (2000a): 1. transcendente (externo e eterno) – finalidade última buscada por uma sociedade, constituída como a glória de Deus e a felicidade dos homens; 2. imanente (interno e temporal) – ordenação das partes da sociedade visando o fim último, ou seja, condições e meios para que os membros da sociedade possam alcançar seus fins particulares.

A noção etérea e transcendental de bem comum tem suas origens na Idade Média, com a filosofia de São Tomás de Aquino (1980), responsável pelas primeiras aparições explícitas da expressão. O bem comum naquele momento tomava uma conotação muito mais vertical (homem / Deus), orientando a finalidade da lei, do que horizontal (homens entre si). Esta última concepção só vai se consolidar a partir da Idade Moderna influenciada, mormente, pelas lições de Rousseau, que resgata e intensifica a leitura aristotélica de civismo e comunidade, reafirmando o ser social que há no homem, que, como tal, deve compartilhar de uma vontade geral⁸² para se atingir o bem comum.

⁸⁰ Pérez Luño ensina que na concepção marxista o bem comum não pode ser entendido como um ponto de partida, supostamente vigente em todas as sociedades, mas como uma conquista. “Para Marx e Engels em La ideologia alemana, la hipótesis de un bien común aparece como ilusoria en una sociedade burguesa en la que la división del trabajo implica, necesariamente, una contradicción entre el interés del individuo concreto y el interés común.”(LUÑO, 1994, p. 236)

⁸¹“Na modernidade contemporânea, ou modernidade tardia, a luta dos democratas e a importância crescente dos republicanistas na vida pública têm feito a balança pesar para o lado de uma democracia comprometida com ideais republicanos. Como veremos, a terceira geração dos direitos da cidadania está vinculada aos valores da solidariedade, do bem comum, dos ideais coletivos.” (VILANI, 2002, p. 49)

⁸² “[...] a vontade geral é sempre certa e tende sempre à utilidade pública; donde não se segue, contudo, que as deliberações do povo tenham sempre a mesma exatidão. [...] Há comumente muita diferença entre a vontade de

Ao longo da modernidade, buscando resposta em Hobbes para as relações entre o poder do Estado e os seus súditos, é necessário que se reconheça o estado de perfeita liberdade dos indivíduos somente no estado de natureza. Bobbio acrescenta que Hobbes não crê na liberdade de consciência dos homens: “[...] no Estado, o indivíduo renunciou a ter uma consciência privada; existe apenas uma consciência pública, da qual o soberano é o único intérprete”. (De cive, apud BOBBIO, 1991, p. 60). Sendo assim, cabe ao Estado a prerrogativa de ditar o interesse público e cristalizar o bem comum, devido à convenção feita entre os homens no pacto de constituição do próprio Estado. Tal pacto de sujeição delega ao Estado o poder/dever de estabelecer o conforto e a ordem de seus súditos. Hobbes defende, conforme ressalta Bobbio, a soberania do Estado como um pressuposto absoluto que só passa a ser condicionado com o avanço do constitucionalismo na Europa (1991). Por outro lado, Huisman coloca que a cessão dos direitos dos indivíduos para o soberano “não implica em absoluto que os indivíduos estejam por isso desprovidos de direitos” (2001, p. 503), até porque, “do ponto de vista da finalidade, o Estado deve garantir a segurança e a paz, e, não o fazendo, os indivíduos recuperarão o direito natural de proteger-se e defender-se com suas próprias forças”. (2001, p. 503).

Em outras palavras, nesse momento se está diante de uma auto-suficiência de um modelo representativo de poder derivado do pacto social, ficando ao alvitre do Estado em si ditar o que seja a tradução do interesse público e do bem comum. O desejo do bem dos outros, para Hobbes, não passa de benevolência, boa vontade e caridade. “Se for do bem do homem em geral, chama-se bondade natural”. (HOBBS, 1983, p. 35).

Obviamente, a postura aparentemente totalitária e conservadora de Hobbes não irá persistir no pensamento de Locke, que ao avançar em sua teoria do constitucionalismo liberal, contribuiu para o condicionamento do poder soberanamente absoluto do Estado, cuja gênese está na razão e não no instinto selvagem. A sociedade e o Estado derivam do direito natural, o qual coincide com a razão. A igualdade e a liberdade dos homens sustentam que os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à defesa desses mesmos direitos são direitos naturais que não devem ser prejudicados. “O fim maior e principal para que os homens se unam em sociedades políticas e submetam-se a um governo é, portanto, a conservação de sua propriedade.” (LOCKE, 2001, p. 495). Reale e Antiseri reforçam que “[...] os cidadãos mantêm o direito de se rebelarem contra o poder estatal, quando este atua contrariamente às

todos e a vontade geral. Esta se prende somente ao interesse comum; a outra, ao interesse privado e não passa de uma soma das vontades particulares.” (ROUSSEAU, 1978, p. 46-47).

finalidades para as quais nasceu. E os governantes estão sempre sujeitos ao julgamento do povo”. (2005, p. 108).

O interesse público aqui, tratando-se da tradição erigida pelo Estado Liberal (Estado mínimo), é concretizado através de políticas mínimas ou, na maior parte, abstencionistas, capazes de promover o equilíbrio e o resguardo de todos esses direitos, cuja menor interferência do Estado colabora para o atendimento do bem comum.

Entretanto, o bem comum toma maiores repercussões a partir da filosofia política de Rousseau, cujas inspirações servem de fomento ao ideário republicano. Isso ocorre na medida em que o transporta de vez de um plano etéreo, como o era visto em São Tomas de Aquino, para a satisfação da vontade geral⁸³, mesmo que para isso haja a supressão do interesse particular em favor do interesse comum⁸⁴ ou público. No “Contrato Social” ele desenvolve a idéia de que cada pessoa e todo o seu poder são dirigidos pela vontade geral⁸⁵.

A vontade geral se transmite pela legitimação do poder e a garantia da transformação social iniciada pelo novo contrato. Ela não é o somatório das vontades particulares de todos os indivíduos, sendo na verdade uma realidade oriunda da renúncia dos interesses de cada cidadão em face da coletividade.

É por isso que se pode anuir que a vontade geral é amante do bem comum, assim como a vontade de todos se amasia com o interesse privado. Essa coletivização radical do homem Rousseau justifica como o modo de se impedir que emirjam e se afirmem os interesses privados.⁸⁶ Reale e Antiseri ainda asseveram que “com a vontade geral pelo bem

⁸³ [...] quando todo o povo estatui algo para todo o povo, só considera a si mesmo e, caso se estabeleça então uma relação, será entre todo o objeto sob um certo ponto de vista e todo o objeto sob um outro ponto de vista, sem nenhuma divisão do todo. Então, a matéria sobre a qual se estatui é geral como a vontade que a estatui. (ROSSEAU, 1997, Cap. IV, p. 8)

⁸⁴ Ao falar do modelo de democracia representativa Rousseau destaca que “menos que o número de votos, aquilo que generaliza a vontade é o interesse comum que os une, pois nessa instituição cada um necessariamente se submete às condições que impõe aos outros.” (1978, p. 50)

⁸⁵ Se num primeiro momento o homem abre mão de sua liberdade para viver em sociedade, Reale e Antiseri destacam que o novo contrato social “não projeta o retorno à natureza originária, mas exige a construção de um modelo social, não baseado nos instintos e nos impulsos passionais, como o modelo primitivo, nem porém na pura razão, isolada e contraposta aos sentimentos ou à voz do mundo pré-racional, mas na voz da consciência global do homem, aberto para a comunidade. [...] O princípio que legitima o poder e garante a transformação social é constituído pela vontade geral amante do bem comum.” (2005, p. 284-285)

⁸⁶ A propriedade privada era veementemente combatida por Rosseau e defendida na teoria política do constitucionalismo liberal de Locke.

comum, o homem só pode pensar em si pensando nos outros”. (2005, p. 285). O grande risco do extremismo a que Rousseau parece caminhar é que a sua intensiva defesa do bem comum aquiesce a supressão do indivíduo e a perda de sua individualidade, que passam a ser plenamente absorvidos pelo corpo social.

Saltando para Foucault, em seu ensaio sobre a “Microfísica do poder” (1993), a noção de bem comum e de salvação de todos passa a ser vinculada como uma finalidade primordial para que se possa ser um bom soberano. Buscando subsídio em La Perrière, ele sustenta que “governo é uma correta disposição das coisas de que se assume o encargo para conduzi-las a um fim conveniente” (1993, p. 283). O governo, portanto, teria uma finalidade oposta à soberania, com objetos diferenciados, que, no entanto, se complementam.⁸⁷

Se governar consiste no ato em si de administrar ou gerir as coisas, isso requer a execução de políticas específicas⁸⁸ para que essas mesmas coisas possam ser conservadas, partilhadas ou aprimoradas. Por isso, da lição de Foucault o governo vai de encontro ao interesse público, no esforço de atender a uma série de finalidades específicas, enquanto a soberania prioriza o atendimento do bem comum.

Segundo destacou Foucault, entre os séculos XVII e XVIII o bem implicou também na obediência à lei. No entanto, quando o autor delineia sua concepção de interesse público, assume um “Estado de governo” definido pela massa da população, com seu volume, sua densidade, cujo território que ela ocupa é apenas um componente, diferente do que relatou Maquiavel em “O Príncipe” (1988). Mas o fator determinante para a sua idéia de governamentalização do Estado está no controle da sociedade pelos dispositivos de segurança.⁸⁹

⁸⁷ “Em que consiste este bem comum ou esta salvação de todos que regularmente são colocados como o próprio fim da soberania? Se examinarmos o conteúdo que os juristas e teólogos dão ao bem comum, vemos que há bem comum quando os súditos obedecem, e sem exceção, às leis, exercem bem os encargos que lhe são atribuídos, praticam os ofícios a que são destinados, respeitam a ordem estabelecida, ao menos na medida em que esta ordem é conforme às leis que Deus impôs à natureza e aos homens. Isto quer dizer que o bem público é essencialmente a obediência à lei: seja a do soberano terreno seja a do soberano absoluto, Deus. De todo modo, o que caracteriza a finalidade da soberania é este bem comum, geral, é apenas a submissão à soberania. [...] O governo é definido como uma maneira correta de dispor as coisas para conduzi-las não ao bem comum, como diziam os textos dos juristas, mas a um objetivo adequado a cada uma das coisas a governar.” (FOUCAULT, 1993, p. 283-284)

⁸⁸ “O que implica, em primeiro lugar, uma pluralidade de fins específicos, como por exemplo fazer com que se produza a maior riqueza possível, que se forneça às pessoas meios de subsistência suficientes, e mesmo na maior quantidade possível, que a população se possa multiplicar, etc. Portanto, uma série de finalidades específicas que são o próprio objetivo do governo.” (FOUCAULT, 1993, p. 284)

⁸⁹ Assim, Foucault ressalva que o essencial para a sociedade contemporânea “não é tanto a estatização da sociedade mas o que chamaria de governamentalização do Estado.” (1993, p. 292). [...] “Este Estado de governo que tem essencialmente como alvo a população e utiliza a instrumentalização do saber econômico, corresponderia a uma sociedade controlada pelos dispositivos de segurança.” (1993, p. 293)

De resto, a história nos mostra que o assentamento da noção de bem comum depende de seu relacionamento com a visão de bem particular, conforme se verifica:

Bem comum nada mais é do que o próprio bem particular de cada indivíduo, enquanto este é parte de um todo ou de uma comunidade: o bem comum é o fim das pessoas singulares que existem na comunidade, como o fim do todo é o fim de qualquer de suas partes. Ou seja, o bem da comunidade é o bem do próprio indivíduo que a compõe. O indivíduo deseja o bem da comunidade, na medida em que ele representa o seu próprio bem. Assim, o bem dos demais não é alheio ao bem próprio. (MARTINS FILHO, 2000b, p. 4)

Sendo assim, denominamos bem comum a meta social multi-setorial, capaz de promover a sensação de satisfação geral dos membros da “comunidade”⁹⁰, cujo desejo por sua consecução deve ser almejado pela sociedade como um todo e executado pelo Poder Público através de programas ou projetos governamentais que representem o interesse público fragmentado em gestões ou setores específicos. Assim, canais de democracia participativa como os conselhos gestores auxiliam com mais facilidade a realização dos interesses públicos, pois seus objetivos também são descentralizados (são setoriais, assim como esses mesmos interesses), especificando as vontades diretas de fatias da sociedade.

O interesse público, elevado à condição de um princípio jurídico constitucional, afirma-se por meio de políticas públicas variadas que, mediatamente, fomentam a promoção do princípio ético do bem comum ao se buscar a vontade geral, e imediatamente atingem interesses particularizados compartilhados. O interesse público comporta a noção de contemplação do interesse geral da coletividade, fundamentando as ações e comandos (realização de atos administrativos) do administrador público para que se promova o bem comum, preservando a tutela dos direitos fundamentais.

Destarte, o interesse público se apresenta muito mais segmentado e específico que o bem comum, cuja generalidade diligencia a sensação de satisfação geral da sociedade. Ambos compõem uma relação entre gênero (bem comum como meta geral de satisfação) e espécies (interesses públicos setoriais preenchidos através de políticas públicas específicas). Se a curto ou a médio prazo as políticas públicas perseguem o interesse público, ao atender a interesses

⁹⁰ “La dimensión social de los seres humanos y sua tendencia histórica a agregarse en comunidades políticas tiene como fundamento y finalidad la consecución de determinados beneficios. A esos beneficios en orden a la satisfacción de necesidades básicas, pleno desarrollo humano y felicidad, a través de modelos políticos de convivencia, se le suele denominar <<bien común>>.” (LUÑO, 1994, p. 235)

particularizados compartilhados, a longo prazo contribuem para um fim maior: o bem comum⁹¹.

No entanto, ao se pensar em sustentabilidade, a preocupação com o equilíbrio orçamentário e com as fontes de captação de recursos é indispensável no Estado Democrático de Direito para que não hajam encargos excessivos do Estado na execução dessas políticas, provocando os efeitos colaterais suportados pelo projeto de Estado de Bem-Estar Social. O planejamento⁹² racional do Estado é fundamental.

Mesmo que seja distante imaginar uma sociedade em que existam apenas indivíduos compartilhando o entendimento mútuo através de virtudes cívicas sobressalentes, como sugere o republicanismo, segundo a crítica de Habermas (2002), a aproximação dos ideais de república, como forma de governo, é fundamental, pois permite a negociação de todos ao redor da “coisa pública”. E essa negociação é no esforço de se produzir um discurso democrático que contribua para o equilíbrio da gestão pública, buscando-se assim, viabilizar o desenvolvimento sustentável (na conciliação dos setores social, orçamentário e econômico).

Contudo, o interesse público não se refere apenas ao atendimento de direitos sociais materializados por políticas públicas. Se fosse assim, o bem comum seria incompleto, não podendo postergar o interesse nem dos mais nem dos menos favorecidos, tampouco privilegiar uma única dimensão do universo dos direitos fundamentais em detrimento das demais. Em países com tamanha desigualdade social como o Brasil, essa espécie de interesse público (que envolva a eficácia dos direitos sociais) acaba tendo maior relevo nas discussões graças a sua defasagem em meio à grande massa de excluídos, o que por hora se justifica.

Ademais, trazendo o exemplo da controvertida cota de 20% de vagas para estudantes negros e afro-descendentes em nossas universidades públicas⁹³, imaginamos que a simples implantação de projetos ou programas sociais não significa o alcance do interesse público,

⁹¹ Para Otfried Höffe o bem comum consiste no bem-estar de todos e rejeita o interesse de um grupo parcial, o bem particular, como critério de legitimação. “Aliás, o bem comum deve ser determinado da mesma maneira como o bem individual. Deve-se comparar o peso das vantagens com o das desvantagens, ainda que não mais se trate das vantagens com o das desvantagens do mesmo indivíduo, mas das vantagens de uns que são comparadas com as desvantagens de outros.” (HÖFFE, 2001, p. 58)

⁹² “É o planejamento que confere consistência racional à atuação do Estado (previsão de comportamentos, formulação de objetivos, disposição de meios), instrumentando o desenvolvimento de **políticas públicas**, no horizonte do longo prazo, voltadas à condução da sociedade a um determinado destino.” (grifo nosso) (GRAU, 1991)

⁹³ Matéria que envolve os controvertidos Projeto de Lei nº 73/99 (PL das Cotas) e nº 3.198/00 (PL do Estatuto da igualdade racial), no âmbito federal, e a Lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001, do Estado do Rio de Janeiro, que concede 40% das cotas das universidades estaduais para negros e pardos, objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

quando, por exemplo, divergirem as opiniões entre os seus destinatários e produzirem resultados insuficientes diante dos gastos que provocarem. Não há regra absoluta para isso, pois nem tudo que é social atende ao interesse público e promove o bem comum. Por isso, o interesse público deve ser atrelado ao conjunto dos direitos fundamentais, percorrendo os interesses sociais, mas abarcando também os interesses econômicos.

A captação e a distribuição de rendas possibilitadas pela criação de pacotes econômicos, como o Plano Real, que ao entrar em vigor em 1994 aumentou o poder de compra de milhares de brasileiros, demonstram que também há lugar para o econômico. Desde que quaisquer formas de interesses públicos sejam derivadas do discurso entre sociedade civil e Poder Público, na condição de seu executor, buscando formas sustentáveis de planejamento. Uma grande omissão constitucional observa Grau (1991), trata-se da não inclusão do planejamento entre as modalidades de intervenção do Estado como forma de captação de recursos, pois, segundo ele, o art. 174, § 1º, da CR/88, enfatiza somente o desenvolvimento nacional do setor privado. O descaso constitucional na introdução de diretrizes reportadas ao planejamento estatal dificulta as estratégias de desenvolvimento do próprio Estado, justamente quem executa as políticas públicas e se responsabiliza pelo atendimento do interesse público e promoção do bem comum.

Nessa prospecção, apesar de se fragmentar em diversos níveis de interesses públicos que contemplem a pluralidade de cidadãos, o bem comum também abre espaço a discussões de ordem econômica, da mesma forma que, numa perspectiva de inclusão social, deve abarcar todos os níveis de indivíduos pertencentes a diferentes camadas sociais. Por isso, não se atinge o bem comum suprimindo a livre iniciativa e a livre concorrência de quem deseja manter suas atividades no mercado. Deve haver como forma de se equilibrar os choques entre interesses públicos de camadas sociais diferentes, políticas econômicas de controle pautadas em nossos princípios da ordem econômica (art. 170 e incs.).

Caso a fundamentação do interesse público se valha de lei ou de um ato administrativo controverso que venha prejudicar os direitos fundamentais, em quaisquer dimensões, está-se diante de uma inadequação de alcance do bem comum, que passa a ser incompatível com o interesse público ora suscitado.

3.4 Acessibilidade urbana no Estatuto da Cidade: o papel do Plano Diretor na construção dialógica de cidades sustentáveis

Da grande gama de embates da gestão pública participativa no âmbito municipal, em virtude da desbravada ascensão do Estatuto da Cidade em nosso ordenamento jurídico, optamos, neste momento, por uma breve análise acerca da acessibilidade urbana centrada na inclusão social de pessoas com mobilidade reduzida. Do universo de minorias sociais excluídas no Brasil, a escolha específica desse segmento social se justifica pela necessidade do reconhecimento de seus interesses na confecção e execução dos planos diretores, uma vez serem minorias legitimadas à composição do palco de construção dialógica de cidades sustentáveis, muitas vezes sujeitas a restrições gerais (sócio-econômicas) e específicas (locomoção e adaptação). Ademais, planejamento urbano e acessibilidade devem ser conjugados quando se objetiva a construção de cidades socialmente justas.

Nesse processo, o cidadão assume o papel de protagonista na redefinição da função social dos espaços urbanos, público e privado. A produção sustentável do espaço urbano justifica-se pela necessidade de promoção do bem-estar de todos os seus habitantes, inclusive de minorias como as pessoas com mobilidade reduzida, beneficiadas pela abertura discursiva promovida pela democracia participativa.

Existem 24,6 milhões de pessoas no Brasil que apresentam alguma modalidade de deficiência, física, visual, mental, auditiva ou motora. São ao todo 14,5% da população brasileira, 19,8 milhões vivendo em áreas urbanas e 4,8 milhões em áreas rurais⁹⁴. A todos esses brasileiros, de acordo com a Constituição Republicana de 1988, é garantido o direito de locomoção (art. 5º, XV). Não obstante, segundo o Ministério das Cidades, 1/3 dos Municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes ou inseridos em regiões metropolitanas carecem de planejamento urbano, sendo que apenas 200 dos 5.563 Municípios possuem leis locais de parcelamento e ocupação do solo.

* A abordagem deste tópico resulta dos trabalhos de pesquisa e ensino inter e transdisciplinares desenvolvidos sob a modalidade de Estudos Orientados sobre o Estatuto da Cidade junto ao Programa de Pós-graduação em Direito em parceria com o Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, ambos da PUC Minas. A atividade de ensino consistiu em curso ministrado pelo professor Edésio Fernandes, da Universidade de Londres. A pesquisa foi orientada pela professora Marinella Machado Araújo, coordenadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas, sendo realizada em parceria com a mestrandia Patrícia Carvalho Calegar, pesquisadora de tema afim. Na forma de artigo científico, o trabalho foi aprovado e apresentado em painel no IV Seminário Internacional de Inclusão Social, em Belo Horizonte, durante os dias 19 a 21 de outubro de 2006, no *Campus* da PUC Minas, com publicação no prelo.

⁹⁴ Fonte: Censo 2000, IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Considerada uma das funções-chave da cidade, desde Le Corbusier (1989), a circulação, e atualmente, a acessibilidade urbana constituem funções sociais da cidade objeto da política de desenvolvimento urbano referida pela Constituição Republicana de 1998 (art. 182) e pelo Estatuto da Cidade de 2002 (art. 2º). Assim, planejar desenvolvimento urbano é sem dúvida pensar formas economicamente viáveis de acesso a equipamentos urbanos e serviços públicos para todos os habitantes da cidade, inclusive para minorias como as pessoas de mobilidade reduzida. E pensar em abarcar minorias consiste num dos diferenciais da gestão pública participativa.

Apesar de consagrada pelo texto da Constituição Republicana de 1988 (arts. 227, parágrafo 2º, e 244), a acessibilidade urbana⁹⁵ não é um direito efetivo. Na tentativa de concretizá-lo, o Estatuto da Cidade ressalta a importância da valorização dos espaços públicos como *locus* naturais de vocalização e execução das demandas sociais (arts. 43 e ss.), os quais devem ser pactuados com a sociedade civil organizada no processo de elaboração e execução dos planos diretores. Ao fazê-lo abre caminho para questões que necessitam ser esclarecidas: i) a legitimidade da produção do espaço público da cidade pressupõe a existência de Planos Diretores como instrumentos efetivos de democracia participativa; ii) o reconhecimento de que essa legitimidade depende do enfrentamento da discussão da acessibilidade urbana por pessoas com mobilidade reduzida para a produção de cidades sustentáveis.

3.4.1 A construção dos espaços públicos e privados: o significado de gestão democrática no Estatuto da Cidade

Em síntese às concepções liberais e sociais de Estado de Direito moderno sobre as funções do Estado e do cidadão na persecução de seus interesses, o modelo democrático reconhece importância complementar às esferas pública e privada. O conceito de espaço privado, tradicionalmente aglutinador de interesses individuais isoladamente considerados, é reformulado pela presença do interesse público. Essa nova perspectiva se evidencia, por exemplo, no sentido da função social atribuída à propriedade privada em nossa ordem

⁹⁵ A acessibilidade é prevista pelo art. 2º da Lei nº 10.098, de 19 de janeiro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e a conceitua como: “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos transportes e dos sistemas e meios de comunicação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida”.

jurídica. Simultaneamente, o espaço público⁹⁶ incorpora em sua construção, configuração e destinação um componente de atendimento aos interesses e projetos de vida de todos os membros do corpo social individualmente considerados.

No cenário político-institucional democrático, os indivíduos organizados em sociedade assumem papel de destaque: o de sujeitos sociais, co-titulares, ao lado do próprio Estado, do poder-dever de formulação e administração dos interesses públicos. A sociedade torna-se então co-responsável pela configuração e destinação dos espaços públicos da cidade. Nesse contexto, a participação popular nos processos políticos, sobretudo de planejamento urbano, representa a perspectiva de que cada parcela do povo poderá, em alguma medida, ver as desigualdades sócio-econômicas minimizadas e os direitos sociais concretizados.

Essa nova percepção de produção e administração dos espaços públicos, que o Estatuto da Cidade denomina “gestão democrática da cidade”, não resulta da vontade unilateral do Estado, pois passa a compor a nova esfera pública⁹⁷. Ao contrário, é pactuada por todos os cidadãos habitantes da cidade à luz do interesse de todos. Nesse sentido, interesse de todos não se confunde, em consonância com Rousseau, com o interesse ou vontade geral⁹⁸. Por isso, não se define pelo consenso da regra ou do princípio da maioria resumidos na democracia do voto e da representatividade. Por esse critério, que atende a uma vontade geral a partir do prevailecimento de uma suposta unanimidade formal, à vontade das minorias não se faz representar (RODRIGUEZ, 1993).

Gestão democrática da cidade pressupõe capacidade dialógica do Poder Público, que por meio de processos decisórios transparentes orquestra a participação popular e garante espaço para a vocalização de demandas por grupos sociais minoritários.⁹⁹ Do contrário, a não ser pelo despertar da vinculação do “valor do civismo”¹⁰⁰, consubstanciado nos ideais da

⁹⁶ “O espaço público é um espaço de encontro de cidadãos, seres humanos plurais, refletindo e agindo no mundo da vida, exercitando a condição humana. Ele resulta da convivência entre os seres humanos e constrói uma arena de liberdade para as interações entre esses seres.” (GOHN, in: SANTOS JÚNIOR et al., 2004, p. 71)

⁹⁷ “O espaço público, quando é utilizado para estabelecer uma arena de interlocução com organismos estatais institucionalizados, sobre problemas públicos, de forma direta ou indireta (...) adentra a esfera pública. Assim, concebemos esfera pública como um lugar de mediação institucional da participação organizada da sociedade civil e de representantes da sociedade política.” (GOHN, in: SANTOS JÚNIOR et al., 2004, p. 71)

⁹⁸ A vontade geral não é a soma das vontades de todos os componentes (pois isso se aproximaria, na verdade, da vontade de todos), mas uma realidade que surge do ato de renúncia de cada indivíduo em prol da coletividade. (ROUSSEAU, 2002).

⁹⁹ “Somente um tal processo de governança urbana transparente e responsável e que responda e beneficie a todos os setores da sociedade, particularmente os pobres urbanos, pode se propor a erradicar as formas crescentes de exclusão social e segregação espacial.” (FERNANDES, 2001, p. 17)

¹⁰⁰ Sobre a tradição republicana ver VILANI, 2002.

tradição republicana (o que não pode jamais ser exigido como conduta universal para toda a sociedade – cujo pluralismo privilegia as liberdades políticas), a inclusão não se auto-sustentaria unicamente por regras majoritárias e de representação nas decisões de uma vontade geral legitimadora do poder, ou generalizada pela imposição de uma falsa ou insuficiente unanimidade procedimental.

A presença de interesses divergentes no cenário urbano torna-se necessária para a concretização do desenvolvimento urbano sustentável à superação do princípio da maioria pelo processo de democratização da cidade em direção ao modelo participativo. A soberania popular consagrada pela Constituição como uma das formas do que Habermas aclama como princípio da democracia (1997), efetiva-se na medida em que estimula o surgimento de leis e procedimentos que funcionem como canais de vocalização das demandas enfrentadas pelo povo-destinatário¹⁰¹ nas ações do Estado de Direito Democrático ao fazer valer o princípio da participação.

Face aos novos instrumentos jurídicos de legitimação da participação popular em assuntos que envolvem o interesse das cidades brasileiras, promovendo, portanto, uma releitura dos papéis da Administração Pública e dos cidadãos, observa-se uma reestruturação da forma de instrumentação do poder no que tange às interlocuções entre a nova esfera pública, agregada pelos segmentos público e privado.

Se o Código de 1916 instigou a divisão entre o público e o privado baseando-se numa rígida separação entre Estado e sociedade amparada no Estado Liberal, o pós-Constituição de 88, somados aos esforços do Estatuto da Cidade, permitiu um efeito contrário. O exercício dos fundamentos democráticos conduz à indissolubilidade do interesse privado em relação ao público, sem estabelecer situações predeterminadas de primazia, no sentido de um suprimir o outro. Doutra modo, é necessário reconhecer o princípio constitucional implícito de tutela do interesse público ou de uma adequada compreensão do seu conteúdo, somando-o aos princípios da democracia e da participação. O crescimento do espaço público não deve significar o ostracismo da validade do espaço privado num Estado constitucional democrático.

A gestão democrática por meio da participação política do povo realça a lógica descentralizadora do poder para que a voz dos excluídos também possa prevalecer no discurso de construção do bem comum, através do interesse público rastreador das carências efetivas

¹⁰¹ Povo-destinatário compreende a idéia de todos os cidadãos e residentes no país que gozam da prerrogativa de dispor de serviços e políticas públicas, ou seja, de tudo aquilo que se integre como “prestações civilizatórias do Estado”, nas palavras de Müller (2000, p. 79).

de cada um dos grupos de atores. Afinal, Vilani (2002) lembra que nosso Estado Democrático instituiu o direito de todos os indivíduos se valerem do espaço público à articulação de seus interesses e demandas, propiciando que os mesmos cheguem à administração público-estatal.

Ao se valer de meios como a delegação e a descentralização de poder no discurso em favor dos interesses setoriais, a instauração de instrumentos de democracia participativa atinge diferentes níveis de grupos, impulsionando uma nova dinâmica de inclusão¹⁰². É justamente nesse sentido que se propõe o Estatuto da Cidade ao instruir a forma de execução do plano diretor municipal.

Um grande desafio a ser enfrentado nessa perspectiva de espaço urbano consiste em definir qual o papel da participação popular na construção do conceito de espaço público e reconstrução do espaço privado (em virtude do princípio da função social da propriedade) nas cidades brasileiras. A esfera pública, com sua natureza política argumentativa, é redefinida pela abertura concebida pelo Estado para que a presente esfera privada possa vocalizar suas demandas em face do Poder Público através de canais de participação, ao assumir o espaço público como o local para exercício dos direitos políticos e participativos (GOHN in: SANTOS JÚNIOR et al., 2004). Logo, é típica do Estado democrático de direito a ampliação do espaço público mediante a criação de mecanismos constitucionais de participação dos cidadãos nos assuntos de governo e de controle das ações estatais pela sociedade civil. (VILANI, 2002, p. 59). Hoje, o espaço público se apresenta, portanto, em dois sentidos: a) físico - como espaço terreno das cidades, ambiente de encontro de cidadãos plurais, na ação e reflexão no mundo da vida, exercitando a condição humana, com necessidades vitais de lazer, cultura, locomoção, enfim, de sobrevivência; b) interativo – onde procedem as relações sociais e discussões políticas dos cidadãos entre si, ou seja, constituindo-se como sociedade civil organizada.

Enquanto o Estado Liberal se centrou na esfera privada, no controle mercadológico de seus interesses individualizados, imperando a democracia pelo modelo representativo, nosso Estado Democrático de Direito caminha no sentido de refletir sobre a esfera pública em razão da movimentação ao redor do apelo à democracia participativa. “A esfera pública é um fenômeno constitutivo da teoria da democracia que procura explicar a complexidade da sociedade a partir da presença ativa do sujeito social”. (NASCIMENTO, 2005, p. 1)

¹⁰² Elisa Pereira Reis, em seus estudos sobre sociologia política, trabalha a idéia de inclusão a partir de uma base compartilhada por diferentes perspectivas teóricas, ou seja, a multiplicidade de interesses coexistentes no Estado. “Assim, a idéia de inclusão, opondo-se a exclusão, é inerente aos diferentes conceitos de cidadania. Ser cidadão significa fazer parte de um corpo maior, pertencer a uma unidade comum, para perspectivas teóricas tão

Alguns entraves se mostram incidentais na elaboração dessa tarefa. Evidentemente, quanto maior a clareza na linguagem¹⁰³, o acesso às informações, a formação cultural, educacional e política e a consciência de seu papel, melhor será o desempenho e a capacidade de articulação dos cidadãos ativos dentro de espaços de discussão abertos ao pleiteio de seus interesses e direitos (CRUZ, 2000). Nessas condições, ainda distantes do retrato cotidiano traçado por nossa sociedade, os participantes se tornam mais próximos de situações ideais de fala, cuja proximidade da igualdade e da liberdade procedimentais trazem mais validade e legitimidade aos consensos produzidos (HABERMAS, 1973).

Mas não se pode também pressupor a habilitação dos mesmos somente após todos atingirem o mesmo nível de paridade de esclarecimento para se proporem a discutir as definições do que seja o melhor para a cidade em que vivem. Pois não se busca a utopia da construção de cidades etéreas, mas de lugares reais dialogicamente edificadas por homens, com todas as suas limitações e imperfeições. É neste sentido que abraçamos a teoria discursiva, pois ela valoriza a importância do discurso no ambiente democrático, o que é fundamental para o progresso de nossas intenções constitucionais, por mais que estejamos distantes do plano ideal de uma situação de fala.

A ação comunicativa de Habermas (1995) busca no consenso – e não na unanimidade – dos sujeitos de direito o espaço para a construção de verdades que convençam provisoriamente os seus envolvidos, através da força da melhor argumentação. Tomado o consenso como acordo racionalmente partilhado, a argumentação preposta é processo de entendimento mútuo, destinado a produzir argumentos convincentes capazes de convencer a rejeitar ou resgatar pretensões de validade. Os sujeitos proponentes e oponentes, liberados da pressão da ação e da experiência, em discurso produzido na esfera pública, podem examinar as pretensões de validade que se tornaram problemáticas.

