

A GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL DIANTE DAS POSSIBILIDADES E RESTRIÇÕES TRAZIDAS PELO ESTATUTO DA CIDADE E PELO PLANO DIRETOR

Márcio Luís da Silva¹

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

O presente contexto urbano brasileiro retrata com grande fidelidade um modelo de distribuição do espaço e do tempo segundo a lógica e as necessidades do sistema capitalista pautado sobre a priorização do econômico em relação ao político, tendo sua mais nova vertente voltada para interdependência das mais distintas regiões do globo, num rompimento de fronteiras e resistências locais.

O crescimento acelerado e desordenado das cidades a partir da década de 70 do século XX coincide com um progressivo processo de majoração do intercâmbio econômico do país com outras nações, estabelecendo a necessidade de maior industrialização, forçando, para tanto, a concentração espacial de mão-de-obra barata; a instalação de melhor infra-estrutura física para o ciclo produção, circulação e consumo dos produtos; uma moeda estável e um aparato político-institucional que garantisse o respeito e a continuidade de uma economia voltada para os interesses dos grandes capitais, em parte internacionais.

Os efeitos desta perspectiva na realidade urbana são cotidianamente testemunhados, através do crescimento desordenado, da ausência de planejamento, da concentração das mais valias urbanas em determinados guetos em detrimento da totalidade da cidade, da “favelização”, da violência, do desemprego, ou dentre tantos outros.

É neste ambiente que se intenta inserir o contexto da gestão democrática do Poder Público Municipal, na perspectiva de se reverter ou ao menos minorar todas as problemáticas que afligem as cidades nacionais, mas sob o enfoque das prioridades dos setores historicamente alijados do processo de uso e gozo urbano.

Aqui se advogará, portanto, a tese de que as distintas temáticas que contestam a realidade presente perpassam pela discussão sobre a distribuição do espaço urbano, pelo planejamento urbano estruturado e executado a favor dos segmentos socialmente excluídos, agentes economicamente desprezados.

Trata-se, em resumo, de um convite para uma discussão crítica relacionada às possibilidades e restrições da gestão democrática municipal tendo como ponto de partida a legislação vigente, em especial os artigos 43, 44 e 45 da Lei 10257/2001, denominada “Estatuto da Cidade” e sua aplicação nos Planos Diretores.

2. CONTEXTO NACIONAL

As cidades, sob a égide capitalista, apontam o paradoxo de serem ao mesmo tempo reduto da estrutura política e econômica que usufruí intensamente da mais valia urbana, seja pela demarcação do território através da exploração da propriedade ou pelo domínio do poder político municipal, mas, por outro lado, é na cidade, o residir, o conviver de uma classe sedenta pelo gozo dos benefícios urbanos.

O urbano é a obsessão daqueles que vivem na carência, na pobreza, na frustração dos possíveis que permanecem como sendo apenas possíveis. Assim, a integração e a participação são a obsessão dos não-participantes, dos não-integrados, daqueles que sobrevivem entre os fragmentos da sociedade possível e das ruínas do passado: excluídos da cidade, às portas do ‘urbano’. (LEFEBVRE. 1991:98)

¹ Especialista em administração pública municipal pela PUC/MG e em Direito do Estado pela UFU, e mestrando em Direito pela UnB.

Citadinos, lançados nos guetos que lhes são reservados ou nem isso, ocupando espaços ignorados pelo setor imobiliário elitista, no cotidiano da exploração e da miséria, na falta de perspectivas, constituem a possibilidade de inversão no sentido da presente estruturação social.

Neste palco assume como protagonista à esfera local. A sua importância percebe-se inclusive nas temáticas lançadas pelos movimentos sociais. Embora as reivindicações e articulações destes distintos movimentos populares não esgotem suas articulações nesta seara, todos, ao menos em parte, dialogam com esta perspectiva. A própria imediatividade dos efeitos produzidos da distribuição do espaço pelo capitalismo contribui muito neste sentido.