As experiências de cada um também enriquecem o discurso, fazendo nascer argumentos pragmáticos, uma vez que apontam necessidades pontuais que conjunturalmente promovam a sustentabilidade da cidade à proporção em que forem atendidas. A construção sustentável da acessibilidade urbana, por exemplo, depende da identificação das restrições e condicionamentos sofridos por indivíduos de diferentes situações e localidades dentro dos limites urbanos. Para que haja solução, regida pela força do melhor argumento, é mister o

divergentes quanto, por exemplo, a análise da expansão do mercado político, de um lado, e a análise do movimento revolucionário dos trabalhadores, por outro” (REIS, 1998, p. 30)

¹⁰³ Segundo Habermas, a linguagem atua como “meio”, não do entendimento e da transmissão do saber cultural, mas da socialização e da integração social. (1984, p. 40)

apontamento do diagnóstico dialogicamente construído pelas diversas camadas da sociedade civil em parceria com o Poder Público.

A “parceria” fica prejudica quando os interesses se tornam defrontáveis ou quando se nota o não comprometimento da esfera pública estatal pela legitimação obrigatoriamente exigida pelo Estatuto da Cidade no que concerne à aprovação democrática do Plano Diretor. Tomando como exemplo o Estado de Minas Gerais que vincula o dever de elaboração e aprovação de planos diretores em 184 Municípios, segundo informa o Núcleo Mobilizador Minas Gerais pelos Planos Diretores Participativos¹⁰⁴, a própria conotação do que consiste a participação popular tem sofrido sérias distorções. As informações relatadas pelo Núcleo são que em alguns Municípios mineiros a Administração Pública tem “confundido” participação com publicidade de atos já constituídos no que se refere às aprovações parciais do Plano Diretor através da imprensa oficial ou órgãos de divulgação local.

Obviamente, a publicidade também é fundamental, pois importa na divulgação dos atos tomados pela Administração Pública. Porém, a participação popular nesse processo vai muito além disso. Ela transpõe, à luz do Estatuto da Cidade, o exercício pleno da cidadania.

É essencial a participação do povo no processo construtivo dos espaços urbanos, pois é ele quem habita a cidade. A redefinição dos espaços públicos e privados, sob a perspectiva da função social da cidade, deve primar pela sustentabilidade de gênero, faixa etária, condições ou delimitações físicas (em tal caso, permitindo o acesso e deslocamento de deficientes físicos com ambientes adaptáveis capazes de incentivar a sua inclusão). E também por todas as outras formas de vida defendidas pelo princípio da igualdade destacado no art. 5º, *caput*, da CR/88. Não é a cidade funcional que projeta quem nela deve morar, mas sim seus habitantes que devem poder definir o perfil funcional que a cidade deva atender para o ajustamento de suas expectativas e necessidades.

A questão premente no contexto urbano atual consiste em se vislumbrar as universalidades e particularidades na aplicação de preceitos legais atinentes aos direitos de pessoas com mobilidade reduzida. Em relação à questão da acessibilidade urbana isso fica

¹⁰⁴ O respectivo Núcleo foi constituído por uma iniciativa do CREA-MG desde fevereiro de 2005, sendo composto por representantes de 34 entidades, das esferas pública e privada, tais como Assembléia Legislativa de Minas Gerais, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, CREA-MG, Observatório de Políticas Urbanas e NUJUP da PUC Minas, Associações de Moradores da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Associações Cívicas e ONG's. O objetivo é traçar metas operacionais e promover a capacitação de núcleos gestores sobre Planos Diretores abarcando os 184 Municípios de Minas Gerais vinculados à obrigação de execução do instrumento em comento. Trata-se de uma proposta de interação entre Poder Público e sociedade civil em torno do desafio enfrentado à elaboração legítima dos aludidos Planos Diretores. Há uma parceria com o Ministério das Cidades que subsidia as despesas provenientes de gastos com projetos e divulgação de material informativo, com repasse orçamentário promovido através da Fundação Israel Pinheiro.

bastante nítido ao se avaliar a necessidade de critérios ou condições mais amplas de acesso da população brasileira no que se refere aos investimentos em diversos recursos (moradia, educação, etc). Já em relação às pessoas com mobilidade reduzida, critérios mais amplos são também aplicáveis acrescidos às demandas em função de suas necessidades especiais.

3.4.2 Funções sociais da cidade e da propriedade: a perspectiva do Estatuto da Cidade

A regulação da propriedade sob a ótica liberal do Código Civil de 1916 não foi suficiente para garantir que a produção do espaço urbano no Brasil resultasse em cidades legais. Na maioria dos Municípios, principalmente aqueles em que há grandes concentrações demográficas, a irregularidade do solo é regra, e não exceção¹⁰⁵. A retórica da função social presente no texto constitucional desde 1934 só é capaz de romper com essa perspectiva a partir da definição coesa de critérios auto-aplicáveis, o que só se viabiliza após a Constituição de 1988 e dos instrumentos jurídicos que florescem de acordo com o seu comando.¹⁰⁶

Para assegurar a proteção ao meio ambiente urbano¹⁰⁷ o Estado assume o papel de configuração da função social da propriedade de acordo com os interesses sociais definidos em processos dialógicos de planejamento urbano. Em outras palavras, a atuação do Poder Público não mais se resume em respaldar ações de controle das “estruturas de processos de mercado”, como descreve Habermas (2002, p. 275). Para tanto, deve conciliar

¹⁰⁵ Edésio Fernandes destaca o problema da proliferação de formas de ilegalidade nas cidades, decorrentes do distanciamento da política do Código de 1916 em relação à parcela de excluídos que compõe grande parte da realidade brasileira. “Diversos dados de fontes distintas têm revelado que, se consideradas tais formas de acesso ao solo urbano e de produção da moradia, entre 40% e 70% da população urbana nas grandes cidades dos países em desenvolvimento estão vivendo ilegalmente, sendo que tais índices chegam a 80% em alguns casos. Dados recentes dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro têm reconhecido que pelo menos 50% da população daqueles municípios vivem ilegalmente” (in: MATTOS, 2002, p. 49)

¹⁰⁶ “[...] the Constitution adopted a totally different approach to urban policy, more political and more participative, placing emphasis on municipal government. However, the success of such a proposal will depend on how successfully social mobilization in the country manages to alter the current conditions of distribution and exercise of political power.” (FERNANDES, 1995, p. 44) “(...) a constituição adotou uma visão totalmente diferente em relação às políticas públicas, mais políticas e participativas, dando ênfase no governo municipal. Entretanto, o sucesso de tal proposta irá depender do grau de sucesso das mobilizações no país em alterar as condições atuais de distribuição e exercício do poder político.” (tradução livre)

¹⁰⁷ A concepção de meio ambiente aqui adotada opera em sentido amplo, compreendendo tanto o ecológico propriamente dito, como o artificial, onde se engloba o meio urbanístico, ou habitat humano – que particularmente, também confere um apelo à necessidade de equilíbrio e sustentabilidade para a garantia da qualidade de vida, no caso, urbana (artigos 182 e 225 CR/88). (ABREU, 2000) É esta a razão da função social da cidade que sustenta esse direito ao desenvolvimento como um direito fundamental (TRINDADE, 1992).

desenvolvimento econômico, harmonia ambiental e inclusão social que garantam condições de dignidade humana no âmbito urbanístico, não distinguindo pessoas ou grupos pré-estabelecidos, em conformidade com as máximas democráticas. A dignidade está para todos, assim como a democracia deve estar para o seu povo.

A função social ultrapassa a idéia de propriedade individualmente considerada (espaço privado) e atinge o âmbito de tutela da cidade (espaço público), falando-se, assim, em função social da cidade fixada por leis como o mencionado Estatuto que tem por meta gerir o desenvolvimento urbanístico (art. 182 da CR/88 e art. 2º do Estatuto da Cidade). As garantias ofertadas pelo Estatuto da Cidade são várias. Começam pelo direito a cidades sustentáveis, o que implica no fomento de questões vitais como infra-estrutura urbana para permitir a acessibilidade e a inclusão dos diversos grupos sociais. Além disso, englobam a execução de transporte coletivo que promova cobertura plena de toda a definição espacial urbana, além de adaptações nos instrumentos de transporte para o sustento do direito à mobilidade dos portadores de deficiência e dos idosos (art. 2º, inc. I). Por fim, também contemplam a legitimação da participação popular (art. 2º, inc. II). No que diz respeito a isso, a contribuição dos movimentos populares na gestão democrática da cidade deverá operar na formulação de propostas, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento na zona urbana.

É a partir do cumprimento das exigências do Plano Diretor que as funções sociais da propriedade urbana e da cidade poderão ser sistematicamente atendidas. E como o Plano Diretor depende da aprovação popular para a sua legitimação, significa que há uma necessidade de inclusão de minorias em meio a suas discussões para que seus resultados sejam compatíveis ao interesse público ao qual deva se destinar. Somente a inclusão no processo pode garantir a sua legitimidade, produzindo efetivamente sustentabilidade nas decisões proferidas na gestão pública. Pelo Estatuto da Cidade vincula-se, enfim, a democracia participativa com a gestão pública em favor do planejamento do desenvolvimento das cidades.

Remetendo à questão da configuração social da cidade, é interessante ter em mente os tradicionais objetivos do planejamento urbano que circulam ao redor de quatro funções primordiais: moradia, trabalho, lazer e circulação (LE CORBUSIER, 1989). A circulação, em tal concepção, será responsável por estabelecer a ponte entre as demais funções, ou uma comunicação proveitosa entre as outras três. O Congrès Internationaux d'Architecture Moderne adicionou uma quinta função da cidade que traduz o seu papel de agente de um centro público de atividades administrativas e cívicas. Esses aspectos não podem ser

considerados sob o olhar essencialmente econômico da configuração da cidade, mas como uma forma de se estabelecer critérios para a aferição da sustentabilidade pretendida pela política de desenvolvimento urbano.

Assim, a abertura do discurso a minorias portadoras de deficiências, ou seja, de atendimentos especiais por parte das cidades, além de significar a legitimação do processo que não se sustenta apenas pela regra da maioria, permite que haja a sustentabilidade, desde que as deliberações sociais consigam atingir o propósito de inclusão.

3.4.3 Acessibilidade urbana como instrumento de inclusão social: os planos diretores participativos

Acessibilidade urbana decorre da função-chave de circulação idealizada por Le Corbusier . Em sentido amplo, objetiva o acesso universal a bens e serviços de interesse público. Nesse sentido, concretiza direitos fundamentais, em especial o direito à cidade sustentável. Entretanto, em um país economicamente desigual e repleto de injustiças sociais como o Brasil, onde a maioria do povo não é titular efetivo de direitos fundamentais básicos, não é de se espantar que poucos cidadãos tenham acesso a bens e serviços urbanos. Como falar em acessibilidade urbana, em sentido amplo e universal, se a maioria do povo brasileiro se encontra economicamente alijada das condições mínimas de dignidade humana e cidadania?¹⁰⁸

Tais indagações se revestem de uma complexidade ainda maior quando se evidencia que existe parcela do povo cuja exclusão se manifesta de forma dupla, representada pela pobreza e pela deficiência (física, visual, auditiva ou motora). Se por um lado grande contingente populacional se encontra excluído economicamente da acessibilidade urbana, indivíduos com deficiência ou com mobilidade reduzida¹⁰⁹ sofrem os efeitos dessa exclusão de forma ampliada, ora por exclusão sob o aspecto sócio-econômico, ora por se apresentarem

¹⁰⁸ “Em 1999, 9% da população do Brasil (15,1 milhões) viviam com apenas 1 dólar por dia. Neste mesmo ano, 22% estavam abaixo da linha de pobreza (37 milhões). Em 1998, os índices eram, respectivamente, 5,1% e 17,4%. Os dados foram calculados pela ONU/Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).” Disponível em <http://educaterra.terra.com.br/almanaque/miscelanea/brasil.htm>.

¹⁰⁹ Pessoas com mobilidade reduzida são aquelas que temporária ou permanentemente têm reduzida a capacidade de relacionar-se com o meio e de utilizá-lo. Entende-se por pessoa com mobilidade reduzida tanto a pessoa com deficiência, quanto à pessoa idosa, gestante, de baixa estatura ou com qualquer outra limitação que a inabilite ou dificulte de movimentar-se no meio urbano.

em desconformidade com os padrões estéticos e de “normalidade” aclamados por nossa sociedade.

Por isso, o atendimento da acessibilidade, sobretudo para aqueles cidadãos com deficiência, deve considerar não somente o atendimento a demandas pontuais referentes a trabalho e moradia, mas também permitir igual possibilidade de mobilidade¹¹⁰ e o direito de locomoção¹¹¹ a todos. Assegurar a circulação livre de barreiras na cidade¹¹², permitindo que deficientes possam conduzir as suas próprias vidas autonomamente, é concretizar o mandamento constitucional de dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III da Constituição). Tal perspectiva se insere em uma interpretação de planejamento urbano que se norteia pela indivisibilidade de direitos individuais, sociais e econômicos. Ao mesmo tempo lhes garante um conteúdo mínimo. Portanto, cidade acessível é a que garante aos cidadãos o exercício de seus direitos fundamentais mínimos.

Ainda que o ordenamento jurídico brasileiro preveja acessibilidade e mobilidade urbana no atendimento inclusive a minorias, no texto da Constituição (arts. 227, parágrafos 2º e 244), nas Leis nº 10.048, de 8 de novembro de 2000 e nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000¹¹³, além do Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, sua concretização é precária e contingencial. A construção de uma realidade urbana acessível para pessoas com mobilidade reduzida não se limita à eliminação de barreiras arquitetônicas mediante a construção de rampas para deficientes, da implementação de sinais sonoros para travessia de deficientes

¹¹⁰ A mobilidade se refere à possibilidade de se mover, ou seja da característica do que é móvel. Quanto ao indivíduo é a condição necessária para se usufruir das oportunidades que lhe são apresentadas no espaço comum com autonomia e equiparação de oportunidades. A mobilidade urbana é um atributo da cidade, correspondendo à facilidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, tendo em vista a complexidade das atividades econômicas e sociais nele desenvolvidas.

¹¹¹ Constituição Republicana, art. 5º, inciso XV. A liberdade de locomoção é vislumbrada como a possibilidade, nos termos da lei, de permanecer, entrar, ou sair do território nacional com seus bens, e cuja amplitude não merece ser restringindo por concepções urbanísticas inadequadas e elitistas.

¹¹² Barreiras, de acordo com o art. 2º da Lei nº 10.098 de 19 de dezembro de 2000, constituem entraves ou obstáculos que limitem ou impeçam o acesso, a liberdade de movimento e a circulação com segurança das pessoas e podem ser: urbanísticas- as existentes nas vias públicas e nos espaços de uso público; arquitetônicas na edificação - as existentes no interior dos edifícios públicos e privados; arquitetônicas nos transportes- as existentes nos meios de transportes; nas comunicações - qualquer entrave ou obstáculo que dificulte ou impossibilite a expressão ou recebimento de mensagens por intermédio dos meios ou sistemas de comunicação, sejam ou não de massa.

¹¹³ A Lei nº 10.098, de 19 de janeiro de 2000 estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Estabelece a garantia da acessibilidade nos edifícios públicos ou de uso coletivo, nos de uso privado, nos veículos de transporte coletivo e nos sistemas de comunicação e sinalização. Sua finalidade consiste na supressão a ser promovida pelo Poder Público das barreiras urbanísticas, arquitetônicas, de transporte e de comunicação. Institui também o Programa Nacional da Acessibilidade, com dotação orçamentária própria.

visuais, ou outras disposições. Sua aplicação necessita da própria definição de seu conceito pela sociedade civil, notadamente por meio de instrumentos de participação popular, imbuídos do ideal da premência de uma democracia participativa.

O que se constata é que ainda que tal acessibilidade seja essencial para a garantia de direitos fundamentais, sua efetivação coincide com a necessidade de atendimento também de outras demandas sociais necessárias à construção de uma realidade de acessibilidade democrática, em sentido lato. As demandas sociais da cidade são, portanto, inúmeras, e seu atendimento comporta várias soluções legalmente possíveis. Entretanto, o atendimento efetivo à universalidade das demandas sociais exigidas para o pleno exercício da cidadania encontra restrições no orçamento público. Daí a importância da “gestão democrática da cidade”, na medida em que a decisão das demandas pontuais não emanar da vontade unilateral do Estado, porém, ao contrário, ser construída pelo diálogo e finalmente pactuada por um maior número de cidadãos interessados, habitantes da cidade, à luz do interesse público.

O planejamento urbano, nessa perspectiva, necessita de instrumentos, tais como os Planos Diretores participativos, aptos a viabilizar que o processo dialógico de construção da melhor solução às questões de planejamento urbano ocorra no seio da sociedade civil e com a necessária participação do maior número de cidadãos. A melhor solução para as complexas questões urbanas é aquela dialogicamente construída pela sociedade civil, conforme já dito, priorizando uma lógica de atendimento de demandas que vão das mais gerais (num primeiro plano) às mais específicas, contanto que em ambos os casos as minorias possam ser atendidas em ao menos um dentre os seus vários níveis de exclusão.

O planejamento urbano exerce um importante papel nesse desafio. A falta de planejamento urbano, suprida mediante o Plano Diretor, denota problemas como o crescimento desordenado e a dificuldade de mobilidade de minorias como idosos e deficientes físicos. De um lado, o crescimento desordenado de logradouros esparsos em regiões geográfica e geologicamente inviáveis dificultam investimentos à melhoria de vida dos munícipes. De outro, o aparecimento de bairros em locais impróprios, edificados à revelia em regiões de maior elevação nas cidades ou de difícil acesso, ou ainda espaços sem regulação fundiária (lotes irregulares com construções precárias) corroboram ao comprometimento da integridade paisagística arquitetônica ou do ordenamento urbano de tantos Municípios. A existência desses fatores desfalece a sustentabilidade urbana. Os Planos Diretores participativos devem se esforçar em romper com o investimento público submetido aos

interesses do mercado imobiliário, evitando-se alimentar a segregação territorial e as desigualdades.¹¹⁴

A participação popular deve caminhar, nas bases do processo dialógico, em dois sentidos: colaboração e fiscalização. No primeiro caso, como expressão de democracia participativa, tal colaboração deve operar no âmbito da construção de soluções às demandas sócio-espaciais da cidade, abrindo-se espaços de vocalização de interesses pontuais de grupos sociais específicos como os portadores de deficiência. Já no segundo caso, convém refutar que a fiscalização da comunidade transmite o seu dever de observar e cobrar a manutenção do espaço urbano e a execução de políticas de desenvolvimento em parceria com a vontade popular manifestada por meio de fóruns públicos discursivos, requerendo o pronunciamento de medidas coerentes da Administração Pública. Convém exigir que esta mantenha postura comissiva no que concerne a seu dever de promover e proteger o interesse público, rumo ao bem comum urbano, ou seja, a sustentabilidade de todos os sujeitos políticos.

Dessa monta, a gestão das cidades precisa envolver a convergência entre os diversos interessados, tanto como sociedade civil, em seus diferentes segmentos, quanto o próprio Poder Público. Em ambos os casos, o caráter de compromisso da sociedade não é e nem pode ser pormenorizado, pois o próprio Estatuto da Cidade legitima a garantia do pleno exercício da cidadania na gestão da cidade (art. 45, *in fine*). Tampouco se deve abafar a ingerência do Poder Público nessa missão de planejamento e gestão urbanas. Ao revés, as esferas pública e privada, compostas como a nova esfera pública, apresentam uma essência de co-gestão pública, daí aferir-se que se complementam em atendimento ao processo democrático participativo.

Particularmente, o Estatuto da Cidade, em seus arts. 43 a 45 caminha nessa direção. Dispõe sobre a importância da participação popular atuando como co-executores da gestão orçamentária participativa¹¹⁵, no controle direto das atividades da gestão urbana, na realização

¹¹⁴ “A definição democrática dos investimentos públicos, observando as carências sociais mais urgentes, rompe também com a alimentação dos diferenciais de renda fundiária. Os excluídos passam a sujeitos políticos que participam diretamente das decisões e que podem, portanto, exercer algum controle sobre o Estado que se torna mais próximo e mais transparente. Rompe-se também com o indefectível clientelismo político, embora isso dependa do grau de democracia exercida no processo, pois o risco da cooptação está sempre presente. Trata-se de um impacto amplo na vida da cidade e de seus habitantes, que contribui para construir um novo modo de gestão dos problemas e interesses locais.” (MARICATO, 2002, p. 190).

¹¹⁵ Neste sentido, Vilani acrescenta que o orçamento participativo, tal como sugere o Estatuto da Cidade, “[...] aumenta o controle da sociedade civil sobre o poder público, constitui um exercício de negociação e de convivência com diferentes vontades e necessidades, faz o cidadão ultrapassar uma visão particularista rumo a uma perspectiva mais ampla que o aproxima “de uma visão mais compreensiva da cidade.” (2001, p. 120).

de debates, audiências e consultas públicas, na inserção através de órgãos colegiados na defesa de interesses de grupos sociais específicos (papel dos conselhos gestores).

Maricato destaca que o processo, no entanto, é bem mais complexo, pois as desigualdades e contradições são demasiadamente grandes. Primeiro, porque os movimentos sociais dificilmente apresentam propostas que vão além das demandas pontuais por moradia, saúde, transporte etc.; segundo, em virtude da gestão democrática depender da incorporação do conhecimento científico e pragmático para o diagnóstico e acompanhamento das cidades. Também para o esclarecimento de questões como as limitações orçamentárias e técnicas burocráticas enfrentadas pela Administração Pública, devendo tudo isso ser levado a cabo no discurso. Não obstante, “a finalidade principal é a de construir a esfera pública, formar cidadãos via debate público” (MARICATO, 2002, p. 74).

O grau de atendimento efetivo à acessibilidade urbana irá, portanto, depender da capacidade de mobilização de grupos da sociedade civil para criar uma agenda pública em torno da questão. Alguns avanços já são visíveis, na medida em que existem municípios, como São Paulo, em que o Plano Diretor¹¹⁶ prevê o atendimento ao ideal de acessibilidade, com expressa disposição prevista no bojo desse mesmo instrumento. Importante salientar que o planejamento urbano destinado à promoção da acessibilidade terá conseqüências distintas dependendo de características específicas do Município em questão, observadas as necessidades da população local e suas condições de implementação, sendo indispensável a participação de todos, inclusive daqueles com mobilidade reduzida, para a construção de cidades acessíveis e socialmente justas.

¹¹⁶ Vide Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que “institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo”. Veja também a Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, a qual “estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos de Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo”.

4 GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA EM ESTADOS DE DESIGUALDADES SÓCIO-ECONÔMICAS EXTREMAS: QUAL O PESO DAS SITUAÇÕES “*IDEAIS DE FALA*” NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL?

4.1 Fundamentos jurídicos, políticos e sócio-econômicos da gestão pública participativa: Para que instituir conselhos gestores?

A ascensão da abertura democrática assistida na república brasileira ergue algumas discussões referentes à funcionalidade dos cidadãos¹¹⁷ na proclamação da gestão pública participativa. O estabelecimento de instrumentos e procedimentos que permitam a vocalização da participação popular são cada vez mais indispensáveis para o fomento de conquistas sociais integrantes de nossos direitos fundamentais. Mas apesar dos avanços procedimentais desfrutados pela democracia¹¹⁸, ainda somos amadores quanto à forma que devemos proceder à procura de respostas efetivas.

Essa crítica comum, no entanto, não significa que não compartilhamos do progresso democrático, pois a própria tendência legal do aumento do grau de participação cidadã na vida pública, pela adesão de novos canais que complementam as instituições representativas tradicionais¹¹⁹ e auxiliam o Estado em suas funções públicas nos faz prova favorável. Esta é a

¹¹⁷ A professora e então Ministra do STF Cármen Lúcia Antunes Rocha cuidou desse tema, observando uma associação eminente entre cidadania, república e democracia nas esferas estratificadas do Estado Federado brasileiro. Segundo ela, a democracia que hoje se pensa e se almeja, é sobretudo a da sociedade em sua convivência local e diária, não mais consumada no governo ou na simples relação do cidadão com o próprio governo. Ela reside na experiência cotidiana, nas relações familiar, profissional e político-governamental. Entretanto, a cidadania compromete o homem em relação ao seu próximo, por se compor sob a forma de República. Assim, leciona que “O exercício dos direitos inerentes à cidadania é a manifestação republicana e democrática da solidariedade humana em sua experimentação mais amadurecida e racional do homem; é o sentimento da sociabilidade política vivida em sua condicionante jurídica legitimamente aprovada.” (ROCHA, 1997, p. 111)

¹¹⁸ O estágio contemporâneo de democracia busca a adesão de propostas populares em dois importantes níveis, segundo Maués: i) ampliação das esferas de consulta e deliberação dos cidadãos em questões públicas; ii) ampliação da participação das associações representativas dos cidadãos na elaboração, gestão e controle das políticas públicas. (1999, p. 124).

¹¹⁹ “Enfim, no novo paradigma de se fazer política não se está abandonando ou excluindo a democracia representativa e suas limitadas e insuficientes regras formais (partidos políticos, ação da maioria, votos, etc.), mas sim avançando e ampliando o processo mediante formas de democracia direta (participação orçamentária, gestão compartilhada e sistema de Conselhos) capazes de conviver com a **democracia por delegação**.”(grifo nosso) (WOLKMER, 2001, p. 95)

proposta remetida à experiência produzida pelos denominados conselhos gestores¹²⁰. Esses veículos de vocalização atuam como alavancas nas estruturas democráticas participativas nas administrações públicas (locais, principalmente) e acentuam o desafio dos cidadãos ativos na responsabilidade conjunta pela gestão pública. Dessa sorte, corroboram na criação de novas políticas sociais¹²¹ e no controle da transparência administrativa. Portanto, é salutar compreender os fundamentos jurídicos, políticos e sócio-econômicos da gestão pública participativa através de sua associação com a instituição dos aludidos conselhos, cada vez mais presentes na Administração Pública brasileira.

Ora, através da força normativo-constitucional que delibera sobre a participação expansiva do povo pretendemos apagar as máculas dos atos institucionais e da repressão político-administrativa registrados em nossa memória política. Para isso, o processo democrático pós-88 se propôs a romper com as postulações retrógradas subjugadas aos cidadãos no que tange a imposições de passividade perante o Estado. A cultura reacionária de regimes políticos antidemocráticos e repressores das manifestações da opinião pública no âmbito das reivindicações perante o Poder Público, como em governos autoritaristas do século passado, principalmente na ditadura militar acentuada no pós-golpe de 1964¹²², perde lugar à liberdade de alternativas gestoras onde o povo se manifeste direta ou indiretamente.

Sem embargos, o grande giro da democracia brasileira lograda pela Constituição de 1988 foi a possibilidade de integração da sociedade civil no processo de discussão política, principalmente na legitimação de fóruns para a eleição de políticas públicas prioritárias à gestão administrativa, como acontecesse nos orçamentos participativos. Durante o apogeu do Estado centralizador e autoritário, tamanha abertura se constituía uma verdadeira leviandade.¹²³

¹²⁰ Comumente chamados de conselhos setoriais, populares ou municipais, quando referentes ao poder local.

¹²¹ “A importância assumida pelas demandas de democratização no campo das políticas sociais durante a Assembléia Constituinte deita raízes nas particularidades da construção do Estado de Bem-Estar no Brasil, cujos momentos de expansão costumaram ser feitos sob regimes autoritários.” (MAUÉS, 1999, p. 129)

¹²² “Essencialmente, o que caracterizava o Estado brasileiro nesse período (1920-1980) era seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Não era um Estado de Bem-Estar Social. O Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade. [...] O essencial das políticas públicas estava voltado para promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização, o que era pretendido pelo Estado brasileiro, sem a transformação das relações de propriedade na sociedade brasileira.” (BACELAR, in: SANTOS JÚNIOR, 2003, p. 1, módulo I)

¹²³ “O Estado brasileiro é, tradicionalmente, centralizador. A pouca ênfase no bem-estar, ou seja, a tradição de assumir muito mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o objetivo de proteção social ao conjunto da sociedade, fez com que o Estado adquirisse uma postura de fazedor e não de regulador. Nós não temos tradição de Estado regulador, mas de Estado fazedor, protetor; não temos tradição de Estado que regule, que negocie com a sociedade os espaços políticos, o que só hoje estamos aprendendo a fazer. O Estado regulador

A visão de democracia na Administração Pública reporta a aproximação da vontade dos cidadãos administrados diante das decisões administrativas tomadas por estruturas descentralizadas e autônomas pertencentes ao Estado¹²⁴, facilitando o reconhecimento do que aqueles entendam como parâmetros de bem comum. Essa identificação deve permitir, através de espaços de comunicação, que a participação popular seja manifestada sobre as decisões da gestão pública. Baracho Júnior salienta que “a idéia de “democracia administrativa” surge como uma alternativa a este quadro de prevalência do poder estatal sobre os direitos de indivíduos e interesses da sociedade civil”. (2000, p. 164). Falamos, enfim, do rearranjo do peso do poder¹²⁵ e da soberania (Estado/povo) em favor de resultados que amenizem o desequilíbrio sócio-econômico num sistema democrático disponível a novos projetos de gestão.

Visto que a política importa na tomada de decisões na esfera pública preocupando-se, prioritariamente com as ações de governo, é vital a existência de mecanismos para que a participação popular viabilize o poder soberano do povo de modo que este atue em colaboração com o Poder Executivo na co-gestão pública. Certamente isso destitui o tradicional pensamento nacional outrora imposto, que, ao contrário, jamais privilegiou a realização de práticas e mecanismos de sustentação de uma cidadania participativa, cujos reflexos ainda são percebidos nos baixos índices de cidadania hoje observados¹²⁶.

Por certo, a visão do Estado e suas relações com os indivíduos foram gradualmente modificadas até que se chegasse ao patamar jurídico-institucional de fortalecimento dos direitos e garantias individuais, sociais e, por conseguinte, difusos, firmando-se a participação e a iniciativa populares como força indivisível de expressão dos interesses do homem. A concepção de cidadão ativo indica que cada um na república é igualmente responsável pela

requer o diálogo entre governo e sociedade civil, e nós não temos tradição de fazer isso. O Estado centralizador, em muitos momentos da nossa vida recente, junta-se ao autoritário: tivemos uma longa ditadura no período Vargas e, depois, uma longa ditadura nos governos militares pós-64. Então, o viés autoritário é muito forte nas políticas públicas do país. (BACELAR, in: SANTOS JÚNIOR, 2003, p. 1-2, módulo I).

¹²⁴ “As decisões administrativas, tomadas por estruturas descentralizadas e autônomas, permitem identificar a Administração Pública com a figura do servidor público, que pode decidir e resolver a questão colocada pelo administrado, fazendo com que o Estado mais próximo, o que por sua vez, permite que o Estado possa estar mais sensível às necessidades, expectativas e comandos da população.” (MAGALHÃES, 1999, p. 47).

¹²⁵ “O peso do poder ou da influência do agente de mudar a probabilidade de certos resultados sobre determinado processo é a medida da capacidade de esse agente mudar a probabilidade de ocorrência de determinados resultados no processo político.” (DEUTSCH, 1983, p. 6).

¹²⁶ “O subdesenvolvimento econômico, a condição de país de Terceiro Mundo, a exclusão social de $\frac{3}{4}$ (três quartos) da população, somados a uma tradição/cultura política repressora e autoritária de todas as nuances da sociedade, podem explicar uma cidadania de baixa intensidade no Brasil.” (SOUZA CRUZ, 2004, p. 264).

gestão dos interesses públicos e de uns perante os demais, tornando-os explícitos para que o Estado os execute¹²⁷. Por óbvio, isso decorreu de um progressivo processo de conquistas, percorrendo todo o trajeto delineado pelos momentos vividos pelo Estado¹²⁸ e pela trajetória de amadurecimento dos direitos¹²⁹.

Conforme já tratado, a participação administrativa, em suas variantes, concede ao povo, no âmbito da esfera pública, a faculdade de articular sua soberania através de diversos instrumentos como o orçamento participativo, as audiências públicas e, como objeto central de nossos estudos sobre gestão pública, os conselhos gestores. Na opinião de Santos Júnior, estes últimos estimulam “uma nova cultura vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 como à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública, na perspectiva de uma democracia participativa”. (2003, p. 1).

Como estratégias da gestão pública participativa os conselhos se despontam como institutos que entrelaçam a comunicação entre os poderes público e privado. Sua composição integrada por cidadãos e entidades de segmentos sociais específicos (sociedade civil em geral) e a esfera de poder governamental indica possibilidades de mudanças referentes ao processo de governo da “coisa pública”.

Contudo, a oportunidade gerada por esses conselhos é traduzida como um reflexo da (pós) moderna cidadania política, que significa “o direito de todos participarem do poder público” (ANASTASIA, 2002, p. 57). Para Oakley e Clayton, essa nova concepção de cidadania representa o sucesso do “processo de empoderamento” do poder popular (2003, p. 27), pendente da existência, dentro desses órgãos, de procedimentos coerentes que equilibrem a instrumentação dos interesses em jogo monitorados e avaliados por metas legais, cuja visão seja voltada ao interesse coletivo.

¹²⁷ Por isso é que a liberdade e a igualdade são essenciais à realização da chamada “coisa pública”, ao se conferir a quaisquer cidadãos possibilidades idênticas de tomar frente nos negócios da república (SKINNER, 1996, p. 100). Tal concepção é conciliável com a idéia difundida pela democracia participativa, no que tange a essa condição de co-gestão da coisa pública. Neste sentido, os destinatários do direito ao mesmo tempo se assumem como co-autores (HABERMAS, 1997), não somente na esfera legislativa, mas também na judiciária, ao compor e participar da lide, e na administrativa, em que podem potencializar suas demandas através de espaços de interação com o Poder Público.

¹²⁸ Ao invés de se falar em paradigma de Estado, buscando suporte na teoria de Thomas Kun, preferimos aderir à visão de recorte histórico adotada por José Adércio Leite Sampaio, que leciona a idéia de “conto ou narrativa do Estado”, dispensando-se o que o autor considera como concepção tradicional de modelo estatal (SAMPAIO, 2004, p. 311-312).

¹²⁹ Ver OLIVEIRA, 2002.

De qualquer forma, a gestão pública participativa é resultado de mandamentos legais de cunho democrático, tais como a Lei nº 9.784/99 que incentiva a consulta a audiências públicas (arts. 31 e 32) e a participação dos administrados, diretamente ou por meio de organizações legalmente reconhecidas (art. 33), além de um universo imensurável de leis locais específicas. Essa tendência tomada pelos conselhos gestores deixa clara a sua aproximação do princípio da participação popular na gestão pública e do controle popular da Administração Pública.

No âmbito administrativo, se por um lado isso pode gerar interferência nos limites do poder discricionário do administrador público, por outro permite se fazer uma releitura do papel dos administrados – agora co-responsáveis pelas ações do próprio Estado. Ao revés, não se limitando à prerrogativa de direção e governo a partir da idéia dessa divisão de trabalho entre Estado e seus consortes, eis que o papel dos cidadãos nos conselhos também se inclina para a verificação da transparência na gestão pública. No caso, seu viés fiscalizador da probidade administrativa destaca a função de controle prévio da Administração Pública, não obstante a importância do Poder Judiciário, através do monopólio da prestação de seu controle jurisdicional, do Poder Legislativo e de instituições como os Tribunais de Contas, na emissão de parecer prévio sobre contas anuais dos prefeitos¹³⁰.

No entanto, a natureza participativa dos conselhos gestores sujeita esses institutos a algumas críticas. As mais ávidas se referem aos riscos do extremismo do “participacionismo”, à imprecisão conceitual da participação e à paralisação administrativa em virtude dos excessivos procedimentos carecedores de uma “boa vontade” popular para se tornarem legítimos.¹³¹ Pelas críticas esse conjunto de problemas determina a obstrução do princípio da eficiência (art. 37, caput, CR/88). Muito pelo contrário, institutos participativos como os conselhos buscam a eficiência real das prestações administrativas, que deixam de ser imposições unilaterais para se tornarem resultados consensuais produzidos pela colaboração voluntária dos cidadãos ativos. Ganha-se em qualidade no “produto administrativo” final, o que para nós representa eficiência democrática e certeza de transparência somada à moralidade administrativa.

É inegável que, seja num sentido seja em outro (fiscalizar, controlar, legitimar ou co-actuar), os cidadãos ativos podem contar com os conselhos como mecanismos de aferição da

¹³⁰ Sobre as funções do Tribunal de Contas ver COSTA JÚNIOR, 2001, p. 45-113.

¹³¹ “Na linha da paralisação administrativa, alega-se geralmente que o excesso de procedimentos, ou de conselhos, obstruem a rapidez necessária das decisões administrativas, tornando o sistema ineficiente.” (PEREZ, 2004, p. 210)

democracia participativa. Todavia, é indispensável investigar o manuseio do poder popular nesse instituto, para que se possa avaliar qual é o grau de eficácia e de efetividade do direito de participação e do princípio democrático defendidos, dentre outros, por Habermas.

4.1.1 A funcionalidade dos conselhos gestores

Em virtude das determinações provocadas pelas disposições da Constituição democrática de 1988, a expansão do processo democrático na sociedade brasileira tende a estimular a atuação de órgãos populares de intervenção mais direta e de natureza “plurirepresentativa” ou delegatória redefinidores dos padrões de política governamental. Tais órgãos assumem a capacidade de colaborar, conduzir ou fiscalizar as políticas públicas eleitas ao lado do Executivo, através da aproximação entre o público e o privado.

Os conselhos gestores, portanto, operam como canais de comunicação que propiciam meios de controle popular da Administração Pública. Permitem a participação da sociedade civil nas discussões sobre o planejamento e na gestão das diversas políticas estatais responsáveis pela promoção de direitos fundamentais centrados em diferentes segmentos: saúde, educação, cultura, assistência social, habitação, dentre outros. Esse compartilhamento do poder gestor é visto como resultado da implantação do modelo democrático participativo, não obstante as resistências quanto à aceitação do equilíbrio de forças na nova esfera pública concernentes à tomada de decisões governamentais.¹³²

No entanto, sustentar o pensamento não equânime de forças operantes nos conselhos não parece ser condizente com a dinâmica de co-gestão da democracia participativa aqui defendida. Respeitados os limites do poder de governo do Chefe do Executivo, dentro da liberalidade conferida por lei à sua discricionariedade e ao seu poder vinculante e hierárquico, a cooperação entre a participação popular e o próprio governo são fundamentais para a satisfação do interesse coletivo.

132 “Assim, quando se trata de Conselhos como os de Saúde, de Habitação, de Ciência e Tecnologia, e de outros do mesmo gênero, que definem estratégias e elaboram políticas para o setor, alocam recursos, em suma, tomam decisões de Governo, entendemos que, nesses casos, é legítimo e até necessário que o Poder Executivo disponha de uma representação majoritária (ou, sendo o colegiado paritário, do voto de Minerva). Isto porque, o titular do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) foi eleito pelo povo para governar.” (LYRA, 1996, p. 30). Sem embargos, tal colocação não nos parece razoável.

Os conselhos gozam da capacidade de produzir deliberações que interferem na órbita de decisões da Administração Pública. Paralelamente, esta é responsável pelo seu fomento, publicidade, manutenção e fornecimento de infra-estrutura, constituindo-os como uma figura atípica de órgãos administrativos colegiados. É importante que os conselhos possuam infra-estrutura e suporte administrativo. O seu funcionamento regular exige atividades de caráter permanente como: i) definição de planos de trabalho e cronogramas de reunião; ii) produção de diagnósticos e identificação de problemas; iii) conhecimento de estruturas burocráticas e de mecanismos legais do setor; iv) cadastramento de entidades governamentais e não-governamentais; v) discussão e análise de leis orçamentárias e elaboração de proposições; vi) acompanhamento de ações governamentais através de relatórios, visitas de campo e entrevistas com os dirigentes e usuários dos serviços. (TEIXEIRA, in: CARVALHO; TEIXEIRA (Org.), 2000, p. 112).

Em geral, a tendência tomada pela legislação é que a presidência desses órgãos seja conduzida pelo próprio Poder Público, através da autoridade superior responsável e interligada diretamente com o setor de sua pertinência. Corresponde assim, ao secretário municipal ou estadual, ou mesmo ao Ministro da área específica de gestão, de acordo com o foro de competência do próprio conselho¹³³. Os demais membros irão se compor como conselheiros, dentro da esperada paridade entre sociedade civil e Poder Público.

Dentre outras razões, podem ser considerados órgãos administrativos atípicos por seus membros não serem todos servidores públicos, portanto, admitidos pela forma de concurso público para a execução de uma função administrativa. A outra parcela refere-se aos conselheiros pertencentes à sociedade civil, incluindo-se, também, os setores técnicos e empresariais e os representantes da Câmara Municipal. Comumente usufruem de competência administrativa instituída necessariamente por lei, além de, em regra, não receberem remuneração específica para o desempenho de suas responsabilidades¹³⁴.

Mas o que mais os acentua é a sua identidade como espaços de negociação entre diferentes atores sociais que colaboram na construção das agendas públicas¹³⁵. Por isso é que se afirma que “estes conselhos são organismos de controle social, potencializadores da

¹³³ Os conselhos federais da República e de Defesa Nacional são exceções a esta regra, vez que, em ambos os casos, são integrados pelo Vice-Presidente da República por determinação constitucional (arts. 89 e 91), podendo por este serem presididos por força das Leis n. 8.041/90 e 8.183/91, respectivamente.

¹³⁴ Exceção tomada em relação aos conselheiros tutelares, cuja possibilidade de remuneração advém de norma federal específica.

democracia na sociedade”. (SILVA, 2003, p. 138). Diante disso, pode-se destacar que tais “órgãos administrativos”, permitem um co-gerenciamento do patrimônio público e o encaminhamento de ações destinadas ao atendimento do interesse coletivo.

Os conselhos são criados mediante lei específica e regulamentados por decreto expedido pelo Chefe do Executivo do ente político que os instituiu. É a lei que estipulará questões pertinentes à estrutura e ao funcionamento. Determinará, dentre outros, seus objetivos e finalidades, natureza, o rol de representantes tanto do Poder Público, quanto da sociedade civil, abrangendo diferentes segmentos sociais, de acordo com o setor destinado ao próprio conselho. A nomeação ou a exoneração dos conselheiros dá-se pela via de decreto ou portaria executiva, sendo naquele caso por meio da indicação dos nomes segundo os critérios específicos explicitados na lei.

A importância e legitimidade da atuação desses instrumentos democráticos como *status* de órgãos colegiados, conforme visto, fica adstrita à sua jurisdição administrativa, de acordo com o âmbito territorial de competência que a Constituição de 1988 resguardou ao ente federativo responsável pela sua criação e gestão. Eles se vinculam administrativamente à estrutura de cada ente que os instituiu, podendo ser um Município, ou um Estado-membro, ou ainda a União. Decorre daí a abrangência de sua competência, que pode, portanto, ser municipal, estadual ou federal, respeitadas as diretrizes gerais do pacto federativo rezadas no texto constitucional.

A competência de cada conselho gestor reserva a tais órgãos a prerrogativa de intervir na promoção, defesa e divulgação dos direitos e interesses coletivos voltados às suas áreas específicas de atuação, de acordo com os moldes previstos na legislação que os constituiu.

Devem funcionar tendo por meta promover o intercâmbio com outros órgãos públicos, com o fito de se identificar os problemas do setor objeto de suas demandas, propondo soluções respaldadas através de seus pareceres, deliberações, relatórios e resoluções. Também é fundamental a promoção de palestras informativas e outros meios para dar publicidade às suas decisões, informando e contribuindo à formação da opinião pública. Cabe a eles, ademais, promover e divulgar os resultados de eventuais pesquisas, organizar campanhas que possam informar e gerar conscientização referente aos direitos que defendem. Assim se evita que caiam num denominador comum em relação às táticas usualmente praticadas pela representação política tradicional.

¹³⁵ “A adoção da cultura da democracia participativa, necessariamente, inclui nas agendas políticas temas até então ignorados pelos sistemas políticos, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento de participação.” (MACHADO; BAPTISTA; KORNIN, in: SANTOS JÚNIOR et al., 2004, p. 244).

Os assuntos discutidos como pauta de agenda de um conselho devem ser todos direcionados ou interligados à sua pertinência temática, consoante o setor público objeto de seu funcionamento, não obstante a possibilidade de entrelace com outros conselhos no caso de discussões políticas que abarquem mais de um setor público ou de natureza intergeracional.

A propósito, os conselhos gestores, por sua natureza setorial, compreendem espécies que tratam do interesse temático de áreas como a saúde, a educação, o turismo, a cultura e a segurança pública. Também de políticas mais específicas, como a política agrária, o meio ambiente, o desenvolvimento urbanístico, a habitação, os interesses de grupos como crianças e adolescentes, idosos, mulheres e deficientes físicos. Destarte, esses órgãos, dentre as suas diversas espécies, oscilações e desdobramentos, compreendem uma gama de setores que, num todo, podem facilitar a definição de prioridades públicas.

Diferente do modelo democrático de representação que prima pela instituição apenas de poderes do Estado, no exercício indireto do poder através da eleição direta de representantes e administradores públicos que falem em nome da vontade coletiva do povo que os elegeu, a representatividade vivenciada pela sociedade civil nos conselhos revela uma outra perspectiva. Ela comporta uma forma mais direta de participação popular e exercício do poder do povo através da delegação de atribuições aos interessados que passam a figurar como conselheiros nesses órgãos. Sua dinâmica determina que o poder difuso que sai do povo seja materializado e fundido por meio de diversificados segmentos da sociedade civil. Os mais freqüentes são as associações de moradores ou associações não governamentais diversas, as entidades classistas e profissionais, os setores corporativos, os quais podem negociar com o Poder Público as prioridades sociais mais relevantes, controlando as ações executivas.

Em face de todas essas características apontadas, é possível definir os conselhos gestores. São órgãos administrativos responsáveis pela promoção de espaços de comunicação entre o Poder Público e a sociedade civil, cujos resultados obtidos a partir do consenso entre os seus integrantes direcionam as decisões que devem ser eleitas como legitimamente prioritárias ao interesse público na pauta de execução das ações da Administração Pública. No tocante a esta, devem fiscalizar a probidade e a moralidade de seus atos, com o objetivo de impulsionar a participação popular como co-responsável pela gestão pública e controle no processo de democratização e reconhecimento de sua própria soberania.

4.1.2 O problema da paridade no controle das decisões de governo

Falar em Administração Pública participativa significa travar ampla discussão sobre a recolocação do poder delegado ao Estado, não mais se admitindo ser suficiente a condução desse mesmo poder apenas pelos parâmetros representativos tradicionalmente conhecidos.

A questão referente ao poder trata-se de matéria primordialmente política, focalizando a perspectiva da descentralização político-administrativa já mencionada no capítulo anterior. A descentralização administrativa supõe a repartição ou o compartilhamento de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica, atribuindo divisões de prerrogativas, mas também de responsabilidades.¹³⁶ Tal relação se justifica em virtude da democracia participativa ter o escopo de induzir os cidadãos/administrados à elevação de um papel ativo, como co-gestores da res pública, operando no controle popular através da integração, legitimação e fiscalização das deliberações tomadas pela Administração Pública. Sendo esta a proposta sustentada pelos conselhos gestores, a paridade atinente à sua composição – dividida entre Poder Público e sociedade civil interessada – permite a solidificação procedimentalmente equilibrada de um espaço de debates, cujo discurso propõe a edificação de deliberações democráticas.

O problema de paridade¹³⁷ nos conselhos envolve uma questão de definição da própria funcionalidade desses órgãos. Lyra ilustra que instâncias de defesa dos interesses do povo, como a Procuradoria da República, sustentam que em todos os colegiados que prevêm a participação da comunidade através de organizações representativas essa participação necessitaria garantir a tais organizações uma “presença paritária, sem o governo ter direito ao voto de Minerva ou ao poder de homologação” (1996, p. 29).

Na defesa desses argumentos, os quais nos filiamos, há que se considerar que a participação popular nos órgãos de governo significaria uma simples postura figurativa, no caso de se admitir a plena hegemonia do Poder Executivo, sendo esta posição contrária ao que defende o citado autor¹³⁸.

¹³⁶ Ver DI PIETRO, 2004, p. 349.

¹³⁷ No sentido de equilíbrio entre o número de componentes do Poder Público e da sociedade civil.

¹³⁸ “A tese dos Procuradores da República, acima referidos, de necessidade de uma composição sempre paritária para legitimar, do ponto de vista jurídico e político, a participação direta da população nos órgãos do Estado, nas condições acima referidas, contrasta com a diversidade do controle da gestão pública envolvendo a participação direta da cidadania, prevista na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e Legislação ordinária.” (LYRA, 1996, p. 29).

A importância da paridade está para se garantir o peso nas decisões dentro dos próprios conselhos, permitindo uma coexistência de titularidade entre o Executivo e a soberania popular, através de sua participação direta, propiciando um espaço equilibrado de negociações.

Gozando de autonomia garantida pela paridade esse processo de controle popular viabiliza e facilita a efetivação da transparência nos atos da Administração Pública, à medida que contribui para a materialização de princípios constitucionais administrativos arrolados no art. 37, *caput*, da Constituição de 1988, principalmente no que tange aos princípios da moralidade e da eficiência. Assim, observa-se que “o debate sobre os conselhos é de grande importância para a consolidação de espaços públicos efetivamente democráticos e participativos”. (SOUTO; PAZ, 2003, p. 21).

4.1.3 Natureza consultiva e deliberativa e seus efeitos

A natureza dos conselhos é um outro fator importante à produção de efeitos concretos. Adotada a concepção de órgãos colegiados administrativos híbridos (em virtude da participação entre o público e o privado), quanto mais autonomia dispuserem para deliberar sobre o setor da gestão pública de sua competência, maior será a sua eficácia na condição de canais de instrumentação do poder popular.

No entanto, sua natureza é reconhecida através de duas formas: a deliberativa¹³⁹, que atribui aos conselheiros poder direto e vinculador de decisões graças à força coercível da determinação legal, podendo influenciar na discricionariedade do administrador público, ou a consultiva.

No que diz respeito a esta última natureza, mesmo que suas decisões não se vinculem diretamente à Administração Pública, ainda assim exercitam o controle popular político sobre o governo, pois informam a opinião pública acerca dos bastidores da própria governança. Também comunicam se as suas resoluções são efetivamente consultadas e os níveis em que são acatadas. Ademais, são de extrema validade para o processo de democracia administrativa, tendo em vista que sua criação por lei, apesar de não lhes assegurarem

¹³⁹ “Os Conselhos devem exercer o seu papel de órgãos deliberativos no planejamento e na execução das ações da secretaria municipal à qual estão ligados. Na prática, o exercício desse papel depende do compromisso do poder público com os Conselhos e da legitimidade social das organizações que o compõem.”(SANTOS, in: SANTOS JÚNIOR [et al.] (Org.), 2003, p.134)

necessariamente a vinculação de suas orientações (ao contrário do que se observa nos conselhos deliberativos), permite vislumbrar certo grau de obrigatoriedade, pois, afinal, a lei deve ser cumprida, sob pena de interjeições do Ministério Público e do Poder Judiciário, caso este seja provocado.

A natureza deliberativa¹⁴⁰ de um conselho gestor concede-lhe a prerrogativa de sustentar um papel ainda mais eficaz no auxílio do Poder Legislativo, em sua função de controle da Administração Pública, do que um conselho de caráter meramente consultivo, não obstante as pressões que esse pode gerar e a sua importância.

Reforça-se que a imperatividade resguardada pela força da lei nos conselhos gestores deliberativos vinculam os efeitos de suas decisões discutidas e consumadas, qualificando, em tese, os seus resultados. Dessa forma é que se identificam como instrumentos de controle tanto do ponto de vista político, como social. Neste caso, esse controle se fundamenta através da exigência em se sobrepor a vontade coletiva pelo esclarecimento de como se concretiza o interesse público. Promove por meio de discussões acerca do modo de atingir a eficiência na gestão administrativa uma situação de bem-estar à sociedade. Significa que esse controle social traz consigo uma conotação mais pragmática daquilo que deve compor a agenda pública administrativa, ou seja, no âmbito das discussões dos conselhos devem ser levantadas as pautas que produzirão resultados que convergem ao encontro do interesse social de fato.

Já no que tange ao controle político, a contribuição que a participação popular nesses conselhos promove se opera no campo da fiscalização, em busca da probidade na gestão pública, atendendo-se ao princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CR/88). Em níveis diferenciados de resultados alcançados, tais propostas contemplam o compromisso de ambos os conselhos – deliberativos ou consultivos¹⁴¹.

Em setores essenciais como a saúde e a educação, a existência de conselhos de natureza deliberativa demonstra a oportunidade e também o dever da sociedade civil em decidir, junto ao Poder Público, a gestão dessas áreas, elegendo quais são as prioridades que devem ser atendidas num universo de infindáveis necessidades. Além disso, fiscalizam e

¹⁴⁰ “A deliberação do Conselho torna-se um ato de governo quando é homologada pelo Secretário e publicada no Diário Oficial. Ao interferir nesta dinâmica o Conselho atua como Estado e seu ato é mais forte do que uma portaria governamental. Há uma tendência cada vez maior das deliberações do Conselho serem homologadas, mas a maior parte delas não é bem negociada, não consegue articular o pluralismo dentro do Conselho.”(SANTOS, in: CARVALHO; TEIXEIRA (Org.), 2000, p. 18)

¹⁴¹ Nada obsta que existam conselhos de natureza híbrida, ou seja, consultiva e deliberativa dentro do foro de sua competência funcional, a exemplo do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte.

exigem transparência no manuseio das despesas públicas e, por fim, sugerem a escolha de políticas públicas que atendam realmente ao interesse público de determinada comunidade.

Não obstante a efetividade maior que conselhos de natureza deliberativa dispõem, conclui-se que não se pode olvidar que os conselhos de caráter consultivo também se revestem de prerrogativas importantes para a democracia participativa. Esses instrumentos, somados a outros mecanismos de participação e controle, compõem o que se identifica como o sistema do *checks and balances* popular.

4.2 A força normativa constitucional dos conselhos gestores: quem participa de conselhos gestores no Brasil?

Para que os conselhos gestores se revistam de autonomia democrática e assim produzam efeitos legitimamente voltados ao interesse social devem atender a alguns elementos essenciais, dentre os quais se destacam:

- a congregação de uma maioria de entidades delegadas independentes do Poder Executivo, assegurando-se, assim, a autonomia formal e a rotatividade de conselheiros para a garantia do fluxo de participantes;
- a exigência de uma maioria de entidades delegadas de diferentes segmentos da sociedade civil interessados na defesa e promoção dos direitos da cidadania, resguardando, através disso, a capacidade, o empenho e a disposição de confronto, quando necessário, com o Governo (concebendo o respaldo social para enfrentá-lo);
- a existência de Diretorias eleitas – o papel do Presidente é fundamental na vida associativa brasileira, tornando-se ainda mais decisivo nos órgãos públicos cujo funcionamento fica na dependência da autoridade do Estado que presidir o colegiado, visto que dele dependerá tanto a convocação às reuniões, como a obtenção da infraestrutura necessária ao funcionamento do órgão em baila;
- por derradeiro, resta o requisito pertinente ao poder de fiscalização, o qual só se faz efetivo no momento em que seu exercício dispuser de autonomia plena, não carecendo de nenhuma autorização dos governantes.¹⁴²

¹⁴² Saiba mais sobre esses elementos em LYRA, 1996, p. 30-32.

A observação desses elementos nos leva à reflexão sobre o peso do papel dos cidadãos dentro dos conselhos e do risco de falácia que estes podem representar. É fundamental sopesar a força normativa constitucional formalmente introduzida nesses instrumentos e o reconhecimento da democracia como um processo intersubjetivo entre os participantes, tendo a linguagem como um ponto comum para se falar em decisões dialogicamente construídas. Esse pensamento impulsionou Habermas a pensar sua teoria da ação comunicativa, onde “o agir comunicativo privilegia a ação social baseada na compreensão e no diálogo como fonte de novos consensos democráticos, envolvendo, necessariamente: conhecimento, linguagem e ação” (ASSIS, 2000, p. 33). A razão comunicativa prima pela superação da noção de razão instrumental e de fins próprios afastados daqueles oriundos do entendimento mútuo partilhado.¹⁴³

Habermas preconiza que para a existência de iguais possibilidades de participar do discurso na formação do direito, na condição de autores e destinatários das normas, é essencial a existência de direitos fundamentais que elevem os sujeitos ao *status* de pessoas do direito. Dessa forma, o autor classifica os direitos fundamentais em cinco categorias distintas apontadas como condições para o seu exercício:

(1) Direitos fundamentais resultam da configuração politicamente autônoma do direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação; (2) direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do status de um membro de associação de parceiros do direito; (3) direitos fundamentais que resultam imediatamente da possibilidade de postulação judicial de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual; (4) direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação de opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo; (5) direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos elencados de (1) até (4). (HABERMAS, 1997, p. 159-160)

Segundo Habermas, a própria coletividade ao preconizar um procedimento discursivo racional é quem produz a validade desses direitos. A percepção de que a igual oportunidade de participação no discurso tem que estabelecer parâmetros de percepção dos direitos fundamentais básicos indica que a promoção da dignidade humana torna eficaz o discurso participativo. Não obstante, essa dignidade humana e as condições materiais de existência não podem retroceder aquém de um mínimo.

¹⁴³ Dessarte, a concepção habermasiana de agir comunicativo se refere à interação de pelo menos dois sujeitos capazes de linguagem e de ação que entabulam uma relação interpessoal. Entretanto, “se substitui o conceito de agir orientado para fins pelo conceito mais abrangente do agir orientado para o entendimento mútuo com o fim de colocá-lo na base de uma análise pragmático-transcendental (...)”. (HABERMAS, 1989, p. 124)

Ainda que se questione o grau de possibilidade de implementação da teoria discursiva no Brasil em nossa incipiente “arena de democracia”, devido às desigualdades sócio-econômicas extremas que colocam nossos falantes/cidadãos em condições materialmente díspares, há uma grande valia democrática trazida pelo procedimento teórico de Habermas. Sua contribuição se destaca principalmente nas discussões sobre a nova composição e o funcionamento da esfera pública, submetida a um grande giro estrutural. A forma e a intensidade em que os participantes atuarão em espaços discursivos como os conselhos serão definidos pelo procedimento. É pela forma que se garante o pluralismo das vontades dos sujeitos.

Muito embora reconheçamos o procedimento imprescindível, apoiado pela própria força da lei, a pressuposição de validade procedimentalista do autor – circunstância formal – também carece da contemplação do gozo da satisfação das necessidades básicas de todos os indivíduos envolvidos ou potencializados no discurso (mínimo existencial). A isso denominamos circunstância material, compensada como requisito essencial à composição da esfera pública.

Sem o devido sustento material que garanta as mínimas condições para a razoável existência humana e autocompreensão do papel de cada um nos diversos aspectos do mundo da vida, ou seja, na falta de efetivação de um conteúdo mínimo dos direitos fundamentais, comprometem-se as oportunidades dos miseráveis e excluídos interagirem com “iguais liberdades subjetivas de ação” (HABERMAS, 1997, 170) com os outros¹⁴⁴. A não ser que se queira restringir o ambiente discursivo a indivíduos em situações mais equânimes, intenção não demonstrada na obra de Habermas. É fácil imaginar que em sociedades subdesenvolvidas, com má distribuição de renda e com educação restrita a poucos privilegiados, considerável parcela da população já se coloque de fora dessa situação de fala por problemas relacionados à falta do cumprimento do direito mínimo à subsistência¹⁴⁵.

À procura de respostas, as razões podem oscilar desde a dificuldade de compreensão e expressão incidida pelo baixo nível de cultura, provocando o risco de manipulação da vontade

¹⁴⁴ O próprio autor deixa claro que “o direito a iguais liberdades subjetivas de ação concretiza-se nos direitos fundamentais, os quais, enquanto direitos positivos, revestem-se de ameaças de sanções, podendo ser usados contra interesses opostos ou transgressões de normas.” (HABERMAS, 1997, v. I, p. 170)

¹⁴⁵ Para saber mais sobre o assunto, ver GOMES; MERLE, 2007, p. 206-209, os quais fundamentam em Kant o direito mínimo à subsistência como um direito obrigacional originário, elevado à categoria de direito fundamental judicialmente exigível, distinto de um direito adquirido, tampouco de uma ação de solidariedade.

da classe dominada, até a constatação do sintomático desinteresse individual mediante os assuntos referentes à política¹⁴⁶.

Por isso, somente quando satisfeitas as necessidades básicas individuais é que se deve partir para a elaboração de propostas de fundamentação procedimental, com o fim de regulamentar a dinâmica democrática da esfera pública. Em suma, a teoria discursiva se concentra somente na contemplação da intersubjetividade e no estabelecimento formal dos requisitos de validade da ação comunicativa, o que por hora já nos revela alguma vantagem pelo simples fato de reconhecer a validade do discurso, idéia compatível com nossa concepção de democracia.

Entretanto, o não nivelamento entre a realidade funcional da esfera pública brasileira e a teoria habermasiana demonstra a parcialidade dessa mesma proposta. Nela não se pode explicar os momentos em que as condições concretas da vida provocam a inoperância dos procedimentos preestabelecidos. Aqui insiste uma das mais aguçadas críticas a Habermas: a inexistência de um fundamento material capaz de evitar a utilização do processo baseado na padronização de condições ideais de sujeitos, olvidando-se de pessoalizar as diferentes realidades enfrentadas no mundo da vida.

Nesta medida, pensando em termos de conselho, quanto mais próximos de situações ideais de fala^{147 148} atingirmos, melhor será o potencial de resultados obtidos através do consenso produzido pela força do melhor argumento – ao menos num plano ideal, diga-se de passagem.

¹⁴⁶ Isso registra a falta ou o baixo nível de compromisso de todos perante a república. Neste sentido, destaca Newton Bignotto que “há, portanto, a nossos olhos, uma tarefa ética e política, especialmente urgente em sociedades como a nossa que desconhece a prática da cidadania, que pode se beneficiar da recuperação da noção de bem público, para além do uso que teve nos dois últimos séculos.” (2000, p. 67).

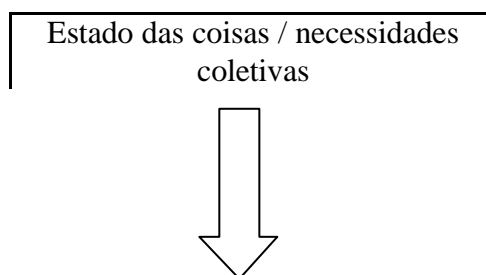
¹⁴⁷ Em suma, Habermas resume as situações-de-fala ideais no discurso a partir da satisfação das seguintes condições: i) igualdades de chances a todos os participantes de servir-se de atos comunicativos de fala, de modo que, a todo tempo, possam iniciar discursos, assim como perpetuá-los através da fala e da réplica, da pergunta e da resposta; ii) igualdades de chances de fazer interpretações, asseverações, recomendações, explicações e justificações e de problematizar, de fundamentar ou refutar sua pretensão à validez de modo que opinião alguma preformada permaneça duradouramente excluída da tematização e da crítica; iii) admissão apenas daqueles locutores que, enquanto agentes, têm iguais chances de expressar seus posicionamentos, sentimentos e desejos; iv) admissão apenas daqueles locutores que, enquanto agentes, têm igual chance de servir-se de atos regulativos de fala, isto é, de ordenar e de recusar-se, de permitir e de proibir, de fazer promessas e de retirá-las, de prestar contas e de exigir prestação de contas, etc. (HABERMAS, 1972, p. 33).

¹⁴⁸ “A situação ideal da fala é uma “comunidade argumentativa ideal” porque ela representa o somatório de todos os seres racionais. O modelo universalista habermasiano prolonga a tradição iluminista da idéia de universalismo cosmopolita adaptada pela teoria lingüística. O que importa para Habermas é a intersubjetividade comunicacional, a mediação lingüística ética entre sujeitos.” (ROUANET apud MONTEIRO, 2000, p. 99)

4.3 Co-gestão ou controle fiscal das políticas públicas? A construção dialógica dos direitos fundamentais como garantia da efetividade das políticas públicas brasileiras

A efetivação do regime democrático brasileiro é vinculada ao preenchimento concreto de conteúdos para a materialização dos direitos fundamentais mínimos fracionados em diversas áreas como a educação, a saúde e a assistência social. Sendo todo esse complexo de direitos coordenado por autonomias constitucionais¹⁴⁹ positivadas na Constituição de 88, observa-se que as variações de necessidades coletivas acampadas desde a fundamentação de tais direitos¹⁵⁰ integram o infindável universo a ser contemplado pelas políticas públicas¹⁵¹. A noção de políticas públicas se agrega ao interesse público compartilhado para que assim não se confunda com simples tendências de poder político dominante e provocador do fenômeno da contracirculação do próprio poder.

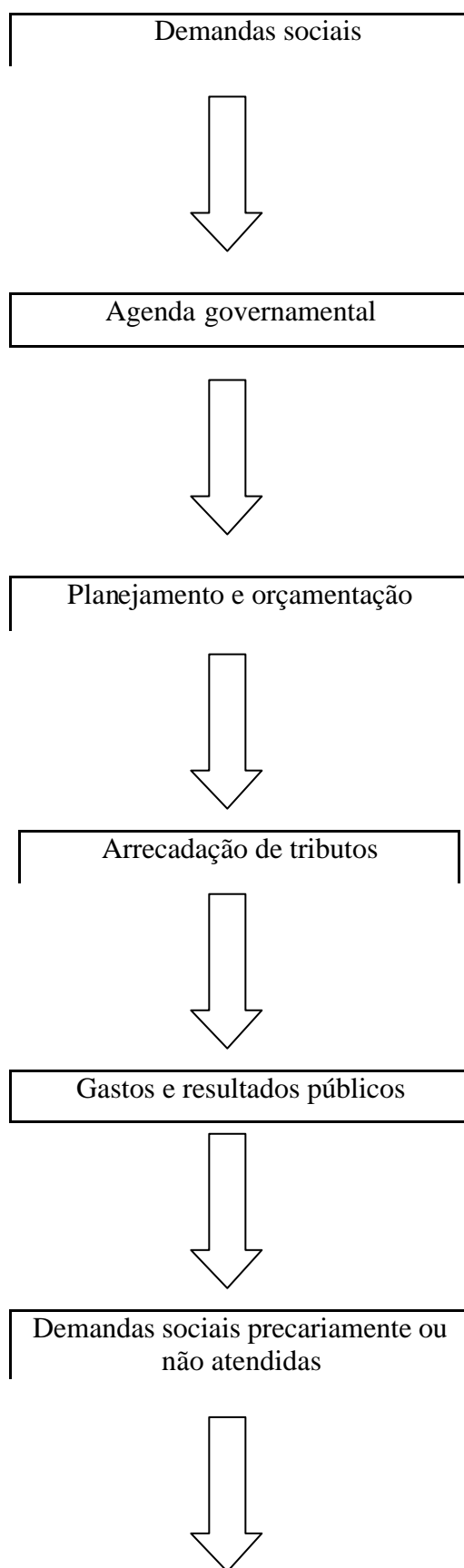
Tais políticas surgem a partir de uma construção normativa, estruturalmente com base no direito. Apesar disso, a escolha de prioridades pelo Poder Público se destaca por se tratar, também, de uma escolha política, porém motivada pelas necessidades públicas, traduzindo-se num produto final das aspirações de uma sociedade organizada. Em geral, políticas públicas representam manifestações instrumentais de ação dos governos, os quais têm a determinação de governar utilizando-se do poder coativo do Estado a serviço da coesão social. As dificuldades por elas atravessadas podem ser vislumbradas a partir do fluxograma a seguir:



¹⁴⁹ Com destaque aos direitos sociais previstos no art. 6º da CR/88, devido ao eminente déficit de efetividade.