A proximidade entre os pares, mesmo que pelo imaginário “eleitores e eleitos”, “representantes e representados”, faz com que a esfera local torne-se um espaço privilegiado, ou ao menos possível na busca pela dignidade da pessoa humana, na luta contra as desigualdades econômicas e sociais, pelo respeito às minorias, pela refundação do espaço urbano.

Noutra frente, deve-se compreender que a mudança no paradigma da gestão urbana inclui o enfrentamento de um pensamento já tradicional e restritivo, um verdadeiro tabu, ou seja, entender que a luta urbana não se restringe, não morre, na defesa da moradia.

Esta bandeira, embora fundamental, urgente, imprescindível, que deve ser enfrentada mediante o combate à especulação imobiliária e pela função social do solo urbano, forma apenas um dos mais distintos elementos que caracterizam a construção de um novo paradigma urbano. O *Habitat*, a formação de um espaço livre, aberto, harmonioso, que propicia o gozo e a proliferação do amor entre os humanos, da realização dos seus desejos elementares, não morre nesta temática.

No ato da expulsão da população do campo pelo desenvolvimento industrial-capitalista, a cidade, centro de vivência e convivência, passou a ter a obrigação de disponibilizar, além de moradias compatíveis com a dignidade do desenvolvimento humano, emprego, transporte, arte, esporte, lazer, praças, hospitais, dentre outros.

Trata-se da redistribuição das mais valias urbanas, pelo fim da segregação espacial e temporal, onde a primeira se equivale a determinação sutilmente imposta de demarcação de espaços apartados para as camadas sociais, transformando a cidade num emaranhado de guetos de miseráveis para um lado e apaniguados para outro, já a segunda, tendo como causa a primeira, caracteriza-se justamente por restringir o desfrute da cidade na sua integridade ao centralizar os benefícios nas regiões tidas como nobres, ou seja, deve-se inverter a lógica e levar emprego, lazer, escolas, vida, para as periferias, para que seus membros não mais necessitem se submeter ao desgaste oneroso e exaustivo da locomoção, problema cada vez mais grave nas metrópoles.

Um dos marcos regulatórios para a construção deste novo paradigma pode ser constituído, além da mobilização popular sobre as suas mais diversas frentes, pela articulação crítica com o ordenamento jurídico presente.

O baluarte de toda esta reflexão no âmbito jurídico nacional tem como ponto zero a Constituição Federal de 1988. Uma Carta Política que, apesar de algumas limitações e das múltiplas dilacerações promovidas ininterruptamente por sucessivos governos que fraudam a essência do constituinte originário, apresenta relevantes dispositivos que fundamentam, legitimam e obrigam a gestão democrática.

Desde a consagração seguidamente reproduzida de que a fonte maior do poder emana da soberania popular até as consideráveis limitações a arbitrariedade estatal, encontra-se respaldo suficiente para impor, sob a tutela do principal texto jurídico, a obrigatoriedade de uma discussão franca, pública e real sobre a gestão das cidades brasileiras.

É bem verdade que por alguns anos a luta pela reforma urbana foi obstada pelo fraudulento argumento de que alguns mecanismos urbanos consagrados pela Constituição tinham sua eficácia limitada, cabendo a “imperiosa” necessidade de uma lei infraconstitucional para regulamentar o que, sobre a presente concepção trazida neste trabalho, já estava perfeitamente regulamentado, como é o caso da exigência de cumprimento da função social do imóvel urbano, que será enfrentada posteriormente.

Assim, sob o manto da regulamentação, prorrogou-se em inúmeros municípios uma intervenção urbana coerente com o novo tratamento constitucional. Curioso e angustiante foi o respaldo do aparato jurídico institucional diante desta interpretação. Os chamados operadores de direito, quando convocados para solucionar os conflitos desta seara, não só confirmaram esta aberração como a legitimaram através dos seus argumentos arraigados na sua formação civilista-privatista.

A letra-morta em que se tornou o texto constitucional no tocante a estas questões produziu como efeito imediato uma a intensa pressão exercida por setores da sociedade civil, com destaque aos movimentos ligados a reforma do espaço urbano, para que os entraves trazidos por esta interpretação restritiva e oficializada pelos representantes do Estado no âmbito do Judiciário fossem derrubados.