¹⁵⁰ Não se pode definir democracia através do preenchimento de conteúdos fixos referentes a direitos humanos, pois “tanto la democracia como el conjunto de los derechos humanos son conceptos abiertos, sujetos a la diversidad y a los câmbios que acompañan la evolución humana y es un grave error no mirar hacia las demandas insurgentes, o pretender llevar un discurso formado por respuestas predeterminadas.”(PELLAES NETO, 2004, p. 156)

¹⁵¹ “Definindo-se, política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes.” (DERANI, 2004, p. 22)



Problemas sociais e políticos

Figura 1: Trajetória das políticas públicas no Brasil

Fonte: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PUC Minas, 2006.

O mecanismo acima demonstra a trajetória percorrida pelas políticas públicas no Brasil, bem como os problemas enfrentados ao longo da consumação de cada uma de suas etapas. Na gestão administrativa as políticas públicas significam o poder de escolha do Governo em buscar e realizar todas essas ações voltadas ao atendimento da coesão social, resumidas através das chamadas necessidades públicas¹⁵².

A contenção efetiva da discricionariedade, versada como o conjunto de barreiras em torno da esfera de direitos dos particulares, depende de decisões concretas sobre a ação da Administração Pública e de um controle material que os princípios clássicos da burocracia administrativa demonstraram ser insuficientes para prover. Uma vez definidos esses mesmos contornos, o Direito Administrativo tem seu âmbito de ação redefinido, no espaço de equilíbrio entre as proposições legais e a execução das políticas.

A preocupação de se determinar e, mais a fundo, redefinir o interesse público por intermédio da escolha consciente dos cidadãos participantes, num processo de convergência de suas vontades¹⁵³, depura a avaliação das metas coletivas e primordiais, assim como os mecanismos de seu alcance. A democracia deve vislumbrar no diálogo entre todos os interessados o canal de construção eficaz do que comporta os direitos fundamentais no momento da escolha consciente das políticas públicas.¹⁵⁴

O grande desafio de cada um dos entes federados brasileiros é equilibrar a devida coordenação da execução das políticas públicas, sobretudo na perspectiva do Estado Democrático de Direito. Ao reverso, o que se assiste é uma complexidade de leis e normas

¹⁵² “Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.” (BUCCI, 2002, p. 241-242)

¹⁵³ Identificando-se, também, a legitimidade do papel do legislador e do administrador público, constituindo uma verdadeira e constante circulação do poder.

¹⁵⁴ “Uma sociedade mais democrática, mais consciente, com instrumentos de maior participação, é uma sociedade em que a política pública conterà de maneira mais fiel a força decisória da sociedade. Uma sociedade poderá conter campo e competência para realização de políticas públicas, porém isto não significa que será uma política pública democrática.” (DERANI, 2004, p. 22)

meramente declaratórias ou mesmo retóricas responsáveis por ínfimos graus de eficácia, já que o seu poder coativo se dispersa no espaço intraestatal entre os momentos de decisão e de execução. O resultado são políticas públicas inoperantes ou simples declarações vazias de direitos materialmente inexistentes.

Além do mais, justificado numa discricionariedade equivocada e, por vezes, mal interpretada, o administrador público acaba se desvirtuando de sua função de construir, em consonância com os indicativos levantados pelos segmentos sociais, as políticas necessárias a um maior número de destinatários.

Por causa disso se faz essencial a organização da participação popular na gestão administrativa, com dados e argumentos fornecidos pela sociedade civil, para se descobrir o que representa, de fato, a vontade coletiva da comunidade. A participação popular fornece substrato para que o administrador, no campo de sua discricionariedade administrativa (democrática), eleja o que seja realmente prioritário e congruente para viabilizar as políticas públicas ou mesmo instituí-las. Nada é mais justo que integrar os próprios destinatários dessas políticas no processo de sua escolha, modo e formação, atuando como co-autores e controladores políticos e sociais.

Nesta ênfase, os poderes do Estado, ao lado da força popular da qual se agrega a sociedade civil, entrariam complementando um processo participativo surgido a partir da vontade coletiva gradualmente edificada e consolidada, explicitada em espaços de discussão – os conselhos gestores de políticas públicas setoriais. A verdadeira escolha política, então, não deve ser vista como aquela pertinente ao Legislativo ou ao Executivo, mas fruto das aspirações da vontade coletiva soberana.

A discussão de todos esses aspectos, inclusive abarcando a temática orçamentária, deve ser trazida para a tônica dos conselhos envolvidos em gestões setoriais de políticas públicas, pois além de controlarem a Administração Pública, legitimam a democratização de suas ações. Esses conselhos são fundamentais para que a comunidade identifique e expresse seus reais interesses e quais as políticas identificadoras do bem comum, através da prestação de serviços públicos.

Entretanto, na defesa de limitações do poder popular nas decisões de governo (sobretudo naquelas que afetem o erário) surgem críticas no sentido de que a inexistência de privilégios ao Poder Executivo distorce a funcionalidade da esfera pública administrativa, esvaziando o Estado de seu papel de governar.¹⁵⁵

¹⁵⁵ “A ocorrência dessa hipótese poderia gerar, como subproduto, a substituição da legitimidade derivada do sufrágio universal pela da de organizações com base social limitada, idôneas para exercerem influência e poder

Não se trata de hipótese de substituição da legitimidade advinda do sufrágio universal. Na verdade, a autonomia de um conselho se envolver na propositura e confecção de políticas públicas se faz mister para que, através da sistemática integrativa da democracia participativa na qual aquele se vale na condição de instrumento, possa-se efetivar a soberania popular, por meio da participação direta (art. 1º, Parágrafo único, da CR/88). Além disso, o Chefe do Executivo jamais perderá seu papel de protagonista, pois a ação coadjuvante dos conselhos indicando quais políticas devem ser executadas, depende da atuação do Poder Executivo exercendo sua função típica de “executar a máquina administrativa”. Co-gestão não pode ser interpretada como supressão de um poder ou regime democrático por outros sucessivamente.

A Constituição Federal de 1988, além de reafirmar o modelo democrático representativo concretizado pelo voto, garante aos indivíduos o exercício direto do poder, o que indica mudanças na forma de execução das decisões do próprio Estado. A atual compreensão de Administração Pública tem por base a participação popular nos processos decisórios administrativos. Não é em vão que os cidadãos deixam de ser enxergados como simples administrados, ou meros porta-vozes de reivindicações de serviços ou atividades administrativas, assumindo uma função mais integrativa e condizente com o processo democrático.

Os cidadãos interessados podem participar na preparação da vontade administrativa, devendo haver, também, a colaboração do administrado na preparação e na execução da vontade administrativa, fiscalizando os atos públicos da administração para que não haja um distanciamento do ideal de busca pelo interesse coletivo. Neste sentido se confirma que os conselhos gestores também se despontam como instrumentos de controle popular da Administração Pública.

De um modo geral, os conselhos têm se revelado como órgãos colegiados congêneres, já que compartilham aspectos que, no essencial, lhes conferem uma identidade comum. Logo, a maioria das entidades que os compõem são independentes, suas diretorias são eleitas e possuem legítimo poder de fiscalização. A eficácia de seus resultados depende da manutenção de sua própria autonomia, para que não funcionem como simples extensão da vontade do Chefe do Executivo.

de pressão no seio do Estado e para conferirem transparência à gestão pública. Mas não para governarem em lugar do Governo. Se tal acontecesse, estaríamos em presença da ressurreição do vanguardismo: uma minoria de “iluminados” representantes da sociedade civil, escolhidos por uns poucos, governaria em lugar dos mandatários eleitos pelo voto da maioria da população. Ou então, prevalecendo o desacordo, a ausência do voto de Minerva poderia conduzir ao virtual engessamento da administração.” (LYRA, 1996, p. 30).

Dispõem, portanto, dos elementos substantivos, formais e operacionais que lhes permitem exercer função de monitoramento da gestão pública e até mesmo de co-gestão (sobretudo sob o aspecto de eleição e legitimação das políticas públicas). Assim fazem valer o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos em diversos setores em que cabe a prestação de serviços ou programas públicos de melhoramento social.

A participação popular na gestão pública ou na fiscalização desta, para ser idônea e garantir a manifestação direta da soberania popular, necessita, nesses órgãos colegiados, de paridade razoável entre órgãos governamentais e os não governamentais (nesse caso, representando a sociedade civil), ao mesmo tempo em que se exige a rotatividade do fluxo de conselheiros.

Além disso, não obstante controvérsias que vêm se levantando em sentido contrário – na defesa da autonomia e discricionariedade administrativas – também figura como relevante a natureza deliberativa para que as decisões e orientações dos conselhos possam culminar resultados democráticos mais efetivos, no intuito de se promover a cristalização do interesse coletivo.

Entretanto, ainda que possuam caráter meramente consultivo, reforça-se que os conselhos gestores funcionam como importantes canais de comunicação capazes de informar a opinião pública, primando, por meio do controle popular, pela transparência e probidade na Administração Pública, além do exercício da pressão política.

Sob o aspecto do controle fiscal, instrumentos jurídicos como a Ação Popular contra ato unilateral do Poder Público lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, a Ação Civil Pública, ou ainda que através de representações encaminhadas ao Ministério Público, reforçam o poder do controle social cabível à participação popular. Os conselhos, apesar de não se constituírem como pessoas jurídicas, portando capacidade postulatória para dirimir demandas judiciais, em seu papel de “controladoria pública” devem auxiliar a população com elementos para a efetivação do controle popular sobre os gastos públicos.

É possível identificar na Constituição de 88 um verdadeiro sistema de mecanismos extras e interorgânicos de participação e controle da gestão pública. Contudo, na maneira em que tais mecanismos foram contemplados, é impossível atribuir-lhes uma natureza especificamente deliberativa, consultiva ou fiscal. O que se constata é que todo esse alargamento do universo subjetivo de participação na Administração Pública, realizado pelo legislador constituinte, tem seu esteio exatamente num amplo complexo de normas por meio das quais o cidadão é situado como núcleo de todo um sistema de controle, o que demonstra, por hora, a facilidade da preponderância da natureza fiscal desses mecanismos.

Portanto, a esfera de fortalecimento do controle e da cooperação popular não significa o engessamento da Administração Pública, mas a abertura do discurso, através desses espaços democráticos, para a concretização do Estado Democrático de Direito, nos parâmetros procedimentais do modelo de democracia participativa.

5 UM BREVE RELATO SOBRE A TRAJETÓRIA DEMOCRÁTICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO E DE POLÍTICA URBANA EM BELO HORIZONTE

Em alusão à implantação de estratégias típicas da gestão pública participativa e em reforço às discussões teóricas apresentadas neste trabalho, tomando-se como referência a governança democrática no âmbito do poder local, é importante agregarmos alguns dados no intuito de se ilustrar os argumentos ora trabalhados. Ainda que a intenção não se intente na promoção de um estudo de caso propriamente dito, é de fundamental validade conhecermos a prática dos institutos dos conselhos gestores em face da avaliação do nível democrático participativo operante em nosso sistema jurídico.

Por certo, o Direito tem muito que aprender com outras ciências no tocante ao modo devido de se “processar” informações, graças à sua tradição teórico-dogmática e à inexistência curricular de disciplinas como a Estatística ou a Demografia ensinando aos juristas o rigor científico na catalogação de dados pertinentes. Não obstante, reiteramos que o objetivo desse breve relato se encerra na demonstração de elementos pragmáticos que identifiquem tais institutos como canais democráticos descentralizados no plano da gestão administrativa. Sendo assim, sua proposta se resume no apontamento prévio de informações sobre a realidade de dois conselhos gestores municipais, permitindo ao leitor colaborar na feição de seu próprio diagnóstico diante do esboço definido pelo objeto aqui recortado.

Nesse propósito, foi levantada uma pesquisa sobre as ações de dois conselhos gestores atuantes no Município de Belo Horizonte: o Conselho Municipal de Política Urbana e o Conselho Municipal de Habitação, ambos de natureza mista. O primeiro, de caráter deliberativo apenas nos casos onde a lei for omissa e perante processos administrativos à concessão de Alvarás referentes à construção civil, é consultivo quanto à propositura de alterações para a legislação sobre as políticas urbanas intersetoriais. Já o segundo, de caráter consultivo referente a propostas gerais de criação de políticas públicas, é deliberativo quanto ao controle do orçamento destinado à habitação (Fundo Municipal de Habitação) e às suas políticas de uso.

Como parte da metodologia empregada foram utilizados como critério de pesquisa o levantamento de legislação municipal, estadual e federal pertinentes, a análise das atas desses dois conselhos, bem como o estudo de pesquisas institucionais promovidas pelo Observatório

de Políticas Urbanas (OPUR)¹⁵⁶ da PUC Minas e pelo Núcleo Jurídico de Políticas Públicas (Nujup/PUC Minas). Ademais, o método de trabalho utilizado na pesquisa de campo segue como paradigma bases da pesquisa objeto de tese de doutorado da professora Mônica Abranches Fernandes (2005), sob o título “Planejamento Urbano em Belo Horizonte: um novo mapeamento dos problemas da cidade na visão dos conselheiros municipais”.

Nesse ínterim, a investigação das atas lavradas em reuniões dos conselhos foi tomada como fonte fundamental de dados para a realização do presente estudo. Especificamente através de informações extraídas das atas de reuniões proferidas pelos Conselhos Municipais de Habitação e de Política Urbana. Por essas atas publicadas entre o período de 1994 a 2006 e 1997 a 2006, respectivamente, em versões transcritas, no Diário Oficial do Município, ou disponibilizadas no portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (<http://www.pbh.gov.br>), tornou-se possível esboçar um breve diagnóstico sobre a efetividade da participação popular nesses instrumentos democráticos. Portanto, ao se enfeixar numa proposta de pesquisa de cunho eminentemente jurídico, o intuito foi promover a correlação entre as resoluções dos conselhos e o impacto sobre posteriores políticas públicas municipais.

A importância do estudo dessas atas se justifica em virtude das mesmas catalogarem e registrarem os debates, as resoluções e demais formas de manifestação dos conselheiros dentro dos espaços deliberativos ou consultivos da competência definida por lei.

No entanto, desde o princípio da pesquisa observamos algumas restrições por parte do Poder Público Municipal, como a dificuldade de fornecimento do material referente às atas anteriores a 1999 com o registro das decisões tomadas desde o início da criação desses dois conselhos. A propósito, como tal material não fora inserido integralmente no portal da internet (o que para nós representa estranheza ao princípio constitucional da publicidade), apontaram-se indícios de extravios de alguns desses documentos públicos, no caso do Conselho Municipal de Habitação (principalmente em se tratando dos registros dos anos de 1994 a 1996¹⁵⁷, quando as atas eram apenas manuscritas). Sendo assim, a expectativa consistiria na identificação da intensidade em que os conselhos gestores brasileiros funcionariam como instrumentos de participação popular efetiva na Administração Pública e em que medida isso realmente tem contribuído para a democracia participativa, enfatizando os reflexos de suas ações na construção de políticas públicas.

¹⁵⁶ Ou Observatório das Metrôpoles, conforme denominação anterior.

¹⁵⁷ Vide relatório das atas nos apêndices.

Tendo em vista a relevância dessas questões, algumas suposições críticas inevitavelmente foram levantadas. Uma delas é que os conselhos gestores brasileiros são instrumentos democráticos de participação popular recepcionados pelo texto constitucional, que em países em desenvolvimento como o Brasil, apesar de não se estruturarem em iguais oportunidades materiais de discurso, em face da desigualdade sócio-econômica e política dos participantes, corroboram para a afirmação da democracia participativa. Tal afirmação se dá por meio do procedimento do diálogo entre os integrantes. Outra suposição importante é que a inserção de instrumentos de participação popular, como os conselhos gestores, contribui para a viabilização formal da Administração Pública dialógica, ainda que os participantes não se estruturarem num plano ideal de discussões, conforme observado no caso concreto.

5.1 A experiência do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte

O Preâmbulo da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989, ao determinar a promoção da descentralização do poder e ao assegurar o seu controle pelos cidadãos, garantindo o direito de todos à cidadania plena, abriu caminhos para a introdução de formas democráticas ao exercício da participação direta do povo. Suas proposições reforçam as determinações do art. 1º, Parágrafo único da Constituição da República de 1988.

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte – promulgada em 21 de março de 1990 – favoreceu o nascimento de canais participativos, já que o art. 18 determina que a ação administrativa do Poder Executivo seja organizada segundo os critérios de descentralização, regionalização e participação popular. Seu art. 2º, § 2º, incs. IV e V explicita o princípio da participação na Administração Pública e o exercício da ação fiscalizadora administrativa por meio de instâncias populares, com estatutos próprios.

Com efeito, no tocante à gestão habitacional urbana, atendendo às preocupações do direito fundamental à moradia¹⁵⁸ elencado no art. 6º da Constituição de 88, uma experiência rica em informações acerca dos fatores constituintes do retrato da participação popular na governança democrática local, em Minas Gerais, refere-se à atuação do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte (CMH). As observações em torno desse conselho nos fizeram

¹⁵⁸ Introduzido no corpo constitucional através da Emenda nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º da Constituição Federal.

perceber o quanto ainda se revela incipiente o processo democrático participativo. Ao mesmo tempo, aponta a existência de indicativos do potencial do aludido instrumento na produção de resultados favoráveis ou corretivos, apesar de insuficientes diante da dimensão do déficit habitacional, problema alastrado em todo o país¹⁵⁹ devido à carência financeira.

De antemão, a gestão habitacional de Belo Horizonte é executada a partir de algumas estruturas conexas que constituem o Sistema Municipal de Habitação, ilustrado no organograma abaixo:

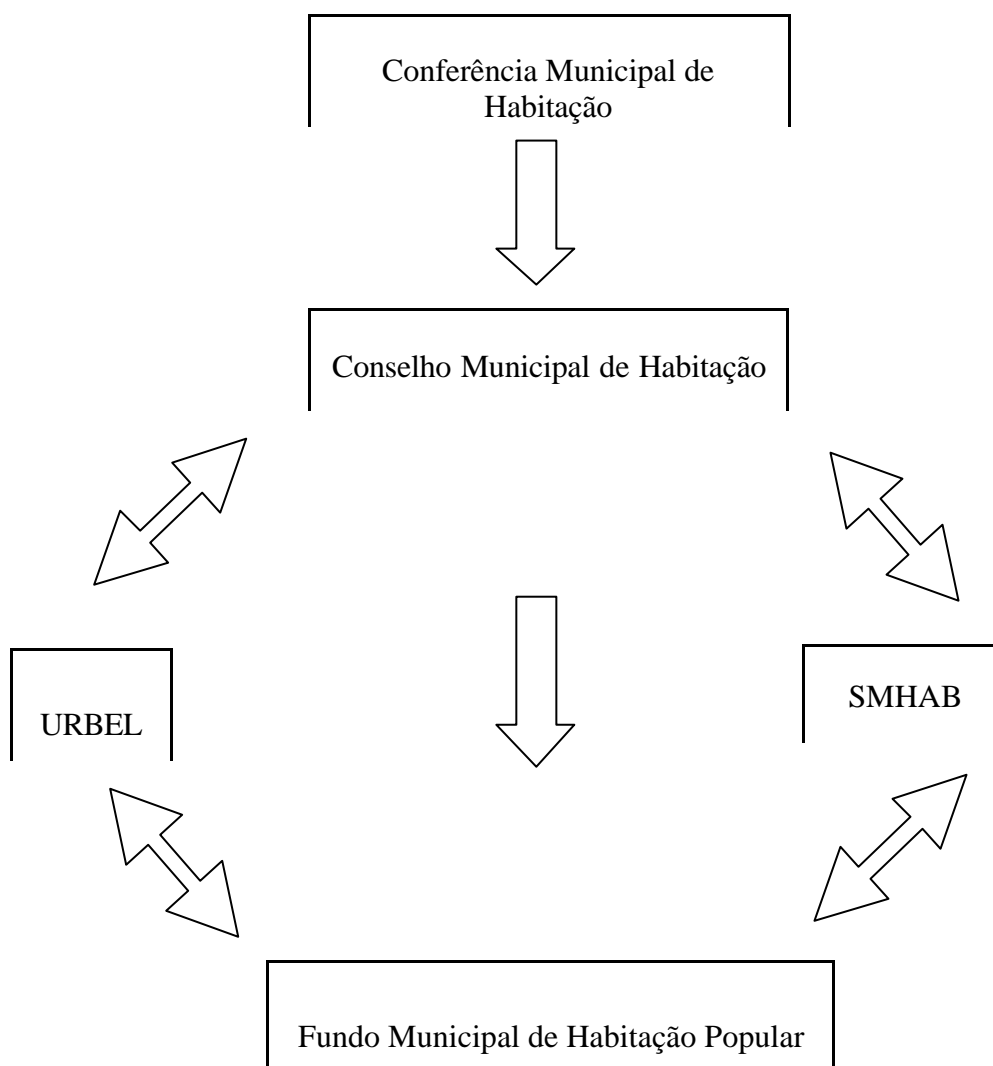


Figura 2: Sistema Municipal de Habitação

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Habitação, 2006.

¹⁵⁹ Segundo dados relatados em matéria da Revista Exame, edição 879, de 25 de outubro de 2006, estima-se que o país tenha um déficit de quase 8 milhões de moradias. “Cerca de 20% do total é representado por imóveis voltados para a classe média, o foco principal das construtoras e dos bancos. Segundo cálculos da Fundação Getúlio Vargas, para sanar apenas metade do problema na faixa da baixa renda – hoje praticamente desassistida –, seriam necessários, no mínimo, investimentos de 100 bilhões de reais nos próximos dez anos.” (SALOMÃO; CAETANO, 2006, p. 111)

Haja vista, o Sistema Municipal de Habitação é composto por dois órgãos executivos constituídos pela administração pública direta e indireta (URBEL e Secretaria Municipal de Habitação), duas instâncias populares deliberativas (Conferência Municipal de Habitação e Conselho Municipal de Habitação) e pelo Fundo Municipal de Habitação (recurso orçamentário autônomo), os quais passamos a enumerar:

I – URBEL - De acordo com Decreto nº 11.238 de 13 de março de 2003, que regulamenta a Lei nº 7.597, de 6 de novembro de 1998, a URBEL é uma empresa pública, entidade da Administração Pública Indireta Municipal incumbida de gerenciar o Fundo Municipal de Habitação Popular, competindo-lhe organizar, orientar, administrar, executar e fiscalizar a política habitacional de Belo Horizonte (art. 1º). Outra função importante da URBEL prevista nesta lei é a emissão de laudo técnico das áreas de risco para a promoção do beneficiamento das famílias pelo Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrente da Execução de Obras Públicas (PROAS), que deve ser por ela executado. Ademais, segundo reforça a Lei nº 6.508/94 também compete à URBEL a execução e a elaboração de planos gestores e orçamentários (art. 11).

II – Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB) - Órgão da Administração Pública Direta, de acordo com o organograma funcional do Município de Belo Horizonte (diretrizes da Lei nº 8.146, de 29 de dezembro de 2000). Conforme prescreve a Lei nº 9.075, de 18 de janeiro de 2005, é função da SMHAB intermediar o poder Executivo a titular, financiar, vender, permutar, retomar ou doar áreas públicas específicas permitidas nos termos da lei.

III – Conferência Municipal de Habitação - Fórum popular de discussões em matéria de habitação que ocorre bianualmente, tendo por objetivo a ampliação da participação popular. Comumente é convocada pelo CMH. Dentre os seus propósitos, discute e formula propostas que serão levadas a discussões e deliberações do CMH acerca da Política Municipal de Habitação. A III Conferência Municipal de Habitação, realizada no dia 24 de junho de 2005, foi convocada objetivando definir diretrizes para o realinhamento da política da habitação e a renovação do respectivo conselho, com eleição nas plenárias abertas por categoria para o biênio 2005/2007.

IV – Conselho Municipal de Habitação (CMH) - É um órgão híbrido da Administração Pública municipal de Belo Horizonte com caráter deliberativo pertinente às

políticas, aos planos e aos programas à produção de moradia e de curadoria dos recursos do Fundo Municipal de Habitação a serem aplicados (art.1º da Lei nº 6.508, de 12 de janeiro de 1994). É de sua competência analisar, discutir e aprovar, dentre outros, a legislação orçamentária em matéria habitacional, bem como os objetivos, as diretrizes e o estabelecimento de prioridades da Política Municipal de Habitação (art.10). Cabe ao conselho analisar e aprovar as propostas e o credenciamento sugeridos pela URBEL na execução de atividades que envolvam a produção de moradias populares. O CMH dispõe da iniciativa de propostas relativas à Política Municipal de Habitação, à Política de Captação e Aplicação de Recursos, ao Plano de Ações e Metas, e demais programas para a produção de moradias (ditame introduzido pelo art. 21 do Regimento interno do CMH).

V – Fundo Municipal de Habitação (FMH) - Criado pela Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955, com nova regulamentação pela Lei nº 6326, de 18 de janeiro de 1993, o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMH) constitui-se um orçamento destinado à execução de políticas públicas habitacionais. Assim, o FMH concede suporte financeiro à política municipal de habitação voltada ao atendimento da população de baixa renda. Em linhas gerais, o FMH é destinado ao financiamento e implantação de projetos habitacionais de interesse social e local nos termos fixados na lei (art. 2º).

O CMH foi criado pela Lei nº 6.508, de 12 de janeiro de 1994. Sua composição se preenche pelas seguintes instâncias (art. 2º): i) nove representantes do Poder Executivo municipal, compreendendo, atualmente, o Diretor Presidente da URBEL, o Secretário Municipal de Planejamento e sete membros indicados pelo Executivo; ii) dois representantes do Poder Legislativo Municipal, indicados pela Câmara Municipal; iii) dois representantes do setor técnico vinculados à produção de moradia, envolvendo um membro de entidade superior e um de entidade empresarial; iv) um representante das entidades classistas de profissionais liberais escolhido pelo executivo em listas tríplices apresentadas pelas mesmas; v) seis representantes do setor popular, envolvendo, enfim, organizações de moradores de bairros e entidades de movimentos reivindicatórios específicos interligados à temática urbanística, compreendendo cinco de entidades gerais do Movimento Popular Por Moradia e um de Central Sindical ou de Sindicato de Trabalhadores.

Assim como se constata no COMPUR, observa-se nítida hibridez na constituição deste conselho, o que em termos procedimentais significa a instalação de um palco de diversificados atores, tanto por parte do Poder Público, quanto das camadas sociais privadas compondo a esfera de discussões habitacionais do Município, conforme aponta o gráfico:

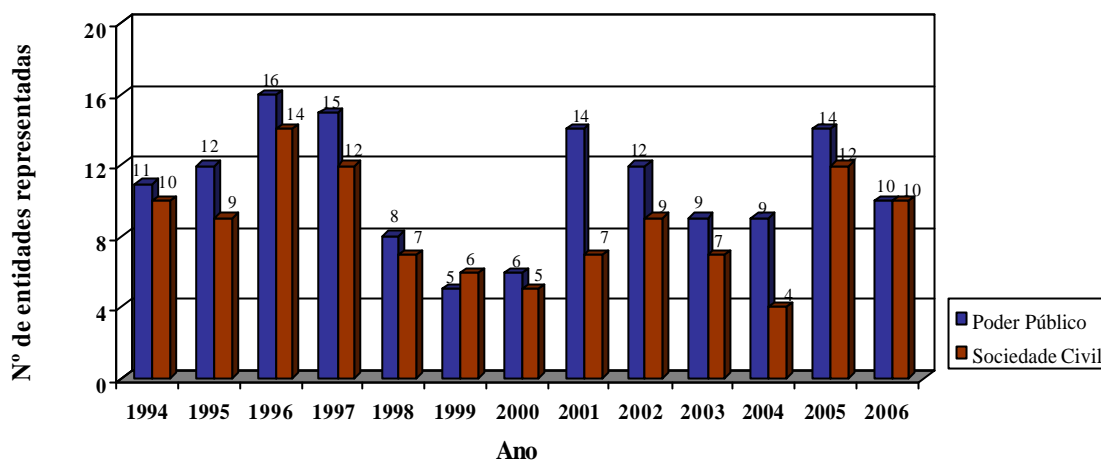


Gráfico 1: Participação no CMH por segmentos

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Habitação, 2006.

No entanto, apesar da constituição estabelecida por lei, a pesquisa pôde demonstrar, pelo histórico de composição do conselho, certo nível de desequilíbrio no tocante à paridade entre as esferas pública e privada, entendendo-se por sociedade civil os setores populares, técnicos, educacionais e empresariais, incluindo-se, nesse conjunto, a presença da Câmara Municipal de Belo Horizonte, e, por outro lado, compreendendo por Poder Público a Administração Pública direta e indireta municipais. Em termos percentuais, o próximo gráfico mostra o índice de entidades representadas no CMH durante os anos de seu funcionamento:

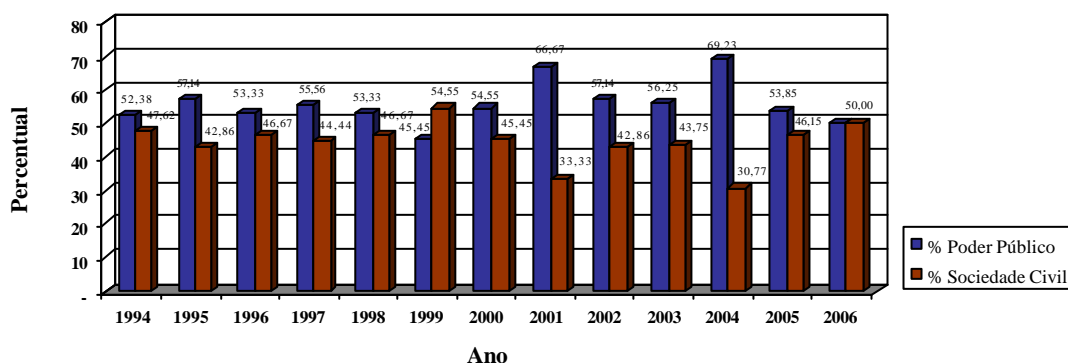


Gráfico 2: Percentual de entidades representadas no CMH

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Habitação, 2006.

Haja vista, pela análise global incidida sobre o percentual de entidades representadas nesse conselho, entre todos os anos de existência, foi possível aferir uma média total de 56% de participação do Poder Público em detrimento de 44% da sociedade civil, percentual equilibrado somente no ano de 2006. O que significa que a presença do Poder Público foi até então majoritária no âmbito das decisões, tendo grande influência na composição desse órgão democrático.

A análise das atas também revelou o desnivelamento no que tange à participação dos conselheiros do CMH por gênero, ficando eminente a preponderância da contribuição masculina, tal como se observa:

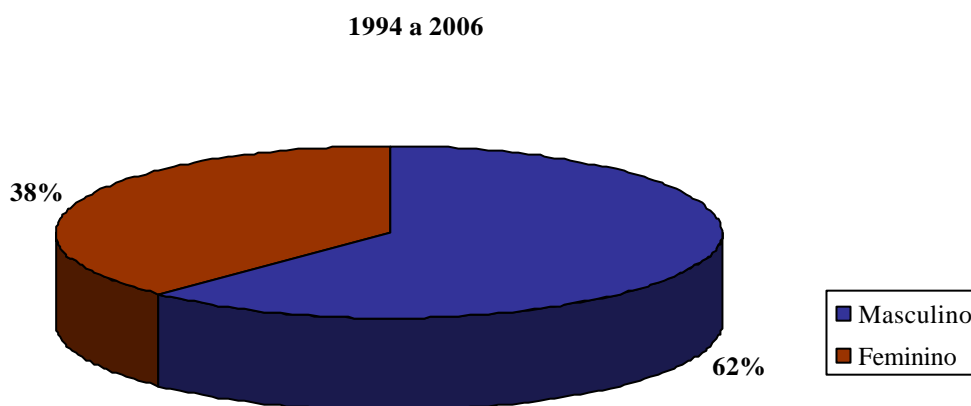


Gráfico 3: Presença no CMH por gênero.

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Habitação, 2006.

Cada mandato dos conselheiros é definido pelo período de dois anos, permitida uma única recondução. Apesar disso, é comum a crítica do baixo fluxo de rotatividade¹⁶⁰ de indivíduos na ocupação dessas funções. “Nota-se que o percentual de conselheiros que participam de mais de um conselho (na faixa dos 40%), ocorre em todos os municípios da RMBH, independente do tamanho e estrutura econômica”. (FERNANDES, 2005, p. 168). O critério de indicação dos candidatos fica a cargo da gestão das próprias entidades as quais pertencem, sendo apontados ao Chefe do Executivo para sua nomeação através de Portaria Municipal, respeitados os limites legais.

¹⁶⁰ Na pesquisa sobre o perfil dos conselheiros municipais na RMBH, concluiu-se que 39,1% dos conselheiros participam de mais de um conselho em Belo Horizonte (Fonte: OPUR/RMBH – PUC Minas 2000/2001).

As reuniões desse conselho são abertas a partir de um *quorum* mínimo de 11 conselheiros, para efeitos de primeira convocação. Para o reconhecimento formal das decisões, permitindo-se falar em deliberações emitidas por meio de resoluções, pareceres ou apontamentos em ata, é necessário o voto de metade mais um dos presentes, respeitados os critérios decisórios pelas opções SIM, NÃO e ABSTENÇÃO. Em caso de não se atingir o *quorum* mínimo é necessário um segundo turno de votação com as duas propostas mais votadas. Sendo mensal a periodicidade das reuniões, salvo quanto à necessidade de reuniões extraordinárias¹⁶¹, a lavratura de cada ata também ocorre no mês subsequente à realização das mesmas, abrindo-se vistas à oportunidade de questionamentos acerca do teor reduzido a termo, para se evitar distorções sobre as deliberações originais gravadas ao vivo em cada reunião. Após esse rito, os conselheiros se submetem a nova votação para fechamento da ata e prosseguimento de sua devida publicação.

As competências do CMH são documentadas por instrumentos como pareceres, resoluções administrativas e pelo encaminhamento de pré-projeto de lei referente a matérias como proposta de investimentos ao Orçamento Participativo da Habitação e aplicações do Fundo Municipal de Habitação, de acordo com a extensão de sua natureza deliberativa. Para fins legais, essa força deliberativa, em matéria de Estado de Direito, traduz-se como forma impositiva das decisões do CMH comprometerem as decisões da Prefeitura de Belo Horizonte pertinentes à constituição de agendas referentes às prioridades das políticas habitacionais da cidade. O controle social de tal conselho, para os fins aos quais é constituído como órgão deliberativo, eleva o CMH ao *status* de fiscal do orçamento público destinado à gestão habitacional, sobretudo quanto ao controle do Fundo Municipal de Habitação, e às demais dotações orçamentárias com rubricas específicas para investimentos públicos afins. Por isso é interessante que o conselho acompanhe, por meio de comissões especiais, o processo de elaboração das três leis do orçamento público – Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual. Além disso, ciente da existência dos recursos financeiros para a área da gestão que colabora, facilita-se a participação do CMH na propositura e na confecção de novas políticas públicas habitacionais, contando com o apoio executivo da URBEL.

Dentre os seus diversos objetivos, a Lei nº 6.508/94 destaca seu papel de deliberar “acerca das políticas, planos e programas de produção de moradia e de curadoria de recursos a serem plicados” (art. 1º).

¹⁶¹ Assim consideradas aquelas que não ocorrem na data pré-estabelecida de realização mensal, sendo instauradas por requisição do presidente ou de 1/3 dos membros titulares do conselho.

Ademais, seus objetivos se estendem por força do art. 21 do Regimento Interno que menciona suas possibilidades de proposições de questões relativas à política municipal de habitação, à captação e à aplicação de recursos, ao plano de ações e metas, ao programa de produção de moradia, aos critérios de credenciamento e de remuneração dos agentes de execução e de assessoria. São ações, na realidade, objeto de matéria de lei pela geração de obrigações (art. 5º, inc. II, da CR/88).

Embora esses assuntos se encontrem implicitamente correlacionados com a lei instituidora do CMH, em seu art.10, as possibilidades das proposições mencionadas não se encontram ali positivadas, uma vez que o artigo somente dispõe sobre a competência que o conselho possui para discutir, analisar e aprovar temas relacionados aos assuntos supracitados.

Em sendo o Regimento Interno somente uma forma de estabelecimento das normas de funcionamento e de organização do conselho entendemos que o legislador foi omissivo por não contemplar em lei tamanha extensão de competência atribuída a um simples instrumento de disciplina interna.

Demonstrado o objeto, partimos para a análise das atas proferidas pelo CMH, compreendidas entre o ano de 1994 a outubro de 2006. De igual procedimento pretendido com o COMPUR, o estudo do trajeto percorrido pelo CMH foi indispensável para a averiguação do nível de contribuição efetiva que este instrumento democrático pôde e vem produzindo em matéria de gestão pública habitacional, sobretudo nos esforços de identificação do papel ativo dos cidadãos junto ao poder municipal belo-horizontino na construção de políticas públicas. Por isso, o exame dos dados coletados nos permite ressaltar as impressões a seguir.

O CMH, durante esses dozes anos de existência, enfrentou problemas atinentes à assiduidade de suas atividades interrompidas ao longo de sua trajetória, afetando a sua estruturação. Apesar de sua relevância e de contar com orçamento próprio a ser investido na habitação, constata-se o baixo índice de continuidade de suas ações, devido à realização de poucas reuniões. Sendo assim, vejamos:

a) em 1994 30% das reuniões não produziram nenhum tipo de deliberação por falta de quorum. Não há registro de matéria de nenhuma das atas, o que inviabiliza analisar quais os principais temas considerados.

b) em 1995 esse patamar de falta de quorum atingiu 1/3 do total das reuniões. Também não se encontram registros de matéria de nenhuma de suas atas, impossibilitando descrever o nível de matéria deliberada.

c) em 1996 das quatorze reuniões existentes, não houve deliberação por falta de quorum em apenas uma (o que garante um percentual de 7,14%). No entanto, manteve-se o problema da falta de registros de matéria deliberada em ata.

d) em 1997 o número de reuniões canceladas por falta de quorum, impossibilitando, obviamente, a produção de deliberações e resoluções do CMH, subiu para 54,5%. Ainda assim, tiveram como pauta de matéria discussões importantes sobre o Orçamento Participativo da Habitação de 1988, a aprovação de minuta de projeto de lei para atualização do programa Pró-Favela, a análise de recursos e formas de financiamento para investimentos habitacionais, o balanço sobre a situação da URBEL e a elaboração de parâmetros da Conferência Municipal de Habitação.

e) em 1998 foram viabilizadas apenas três reuniões. Não obstante a alta inoperância do CMH neste ano, o aludido conselho se ateve à exposição de processo de financiamento de casas populares, aos procedimentos de eleições e à organização da Conferência Municipal de Habitação, além da disciplina do Orçamento Participativo de Belo Horizonte.

f) em 1999 muito embora seja registrada uma única reunião, foram discutidos dois projetos, incluindo o recenseamento de bairro de Belo Horizonte (Taquaril) viabilizando novas unidades habitacionais no Conjunto Granja de Freitas, além da organização de grupos de discussão para o monitoramento de favelas no âmbito do Município.

g) no ano de 2000 foram canceladas 22,2% do total de reuniões por falta de quorum, reforçando-se os índices de baixo interesse pela continuidade de suas ações. Entretanto, merece destaque os esforços do conselho na recepção de demandas de diversificados movimentos representantes de vilas e favelas de Belo Horizonte. Ademais, foram cruciais as discussões sobre planilhas de custos e operacionalização de infra-estrutura em vários conjuntos habitacionais, além de regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), reinterpretando dispositivos da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município (Lei Municipal n. 7.166/96). Outro grande feito do CMH consistiu na adequação do Fundo Municipal de Habitação ao programa PROLAR, atendendo a demandas sociais da população carente.

h) em 2001 das nove reuniões convocadas e catalogadas, apenas duas não produziram nenhuma forma de deliberação ou resolução por falta de quorum. Em termos qualitativos, verificou-se empenho na avaliação de programas de habitação em execução em diversas áreas do Município, promoveu a apresentação de terreno da Companhia de Habitação Popular em Minas Gerais (COHAB/MG) para investimentos em moradias populares, como também investimentos no Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da

Execução de Obras Públicas (PROAS). O conselho também realizou o recenseamento de famílias e a divisão de áreas em bairros periféricos e emitiu pareceres em processos de pessoas físicas com problemas no espaço urbanístico da cidade referente a questões como construções irregulares.

i) em 2002 20% das reuniões não identificaram sequer qualquer forma de discussão, seja pela falta de quorum, seja pela falta de registro da ata por parte da secretaria executiva do CMH. Apesar de se constar a existência formal de dez reuniões, qualitativamente foi um ano de ínfimas ações. Foram tomadas poucas resoluções, resumindo-se em discussões e avaliações sobre as demandas de diferentes regiões de Belo Horizonte, compreendendo bairros e conjuntos habitacionais, sendo assim conduzidos a posterior resolução.

j) no ano de 2003 foram apenas sete reuniões catalogadas nos registros de atas. O problema da falta de quorum mais uma vez se repetiu em duas reuniões devidamente convocadas, impedindo, assim, novas deliberações em tais oportunidades. Neste período houve reformas administrativas que alteraram a dinâmica habitacional do Município, ocorrendo a separação das estruturas da URBEL e da Secretaria Municipal de Habitação. Outro feito relevante foi a análise das propostas governamentais do Orçamento Participativo da Habitação, gestão 2003 a 2004, priorizando as associações de sem-casa, finalizando com a análise da distribuição dos benefícios provenientes desse mesmo orçamento para a gestão de 2003 a 2006.

k) em 2004 foi informada pelo livro de atas da secretaria executiva do CMH a existência de uma única reunião, evasão justificada em virtude do processo eleitoral que desestruturou a dinâmica de seu funcionamento. Logo, a matéria tratada consistiu na análise de assentamento de famílias subsidiado pelo Orçamento Participativo da Habitação.

l) no ano de 2005 o CMH se reativou, tendo registrado em atas oito reuniões, em que apenas uma não produziu qualquer tipo de ação devido à falta de quorum. Apesar disso, dentre os temas considerados no decorrer desse ano destacam-se as discussões sobre a III Conferência Municipal de Habitação, as avaliações de regulamento de Núcleos de Sem Casa, de crédito solidário e de minuta de projeto de lei versando sobre programa habitacional de reassentamento de famílias carentes (PROAS).

m) finalizando, em 2006, até o mês de outubro, as atas de dez reuniões efetuadas pelo CMH permitiram abstrair o maior registro de assiduidade, com regularidade na frequência das atividades do conselho. As principais matérias de discussão foram a avaliação do Projeto Linha Verde e as definições do Orçamento Participativo da Habitação. As atas também atestam investimentos em termos de capacitação dos conselheiros.

Diante do exposto, por um lado se concluem a confirmação de baixos níveis de resolutividade de tal conselho em virtude de problemas como a reincidência na descontinuidade das atividades e a falta de quorum insistida ao longo de sua história. Isso nos remete a uma necessidade de maior consciência democrática e adesão participativa por parte dos conselheiros, incluindo-se, aí, a participação popular nele constituída.

Por outro, verifica-se a incidência de ações pontuais em demandas específicas do Município, ampliando o quadro de políticas públicas a determinadas camadas e regiões de Belo Horizonte. Seu caráter fiscalizador quanto à distribuição do Orçamento Participativo da Habitação, bem como da gestão do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMH), reservam ao CMH suporte ao exercício de políticas de moradia em atendimento à população de baixa renda, não obstante os valores serem incipientes em face da incomensurável demanda, problema que se estende em todo o país.

5.2 A experiência do Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte

No esforço de se demonstrar a prática da gestão pública coligida com a participação popular, enfoquemos o Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte (COMPUR), em Minas Gerais, tendo em vista ser referência piloto em matéria de democracia participativa.

Isto posto, a criação do COMPUR foi instaurada no ordenamento municipal pelo Decreto nº 7.546, de 4 de fevereiro de 1993, ratificado pela Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996 (lei do Plano Diretor municipal), instrumento alterado pela Lei nº 8137, de 21 de dezembro de 2000.

No contexto de urbanização, Belo Horizonte desbravou ao implantar quatro significativos mecanismos de expressão da gestão participativa no que tange à regulação urbana. Dentre eles, estão a Conferência Municipal de Política Urbana, o Conselho Municipal de Política Urbana, os comitês de acompanhamento e as comissões administrativas, todos com diferentes níveis de atribuições, mas com idêntica finalidade de aproximação entre participação popular e Administração Pública.

De acordo com a sua previsão legal (art. 81 da lei nº 7.165/96), o COMPUR é composto por dezesseis membros efetivos, além dos seus respectivos suplentes, com mandato de dois anos, da seguinte maneira: I – oito representantes do Executivo, indicados pelos

órgãos estabelecidos no art. 1º do Decreto nº 11.925, de 18 de janeiro de 2005, a saber, a) Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, sendo o respectivo Secretário Municipal o presidente de tal conselho (art. 2º); b) Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana; c) Secretaria Municipal Adjunta de Habitação; d) Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente; e) Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP); f) Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. (BHTRANS); g) Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação; h) Secretarias de Administração Regional Municipal, por escolha do Prefeito; II – dois representantes da Câmara Municipal; III – dois representantes do setor técnico; IV – dois representantes do setor popular; V – dois representantes do setor empresarial.

Conforme aduz a Lei nº 7.165/96, constituem o setor técnico as universidades, as entidades de profissionais liberais e as organizações não governamentais (art. 81, § 1º); constituem o setor popular as organizações de moradores, as entidades religiosas e as entidades de movimentos reivindicativos setoriais específicos vinculados à questão urbana (art. 81, § 2º); e, por derradeiro, o setor empresarial é constituído por entidades patronais da indústria e do comércio ligadas ao setor imobiliário (art. 81, § 3º).

Podemos identificar a conjugação de diferentes atores e segmentos que aliam a técnica – interna ou externa à Administração Pública – à participação da sociedade civil estratificada pelos setores popular, técnico e empresarial, mesclando sua aldeia de interesses, acredita-se, na busca do bem comum obtido pelo consenso construído pelas partes. Assim, visualizamos o gráfico seguinte:

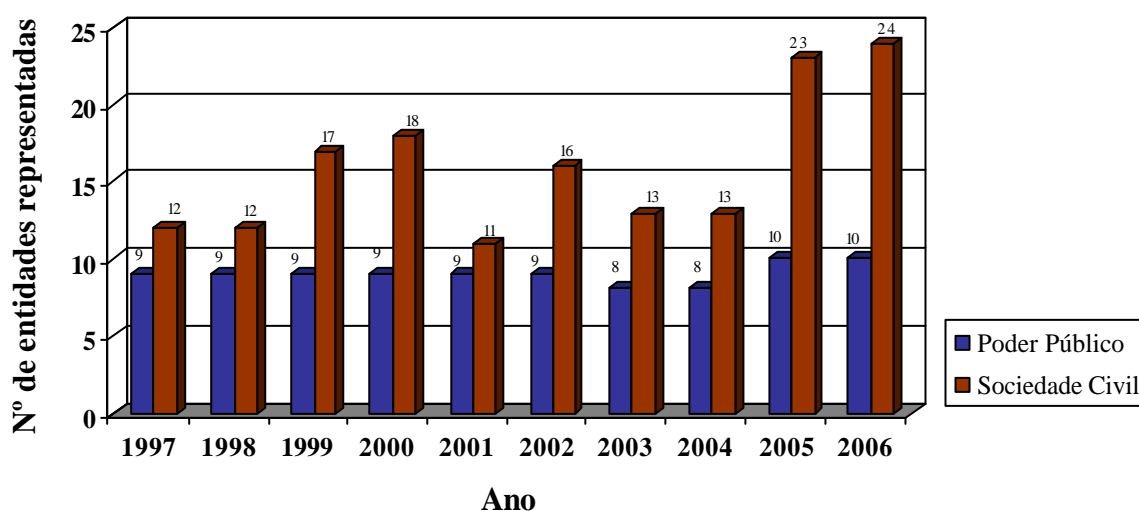


Gráfico 4: Participação no COMPUR por segmentos.

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Política Urbana, 2006.

Durante a trajetória percorrida pelo COMPUR os dados apontam a participação de um grande número de segmentos sociais compondo a parcela da sociedade civil (incluídos os representantes da Câmara Municipal), o que significa a distribuição majoritária da esfera privada e o fluxo favorável das instituições delegadas nesse órgão. O gráfico seguinte reforça, em percentuais, essa leitura da preponderância das entidades representadas em tal conselho.

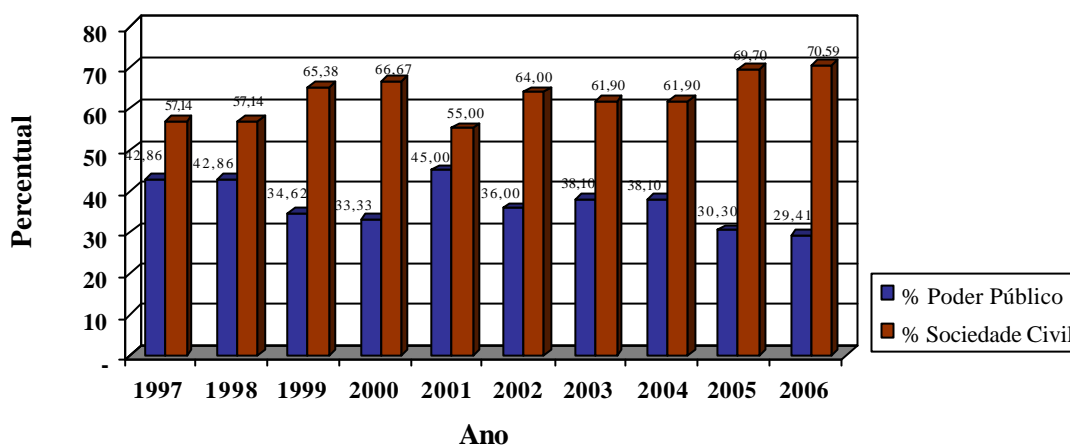


Gráfico 5: Percentual de entidades representadas no COMPUR

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Política Urbana, 2006.

A soma geral das entidades representadas entre 1997 a 2006 no COMPUR revela os percentuais de 63% referentes à sociedade civil e de 37% do Poder Público, valores que favorecem a influência daquela na dinâmica de legitimação nas decisões de tal instrumento.

Diferentemente do que fora constatado no CMH, o COMPUR apresentou equilíbrio quanto à participação por gênero, ficando uma margem diferenciada de apenas 1% na soma geral construída pelos anos de seu exercício. Isso traduz maior observância ao princípio constitucional da igualdade (art. 5º, inc. I, da CR/88), fortalecendo as bases democráticas de seu espaço de discussões sem opor resistências ao sexo. O gráfico seguinte confere os percentuais gerais de presença no COMPUR por gênero.

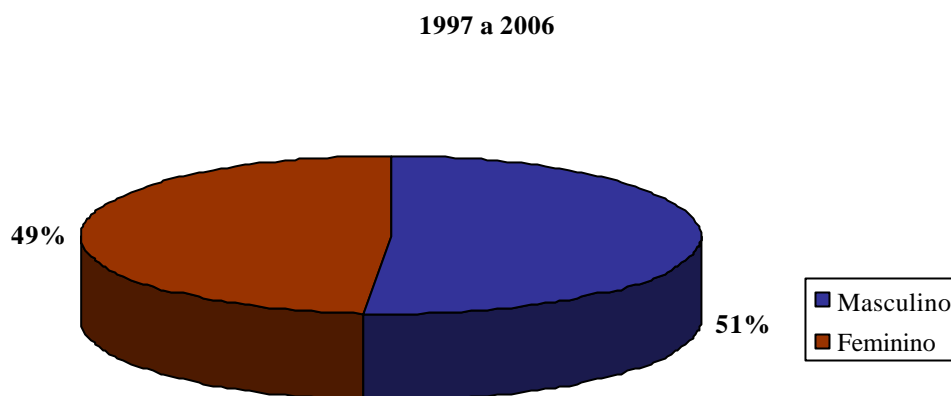


Gráfico 6: Presença no COMPUR por gênero.

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Política Urbana, 2006.

O conselho, cuja estrutura e dinâmica de funcionamento das reuniões é similar ao CMH, também tem competência para elaborar pareceres consultivos, resoluções administrativas, portarias e encaminhamento de pré-projetos de lei.

Como seus objetivos, o art. 80 da lei prescreve ao COMPUR os atributos de I – realizar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana; II – monitorar a implementação das normas contidas na lei do Plano Diretor e na de parcelamento, ocupação e uso do solo, sugerindo modificações em seus dispositivos; III – sugerir alterações no zoneamento e, quando solicitado opinar sobre propostas apresentadas; IV – sugerir a atualização da listagem de usos; V – opinar sobre a compatibilidade das propostas de obras contidas nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais com as diretrizes da lei do plano diretor; VI – opinar sobre os casos omissos da lei do plano diretor e na de parcelamento, ocupação e uso do solo, indicando soluções para eles; VII – deliberar, em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes da legislação do Plano Diretor e na de parcelamento, ocupação e uso do solo; VIII – analisar as propostas de interesse localizado, relativas à legislação urbanística, apresentadas conforme o art. 78, inc. I da Lei n. 7.165/96; IX – por último, a elaboração de seu próprio regimento interno.

Portanto, o aludido órgão, em cumprimento das determinações do art. 2º, inc. XIV, do Estatuto da Cidade, atua no reforço da política de regulação fundiária e de urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda, atividade, neste sentido, intersetorial, pois a matéria também é tratada na política habitacional gerida pela participação do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte (CMH). Por isso não se pode desvincular as

atividades desenvolvidas entre um conselho gestor e outro, devido à própria interligação de conteúdos que pode haver entre os mesmos, fator de interferência na moldagem de políticas públicas.

Não obstante a existência de substanciais contribuições democráticas que auspiciem a soberania popular, a redação original da lei do Plano Diretor de Belo Horizonte, a nosso ver, foi leviana quando atribuiu à maior parte das atividades do COMPUR a natureza meramente opinativa, sendo explicitamente deliberativo apenas na análise de processos administrativos referentes à legislação urbanística (Leis nº 7.165/96 e nº 7.166/96). Por isso, no âmbito administrativo, quando se tratar de órgão de simples consulta, é entendido que suas decisões juridicamente não vinculam a tomada de ações do gestor público, cujo veredicto final depende de suas próprias razões de oportunidade e conveniência. Apesar do aval popular, somente politicamente as resoluções desse tipo de conselho pressionam a decisão final da Administração Pública, pois não possui elementos suficientes que sustentem a possibilidade de afetação da discricionariedade administrativa. Esta última, para nós, só pode ser afetada em detrimento de conselhos gestores constituídos por lei sob a forma de órgãos deliberativos¹⁶², que nesse caso, são capazes de materializar a expressão popular direta.

Pelo caráter consultivo do COMPUR é facultado ao Poder Público aceitar as sugestões ou objeções apresentadas pelos conselheiros. Para nós, reforçamos, esse direito disponível da autoridade administrativa não se obrigando à vinculação da vontade popular não atinge satisfatoriamente o propósito da participação, colaborando para que o exercício direto da soberania popular fique cerceado¹⁶³. O revés só seria legalmente possível em conselhos constituídos como órgãos exclusivamente deliberativos, *v.g.*, os Conselhos Municipais de Saúde e de Assistência Social, assim determinados por lei federal.

Todavia, a guisa de restrições, não se desmerece o *status* jurídico da consulta popular submetida pelo COMPUR durante todo o trajeto das políticas urbanas de Belo Horizonte. O aludido conselho se compromete com a fiscalização e com o controle social de políticas voltadas a questões centrais como o uso e ocupação do solo urbano, a regulação fundiária, a

¹⁶² (...) a deliberação expressa não é fruto da mediação, é direta. A participação nos conselhos será mais democrática se feita diretamente através da eleição da comunidade envolvida ou dentro das próprias associações, sem a interferência do Poder Público e no caso da decisão dos conselhos ter um caráter deliberativo vinculante perante o Poder Público e não meramente consultivo. (SOARES, 1997, p. 173). Por isso, a participação nessa instância normativa/deliberativa assume singular importância, conforme aduz a autora, pois que efetivamente vincula o Poder Público em obedecer a um dever jurídico gerado pela edição de normas expedidas por esse tipo de conselho, resultando na afetação da discricionariedade administrativa, posição a que nos filiamos.

¹⁶³ Em comum acordo, vide SOARES, 1997, p. 161.

concessão de alvarás de construção e funcionamento de atividades comerciais (nesse caso, matéria deliberativa), enfim, dos entornos do plano diretor em prol de uma cidade sustentável.

A participação do COMPUR reforça o processo de publicidade dos atos administrativos da Prefeitura Municipal. Logo, o princípio da publicidade é beneficiado e exercido com mais vigor, graças à sua contribuição, que se deflagra, também, como uma das variáveis de gestão democrática exigidas pelo art. 2º, inc. II, do Estatuto da Cidade. Aquele princípio (publicidade) é efetivado justamente quando a Administração Pública se disponibiliza em apresentar e dialogar com os cidadãos acerca de regulamentos, projetos e políticas públicas em fase de aperfeiçoamento, gerando conhecimento a todos os interessados.

Nesse retrospecto, analisamos as atas proferidas pelo COMPUR do ano de início efetivo de suas atividades, em 1997, até 2006, procurando entender qual o nível de contribuição que esse conselho produziu no tocante ao fomento de políticas de interesse social em adequação à matéria de sua competência, qual seja, a Lei do Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, para se concretizar a gestão democrática da cidade. Ademais, também se buscou entender as possíveis associações entre a participação dos cidadãos no COMPUR no controle popular de políticas públicas. A partir da junção e análise desses dados, chegamos às seguintes observações:

O COMPUR, em exercício desde 1997, demonstrou-se um órgão muito mais disciplinado que o CMH, principalmente em se tratando da frequência e assiduidade de seus conselheiros no que diz respeito à sua estruturação e continuidade das ações. De acordo com a análise das atas, em nenhum de seus anos de funcionamento se verifica a interrupção de suas atividades ou o cancelamento de reunião por problemas de quorum, protelando suas decisões. No entanto, enquanto o CMH se reveste de caráter mais assistencialista, dirigido à consecução de políticas públicas, o COMPUR se revela um conselho eminentemente técnico, sobretudo na concentração da interpretação da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Belo Horizonte. Neste sentido, a Lei nº 7.166/96 e a legislação do Plano Diretor (Lei nº 7.165/96) foram constantemente evocadas nas discussões e resoluções desse órgão. Assim averiguamos as principais considerações feitas:

a) em 1997 o conselho inicia realizando 16 reuniões, onde problematizou os projetos de Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Belo Horizonte, sendo esta última constantemente evocada para novas interpretações em virtude da existência de diversos casos omissos. O COMPUR priorizou a análise de propostas de urbanização de favelas no Município e projetos de regulamentação previstos no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano. Também apreciou pedidos de alvarás de localização e projetos de

licenciamento de usos e de classificação de atividades de uso segundo dispositivos da Lei nº 6.831/95. De resto, trabalhou na organização da I Conferência Municipal de Política Urbana.

b) em 1998 foram 14 reuniões demarcadas, dentre outros, pelo atendimento a solicitações de alvarás de localização e funcionamento de atividades diversas, licenciamento de atividades omissas na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, aprovação de empreendimento referente à construção de condomínio horizontal (Serra do Curral) e da segunda fase do projeto BHBUS. Destaque, ademais, ao apontamento de sugestões para alterações na lei do Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Belo Horizonte, bem como à aprovação de minuta de projeto de lei versando sobre regulamentação de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e adaptação do Pró-Favela.

c) no ano de 1999, em 16 reuniões, decidiram sobre parcelamento e zoneamento de lotes e terrenos, propostas de edificações ou alterações, análise e aprovação de projetos urbanísticos, regulamentação de Zonas de Proteção ao Meio Ambiente (ZPAMs) e Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs). Discutiu-se, também, matéria atinente à análise de Plano Diretor da Regional de Venda Nova.

d) a produção de ações deste conselho, em 2000, ao longo de 15 reuniões, foi bastante variada, oscilando entre a aprovação de minuta de projeto de lei alterando o Plano Diretor, conforme deliberações da I Conferência Municipal de Política Urbana, resoluções acerca de processos de zoneamento e parcelamento de lotes e terrenos, como propostas de edificações ou alterações, até a análise e a aprovação de projetos de urbanização, regulamentação de Zonas de Proteção ao Meio Ambiente (ZPAM) e de Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs). Também foi matéria discutida o Plano Regional de Venda Nova, resoluções para classificação viária e minuta de projeto de lei sobre novas operações urbanas.

d) em 12 reuniões ocorridas no ano de 2001, permanece um grande fluxo de resoluções versando acerca de zoneamentos e parcelamentos de lotes e terrenos, propostas de edificações ou alterações, análise e aprovação de projetos urbanísticos, regulamentação de Zonas de Proteção ao Meio Ambiente (ZPAMs) e de Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs). Novamente houve uma grande concentração de discussões em torno da legislação municipal e do Estatuto da Cidade, com diligências aos projetos de lei nº 338/01, nº 339/01 e nº 501/01, dispondo, dentre outros, sobre o Plano Diretor da cidade e o uso e ocupação do solo urbano, com apontamentos pertinentes à circulação do trânsito de Belo Horizonte. Operou-se o balanço da II Conferência Municipal de Política Urbana. Questões internas foram vastamente discutidas, tanto em termos regimentais de funcionamento, quanto na composição de grupos temáticos de trabalho para esclarecimentos de pontos incidentes.

e) em 2002 o conselho registrou 13 reuniões das quais se destacam decisões sobre alterações de zoneamento e classificação viária, projetos de desmembramento de área, operação urbana, revisão de diretrizes de proteção à Serra do Curral e classificação de vias locais omissas na Lei nº 7.166/96 (nova interpretação à Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano).

f) 2003 foi um ano demarcado por uma intensa produção do COMPUR em suas 18 reuniões, com decisões sobre o programa de reassentamento dos desabrigados pelas chuvas, projetos de segurança, como a colocação de câmeras de segurança e vigilância em região comercial da cidade (Savassi), regulamentação de Zonas de Proteção ao Meio Ambiente (ZPAMs) e de Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs). Também sobre análise de regulamentação do Código de Posturas, operação urbana, revisão de parâmetros da Lei nº 7.166/96, mais uma vez dando nova interpretação quanto à classificação de atividades omissas e definindo a dinâmica de transferência do direito de construir, avaliação de tombamento da Serra do Curral e análise de projeto de lei nº 971/02 que altera o Código de Posturas.

g) das 14 reuniões procedidas em 2004, tiveram destaques as decisões acerca da aprovação do Programa de Educação urbana, análise e aprovação de projeto de revisão do Código de Edificações, zoneamentos e parcelamentos de lotes e terrenos, propostas de edificações ou alterações de áreas, aprovação de projetos urbanísticos, regulamentação de Zonas de Proteção ao Meio Ambiente (ZPAMs) e de Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs), licenciamento de eventos culturais de natureza privada e classificação de vias urbanas.

h) em 2005 foram 10 reuniões concentradas em decisões sobre alteração de classificação viária e de atividade não prevista na Lei nº 7.166/96, mudança de zoneamento, definição de trajeto principal do Projeto Linha Verde. Houve, também, encaminhamento de proposta de nova redação ao art. 50 da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, análise de proposta de parâmetros ao Código de Obras e discussões sobre trabalhos da Comissão de Regiões Metropolitanas e acerca de projeto de lei que altera a Lei nº 7.166/96 e o Plano Diretor conforme deliberado na II Conferência Municipal de Política Urbana.

i) no ano de 2006, 9 reuniões foram registradas no livro de atas até o mês de julho. Dentre elas, tem-se resoluções sobre planejamento urbano, mudança de classificação viária, alteração de zoneamento, renovação de alvará de construção, avaliação de Programa de Vias Prioritárias do Município visando a atualização do Plano Diretor, análise sobre novo aterro sanitário e aprovação de novo código para atividades segundo parâmetros estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano.

Portanto, conclui-se que o COMPUR desempenha um importante papel na técnica de regulamentação das estruturas físicas da cidade, inteirando-se na disciplina do direito fundiário através da regulação do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, na concessão de licenças e alvarás, envolvendo questões próprias à limitação e ao exercício do direito de construir. Não obstante, ao contrário do CMH não prioriza assuntos de natureza social (ações assistenciais), como a consecução de políticas públicas voltadas à implantação de programas e projetos relacionados às demandas urbanas coletivas das minorias sociais.

6 CONCLUSÃO

Esse trabalho teve a pretensão de discutir o funcionamento da democracia participativa na Administração Pública brasileira, reavaliando as ações do poder local e da soberania popular na gestão pública através do reconhecimento de novos instrumentos participativos na governança democrática: os conselhos gestores municipais.

Como instrumentos de democracia participativa que atendem aos anseios constitucionais de exercício do poder político e propiciam abertura às vontades das minorias pouco contempladas pelo sistema representativo em crise, esses órgãos estimulam o envolvimento da participação popular no processo de planejamento urbano de cidades sustentáveis.

A governança democrática, pelo olhar desses conselhos, aposta na descentralização e na desconcentração do poder do Estado para que a inclusão de diferentes segmentos sociais e interesses diversificados componham uma gestão pública participativa que contemple legitimamente a materialização do interesse público para a consolidação do bem comum na municipalidade.

Para a construção dessa Administração Pública dialógica, demarcada pela argumentação entre Poder Público e sociedade civil, tendo os conselhos gestores como um de seus palcos discursivos, foi essencial a ampliação da esfera pública. Esta se refere a um espaço de transparência e de prestação de contas que contém a possibilidade de controle da ação estatal. Trata-se de uma esfera política argumentativa onde se exerce o direito de participação, de acordo com as formulações de Habermas. Com base nela, o espaço público se manifesta por meio da interação da sociedade civil, tecendo um ambiente de interlocução através da livre circulação e manifestação dos indivíduos em seu *habitat* social.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, além da reafirmação do modelo democrático representativo concretizado pelo voto, foi garantido o exercício direto do poder aos cidadãos, atitude que indica mudanças na forma de execução das decisões do próprio Estado. A participação popular aparece como um princípio fundamental ao exercício da soberania, com alicerce no art. 1º, Parágrafo único, da Constituição brasileira. Ela traz força e forma às manifestações democráticas, o que por hora perfaz novo fluxo de relações de poder estabelecidas na “simbiose” insurgida entre Estado e povo. Entretanto, essas relações ainda são bastante restritas, tendo em vista que o poder difuso desse mesmo povo aponta algumas condicionantes por várias razões, como limitações de interesse pelos assuntos públicos

quando distantes dos interesses pessoais, disparidades sócio-econômicas e culturais e falta de tradição democrática no assentamento de barganhas com o governo.

Mesmo assim, pode-se perceber que a atual aspiração de Administração Pública investe na introdução dessa participação popular nos processos decisórios administrativos como meio de legitimá-los. Isso significa que os cidadãos deixam de ser rotulados como simples administrados, ou meros porta-vozes de reivindicações de serviços ou atividades administrativas. Temos, então, a cidadania assumindo uma função muito mais integrativa, que ao mesmo tempo requer que assimilamos profundamente a consciência do pacto republicano em que todos devem participar deliberadamente dos assuntos públicos.

Dessarte é fundamental que o direito de participação seja juridicamente operado, formal e materialmente, para que os conselhos não produzam apenas decisões políticas, mas também jurídicas, assim gerando obrigações. Para tal, o procedimentalismo de Habermas se esforça no reconhecimento da força do discurso na produção de resultados democraticamente construídos, concebendo aos cidadãos iguais oportunidades formais de ações nesses novos espaços discursivos. Apesar de não se garantir aos indivíduos condições materiais preliminares (mínimo existencial) que os tornem efetivamente iguais entre si, em situações-ideais-de-fala. Mesmo em face dessas restrições, ainda assim a eclosão de novos institutos ou instrumentos participativos legalmente constituídos impulsiona e viabiliza a assunção desse postulado ativo no que se refere ao papel dos cidadãos.

Os interessados devem poder participar na preparação da vontade administrativa, carecendo haver, também, sua colaboração na execução factual dessa vontade, fiscalizando os atos públicos da Administração para que não haja distanciamento do ideal de busca pelo interesse coletivo.

Contanto, é fácil concluir que os conselhos gestores se despontam como importantes instrumentos de controle popular da Administração Pública, além de co-gerenciar a matéria produzida e voltada aos interesses públicos setoriais demandados pelas instâncias da sociedade.

De um modo geral, os conselhos se apresentam como órgãos colegiados congêneres, uma vez que compartilham aspectos que, no essencial, lhes conferem uma identidade comum. Isso serve de indicativo a uma correspondência intersetorial. A maioria das entidades que os compõem provém de setores independentes, suas diretorias são eleitas através de segmentos específicos, incluindo o setor popular, conforme se verificou no casos do COMPUR e do CMH de Belo Horizonte. Nessa natureza, pode-se observar que os mesmos são aptos a exercer efetivo poder de fiscalização, apesar da persistência como estruturas democráticas

precárias pela ainda pouca aderência e incipiente consciência política dos cidadãos, indícios de resquícios de nosso histórico de opressão ditatorial.

Mesmo assim, o exercício do controle social comumente se destaca como a função mais preponderante dos conselhos gestores municipais em plena funcionalidade. Mas para haver ações completas e coerentes que se traduzam em contribuições reais dos conselhos, agregadas à fiscalização da implantação de suas decisões, também devem atuar no controle e andamento das políticas públicas implementadas no Município em seus processos de discussão, sugestão, encaminhamentos e avaliação.

A eficácia dos resultados desses órgãos depende da manutenção de suas próprias autonomias para não funcionarem como simples extensão da vontade do Chefe do Executivo, perdendo seu sentido de existência. Por isso é primordial o rigor na composição dos membros dos conselhos, além da atenção para questões incidentais como a rotatividade de conselheiros, problema também verificado em Belo Horizonte.

Vale lembrar que os conselhos dispõem de elementos substantivos, formais e operacionais que lhes possibilitam exercer função de monitoramento da gestão pública, chegando a se cogitar uma espécie de co-gestão. Principalmente sob o aspecto de eleição e legitimação das políticas públicas, conforme também exemplifica o CMH. Porém, para haver participação popular legítima na gestão pública ou na fiscalização do Executivo, como garante da manifestação direta da soberania popular, é importante observar nos conselhos paridade entre órgãos governamentais e os não governamentais (nesse caso, representando a sociedade civil). O que nem sempre corresponde a uma fiel realidade, como também constatado nos casos analisados.

Não obstante juízo contrário – em defesa da autonomia e da discricionariedade administrativas –, é relevante à qualidade material das resoluções de tais órgãos o gozo da natureza deliberativa. Desse modo, as decisões e orientações dos conselhos podem, mais facilmente, culminar em resultados democráticos efetivos, no intuito de se acionar a cristalização do interesse coletivo através de decisões administrativas mais depuradas.

Entretanto, ainda que possuam caráter meramente opinativo, também deflagram importantes canais de comunicação informantes da opinião pública, primando, por meio do controle popular, pela transparência e pela probidade na Administração Pública, o que favorece nosso projeto democrático.

O mecanismo de fortalecimento do controle e da cooperação popular não significa, no entanto, o engessamento da Administração Pública, tampouco a renúncia de prerrogativas típicas do Poder Executivo. Lado outro, se traduz na abertura do discurso e em preceitos

exigidos à concretização do próprio Estado Democrático de Direito nos parâmetros procedimentais do modelo da democracia participativa. É nesse sentido que a teoria discursiva habermasiana foi importante para sustentar a força deliberativa dos cidadãos sob a ótica da gestão pública participativa.

Por meio do estudo das atas de dois importantes conselhos municipais atuantes em Belo Horizonte (CMH e COMPUR) foi possível avaliar o novo processo de gestão administrativa colegiada. A experimentação dessa metodologia, destacada pela análise de dados primários documentados em órgãos públicos municipais, permitiu visualizar conclusões inevitáveis, tanto positivas quanto negativas.

Para a realidade da gestão pública em Belo Horizonte, o trabalho nos mostra que a participação depende, ainda hoje, de maior desempenho para a potencialização plena dos resultados dos conselhos, muito embora seja explícita a influência dos mesmos na democratização das decisões governamentais. Decisões incididas sobre a destinação orçamentária voltada a projetos e programas na habitação, como o PROAS, são indicativos do viés de participação no universo das políticas públicas. A atuação do COMPUR na técnica de regulamentação das estruturas físicas da cidade também evidencia a atuação desses instrumentos na co-gestão administrativa. Já a recorrente insuficiência de quorum às resoluções do CMH problematiza o histórico de descontinuidade das ações desse conselho pela falta do devido reconhecimento por parte dos conselheiros sobre o papel que desempenham.

Além dos esforços no cumprimento de suas competências setoriais, para efeito de impacto legislativo as resoluções do COMPUR e do CMH lograram a produção de resultados importantes. A aprovação da Lei nº 8.137, de 21 de dezembro de 2000, a qual altera as Leis nº 7.165 (lei que institui o Plano Diretor) e nº 7.166 (Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano), ambas de 27 de agosto de 1996, comprova, mais uma vez, suas contribuições na esfera administrativa municipal de Belo Horizonte. Pelo histórico de suas atas¹⁶⁴ o registro de discussões e deliberações sobre propostas de projetos de lei dispendo sobre aqueles conteúdos ressalta as participações do COMPUR e do CMH dirigidas às alterações referentes às políticas de uso e ocupação do solo do Município e no que compete às diretrizes do Plano Diretor.

A exposição de experiências e de resultados da atuação dos conselhos gestores em Belo Horizonte para nós são o bastante para comprovar a hipótese de que tais institutos funcionam, de fato, como instrumentos dialógicos que colaboram na construção da democracia participativa brasileira, sendo constituídos como canais de vocalização das

demandas sociais locais. Apesar disso, desigualdades sócio-econômicas dificultando a composição de um mesmo *status* ideal de discussões entre os participantes e a existência do pluralismo político nesses espaços, apontam a necessidade de aperfeiçoamento e de superação de etapas em nosso processo democrático. Na prática dos conselhos que analisamos, isso se repercute em aspectos como a diferença entre propostas de pauta das reuniões e as matérias efetivamente deliberadas ou constituídas na forma de resoluções. Também se revela na existência de debates não encerrados, sem a construção de decisões consensuais, o que protela a solução de problemas pontuais da cidade.

Em países com tantas disparidades sociais, como o Brasil, certamente essas questões apontadas são agravantes que dificultam a plena efetivação da democracia participativa. Mas não é tudo. Segundo revelado por dados de nosso estudo, fatores como o desequilíbrio da participação entre sociedade civil e Poder Público, como ilustra o histórico do CMH, também ratificam esses entraves. A própria resistência na participação por gênero indica que dentro das estruturas dos conselhos há reações que sinalizam a necessidade de organização e disciplina face às diferenças dos próprios cidadãos.

Apesar de todos esses pontos de oposição, ainda assim os conselhos funcionam e se caracterizam por sua força participativa. Em Belo Horizonte, suas interjeições no planejamento urbano comprovam isso. A implementação de projetos de moradias populares e de processos de concessão de alvarás de usos, redefinindo parâmetros aos direitos de construir e de uso e ocupação do solo para fins comerciais ou residenciais, são prova de seu alcance prático estimulador de políticas democráticas. Para isso foi acertado o método de análise das atas.

Afinal, por mais que busquemos ser otimistas, a democracia brasileira ainda caminha a passos curtos. Não podemos nos valer de simples instrumentos democrático-participativos como uma solução mágica ao problema da crise da representação democrática. Aliás, os dois modelos democráticos devem ser conjugados, para que tanto as vontades da maioria, quanto as necessidades primárias das minorias sociais, possam cada uma a seu tempo, ser contempladas por nosso Estado insuficientemente projetado à conquista de tantas mazelas.

A reformulação do poder político talvez seja nosso maior embate. Enquanto não houver nossa emancipação cidadã, cada um trazendo para si responsabilidades conjuntamente interligadas, as estruturas precárias democráticas não poderão ser sanadas.

¹⁶⁴ Vide, no Anexo, quadro cronológico das atas constando as atividades de ambos os conselhos.

Talvez também seja preciso diminuir o mito da representação imponente do Estado, justificativa para arbitrariedades na governança administrativa, e se permitir fortalecer a consciência concreta do sujeito constitucional que somos e representamos perante as demais instituições. Após essas conquistas, certamente será possível fazermos a junção entre a participação ativa e de todos, com a gestão pública propriamente dita.

O trabalho não se encerra neste momento, pois se espera que os seus resultados sirvam de contribuição e incentivo para outros pesquisadores do Direito Público que anseiam prosseguir na análise dessa interminável seara da gestão pública.

7 REFERÊNCIAS

ABREU, João Paulo Pirôpo de. **Formas de proteção ao meio ambiente**. PR-Revista, Bahia, n. _, jun. 2000. Disponível em: <http://prba.mpf.gov.br>. Acesso em: 17 junho 2001.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Versión castellana: Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

ANASTASIA, Fátima. Teoria democrática e o novo institucionalismo. Caderno de ciências sociais, Belo Horizonte, v. 8, n. 11, p. 31-46, dezembro 2002.

AQUINO, São Tomás de. **Suma Teológica**. Trad. Alexandre Corrêa, ed. bilíngüe latim-português. Porto Alegre: Sulina, 1980.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Livro VI. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 1978.

ASSIS, Lucas Aurélio Jost. Participação política e desenvolvimento sustentável. **Seqüência** - Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, Florianópolis, n.40, p.27-39, jul. 2000.

BACELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos... [et al.] (Org.) Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Módulo I – Conceitos e fundamentos sobre o Estado e as políticas públicas. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral da cidadania**. São Paulo: Saraiva, 1995.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Uma reconstrução paradigmática do Direito. In: BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, Cap. 1, p.9-157.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns Parâmetros Normativos para a Ponderação Constitucional. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional – Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. Parte I, p. 49-118.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional – Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. Parte II, p. 1-48.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil) In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Constituição e crise política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 97-148.

- BIGNOTTO, Newton. **Pensar a república**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **Thomas Hobbes**. São Paulo: Editora Campus, 1991.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Mandamentos, 2003.
- BOTTOMLEY, Stephen. From Contractualism to Constitutionalism: A Framework for Corporative Governance. **HeinOnline**, Sydney, __ , 1997.
- BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168p.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero** – balanço dos programas e ações. Brasília: Lanza Comunicação, 2005. 58p.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. 144p. (Publicações Pólis, 37)
- CASTTELS, Manuel. Paraísos comunais: identidade e significado na sociedade em rede. In: CASTTELS, Manuel. **O poder da identidade**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, vol. II, 2002. Cap. 1, p. 21-92.
- CANOTILHO, J. J. GOMES; MOREIRA, Vital. Organização do poder político. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Portugal: Coimbra Editora, 1991, Cap. 5, p. 177-233.
- CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.
- COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. As funções jurisdicional e opinativa do Tribunal de Contas – Distinção e relevância para a compreensão da natureza jurídica do parecer prévio sobre contas anuais dos prefeitos. **Revista TCMG**, Belo Horizonte, v.39, n.2, p.45-113, abr./jun. 2001.
- CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. e TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000. p. 71-96.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná** – Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, n.41, p.19-28, 2004.

DEUTSCH, Karl. **Política e Governo**. Tradução de Maria José Matoso Miranda Mendes. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Atos administrativos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2004. Cap. 7, p. 183-239.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana** – A teoria e a prática da igualdade. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ELSTER, Jon. **Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints**. United Kingdom. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

ENTERRIA, Eduardo Garcia; FERNANDEZ, Tomás Ramon. **Curso de Derecho Administrativo**. 7. ed. Madrid: Civitas, 1995, vol. I e II.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edesio (Org.) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edésio. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v.7, n.12, p.65-99, jan. jun. 2004.

FERNANDES, Edesio. **Law and urban change in Brasil**. England: Avebury Ashgate Publishing Limited, 1995.

FERNANDES, Mônica Abranches. **Planejamento urbano em Belo Horizonte: Um Novo Mapeamento dos Problemas da Cidade na Visão dos Conselheiros Municipais**. 2005. 299f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Tratamento da Informação Espacial, Belo Horizonte.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 11. ed. Org. e Trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1993.

GINSBURG, Carlo. **Olhos de Madeira** – nove reflexões sobre a distância. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

GOMES, Alexandre Travessoni; MERLE, Jean-Christophe. **A moral e o direito em Kant: ensaios analíticos**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2007.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. La defensa del usuario y del administrado. 5. ed. Fundación de Derecho Administrativo. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, Tomo II.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia**. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GUERRA, Luiz López; ESPÍN, Eduardo; MORILLO, Joaquín García *et al.* **Derecho Constitucional** – Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado. 6. ed. Valencia: Tirant lo blanch, Vol. II, 2003.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

HÄBERLE, Peter. Naturaleza y función de los derechos fundamentales en el conjunto del ordenamiento constitucional. In: HÄBERLE, Peter. **La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales**. Traducción de Joaquín Brage Camazano. Madrid: Dykinson, 2003. Cap. 1, p.5-69.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen . **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. I e II.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. O conceito de poder de Hannah Arendt. In: FREITAG, Barbara; ROUANET, Sérgio Paulo (Org.); FERNANDES, Florestan (Coord.). **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1980. Cap. 2, p.100-118.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la accion comunicativa**. Versión castellana de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1987, Tomos I e II.

HABERMAS, Jürgen. Teorias da verdade. **Wirklichkeit und Reflexion** H. Fahrenbach, Pfullingen, __, p. 211-266, __. Tradução de Antônio Cota Marçal. 1973 (Texto traduzido para a circulação interna do Programa de Pós- Graduação em Direito da PUC-Minas).

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Caderno da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v.3, n.3, p.1-159, jan./jun. 1995.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado escolástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Coleção Os pensadores. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HÖFFE, Otfried. **Justiça política**. Fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. Tradução Ernildo Stein. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

HUISMAN, Denis. **Dicionário dos Filósofos**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Características Gerais da População: Resultados da Amostra.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges; revisão técnica de Péricles Prade. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. Trad. Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC: Editora da USP, 1989.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Trad. Julio Fisher. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LUÑO, Antonio-Enrique Pérez. **Teoría del Derecho**. Una concepción de la experiencia jurídica. 4. ed. Madrid: Tecnos, 1994.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1985. (Coleção Estudos políticos constitucionais).

LYRA, Rubens Pinto. Conselhos de Direitos Humanos. In: LYRA, Rubens Pinto. (Org.) A nova esfera pública da cidadania. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, Parte I, p. 15-55.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 1994.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, Tomos I e II, 2000.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (Org.). **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. (Coleções Mandamentos)

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Trad. Antônio D'Elia. São Paulo: Círculo do Livro, 1988.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. **Manual esquelético de filosofia**. São Paulo: LTr, 2000.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. O princípio do bem comum e a concepção jurídica do interesse público. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11>> Acesso em 21 set. 2005.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado** (Lei N. 10.257, de 10 de julho de 2001). Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. **Poder e democracia: o pluralismo político na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MIRANDA, Jorge. Estrutura do Estado. In: MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. Parte II, Cap. 1-5, p.159-287.

MONTEIRO, Cláudia Servilha. Direito argumentativo e direito discursivo: a contribuição de Perelman e o desafio de Habermas para a teoria da argumentação jurídica. **Seqüência - Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, Florianópolis**, n.40, p.87-107, jul. 2000.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Apresentação Renato Janine Ribeiro. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MORAES FILHO, Evaristo de; MORAES, Antônio Carlos Flores de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 9.ed. São Paulo: LTr, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Constituição e revisão: temas de direito político constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MÜLLER, Friedrich. **Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?** Tradução de Peter Naumann. Porto Alegre: Unidade Editorial, 2000.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução Peter Naumann. Revisão Paulo Bonavides. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MÜLLER, Friedrich. Legitimidade como conflito concreto do direito positivo. **Caderno da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v.5, n.9, p.7-37, jul./dez. 1999.

NASCIMENTO, Gilberto. Sete milhões deixam a classe média. **Revista ISTOÉ**, São Paulo, Economia & Negócios, n. 1899, p.80-81, mar. 2006.

NASCIMENTO, Mariângela M. Reflexões acerca do espaço público em Hannah Arendt. **Revista Ética & Filosofia Política**, Juiz de Fora, v.8, n.1, p.1-7, jun. 2005. Disponível em: http://www.eticaefilosofia.ufjf.br/8_1_mariangela.html Acesso em 8 maio 2006.

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”). Tradução de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. Instituto Polis. São Paulo, 96p, Jun. 2003.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. Princípios do Estado de Direito e dos direitos fundamentais sob os paradigmas jurídicos modernos. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, Cap. 2, p. 47-97.

PELLAES NETO, Helio Michelini. Democracia y derechos humanos: una relación intrínseca y abierta para la solución local. **Seqüência** - Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, Florianópolis, n.48, p.147-171, jul. 2004.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

PIGNATELLI, Concepción Martínez-Carrasco. **Postmodernidad y Derecho Público**. Prologo de Alejandro Nieto. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Os limites da consolidação da democracia no Brasil. **Caderno da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v.3, n.3, p.7-42, jan./jun. 1995.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização**: normas da ABNT para apresentação de trabalhos científicos, teses, dissertações e monografias. Belo Horizonte, 2006. Disponível em <<http://www.pucminas.br/biblioteca/>>

RAMOS, Dirceo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**: de Spinoza a Kant. Tradução Ivo Storniolo. São Paulo: Paulus, vol. IV, 2005.

REIS, Elisa Pereira. Sobre a cidadania. In: REIS, Elisa Pereira. **Processos e escolhas**: estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998, Parte I, p. 13-67.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**. Traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **Metrôpoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Parte I, p.17-124.

RODRIGUEZ, Ricardo L. Chueca. **La regla y el principio de la mayoría**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução Maria Ermantina Galvão; cronologia e introdução Jacques Roger. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social; Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discurso sobre as ciências e as artes**. Tradução Lourdes Santos Machado; introdução e notas de Paulo Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. Coleção Os pensadores. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SALOMÃO, Alexa; CAETANO, José Roberto. Especial: Aposta nos imóveis. **Revista Exame**, São Paulo, Ano 40, n.21, p.108-113, out. 2006.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Um conto sobre a aventura dos direitos no Brasil. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, Parte II, Cap. 1, p. 311-312.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, __, 39-82.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. A conjuntura nacional e o papel dos movimentos populares. Módulo I – Conceitos e fundamentos sobre o Estado e as políticas públicas. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos... [et al.] (Org.) **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais (apostila)**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos... [et al.] (Org.) **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003, 144p.

SILVA, Jacqueline Oliveira. Descentralização da política de saúde no Brasil: a questão da democracia nos conselhos de gestão social. **Ciências Sociais UNISINOS** – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos/Centro de Ciências Humanas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, v. 39, n. 163, p. 137-164, jul-dez. 2003.

SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus Interesses privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

SILVA, Ovídio A. Baptista da.; GOMES, Fábio. **Teoria Geral do Processo Civil**. 2.ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação (Cidadania, Direito, Estado e Município)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOUTO, Anna Luiza Salles (Org.); PAZ, Rosangela (Org.). In: **SEMINÁRIO ARTICULAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS**, 12, 2002, São Paulo. Anais. Belo Horizonte: Instituto Polis / PUC-SP, 2003. p. 1-71.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de. **Jurisdição constitucional democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo. **Poder Constituinte e Patriotismo Constitucional**. Manuscritos,[no prelo], 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento da gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**: uma visão contemporânea. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Meio Ambiente e Desenvolvimento: Formulação, Natureza Jurídica e Implementação do Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano**. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Brasília, p. 49-76, jul/nov. 1992.

VILANI, Maria Cristina Seixas. Cidadania Moderna: fundamentos doutrinários e desdobramentos históricos. **Caderno de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, v.8, n.11, p.47-64, dez. 2002.

VILANI, Maria Cristina Seixas . Humanismo cívico ontem e hoje. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; PAVIANI, Jayme (Org.) **O humanismo latino no Brasil de hoje**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2001.

WITTMAN, Donald A. **O mito do fracasso da democracia** – Por que as Instituições Políticas são eficientes. Tradução de Álvaro de Sá e Renata Eugênia Alves de Lima. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência** - Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, Florianópolis, n.42, p.83-97, jul. 2001.

8 APÊNDICES

8.1 - APÊNDICE I

RESOLUÇÕES DAS ATAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO JUNHO / 1994 A OUTUBRO/ 2006

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 1994

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
2 O	22/06/1994	sem registro transcrito	sem registro transcrito
3 O	11/07/1994	sem registro transcrito	sem registro transcrito
4 E	19/07/1994	sem registro transcrito	sem registro transcrito
5 O	04/08/1994	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
6 E	18/08/1994	sem registro transcrito	sem registro transcrito
7 E	22/09/1994	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
8 O	13/10/1994	sem registro transcrito	sem registro transcrito
9 O	10/11/1994	sem registro transcrito	sem registro transcrito
10 O	01/12/1994	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
11 O	13/12/1994	sem registro transcrito	sem registro transcrito

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 1995

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
12 O	12/01/1995	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
13 O	15/02/1995	sem registro transcrito	sem registro transcrito
14 E	10/03/1995	sem registro transcrito	sem registro transcrito
15 E	23/03/1995	sem registro transcrito	sem registro transcrito
16 O	20/04/1995	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
17 O	02/05/1995	sem registro transcrito	sem registro transcrito
18 E	02/05/1995	sem registro transcrito	sem registro transcrito
19 O	08/06/1995	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
20 O	13/07/1995	sem registro transcrito	sem registro transcrito
21 E	03/08/1995	sem registro transcrito	sem registro transcrito
22 E	28/09/1995	sem registro transcrito	sem registro transcrito
23 O	30/11/1995	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum

Atas do Conselho Municipal de Habitação -1996

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
24 O	11/1/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
25 O	08/02/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
26 E	07/03/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
27 O	21/03/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
28 E	02/04/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
29 O	18/04/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
30 E	09/04/1996	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum

31 E	14/05/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
32 O	01/08/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
33 E	19/08/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
34 O	02/09/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
35 E	21/10/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
36 O	04/11/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito
37 O	02/12/1996	sem registro transcrito	sem registro transcrito

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 1997

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
38 O	23/4/1997	Concurso 1996	balanço sobre situação da URBEL/preenchimento de cargos públicos
39 O	05/05/1997	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
40 O	15/05/1997	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
41 O	02/06/1997	Orçamento Participativo da Habitação de 1998	reestruturação do Orçamento Participativo da Habitação de 1998
		regulamentação de Zeis 1, 2 e 3	discussões sobre viabilidade de elaboração de minuta de projeto de lei para atualização do Pró-favela
			discussões sobre regulamentação de Zeis 1, 2 e 3
42 O	14/07/1997	Pró-Moradia	aprovação de propostas do Pró-Moradia
			análise de recursos e formas de financiamento para investimentos na habitação
43 O	11/08/1997	Conferência Municipal de Habitação	discussões sobre parâmetros da Conferência Municipal de Habitação
			aprovação de minuta do Pró-Favela
44 O	01/09/1997	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
45 E	16/09/1997	Conferência Municipal de Habitação	discussões sobre parâmetros da Conferência Municipal de Habitação
46 E	21/10/1997	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
47 E	28/10/1997	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
48 O	03/11/1997	Conferência Municipal de Habitação	balanço sobre situação da URBEL
		nova lei para composição do Conselho Municipal de Habitação	discussões sobre o Orçamento Participativo da Habitação de 1998
			definições do Fórum Municipal de Habitação Popular de 1999
			discussões sobre parâmetros da Conferência Municipal de Habitação
49 O	15/12/1997	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 1998

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
50 E	09/03/1998	Conferência Municipal de Habitação/divulgação	exposição de processo de financiamento de casa popular
			informes sobre a Conferência Municipal de Habitação

51 O	23/03/1998	edital de convocação de eleição do Conselho Municipal de Habitação	procedimento das eleições do Conselho Municipal de Habitação
52 O	23/04/1998	gestão do CMH e orçamento participativo de BH	Orçamento Participativo de BH
			organização da I Conferência Municipal de Habitação

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 1999

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
53 O	15/12/1999	posse de nova gestão do CMH	posse de nova gestão do CMH

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 2000

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
54 O	19/01/2000	organização e Regimento Interno do CMH	discussão sobre os trabalhos de levantamento realizados no Bairro Capitão Eduardo por um dos conselheiros
			deliberações sobre organização e Regimento Interno do CMH
			apresentação de planilhas do Conjunto Habitacional Deuslene
55 E	22/03/2000	Orçamento Participativo da Habitação 99/00 e organização interna do CMH	regulamentação de Zeis 2 e disponibilização de recursos
			recebimento e discussão de carta do Fórum dos Sem Casa do Barreiro
56 O	26/04/2000	Orçamento Participativo da Habitação 2001/2002 e Resolução 67	inversão do Bairro Jaqueline ao programa de auto-gestão/construção de unidades habitacionais
		Conferência Municipal de Habitação	referências ao projeto exitoso do Jardim Leblon
			formatação de lotes e regulamentação de Zeis 2
57 E	10/05/2000	Conferência Municipal de Habitação	discussão não deliberativa sobre a melhoria das condições habitacionais nas favelas de BH
58 O	01/06/2000	Orçamento Participativo da Habitação 2001/2002	recebimento e discussão de ata de assembléia do Conjunto Conquista da União
59 O	28/06/2000	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
60 O	26/07/2000	sem registro transcrito	sem registro transcrito
61 O	30/08/2000	apreciação do programa PROLAR	adequação do Fundo Municipal de Habitação ao programa PROLAR
62 O	29/11/2000	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 2001

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
63 O	04/04/2001	sem registro transcrito	não houve deliberação por falta de quórum
64 O	27/06/2001	posse dos representantes do	informes e avaliação do empreendimento do Conjunto

		CMH	Habitacional Granja III (em fase de inauguração à época)
		reforma administrativa da PBH	posse dos representantes do CMH
65 O	11/07/2001	organização da II Conferência Municipal de Habitação	definição de parâmetros de organização da II Conferência Municipal de Habitação
			avaliação de casos frustrados de programa de habitação/Fazenda Capitão Eduardo e Souza Lima
			definição de recursos para reassentamento de famílias do Abrigo Granja de Freitas
66 O	08/08/2001	Cooperativas Habitacionais /Capitão Eduardo	divisão de áreas no Capitão Eduardo
		política de financiamento	apresentação de terreno da COHAB para investimento, buscando parcerias à solução do caso Belmonte
		Conferência Municipal de Habitação	discussão do caso da moradora do bairro Jaqueline que está passando por sindicância
67 O	12/09/2001	situação de Cooperativas Habitacionais	não houve deliberação por falta de quórum
		Conferência Municipal de Habitação	
68 E	26/09/2001	preparação para a Conferência Municipal de Habitação	aprovação de proposta de Regimento Interno da Conferência Municipal de Habitação
			preparação da Pré-Conferência de Habitação
69 O	17/10/2001	Orçamento Participativo da Habitação e política de reassentamentos	informes sobre o Programa Estrutural de Áreas de Risco, a redução da arrecadação da PBH e sobre o reassentamento
			delegação à Conferência Municipal de Habitação sobre o Orçamento Participativo da Habitação
70 O	07/11/2001	atividades preparatórias da II Conferência Municipal de Habitação	balanço das atividades preparatórias da II Conferência Municipal de Habitação
71 O	19/12/2001	avaliação da II Conferência Municipal de Habitação	solicitação de encaminhamento de delegação do CMH ao Fórum Social Mundial
			balanço da II Conferência Municipal de Habitação

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 2002

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
72 O	20/02/2002	organização de câmaras/política urbana	discussão do caso da moradora Selma Maria de Jesus resident e no núcleo Serra Verde
			informes sobre situação do Cardiominas c/ o encerramento da ocupação, e entrega de terreno à cooperativa Habitacional
73 O	10/04/2002	proposta de política de financiamento	levantamento de políticas de financiamento habitacional
		organização de câmaras/política urbana	
74 O	15/05/2002	discussões sobre a II Conferência Municipal de Habitação	discussão sobre a necessidade de solução para demandas diferenciadas como a Vila Corumbiana
			discussão sobre a necessidade de solução para demandas diferenciadas como o Cardiominas - Tirol
			discussão sobre a necessidade de solução para demandas diferenciadas como Acampamento Belmonte
			análise de proposta de verticalização de conjunto de

			favelas próximas ao centro
75 O	19/06/2002	Orçamento Participativo da Habitação 2003/2004 - Lei Municipal 8137/00	discussão de demanda do Conjunto Fernão Dias/Núcleo Serra Verde
			discussão de demanda do Núcleo Amabel
76 O	24/07/2002	Orçamento Participativo da Habitação 2003/2004	não houve deliberação por falta de quórum
77 O	28/08/2002	Orçamento Participativo da Habitação 2003/2004	balanço geral dos investimentos e prioridades do Orçamento Participativo da Habitação
		avaliação de convênios diversos	apreciação de convênios/Brechó da Construção, Agostinianos, regularização fundiária c/ Estado e PAR-IGARAPÉ
78 O	25/09/2002	entrega de 256 unidades do Conjunto Granja de Freitas	sem registro transcrito
79 O	31/10/2002	Orçamento Participativo da Habitação 2003/2004	discussão sobre o convênio Brechó da Construção
			aprovação de convênio com Agostinianos/entrega de novas unidades habitacionais
			informes sobre a Conferência da Cidade
80 O	20/11/2002	Fórum Municipal de Habitação/ Orçamento Participativo da Habitação 2003/2004	discussões sobre eliminação do déficit habitacional em BH e destinação do Orçamento Participativo 2003/2004
			discussões sobre o Fórum Social Mundial
81 O	10/12/2002	Fórum Municipal de Habitação	debates sobre o Fórum Municipal de Habitação/ Orçamento Participativo da Habitação 2003/2004
			discussões sobre aplicações financeiras referentes ao Orçamento Participativo da Habitação 2003/2004

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 2003

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
82 O	14/05/2003	informes sobre situação de risco em BH	informes sobre situação de risco em BH
		informes sobre reuniões regionais do Orçamento Participativo da Habitação	informes sobre reuniões regionais do Orçamento Participativo da Habitação
		informes sobre Ministério das Cidades e recursos para habitação	informes sobre Ministério das Cidades e recursos para habitação
		Conferência das Cidades/Fórum Social Brasileiro	discussões sobre a Conferência das Cidades/Fórum Social Brasileiro
83 O	13/08/2003	desmembramento URBEL/Secretaria	separação das estruturas da URBEL e da Secretaria de Habitação
			informes sobre a entrega de 144 novas vagas no Abrigo Pompéia
			discussões sobre Orçamento Participativo da Habitação 2003/2004 e o PAR
84 O	27/8/2003	apreciação de proposta do Governo/Orçamento Participativo da Habitação	análise de proposta do Governo /Orçamento Participativo da Habitação 2003/2004/prioridade às associações de sem-casa
85 O	03/09/2003	Orçamento Participativo da Habitação	não houve deliberação por falta de quórum
86 O	10/9/2003	proposta de distribuição de benefícios do Orçamento	não houve deliberação por falta de quórum

		Participativo da Habitação 2003/2006	
87 O	1/10/2003	Orçamento Participativo da Habitação	análise da distribuição de benefícios do Orçamento Participativo da Habitação
88 O	17/12/2003	proposta distribuição de benefícios do Orçamento Participativo da Habitação 2003/2006	análise da distribuição de benefícios do Orçamento Participativo da Habitação/2003/2006

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 2004

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
89 O	31/03/2004	assentamento de famílias/Orçamento Participativo da Habitação	análise de assentamento de famílias/Orçamento Participativo da Habitação

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 2005

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
90 E	15/06/2005	convalidação do CMH e organização da III Conferência Municipal de Habitação	retorno das atividades do CMH discussões sobre a organização da III Conferência Municipal de Habitação
91 E	30/06/2005	cadastramento de entidades à III Conferência Municipal de Habitação	organização da III Conferência Municipal de Habitação
92 E	14/07/2005	organização da III Conferência Municipal de Habitação	não houve deliberação por falta de quórum
93 O	28/09/2005	posse do CMH e avaliação da Conferência Municipal de Habitação	posse do CMH e análise da III Conferência Municipal de Habitação
94 E	18/10/2005	avaliação do PROAS (Resolução IV) e Crédito Solidário	avaliação do PROAS (Resolução IV) e Crédito Solidário
95 O	25/10/2005	PROAS - ajustes de minuta alterando Resolução IV	apreciação do PROAS - ajustes de minuta alterando Resolução IV
96 O	23/11/2005	composição de secretaria do CMH	composição de secretaria do CMH
		proposta de Crédito Solidário e Núcleos de Sem Casa	análise de proposta de Crédito Solidário e Núcleos de Sem Casa
97 O	15/12/2005	regulamento de Núcleos de Sem Casa/Hipercentro/AEIS	avaliação de regulamento de Núcleos de Sem Casa/Hipercentro/AEIS

Atas do Conselho Municipal de Habitação - 2006

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
98 O	31/01/2006	apreciação do Projeto Linha Verde - AEIS	avaliação do Projeto Linha Verde - AEIS
99 O	23/02/2006	AEIS - abertura de inscrição para núcleos/ Orçamento Participativo da Habitação	critérios de inscrição para núcleos/ Orçamento Participativo da Habitação

		Participativo da Habitação	
100 O	23/03/2006	PAR 2006 - abertura de inscrição para núcleos no Orçamento Participativo da Habitação	PAR 2006 - abertura de inscrição para núcleos no Orçamento Participativo da Habitação
101 O	17/04/2006	PAR 2006 - discussão sobre Seminário de Habitação	discussão sobre organização do Seminário de Habitação
102 O	11/05/2006	balanço PEAR 2005/2006	balanço PEAR 2005/2006
		Seminário de Habitação e inscrição de Núcleos	organização de Seminário de Habitação e inscrição de núcleos temáticos
103 O	08/06/2006	inscrição para novos núcleos- oficina para capacitação de conselheiros	capacitação dos conselheiros
104 O	13/07/2006	I Oficina CAPAC - leis, regulamentos, resoluções/módulo I	I Oficina CAPAC - leis, regulamentos, resoluções/módulo I
105 O	10/08/2006	I Oficina CAPAC - módulo II - resolução instituindo câmaras	I Oficina CAPAC - módulo II - resolução instituindo câmaras
106 O	21/09/2006	resolução instituindo câmaras - avaliação da 1ª oficina	resolução instituindo câmaras - avaliação da 1ª oficina
107 O	25/10/2006	apreciação res. Câmaras - II Oficina Financiamento Municipal	apreciação res. Câmaras - II Oficina Financiamento Municipal

8.2 - APÊNDICE II

RESOLUÇÕES DAS ATAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA

COMPUR - MARÇO DE 1997 A JULHO DE 2006

Atas de reunião COMPUR – 1997

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
1 Posse	17/03/1997	cerimônia de posse dos conselheiros	posse de 36 membros do COMPUR
2 O	25/03/1997	apresentação projeto plano diretor e LUOS 96	alterações na minuta de Regimento Interno
		aprovação Regimento Interno	
3 E	02/04/1997	aprovação Regimento Interno	aprovação de alterações na minuta de Regimento Interno
4 O	14/04/1997	aprovação Regimento Interno	aprovação final de Regimento Interno
		apresentação projeto plano diretor e LUOS 96	problematização projeto plano diretor e LUOS 96
		análise de processo de concessão de licenciamento de usos	proposta de urbanização de favelas
		apresentação Resolução referente à aplicação da LUOS em projetos de edificação	priorização de projetos e regulamentações previstos no plano diretor e na LUOS 96
5 O	08/05/1997	hierarquização projetos e regulamentações previstas no plano diretor e LUOS 96	priorização de revisão da Lei do Pró-favela
		análise de processo de concessão de licenciamento de usos	aprovação de priorização de projetos e regulamentações previstos no plano diretor e na LUOS 96
			criação de grupo de trabalho para regulamentar transferência do direito de construir
			elaboração de proposta de decreto sobre licenciamento de usos
6 O	12/06/1997	apresentação minuta Deliberação Normativa sobre condições para licenciamento	aprovação de conteúdo técnico da minuta de decreto
		apreciação de proposta de decreto sobre licenciamento de usos	aprovação de minuta da Deliberação Normativa sobre condições para licenciamento
			nova interpretação do art. 4º da LUOS 96
7 O	10/07/1997	apreciação sobre processos de solicitação de licenciamento	sugestão de utilização de Resoluções Normativas
		metodologia de trabalho do COMPUR	aprovação de solicitação de licenciamento de usos
		apreciação das atividades de grupo de trabalho sobre usos	apresentação de minuta de projeto de lei sobre usos e ZEIS
8 O	21/08/1997	apreciação minuta projeto de lei sobre licenciamento de usos	nova interpretação à matéria contida na Lei 6831/95 - classificação de atividades
		apreciação proposta alteração de zoneamento em conjunto habitacional	nova interpretação sobre classificação de atividade prevista na LUOS 96
			aprovação de concessão de alvará de localização
9 O	11/09/1997	apreciação minuta projeto de lei sobre licenciamento de usos	declinação de competência ao COMAM sobre a instalação de empresa
		análise de processo de	devolução da minuta de lei ao grupo de trabalho do

		concessão de licenciamento de usos	COMPUR para fins de revisão
		discussão sobre o papel do COMPUR	definição de metodologia de trabalho do COMPUR
		discussão sobre área de diretrizes especiais (ADE) e instalação de empresa	formação grupo de trabalho para elaboração de minuta de regulamentação de ADE
			aprovação de pedido de utilização da transferência do direito de construir
			aprovação de nova classificação de atividade nos termos da Lei 6838/95
			aprovação de pedido de licenciamento de drive-in de acordo com a LUOS 96
10 O	09/10/1997	apreciação de pedidos de utilização da transferência do direito de construir	reprovação do pedido de nova classificação de atividade de uso - Lei 6831/95
		apreciação de nova classificação de atividade de uso nos termos da Lei 6831/95	reprovação do pedido de licenciamento de atividade omissa na LUOS 96
		apreciação de pedido de licenciamento de atividade omissa na LUOS 96	concessão de alvará de localização / recurso deferido pelo COMPUR
		apreciação de recurso contra pedido de concessão de alvará de localização negado	aprovação de nova classificação de atividade de uso nos termos da Lei 6831/95
		relato de atividades de grupos de trabalho do COMPUR	organização da 1ª Conferência Municipal de Política Urbana
11 E	20/10/1997	apresentação de projetos viários, de transporte e financiamentos	ratificação de projetos em fase de implantação referentes ao transporte coletivo
			definição de abertura de licitação à concessão do serviço de transporte coletivo
12 E	23/10/1997	apreciação de minuta de projeto de lei sobre licenciamento de usos/limitação sonora	nova interpretação à matéria da LUOS 96 - definição de afastamentos entre blocos
		apreciação de processos de concessão de licenciamento de usos	aprovação de minuta de projeto de lei sobre licenciamento de usos/limitação sonora
13 E	06/11/1997	apreciação de minuta de projeto de lei sobre licenciamento de usos	elaboração de novas propostas de alteração da lei do plano diretor
			aprovação de minuta de projeto de lei sobre licenciamento de usos com alterações
14 O	13/11/1997	apreciação de pedido de licenciamento de atividade omissa na LUOS 96	aprovação do pedido de licenciamento de atividade omissa na LUOS 96
		apreciação de recurso contra negação de aprovação de projeto arquitetônico em ADE	aprovação de projeto arquitetônico em ADE / recurso deferido pelo COMPUR
		apreciação de nova interpretação à LUOS 96/ afastamento entre blocos	adiamento da apreciação de nova interpretação à LUOS 96/ afastamento entre blocos
			apresentação de minuta de projeto de lei sobre regularização de ZEIS e de favelas
15 O	04/12/1997	apreciação de nova	requisição de parecer instruindo sobre nova

		interpretação à LUOS 96/ afastamento entre blocos	interpretação à LUOS 96
		apreciação de pedido de licenciamento de atividade omissa na LUOS 96	adiamento de discussão do projeto de lei 115/97 - criação de Shopping
		discussão do projeto de lei 115/97 sobre criação de Shopping no Município	
16 E	18//12/97	apreciação de nova interpretação à LUOS 96/ afastamento entre blocos	suspensão da discussão de nova interpretação à LUOS 96/ afastamento entre blocos
			encaminhamento de manifesto de setor popular contra a extinção da Bhtrans

Atas de reunião COMPUR – 1998

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
17 O	08/01/1998	apreciação de nova interpretação à LUOS 96/ afastamento entre blocos	indeferido licenciamento atividade omissa na LUOS 96/prevalência zoneamento anterior
		apreciação de pedido de licenciamento de atividade omissa na LUOS 96	aprovação de novo enquadramento de atividade omissa na LUOS 96
18 O	12/02/1998	apresentação de minuta de projeto lei atualização Profavela/ ZEIS 1 E 3	concessão de prazo p/ apresentação nova minuta projeto lei atualização Profavela/ ZEIS 1e 3
		apreciação de solicitação de Alvará de Localização e funcionamento/posto atend. públ.	aprovação de pedido de Alvará de Localização e funcionamento/posto atend. públ.
		apresentação minuta projeto lei regulamentação da transferência do direito de construir	adiamento apreciação minuta projeto lei regulamentação da transf.do direito de construir
19 O	17/03/1998	apreciação de processo licenciamento de empreendimento conforme LUOS 2006	aprovação empreendimento/constr.condomínio Serra do Curral conforme interpretação LUOS 96
		apreciação solicitação Alvará Localização e funcionamento/criação de estacionamento	aprovação de Alvará Localização e funcionamento/criação de estacionamento
		apreciação solicitação Alvará Localização de atividade	
20 O	28/04/1998	apontamento de diretrizes ao Orçamento Participativo de Belo Horizonte	encaminhamento propostas mudanças legislativas à Conferência Municipal Política Urbana
		debate minuta Decreto regulamentar da LUOS 96/transferência direito de construir	aprovação de Alvará Localização/atividade comércio de cestas básicas
		apreciação solicitação Alvará Localização/atividade reparação de veículos	aprovação de Alvará Localização/atividade prestação de serviços por telefone
		apreciação solicitação Alvará Localização	aprovação de Alvará Localização/serviço 0900
		apreciação de recurso decorrente de aplicação de LUOS 96	aprovação de nova rubrica de licenciamento de uso/Instituto de portadores de deficiência
			aprovação minuta Decreto regulamentar da LUOS 96/transferência direito de construir
21 O	19/05/1998	apreciação de inclusão de atividade na LUOS 96/comércio varejista peças motocicletas	reprovação de inclusão de atividade na LUOS 96/comércio varejista peças motocicletas
		apreciação de inclusão de atividade na LUOS 96/entrega à domicílio de alimentos	adiamento apreciação de inclusão de atividade na LUOS 96/entrega à domicílio de alimentos
		apreciação solicitação Alvará Localização	adiamento da apreciação solicitação Alvará Localização/capela de velório

		apreciação processo de revisão de zoneamento de ZPAM	indeferimento processo de revisão de zoneamento de ZPAM
			aprovação de diretrizes à Conferência Municipal de Política Urbana
22 E	08/06/1998	apreciação Projeto Lei 735/98 -alteração de via local para via coletora	reprovação do projeto lei 735/98 - alteração de via local para via coletora
23 O	13/06/1998	reapreciação de pedido de licenciamento de atividade/estúdio de produções	concessão de licenciamento de atividade/estúdio de produções/nova interpretação LUOS 96
		apreciação de inclusão de atividade na LUOS 96/prestação de entrega à domicílio	composição de GT para nova interpretação da LUOS 96 sobre terrenos de proteção ambiental
		apreciação de pedido de concessão de Alvará de localização/capela de velório	inclusão de atividade na LUOS 96/prestação de entrega à domicílio de alimentos preparados
			adiamento de apreciação de pedido de concessão de Alvará de localização/capela de velório
			aprovação de processo de reconhecimento de área de desenvolvimento econômico/Lagoinha
24 O	21/07/1998	apreciação de recurso decorrente de aplicação de LUOS 96/projeto de construção civil	criação de GT para análise de demandas apontadas por associação comunitária
		apreciação de processo referente a aprovação de projeto/ alteração zoneamento de lote	aprovação recurso decorrente de aplicação de LUOS 96/admissão de projeto de construção civil
		apreciação de processo referente a análise de situação de imóvel residencial	reprovação de regularização de zoneamento de lote
		apreciação de processo referente a Alvará de localização	publicação das atas do COMPUR no DOM para fins de publicidade e divulgação
		proposta de publicação das atas do COMPUR no DOM	informes sobre implantação da segunda fase do BHBUS
		apreciação de solicitação de demanda proposta por associação comunitária	informes sobre Plano de Acessibilidade Física a portadores de mobilidade reduzida
		apreciação de solicitação de CâM.Mun./regulamentação da LUOS 96 e Plano Diretor	solicitação de Smma sobre interpretação de LUOS 96/conceito de área construída
25 O	18/08/1998	apresentação de diretrizes do Orçamento Participativo da cidade	adiamento de apreciação de proposta de trabalho/regulamentação de área de diretrizes especiais
		proposta de trabalho à regulamentação de área de diretrizes especiais	encaminhamento à Cmpu de proposta de criação de ADE/bairro 1º de Maio
		proposta para melhoria de bairro/Primeiro de Maio	adiamento de apresentação de diretrizes do Orçamento Participativo da cidade
26 E	02/09/1998	apresentação de diretrizes do Orçamento Participativo da cidade	balanço de obras aprovadas pelo Orçamento Participativo de 1994 a 1998
		informações sobre a I Conferência Municipal de Política Urbana	propostas para a organização da I Conferência Municipal de Política Urbana
27 O	11/09/1998	apresentação projeto de lei/utilização sustentável de zona de proteção ao meio ambiente	minuta de projeto de lei/utilização sustentável de Zpam devolvida ao GT p/ aprimoramento
28 O	09/10/1998	apreciação de processo de regulamentação de LUOS 96	proposta de projeto de lei definindo conceito de "área total utilizada" alterando Plano Diretor
		apreciação de processo/condomínio horizontal na ADE Pampulha	revisão de critérios de classificação de empreendimentos de impacto
		processo de inclusão de serviço e recreação infantil na LUOS 96/área menor que 100m2	indeferimento de processo/condomínio horizontal na ADE Pampulha por desacordo com LUOS 96
		discussão de GT para mudança de zoneamento	indeferimento de inclusão de serviço e recreação infantil na LUOS 96 em área menor que 100m2

			inclusão de atividade de serviço e recreação infantil na LUOS 96 em área menor que 400m2
			encaminhamento à Câmara Municipal de propostas de revisão de zoneamento
			aprovação de Regimento Interno à I Conferência Municipal de Política Urbana
29 O	13/11/98	apreciação de recurso para viabilização de projeto arquitetônico em ZP-2	indicação de delegados à I Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias
		apreciação de minuta de projeto de lei de regulamentação de ZEIS 2	balanço dos GT's da I Conferência Municipal de Política Urbana
		discussão sobre parâmetros provisórios para as ZEIS 2	apresentação de propostas à reformulação de Plano Diretor e LUOS 96
		apreciação de processo ref.estudo prévio de uso e ocupação/Granja de Freitas	criação de GT para elaboração do Plano Global de Ocupação da Granja de Freitas
			aprovação de projeto arquitetônico em ZP-2/proximidades Lagoa da Pampulha
			nova interpretação à matéria da LUOS 96 - aplicação de parâmetros para utilização de ZEIS 2
			adiamento de análise de minuta de projeto de lei de regulamentação de ZEIS 2
30 O	11/12/1998	informações sobre a I Conferência Municipal de Política Urbana	discussão de propostas a serem transformadas em diretrizes para o Plano Diretor
		apreciação de processo ref.classificação de atividade/reparação de apar.eletrônicos	balanço dos GT's da I Conferência Municipal de Política Urbana
		apreciação de licenciamento nos termos da Lei 6831/95/atividade de Yôga	apontamento de sugestões de alterações na LUOS 96 e no Plano Diretor
			aprovação de minuta de projeto de lei de regulamentação de ZEIS 2 e adaptação do PROFAVELA
			aprovação de nova classificação de atividade na LUOS 96/reparação de aparelhos eletrônicos
			aprovação de licenciamento nos termos da Lei 6831/95/atividade de Yôga

Atas de reunião COMPUR – 1999

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
31 O	04/02/1999	informações e encaminhamentos à I Conferência Municipal de Política Urbana	sistematização de relatórios de GT's temáticos à I Conferência Municipal de Política Urbana
		apreciação de processo referente à implantação de condomínio horizontal fechado	definição para 07/02/99 da Pré-conferência Municipal de Política Urbana do Setor Popular
		discussão sobre medidas judiciais cabíveis/irregularidades à aprovação de parcelamento	estudo de processo de implantação de condomínio horizontal residencial fechado/Belvedere
			apontamento de irregularidades administrativas sujeitas às penalidades previstas na LUOS 96
			discussão sobre a criação de ADES's
32 O	12/02/1999	informações e encaminhamentos à I Conferência Municipal de Política Urbana	relatório das pré-conferências e encaminhamentos da I Conferência Municipal de Política Urbana
		apreciação de processo ref.solicitação de alteração em perímetro de ADE/São Bento	adiamento de apreciação processo ref.solicitação de alteração em perímetro de ADE/São Bento
		apreciação de processo ref.solicitação de	indeferimento de processo ref.solicitação de

		aprovação de terreno	aprovação de terreno/discussão de novas regras
		apreciação de processo ref. solicitação de desmembramento de área indivisa	aprovação de lotes/desmembramento de área indivisa - caso omissa na LUOS 96
33 O	11/03/1999	avaliação dos trabalhos da I Conferência Municipal de Política Urbana	estudo de processo de implantação de condomínio horizontal residencial fechado/Belvedere
		apreciação de processo referente à implantação de condomínio horizontal fechado	indeferimento de processo ref. a projeto residencial unifamiliar por contrariar a LUOS 96
		apreciação de processo ref. a projeto residencial unifamiliar	
34 E	17/03/1999	apreciação de projeto de lei sobre funcionamento de atividades no Município	análise de projeto de lei sobre funcionamento de atividades no Município conforme LUOS 96
35 O	20/05/1999	discussão sobre projeto de reestruturação urbana/ Av. Antônio Carlos	estudos sobre projeto de reestruturação urbana/ Av. Antônio Carlos
36 E	27/05/1999	discussão de minuta de projeto de lei para reestruturação da Av. Antônio Carlos	adiamento para discussão de minuta de projeto de lei de regulamentação da ADE/Sta Tereza
		discussão de minuta de projeto de lei de regulamentação da ADE/Sta Tereza	discussão e encaminhamento de minuta de projeto de lei/reestruturação da Av. Antônio Carlos
37 E	10/06/1999	operação urbana/Avenida Antônio Carlos	aprovação de minuta de projeto de lei para regulamentação de ADE/Sta Tereza
		regulamentação de ADE/Sta Tereza	designação de relatoria conjunta à operação urbana/Avenida Antônio Carlos
		Conferência Municipal de Política Urbana	adiamento de discussão sobre a Conferência Municipal de Política Urbana
38 O	24/06/1999	análise minuta projeto de lei sobre implantação de estações de integração do BHbus	estudos sobre viabilidade da implantação de estações de integração do BHbus/Barreiro
		análise minuta projeto de lei sobre operação urbana/Avenida Antônio Carlos	alterações na minuta de projeto de lei sobre operação urbana/Avenida Antônio Carlos
		discussão minuta projeto de lei p/ alteração da LUOS 96 e Plano Diretor	adiamento de discussão de minuta de projeto de lei p/ alteração da LUOS 96 e Plano Diretor
39 O	14/07/1999	apreciação de processo ref.classificação de atividade/jogos de vídeo game	adiamento apreciação de processo ref.classificação de atividade/jogos de vídeo game - LUOS 96
		apreciação de processo ref. a parcelamento de terrenos localizados em ZP-1	adiamento de apreciação de processo ref. a parcelamento de glebas em ZP-1
		discussão minuta projeto de lei p/ alteração da LUOS 96 e Plano Diretor	aprovação minuta de projeto de lei p/ alteração do Plano Diretor conforme deliberado na I Cmpu
		análise minuta projeto de lei sobre implantação de estações de integração do BHbus	adiamento de análise minuta de projeto de lei /implantação de estações de integração do BHbus
40 E	04/08/1999	análise minuta projeto de lei sobre implantação de estações de integração do BHbus	formação de GT p/ análise projeto de lei sobre implantação de estações de integração do BHbus
		conclusão de discussão minuta projeto de lei p/ alteração da LUOS 96 e Plano Diretor	aprovação de projeto de lei p/ alteração da LUOS 96
		apreciação de processo ref. Perímetro/ADE São Bento	aprovação de processo ref.classificação de atividade/jogos de vídeo game conforme LUOS 96
		apreciação de recurso/parâmetros urbanos em projeto de edificação ADE Sta Tereza	
		apreciação de recurso/localização de atividade não permitida na ADE São Bento	

		apreciação de recurso/parcelamento de terrenos localizados em ZP-1	
41 E	18/08/1999	apreciação de recurso/localização de atividade não permitida na ADE São Bento	aprovação de parcelamento de glebas em ZP-1 com áreas inferiores a 10.000m ²
		apreciação de recurso/parâmetros urbanos em projeto de edificação ADE Sta Tereza	aprovação de recurso sobre concessão de classificação viária/Rua Nicarágua
		apreciação de processo ref. Perímetro/ADE São Bento	discussões sobre operações urbanas do projeto Bhbus
		discussões sobre operações urbanas do projeto Bhbus	discussões sobre plenária do setor urbano ref. ao Orçamento Participativo da Cidade
		apreciação de recurso/parcelamento de terrenos localizados em ZP-1	discussões sobre propostas de alteração ao anexo da LUOS 96
		apreciação de recurso sobre classificação viária/Rua Nicarágua	
42 E	01/09/1999	relato de atividade de GT's sobre operações urbanas do projeto Bhbus	aprovação de alterações em minuta projeto de lei sobre operações urbanas do projeto Bhbus
43 O	15/09/1999	apreciação de processo ref. Perímetro/ADE São Bento	anexação proposta de alteração no Perímetro/ADE São Bento a projeto de alteração da LUOS 96
		apreciação de recurso/localização de atividade não permitida na ADE São Bento	indeferimento de recurso/Alvará de localização de atividade não permitida na ADE São Bento
		apreciação de recurso/parâmetros urbanos em projeto de edificação ADE Sta Tereza	indeferimento de recurso/alteração de gabarito de edificação na ADE Sta Tereza
		apreciação recurso/indeferimento projeto modificação de construção prédio residencial.	deferimento de recurso/taxa de ocupação permitida na ADE Sta Tereza
		discussão sobre anexo X da LUOS 96 conforme solicitado pela I Cmpu	pedido de vistas de recurso/indeferimento projeto modificação de construção prédio residencial.
			nova discussão sobre anexo X da LUOS 96 conforme solicitado pela I Cmpu
44 E	29/09/1999	apreciação recurso/indeferimento projeto modificação de construção prédio residencial.	discussão dos parâmetros de habitação de interesse social, inclusive no âmbito das ZEIS
		apreciação de recurso ref. a altura em proposta de edificação para terreno lindeiro	indeferimento de recurso e projeto de modificação de prédio residencial/Belvedere
		discussão sobre anexo X da LUOS 96 conforme solicitado pela I Cmpu	indeferimento de recurso relativo a altura em proposta de edificação para terreno lindeiro/Floresta
45 E	06/10/1999	análise processo/classificação vias públicas em vias internas de condomínio fechado	indeferimento de pedido de classificação vias públicas em vias internas de condomínio fechado
		relato de GT's sobre possíveis alterações ao anexo II da LUOS 96 propostas na I Cmpu	inclusão e exclusões pertinentes nas ZEIS 1, 2 e 3
46 O	20/10/1999	relato de GT's sobre possíveis alterações aos anexos da LUOS 96 propostas na I Cmpu	proposta de incorporação de campo de futebol na ZEIS 1/Morro das Pedras
			alteração dos limites de áreas de ZEIS 3/região do Jatobá
			definição de parâmetros urbanísticos às áreas destinadas às estações de transporte coletivo
			alterações de zoneamento, com definição de parâmetros urbanísticos/área em B. Olhos D'Água
			alterações de zoneamento, com definição de

			parâmetros urbanísticos aos equipamentos/S.Franc.
			alteração de zoneamento das áreas contíguas/Fazenda Capitão Eduardo
			alteração de zoneamento para Zpam de área denominada Cercadinho
			alteração de zoneamento para Zpam de área denominada Mata do Morcego
			alteração de zoneamento para ZAP, de área lindeira/Vila Olímpica
			criação de ADE's de interesse ambiental/B. Pindorama e Sta Branca
			criação da ADE's /1º de maio e Isidoro
			análise de equívoco de mapeamento da mancha de Zpam/B.Dom Silvério e São Gabriel
			discussão sobre a mancha de ZP-1/B. Rio Branco, em Venda Nova
			alteração de zoneamento, para ZE, de área localizada no B. Jatobá
			alteração de zoneamento, de ZAP-2 e Zpam, de área localizada no B. Paquetá
47 E	27/10/1999	apreciação de processo ref.à permissão p/elaboração projeto arquitetônico em lote	permissão p/ aprovação de projeto arquitetônico em lote/Cidade Jardim
		relato de GT's sobre possíveis alterações aos anexos da LUOS 96 propostas na I Cmpu	alteração de zoneamento,ZE p/ Zpam/parte de área de complexo p/tratamento de resíduos sólidos
			alteração de zoneamento, de ZEIS p/ ZP-1, de área/1º de maio
			alteração de zoneamento da região Granja de Freitas de propriedade da PBH
			alteração de zoneamento p/ inibição de adensamento da região do B. Bunitis e parte do Estoril
			alteração de zoneamento de ZAR-1 p/ Zpam, em área determinada/Bosque De São Bento
			alteração de zoneamento em área determinada de Engenho Nogueira
48 E	11/11/1999	discussão de projeto de lei aprovado alterando LUOS 96	aprovação de regulamentação da ADE Pampulha
		discussão de projeto de lei aprovado alterando caráter de Conselhos Municipais	moção de repúdio do COMPUR ao projeto de lei que altera caráter de conselhos e LUOS 96
		discussão de projeto de lei aprovado regulamentando a ADE Pampulha	solicitação de veto ao projeto de lei que altera caráter de conselhos e LUOS 96
49 O	24/11/1999	apreciação de recurso quanto a pedido de modificação de parcelamento de lote	estudos sobre a viabilidade do Plano Regional de Venda Nova/saúde, sist. viário e drenagem
		apresentação do Plano Regional de Venda Nova	
		relato sobre a Estação de Integração Bhubus Barreiro	
50 O	15/12/1999	apreciação de recurso quanto a pedido de modificação de parcelamento de lote	aprovação do relatório sobre a Estação de Integração Bhubus Barreiro
		apreciação de recurso de modificação c/ acréscimo de empreendimento	discussão e análise de propostas ao Plano Diretor de Venda Nova
		discussão sobre proposta ao Plano Regional de Venda Nova	discussões sobre recurso quanto a pedido de modificação de parcelamento de lote
		apresentação de relatório sobre a Estação de Integração Bhubus Barreiro	discussões sobre recurso de modificação c/ acréscimo de empreendimento/Av. Prudente Moraes

Atas de reunião COMPUR – 2000

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
51 O	19/01/2000	apreciação de proposta do Plano Regional de Venda Nova	discussão e análise de propostas ao Plano Diretor de Venda Nova
		discussão sobre recomendações ao Executivo provenientes da I Cmpu	análise das recomendações ao Executivo provenientes da I Cmpu
		informações sobre os projetos de lei 1436/99 e 1437/99 ref. resoluções da I Cmpu	propostas de alterações aos projetos de lei 1436/99 e 1437/99 ref. Resoluções da I Cmpu
			confecção de cartilha a ser distribuída à comunidade sobre resultados da I Cmpu
52 O	16/02/2000	apreciação de recurso sobre pedido de modificação de parcelamento de lote	indeferimento de recurso de modificação de parcelamento de lote/B. Califórnia
		apreciação de recurso para aprovação de modificação de projeto anteriormente aprovado	indeferimento de recurso para modificação de projeto/Av. Prudente de Moraes
		análise de pedido de mudança de uso de edificação residencial multifamiliar vertical	indeferimento de pedido de mudança de uso de edificação residencial multifamiliar vertical
		estudo referente a cálculo de altura para efeito de aplicação da LUOS 96	discussão e pedido de vistas referente a cálculo de altura para efeito de aplicação da LUOS 96
		apreciação de proposta ao Plano Regional de Venda Nova	inclusão de novas propostas e projetos referentes ao Plano Regional de Venda Nova
53 O	15/03/2000	estudo de proposta de sistematização de recomendações e resoluções do COMPUR	sistematização de recomendações e resoluções do COMPUR
		discussão de proposta de encaminhamento da avaliação da I Cmpu	discussão de projetos c/ interface entre COMPUR e ADE Cidade Jardim
		informes sobre andamentos de projetos c/ interface c/ o COMPUR	discussão sobre a urbanização na ADE Isidoro
			estudos sobre a ADE Venda Nova
			deferimento de pedido de classificação de área de rua como av. secundária/B. Arão Reis
54 O	19/04/2000	apreciação de processo ref. análise de cálculo de altura de acordo com LUOS 96	indeferimento de processo ref. análise de cálculo de altura de acordo com LUOS 96
		discussão sobre encaminhamento de proposta de regulamentação/ADE Cidade Jardim	aprovação de projeto de lei que cria área de proteção ambiental/Fazenda Capitão Eduardo
			análise de encaminhamento de proposta de regulamentação/ADE Cidade Jardim
55 O	17/05/2000	apreciação de processo ref. à classificação de atividade na LUOS 96/residência-hotel	aprovação parcial de processo ref. à classificação de atividade na LUOS 96/residência-hotel
		apreciação de relatório ref. à criação de normas à regularização fundiária de ZEIS I e III	aprovação de proposta ref. à criação de normas à regularização fundiária de ZEIS I e III
		análise de projeto de lei 1551/00 para novo anexo na LUOS 96/escola de idiomas	aprovação c/ alterações no projeto de lei 1551/00 para novo anexo na LUOS 96/escola de idiomas
		informação sobre proposição de lei 871/00 ref. às pessoas portadoras de deficiência	discussões proposição de lei 871/00/acessibilidade urbana das pessoas portadoras de deficiência
		aprovação de GT/ADE Cidade Jardim	aprovação de composição de novo GT/ADE Cidade Jardim
			aprovação de nova classificação viária de acordo com a LUOS 96/terrenos lindeiros
56 O	21/06/2000	diligências sobre projeto de lei 1628/00 ref.nova classificação de usos na LUOS 96	pedido de vistas de processo ref. pedido de extensão de uso de acordo com a LUOS 96
		apreciação de processo ref. pedido de	aprovação de projeto de lei 1628/00 ref.nova

		extensão de uso de acordo com a LUOS 96	classificação de usos na LUOS 96
57 E	05/07/2000	discussão sobre andamentos de trabalhos na região de Isidoro	apresentação de áreas a serem visitadas na região de Isidoro
			discussão sobre andamentos de trabalhos na região de Isidoro adiada por falta de quorum
58 O	19/07/2000	apreciação de processo ref. à extensão de uso conforme a LUOS 96	pedido de vistas de processo ref. pedido de extensão de uso de acordo com a LUOS 96
		apreciação de processo de licenciamento p/ localização e funcionamento de Feira Shop	esclarecimentos sobre processo de licenciamento p/ localização e funcionamento de Feira Shop
		apreciação de recurso ref. à não obtenção de "habite-se" em função de altura	pedido de vistas de recurso ref. à não obtenção de "habite-se" em função de altura
		apreciação de pedido de classificação viária/Bairro Aarão Reis	adiamento da apreciação de pedido de classificação viária/Bairro Aarão Reis
59 O	16/08/2000	apreciação de parecer referente à extensão de uso conforme LUOS 96	avaliação de critérios de aplicabilidade da I Cmpu
		apreciação de recurso ref. a não obtenção de "habite-se" em função de altura	elaboração de minuta de projeto de lei sobre classificação viária como via local
		solicitação de pedido de classificação viária de rua/Bairro Aarão Reis	aprovação de recurso ref. a não obtenção de "habite-se" em função de altura
			retenção de transferência do direito de construir
60 O	20/9/2000	apreciação de ocupação de lotes com frente p/ vias de diferentes classificações viárias	pedido de vistas quanto à ocupação de lotes com frente p/ vias de diferentes classificações viárias
		apreciação de novas demandas por mudanças de classificação viária	análise de proposta da Bhtrans p/ alterações e acréscimos em anexo da LUOS 96/classif. viária
		apreciação de processo ref. a alteração de zoneamento	
61 O	18/10/2000	apreciação de processo ref. diretrizes para projetos de loteamento	aprovação de minuta de projeto de lei que altera condições de uso em lote
		apreciação de recurso contra solicitação de alteração em divisa interna de edificação	pedido de vistas ref. alteração na divisão interna de edificação em construção/Belvedere
		apreciação de proposta de GT ref. minuta de projeto de lei/extensão de uso	pedido de vistas p/ avaliação de parcelamento do solo/empreendimento de condomínio residencial
62 O	22/11/2000	apreciação de propostas de alteração de classificação viária	análise de relatório de GT sobre Feira Shop e similares
		apreciação de recurso sobre diretrizes p/ empreendimento de condomínio/Serra do Curral	composição de GT para nova interpretação da LUOS 96 sobre alterações da classificação viária
		análise de revisão de zoneamento em terrenos/proximidades Av. Amazonas	análise de classificação de empreendimento como desmembramento condomínio/Serra do Curral
		apreciação de recurso contra solicitação de alteração em divisa interna de edificação	
		apreciação de solicitação de estudos p/ alteração de zoneamento/Bairro Aeroporto	
63 E	06/12/2000	apreciação de projeto de lei nº 465 que altera leis 7165/96 e 7166/96	revisão e zoneamento de terreno na Av. Amazonas/Cidade Industrial
			revisão e zoneamento de terreno na Av. Amazonas/Jatobá
			avaliação de recurso sobre alteração de projeto na divisão interna de edificação em construção
			alteração dos coeficientes de aproveitamento permitidos p/ zoneamento/Bairro Aeroporto
64 E	15/12/2000	apreciação de projeto de lei nº 465 que altera leis 7165/96 e 7166/96	apreciação de projeto de lei nº 465 que altera leis 7165/96 e 7166/96 com reprovação parcial

		proposta de regulamentação de ADE Santa Tereza	manutenção de revogação do art. 55 da lei nº 7166/96
		apreciação de operação urbana da região do Isidoro	aprovação de acréscimos de alterações na lei nº 7166/96
		proposta de regulamentação de Zeis 1 e 3	recomendação de veto a proposta de mudança de zoneamento/B. Floramar
			encaminhamento ao Executivo de proposta de alteração de zoneamento/B. Juliana
65 O	22/12/2000	apreciação de processo ref. a alteração de zoneamento no B. Aeroporto	encaminhamento de estudos para elaboração da ADE Aeroporto da Pampulha
		apreciação de proposta do Executivo para regulamentação de Zes Industriais	análise de proposta para regulamentação de Zes Industriais
		apreciação de processo ref. a alteração de novos zoneamentos	discussões preliminares sobre revisões na ADE Venda Nova
		análise de processo ref. a proposta de transformação de lote situado na ADE-Pampulha	

Atas de reunião COMPUR – 2001

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
66 O	30/03/2001	apreciação de processo ref. a alteração de zoneamento	aprovação de critérios de eleição das entidades integradoras do Compur
		apreciação de processo ref. a utilização de operação urbana/afastamento frontal	aprovação de alteração de zoneamento proposta pela Companhia de Distritos Industriais -MG
		discussão sobre processo ref. a pedido de retirada de asfalto e recomposição de piso	aprovação de utilização de instrumento de operação urbana ref. a afastamento frontal
		apresentação de Termo de Referência do Projeto Sistema de Gestão Urbana e Ambiental	pedido de vistas sobre processo ref. a pedido de retirada de asfalto e recomposição de piso
			avaliação de Termo de Referência do Projeto Sistema de Gestão Urbana e Ambiental/Serra Curral
67 O	26/04/2001	apreciação de processo ref. a solicitação de autorização de utilização de loteamento	ampliação de áreas passíveis de edificação p/ edifício garagem c/ restrições p/ Ade residencial
		apreciação de processo ref. a solicitação p/ apreciação de proposta de operação urbana	apontamento da circulação do trânsito de BH como priorização ao plano diretor e LUOS
		informação sobre processo ref. a pedido de retirada de asfalto e recomposição de piso	análise da viabilidade da transformação de Hospital Oftalmológico em Hospital geral
			criação de GT envolvendo Bhtrans, Secretarias de Regulação Urbana e de Meio Ambiente
			esclarecimentos sobre a nova estrutura administrativa da PBH
			análise de processo de operação urbana /Casa Conde de Santa Marinha
			análise de processo ref. a solicitação de autorização de utilização de loteamento
68 E	04/05/2001	discussão de processo ref. a solicitação de proposta de operação urbana/Casa do Conde	aprovação de processo de operação urbana/Casa do Conde de Santa Marinha
69 O	15/05/2001	apreciação de proposta de operação urbana ref. a procedimentos e parâmetros urbanos	exposição de problemas enfrentados pelos moradores do Bairro Santa Lúcia
			denúncia de incômodos provocados por shows na área externa da Casa do Conde Santa Marinha
			apresentação de nomes de entidades da

			sociedade civil eleitas para novo mandato do Compur
			deferimento de análise de proposta de operação urbana na área da Casa do Conde
70 O	03/07/2001	apreciação de processo ref. proposta de transformação de lote situado na Ade-Pampulha	estudos sobre mapeamento ref. lei 8137/00/Ade São Bento
		apreciação de processo ref. Solicitação de uso não residencial de lotes	pedido de vistas a projeto de desmembramento de lotes/Ade Pampulha
		apreciação de processo ref. a proposta de regulamentação da Ade Venda Nova	indeferimento de solicitação de uso não residencial de lotes
		apresentação da operação urbana do Barreiro/plano urbanístico	adiamento da apreciação de processo ref. a proposta de regulamentação da Ade Venda Nova
			informes sobre Heliponto na Mata Cercadinho
			informes sobre projeto de lei sobre operação urbana da Casa do Conde de Santa Marinha
71 E	01/08/2001	discussões sobre o Estatuto da Cidade	redefinição de GT's sobre classificação viária, fundo de quintal e papel do Compur
		discussões sobre relatórios de GT's do Compur	redefinição de GT's sobre procedimentos de análise de projetos de modificação c/ acréscimos
			análise de mecanismo de monitoramento do plano diretor
			discussões sobre a efetivação do Estatuto da Cidade
72 O	24/08/2001	apreciação de processo ref. a proposta de modificação de parcelamento/Ade Pampulha	esclarecimentos sobre proposta de criação de Câmara Técnica dentro do Compur
		apreciação de proposta de operação urbana/Barreiro	informes sobre andamento do projeto Quatro Estações/Vale do Arrudas
		apreciação de relatório de GT Papel do Compur	análise de proposta de transformação de lote/Ade Pampulha
			aprovação da propost de operação urbana/Barreiro
73 E	13/09/2001	discussões sobre a II Cmpu	informações sobre construção irregular danosa/Barreiro
			discussões sobre a implantação da II Cmpu
74 O	25/9/2001	discussões sobre providências relativas à II Cmpu	questionamentos sobre esquema viário da cidade e conclusão do Anel Rodoviário
		apreciação de relatório de GT classificação viária	aprovação de proposta de Regimento Interno das Pré Conferências da II Cmpu
		apreciação de diligências aos projetos de lei 338/01, 339/01 e 501/01	aprovação de relatório de GT sobre classificação viária
		informações sobre solicitação ref. a construção irregular/Barreiro	diligências aos projetos de lei 338/01, 339/01 e 501/01
75 O	18/10/2001	apreciação de relatório de GT classificação viária	discussões sobre solicitação ref. a construção irregular/Barreiro
		informações sobre solicitação ref. a construção irregular/Barreiro	pedido de relatório p/ apreciação de processo/solicitação de mudança de zoneamento de área
		apreciação de processo ref. a solicitação de alteração de uso p/ imóveis lindeiros	indeferimento de processo ref. a solicitação de alteração de uso p/ imóveis lindeiros
		apresentação de operação urbana à Estação Pampulha	análise de operação urbana à Estação Pampulha
		informes sobre a II Cmpu	definição de parâmetros à realização da II Cmpu
76 O	22/11/2001	apresentação de relatório de GT sobre classificação viária	informações sobre o Fórum Social Mundial de 2002 e balanço sobre a II Cmpu

		balanço sobre a II Cmpu	aprovação do relatório do GT sobre classificação viária
			aprovação do relatório do GT sobre fundo de quintal
77 O	20/12/2001	balanço sobre a II Cmpu	balanço sobre a II Cmpu
		apreciação de processo ref. a solicitação de mudança de zoneamento de área	análise de proposta de operação urbana/Estação Pampulha
		apreciação de processo ref. a acréscimo de construção de edificação de igreja	aprovação de proposta de alteração no Regimento Interno das Pré conferências
		apreciação de processo ref. a concessão de alvará para atividade "residência hotel"	estudo sobre projeto de Edifício/Bairro Santa Lúcia
		apresentação de proposta de operação urbana/Estação Pampulha	formação de GT p/ análise de processo ref. a solicitação de mudança de zoneamento de área
			indeferimento de processo ref. a acréscimo de construção de edificação de igreja
			aprovação de processo ref. a concessão de alvará para atividade "residência hotel"

Atas de reunião COMPUR – 2002

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
78 O	17/01/2002	apreciação de processo ref. a solicitação de classificação de atividade na LUOS	análise de proposta de projeto de intervenção na Praça da Liberdade
		apreciação de diligência ref. a projeto de lei 371/01	alteração de Regimento Interno das Pré conferências da II Cmpu
			aprovação de proposta de operação urbana na Estação da Pampulha
			adiamento de decisão de processo/solicitação de classificação de atividade na LUOS
79 E	06/02/2002	discussão sobre a Praça da Liberdade no contexto urbano de BH	discussões sobre a manutenção da Praça da Liberdade no contexto urbano de BH
80 O	28/02/2002	apreciação de recurso contra decisão de indeferimento de projeto arquitetônico/Buritit	análise de pedido de alteração de zoneamento de lote/B. Califórnia
		apreciação de processo sobre classificação viária	análise de pedido de aprovação inicial de projeto arquitetônico/Buritit
		apreciação de pedido de transferência do direito de construir	concessão de transferência do direito de construir/Minas Tênis Clube
81 O	21/03/2002	discussão sobre o tema planejamento urbano	debates sobre o planejamento urbano de BH
82 O	18/04/2002	apreciação de processo ref. a retificação de zoneamento ZP1 p/ ZAP	retificação de zoneamento ZP1 p/ ZAP, de lotes 01 a 29/Bairro Dona Clara
		apreciação de processo/recurso contra decisão de indeferimento de projeto arquitetônico	deferimento de recurso contra decisão de indeferimento de projeto arquitetônico
		apreciação de processo sobre classificação viária/Aarão Reis	aprovação de processo sobre classificação viária/Aarão Reis
		apreciação de pedido de transferência do direito de construir/Minas Tênis Clube	encaminhamento de pedido de transferência do direito de construir/Minas Tênis Clube
		apresentação de processo de realização de etapa final da II Cmpu	análise de processo de realização de etapa final da II Cmpu
83 O	16/05/2002	apreciação de processo ref. a solicitação de alteração de classificação viária	aprovação de processo ref. a solicitação de alteração de classificação viária
		solicitação de esclarecimento ref. a delimitação de zona especial Jatobá	enquadramento de delimitação de zona especial Jatobá conforme lei 8137/00 e 7166/96
		apresentação de processo de realização de etapa final da II Cmpu	aprovação de propostas ref. a processo de realização de etapa final da II Cmpu
			discussão sobre participação do Compur no

			Projeto da Rede de Participação Popular
84 O	20/06/2002	apreciação de processo ref. a revisão de zoneamento	indeferimento de pedido de revisão de zoneamento/Vila Paris
		apreciação de processo ref. a solicitação de mudança de zoneamento de área	aprovação de pedido de mudança de zoneamento de área/B. Camargos
		apreciação de processo ref. a solicitação de recurso sobre desmembramento	aprovação de recurso sobre desmembramento/Frigorífico Modelo
		apresentação sobre operação urbana de área/Capitão Eduardo	discussões sobre operação urbana de área/Capitão Eduardo
		estudos sobre revisão das diretrizes de proteção da Serra do Curral/Ade Serra do Curral	informações sobre a finalização dos trabalhos da II Cmpu
		informações sobre a finalização dos trabalhos da II Cmpu	estudos sobre revisão das diretrizes de proteção da Serra do Curral/Ade Serra do Curral
85 O	18/07/2002	apreciação de processo ref. a solicitação de análise p/ mudança de zoneamento	trabalho de canalização de córrego Engenho Nogueira/Plano da Pampulha
		apreciação de processo ref. solicitação de manifestação sobre mudança de zoneamento	definição de critério de análise p/ mudança de zoneamento Zar-2 para Zap/B. Floramar
		revisão de critérios de ocupação preexistentes em ZP-1	manifestação do Compur sobre mudança de zoneamento
		informações sobre a II Cmpu	encaminhamento à Cmpur sobre revisão de critérios de ocupação preexistentes em ZP-1
			informações sobre a II Cmpu
86 O	22/08/2002	apreciação de processo ref. a análise p/ mudança de zoneamento de Zar-2 p/ Zap	aprovação de proposta sobre operação urbana de área/Capitão Eduardo
		solicitação de parecer de definição sobre parâmetros urbanísticos p/ edificação/Buritis	indeferimento de processo ref. a análise p/ mudança de zoneamento de Zar-2 p/ Zap
		apreciação de processo sobre operação urbana de área/Capitão Eduardo	aprovação de utilização de terreno p/ localização de templo religioso p/ edificação/Buritis
		informações sobre a II Cmpu	informações sobre a II Cmpu
87 O	19/09/2002	apreciação de processo de solicitação de classificação viária/B. Santa Cruz	apresentação de resultados da II Cmpu
		apreciação de processo de solicitação de classificação viária/B. Minaslândia	aprovação de solicitação de classificação viária/B. Santa Cruz
		solicitação interna ref. a classificação de vias locais não constantes na lei 7166/96	aprovação de solicitação de classificação viária/B. Minaslândia
		solicitação interna ref. a alteração de classificação viária/Av. Del Rey	aprovação de solicitação interna ref. a classificação de vias locais não constantes na lei 7166/96
		análise de processo de alteração de zoneamento/Cercadinho	aprovação de solicitação interna ref. a alteração de classificação viária/Av. Del Rey
		análise de processo de extensão de uso em Ade-residencial	pedido de vistas a processo de alteração de zoneamento/Cercadinho
		análise de recurso contra decisão de indeferimento p/ aprovação de projeto arquitetônico	indeferimento de processo de extensão de uso em Ade-residencial
			pedido de vistas/recurso contra decisão de indeferimento p/ aprovação de projeto arquitetônico
88 O	24/10/2002	apreciação de processo ref. a alteração de zoneamento/Cercadinho	aprovação de processo ref. a alteração de zoneamento/Cercadinho
		recurso contra decisão de indeferimento p/ aprovação de projeto arquitetônico	indeferimento de pedido de revisão de Ade-Estoril
		revisão de Ade-Estoril	deferimento de pedido de revisão de Ade Hopitalar
		revisão de Ade Hopitalar	informações sobre sancionamento da lei de

			operação urbana do Bom Sucesso/Barreiro
89 O	21/11/2002	análise de processo ref. a classificação viária/B. Guarani	deferimento de processo ref. a classificação viária/B. Guarani
		recurso contra decisão de indeferimento p/ aprovação de projeto arquitetônico/Buritis	informes sobre a Conferência de Política Urbana - Posturas
		informes sobre Conferência de Política Urbana - Posturas	encaminhamento de pedido de prorrogação de prazo de votação de projeto de lei 144/01
90 O	19/12/2002	processo de classificação viária/R. Álvaro da Silveira	análise de processo de regulamentação da Ade-Venda Nova
		processo de classificação viária/R. Luxemburgo	deferimento recurso contra decisão de indeferimento p/ aprovação de projeto arquitetônico/Buritis
		processo de classificação viária/R. Porto Ferreira/Itapetinga	aprovação de processo de classificação viária/R. Álvaro da Silveira
		processo de classificação viária/R. 6 entre R. 11 e 12	aprovação de classificação como via coletora/Av. Luxemburgo
		processo de classificação viária/R. Silva Alvarenga	indeferimento de proposta de classificação como via coletora /Ruas Porto Ferreira e Itapetinga
		recurso contra decisão de indeferimento p/ aprovação de projeto arquitetônico/Buritis	aprovação de processo de classificação viária/R. 6 entre R. 11 e 12
		análise de recurso relativo a exigência de Pilotis	aprovação de processo de classificação viária/R. Silva Alvarenga
		análise de recurso relativo a exigência de varanda aberta	análise de projeto de edificação de quatro pavimentos, de uso misto/Buritis
			análise urbanística e pela necessidade de restrição de adensamento/Buritis
			análise de recurso contra decisão de indeferimento de aprovação de projeto arquitetônico/Buritis

Atas de reunião COMPUR – 2003

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
91 O	30/01/2003	processo de classificação de atividade/cabines individuais de projeção de vídeo	aprovação das alterações no Regimento Interno do Compur
		alterações no Regimento Interno do Compur	aprovação de pedido de classificação de atividade/cabines individuais de projeção de vídeo
92 O	20/02/2003	apreciação de processo ref. a aplicação da lei 7166/96	programa de reassentamento dos desabrigados pelas chuvas
		apreciação de processo ref. a regulamentação da Ade Venda Nova	regulamentação da Ade Venda Nova
		apresentação de proposta de regulamentação da Ade Cidade Jardim	análise de proposta de regulamentação da Ade Cidade Jardim
			aprovação de processo ref. a aplicação da lei 7166/96
93 O	20/03/2003	apresentação de proposta de nova classificação de atividades conforme lei 7166/96	avaliação de tombamento, retombamento ou destombamento da Serra do Curral
		apreciação de processo ref. a regulamentação da Ade Venda Nova	regulamentação da Ade Venda Nova
		apreciação de processo ref. a parâmetros urbanísticos relativos a cinemas e teatros	aprovação de processo ref. a parâmetros urbanísticos relativos a cinemas e teatros
		apresentação de proposta de nova classificação de atividades conforme lei 7166/96	debates sobre nova classificação de atividades conforme lei 7166/96

94 E	10/04/2003	apreciação de processo ref. a operação urbana	aprovação de processo de operação urbana/Antiga Cervejaria Antártica
95 O	24/04/2003	revisão de anexo da lei 7166/96/classificação de atividades	discussões sobre viabilidade de projeto de instalação de câmeras de vídeo na Savassi
		análise de parecer relativo ao projeto de lei 971/02 que altera Código de Posturas	discussões sobre melhores condições na segurança para melhoria do comércio de BH
		debate de proposta ref. a II Cmpu/revisão dos parâmetros de ocupação	discussões sobre a falta de estacionamento no Centro de BH
			aprovação de parecer relativo ao projeto de lei 971/02 que altera Código de Posturas
			aprovação de revisão de anexo da lei 7166/96/classificação de atividades
96 E	15/05/2003	apreciação de processo de operação urbana/Antiga Cervejaria Antártica	aprovação de processo de operação urbana/Antiga Cervejaria Antártica
		debates sobre a II Cmpu/revisão de zoneamento e de parâmetros de ocupação	debates sobre a II Cmpu/revisão de zoneamento e de parâmetros de ocupação
97 E	29/05/2003	apreciação de pedido de revisão da lei 7166/96/classificação de atividades	encerramento de reunião sem deliberação de matéria
		debates decorrentes da II Cmpu	
98 O	06/06/2003	apreciação de pedido de revisão da lei 7166/96/classificação de atividades	pedido de vistas p/ apreciação de pedido de revisão da lei 7166/96/classificação de atividades
		debates decorrentes da II Cmpu	debates decorrentes da II Cmpu/parcelamento do solo e instrumentos urbanísticos
99 E	12/06/2003	debates decorrentes da II Cmpu/instrumentos urbanísticos, gestão participativa e Ades	discussões sobre a II Cmpu/instrumentos urbanísticos, gestão participativa e Ades
100 E	25/06/2003	propostas decorrentes da II Cmpu	aprovação de tabela de classificação de usos
			composição de grupos de definições de áreas
			encaminhamento ao Compur à votação de tópicos definidos na II Cmpu
101 O	26/06/2003	propostas decorrentes da II Cmpu	discussões sobre as propostas decorrentes da II Cmpu
102 O	17/07/2003	propostas decorrentes da II Cmpu/medidas mitigadoras ao funcionamento de atividades	aprovação de medidas mitigadoras ao funcionamento de atividades conforme a II Cmpu
		recurso relativo à transferência do direito de construir	deferimento de recurso relativo à transferência do direito de construir/Minas Tênis Clube
		análise de parecer sobre classificação de atividade não prevista/criação de pássaros	aprovação de parecer sobre classificação de atividade não prevista/criação de pássaros
103 O	21/08/2003	apreciação de proposta de alteração da legislação urbanística decorrente da II Cmpu	alterações ref. a dinâmica de transferência do direito de construir conforme LUOS 96
			regulamentação da Zeis -1 e Zeis-3
			regulamentação de área de especia interesse social/edificações verticais
			estudo de impacto de vizinhança
			mecanismos de monitoramento da gestão participativa
104 O	18/9/2003	proposta de regulamentação das Ades Pampulha, Bacia da Pampulha e Trevo	retirada de pauta/proposta de regulamentação da Ade Cidade Jardim
		proposta de regulamentação da Ade Cidade Jardim	análise de proposta de regulamentação das Ades Pampulha, Bacia da Pampulha e Trevo
			discussões sobre a preservação da história, da arquitetura e da qualidade de vida
			requisição de licenciamento ambiental prévio ao entorno do Mineirão, do Mineirinho e da Lagoa

105 O	16/10/2003	proposta de regulamentação das Ades Pampulha, Bacia da Pampulha e Trevo	encaminhamento de projeto de lei/regulamentação Ades Pampulha, Bacia da Pampulha e Trevo
		alterações complementares no plano diretor	proposta de regulamentação da Ade Cidade Jardim encaminhada a reunião extraordinária
		recurso relativo ao indeferimento de renovação de alvará de construção	deferimento de recurso relativo ao indeferimento de renovação de alvará de construção
		proposta de regulamentação da Ade Cidade Jardim	discussões sobre a viabilidade de alterações complementares no plano diretor
106 O	20/11/2003	proposta de regulamentação das Ades Pampulha, Bacia da Pampulha e Trevo	regulamentação das Ades Pampulha, Bacia da Pampulha e Trevo
			transformação da Pampulha em centro cultural, turístico e de lazer como patrimônio brasileiro
			exigência de recuo de alinhamento em BH
			aprovação de de edificações com características de zona de proteção ambiental
107 E	04/12/2003	proposta de regulamentação do Código de Posturas	análise de regulamentação do Código de Posturas
108 O	18/12/2003	apreciação de processo de licenciamento de atividade como "fundo de quintal"	definição de altura de edificação na Ade da Serra
		apreciação de atividade não listada na lei 7166/96/exploração de poço artesiano	renovação de alvará de construção ref.a projeto aprovado pela lei 4034/B. Belvedere
			análise de preservação de vizinhança, da paisagem urbana e da qualidade residencial/Serra
		apreciação de operação urbana	análise de operação urbana p/ regularização de parcelamento, ocupação e uso do solo
		apreciação de recurso/exigência de vagas de estacionamento	elaboração de projetos urbanísticos e arquitetônicos p/ regularização/Parque JK
			elaboração de projetos urbanísticos e arquitetônicos p/ regularização/Sion
			discussão sobre implantação de Centro de Desenvolvimento Comunitário
			análise de atividade em edificação multifamiliar vertical localizada na Ade Belvedere

Atas de reunião COMPUR – 2004

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
109 O	29/01/2004	análise de processo ref. licenciamento de atividade como fundo de quintal	indeferimento de processo ref. licenciamento de atividade como fundo de quintal/Escola de Dança
		análise de processo ref. operação urbana	suspensão de apreciação de processo ref. operação urbana
		análise de recurso ref. altura de edificação na Ade da Serra	análise de recurso ref. altura de edificação na Ade da Serra
		informações projeto do Código de Edificações	discussões sobre projeto do Código de Edificações
110 O	19/02/2004	apreciação de processo de deliberação quanto ao gabarito da Ade da Serra	deferimento de recurso ref. a exigência de pilotis/edificação de uso misto
		análise de recurso ref. a exigência de pilotis/edificação de uso misto	aprovação de deliberação quanto ao gabarito da Ade da Serra
		análise de recurso ref. a parâmetros de ocupação da Ade Pampulha	indeferimento de recurso ref. a parâmetros de ocupação da Ade Pampulha
		apreciação de parecer quanto a mudança	avaliação de parecer quanto a mudança de

		de classificação viária	classificação viária
111 O	25/03/2004	apreciação de parecer quanto a mudança de classificação viária	concessão de mudança de classificação viária/Escola Infantil Santa Inês
			análise de operação urbana envolvendo Av. Raja Gabaglia e o Hipercentro
			discussões sobre revisão do Código de Edificações
112 O	22/04/2004	apreciação de revisão do Código de Edificações	aprovação de processo de alteração de classificação viária/diversos
			encaminhamento de propostas de revisão do Código de Edificações
113 E	06/05/2004	apreciação de revisão do Código de Edificações	elaboração de projeto de revisão do Código de Edificações
114 O	20/05/2004	processo de deliberação relativa ao uso não residencial/Ades Mangabeiras e São Bento	aprovação de parecer sobre processo de deliberação relativa ao uso não residencial
		análise de parecer relativo à mudança de zoneamento de Zpam p/ Zar-1	reprovação de parecer relativo à mudança de zoneamento de Zpam p/ Zar-1
		análise de parecer relativo à mudança de zoneamento de Zap p/ Zeis	aprovação de parecer relativo à mudança de zoneamento de Zp-2 p/ Zar-2
		análise de parecer relativo à mudança de zoneamento de Zp-2 p/ Zar-2	pedido de vistas p/ análise de parecer relativo à mudança de zoneamento de Zap p/ Zeis
		análise de proposta de operação urbana envolvendo Shopping Jardim	pedido de vistas p/ análise de proposta de operação urbana envolvendo Shopping Jardim
		debate sobre projeto de regularização de parcelamento do solo e de edificações	apontamentos sobre projeto de regularização de parcelamento do solo e de edificações
115 O	17/06/2004	apreciação de processo ref. proposta de operação urbana envolvendo Shopping Jardim	aprovação de parecer relativo à mudança de zoneamento de Zap p/ Zeis/Vila Santo Antônio
		análise de processo ref. ampliação de uso/B. São Bento	ampliação de uso não conforme em terreno com vinculação anterior/B. São Bento
		debate sobre fechamento de vias públicas através da concessão do direito de uso	classificação de via local p/ via coletora/Rua Gentil Portugal Brasil
			classificação de via local p/ via coletora/Rua Guarumá
			deliberação sobre extensão de uso em Ade São Bento e Mangabeiras
			classificação viária da Rua Bimbarra/B. Calafate
116 O	15/07/2004	apreciação de processo ref. Mudança de zoneamento	pedido de vistas p/ deliberação sobre extensão de uso em Ade São Bento e Mangabeiras
		apreciação de processo de reclassificação de via	classificação viária da Rua Bimbarra/B. Calafate
		processo de deliberação sobre extensão de uso em Ade	aprovação de processo de reclassificação de via
		discussão sobre proposta ref. desconto da metragem quadrada de shafts	aprovação de processo ref. mudança de zoneamento
			reprovação de proposta ref. desconto da metragem quadrada de shafts
117 O	19/08/2004	análise de parecer quanto ao funcionamento de atividade comercial/Ade hospitalar	adiamento de análise de parecer quanto ao funcionamento de atividade comercial/Ade hospitalar
		processo de deliberação quanto a classificação de atividade não prevista na LUOS 96	aprovação de deliberação quanto a classificação de atividade não prevista na LUOS 96
		apreciação de deliberação sobre extensão de uso em Ade São Bento e Mangabeiras	aprovação de deliberação sobre extensão de uso em Ade São Bento e Mangabeiras
118 O	16/09/2004	análise de parecer quanto à mudança de zoneamento de Zp-2 p/ Zar-2	aprovação de parecer quanto à mudança de zoneamento de Zp-2 p/ Zar-2

119 O	21/10/2004	análise de parecer relativo à exigência de pilotis em edificação de uso misto/Nova Cintra	aprovação de parecer relativo à exigência de pilotis em edificação de uso misto/Nova Cintra
120 O	25/11/2004	apreciação de pedido de aprovação de novo cronograma físico para obras	discussões proposta de Programa de Educação Urbana
		proposta de Programa de Educação Urbana	análise de pedido de aprovação de novo cronograma físico para obras
121 E	09/12/2004	discussões sobre o Programa de Educação Urbana	aprovação do Programa de Educação Urbana
122 O	16/12/2004	parecer ref. aprovação de novo cronograma físico para obras/renovação de alvará	concessão de renovação de alvará de construção
		debate sobre regiões metropolitanas	

Atas de reunião COMPUR – 2005

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
123 O	17/02/2005	apreciação de processo ref. a classificação de atividade não prevista na LUOS 96	adaptação de deliberação conforme a lei 9011/05
		apreciação de parecer ref. a proposta de implantação de Academia de Tênis	aprovação parcial de processo ref. a classificação de atividade não prevista na LUOS 96
		apreciação de processo ref. a mudança de zoneamento de Zp-1 p/ Zap	aprovação de processo ref. a mudança de zoneamento de Zp-1 p/ Zap
		debate sobre regiões metropolitanas	debate sobre regiões metropolitanas
			pedido de vistas de parecer quanto ao uso não conforme em parcelamento vinculado
124 O	31/03/2005	apreciação de processo ref. a parecer quanto ao não conforme em terreno vinculado	aprovação de processo ref. a parecer quanto ao não conforme em terreno vinculado
125 O	28/04/2005	apreciação de processo ref. a parecer quanto a mudança de zoneamento de Zp-1 p/ Zap	apreciação de processo ref. a parecer quanto a mudança de zoneamento de Zp-1 p/ Zap
		apreciação de processo ref. parecer quanto a características de confinamento/LUOS96	aprovação de processo ref. parecer quanto a características de confinamento/LUOS 96
		debate sobre regularização de parcelamentos do solo e de edificações	debates de temas afetos à política urbana
126 O	25/5/2005	apreciação de processo ref. a padronização de entendimentos da LUOS 96	padronização de entendimentos da LUOS 96 p/ padronização de manual técnico
		apreciação de processo ref. a operação urbana/ Raja Gabaglia	aprovação de processo ref. a operação urbana/ Raja Gabaglia
127 O	23/06/2005	apreciação de processo ref. a análise de mudança de zoneamento	criação de grupo de sistematização de proposta de regulamentação da Ade Cidade Jardim
		apreciação de processo ref. a padronização de entendimentos da LUOS 96	padronização de entendimentos da LUOS 96 p/ padronização de manual técnico
128 O	14/07/2005	apreciação de proposta de regulamentação da Ade Cidade Jardim	definição dos trajetos principais do Projeto Linha Verde/Boulevard do Arrudas
		apresentação do Projeto Linha Verde/Boulevard do Arrudas	discussões sobre a regulamentação da Ade Cidade Jardim
		apresentação de trabalhos da Comissão de Regiões Metropolitanas	análise de trabalhos da Comissão de Regiões Metropolitanas
129 O	29/09/2005	apreciação de processo ref. a consulta sobre licenciamento de atividade	aprovação de licenciamento de atividade/Escola de atendimento educacional especializado
		apreciação de processo ref. a alteração de zoneamento	retirada de pauta de apreciação de processo ref. a alteração de zoneamento
		análise de parecer quanto à mudança de classificação viária	pedido de vistas de parecer quanto à mudança de classificação viária

130 O	27/10/2005	apreciação de parecer ref. a mudança de classificação viária	aprovação de parecer ref. a mudança de classificação viária
		apreciação de projeto de lei que altera a LUOS 96 e plano diretor conforme a II Cmpu	debates sobre projeto de lei que altera a LUOS 96 e plano diretor conforme a II Cmpu
131 O	24/11/2005	apreciação de processo ref. a taxa de permeabilização	aplicação da taxa de permeabilização conforme LUOS 96
		apresentação de proposta de parâmetros ao Código de Obras	encaminhamento de nova proposta de redação ao art. 50 da lei 7166/96
			discussões sobre parâmetros ao Código de Obras
132 O	22/12/2005	apreciação de processo de licenciamento de publicidade/uso de equipamento sonoro	aprovação de processo ref. a ventilação mecânica de lavabo
		apreciação de processo ref. a ventilação mecânica de lavabo	indeferimento de processo de licenciamento de publicidade/uso de equipamento sonoro
		apreciação de processo ref. a área de box em Centros de Comércio	pedido de vistas de processo ref. a área de box em Centros de Comércio
		apresentação de proposta de parâmetros ao Código de Obras	análise de proposta de parâmetros ao Código de Obras

Atas de reunião COMPUR – 2006

Ata	Data da Reunião	Pauta	Matéria
133 O	26/01/2006	apreciação de parecer quanto a mudança de classificação viária	deferimento de pedido de mudança de classificação viária
		proposta de roteiro para elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança/Pampulha	recomendações à elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança/Pampulha
134 O	23/02/2006	apreciação de processo ref. a área de box em Centros de Comércio	manutenção de área de box em Centros de Comércio
		apreciação de processo quanto a mudança de classificação viária/Regional Noroeste	aprovação de processo quanto a mudança de classificação viária/Regional Noroeste
		apreciação de processo ref. a alteração de zoneamento	concessão de pedido de alteração de zoneamento
		apreciação de processo ref. aprovação de pedido de renovação de alvará de construção	aprovação de pedido de renovação de alvará de construção
135 E	14/03/2006	debate sobre engenho de publicidade	discussões sobre proposta de projeto de lei substitutivo/ engenho de publicidade
136 O	23/03/2006	debate sobre região metropolitana/leis complementares 88 e 89/06	estudos concernentes à região metropolitana
		debate sobre engenho de publicidade	discussões sobre proposta de projeto de lei substitutivo/ engenho de publicidade
137 E	28/03/2006	debate sobre engenho de publicidade	discussões sobre proposta de projeto de lei substitutivo/ engenho de publicidade
138 O	27/04/2006	apreciação de parecer quanto a mudança de classificação viária	aprovação de parecer quanto a esclarecimentos dos termos "serviço comum" e "condomínio"
		parecer quanto a esclarecimentos dos termos "serviço comum" e "condomínio"	concessão de pedido de mudança de classificação viária
		debate sobre aterro sanitário	análise sobre novo aterro sanitário em BH
139 O	25/05/2006	debate sobre planejamento urbano em BH	seminário e discussões sobre planejamento urbano em BH
140 O	29/6/2006	apreciação de processo ref. a alteração de zoneamento	concessão de pedido de mudança de zoneamento/B. Resplendor
		apreciação de processo ref. a criação de Código para atividade	concessão de pedido de mudança de zoneamento/B. União
			aprovação de criação de Código para atividade
141 O	27/07/2006	apreciação de processo ref. a estudo de	avaliação do Programa de Vias Prioritárias de

		região próxima ao Instituto Santo Inácio	BH visando atualizar o plano diretor
		apresentação do Programa de Vias Prioritárias de BH	reavaliação de região próxima ao Instituto Santo Inácio