Passados mais de dez anos após promulgação da nova Constituição, numa complexa articulação entre os distintos interesses envolvidos na questão, o Congresso Nacional conseguiu aprovar um texto legislativo que se anunciava como instrumento de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Carta da República que tratam da política urbana. Refere-se neste momento a Lei 10257/2001, denominada “Estatuto da Cidade”..

Nos ensinamentos de José Roberto Bassul, comentando o consenso formado em torno do projeto que culminou no Estatuto da Cidade: “Conservadores ou progressistas, empresários ou trabalhadores, mais à direita ou mais à esquerda do extenso leque político-partidário, todos, sem exceção, apoiaram e elogiaram uma proposta legislativa (...)” (BASSUL. 2005: 126). No entanto, apesar do consenso, o Estatuto da Cidade esta longe de concentrar em si a possibilidade de promover o que se propôs, conforme será abordado.

O citado diploma legal teve como principais méritos reafirmar a imperiosa necessidade de um planejamento urbano voltado para o combate da especulação imobiliária, ditado pela necessidade de redistribuição das mais valias-urbanas para toda coletividade, exigindo-se ainda o cumprimento da função social dos imóveis urbanos e a gestão democrática da cidade, mas, lado outro, também serviu para procrastinar a imediatividade no cumprimento destes direitos.

Novamente a exigência de alguns instrumentos consagrados pelo Estatuto da Cidade, como é o caso da função social da propriedade, foi condicionada ao preenchimento de determinadas formalidades que, na melhor das hipóteses, adiam o gozo destes benefícios.

Inicialmente deu-se o prazo de 05 (cinco) anos após a promulgação da Lei 10257/2001 para que os municípios, que por ela fossem obrigados, elaborassem seus respectivos planos diretores, regulamentando novamente instrumentos em parte citados pela CF e listados pelo Estatuto da Cidade, afinal, segundo a interpretação benevolente de alguns juristas, sem o Plano de Diretor, a exigência da função social não seria possível.

Sem o plano diretor o Município não pode exigir do proprietário que ele cumpra o princípio constitucional da função social da propriedade. Isto porque cabe ao plano diretor – como lei introdutória de normas básicas de planejamento urbano – a delimitação das áreas urbanas onde podem ser aplicados o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização (arts. 41, III, e 42, I, do Estatuto). (BUENO, 2003:92).

Não se intenta aqui promover uma desqualificação gratuita dos Planos Diretores, mas tão somente tecer algumas observações que tentam desfazer o mito do excesso de regulamentação como sinônimo de segurança jurídica e planejamento.

Os referidos instrumentos, embora possuam suma importância no plano da reformulação urbana, fogem desta perspectiva ao servirem como meros instrumentos de formalização e postergação de uma efetiva investida local.

Neste ambiente qual a relevância da participação popular e da gestão democrática? De que maneira estas bandeiras poderão ser executadas? Estas e outras questões passarão a ser enfrentadas a partir deste momento.

Conforme já dito anteriormente, um dos pilares fundamentais tanto do Estatuto da Cidade quanto da Constituição de 88 foi à consagração da soberania popular. Logo a presente abordagem irá se pautar aos instrumentos de participação expressamente citados pelo Estatuto, mas antes perpassará por outras medidas fundamentais para a efetiva concretização da presente proposta.

Inicialmente cumpre destacar, como uma condição imprescindível para qualquer tipo de proposta democrática descentralizadora, o papel do acesso a informação dos temas a serem debatidos e deliberados, direito este tido como fundamental e assegurado expressamente pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Carta de 1988.

Noutra oportunidade afirmou-se que: “Para ser parte, o munícipe deve estar munido de conhecimentos básicos das questões a serem discutidas, caso contrário, não lhe restará outro papel senão o de um omissor nas discussões públicas ou tão-somente um instrumento de manobra em favor de agentes bem informados”. (SILVA. 2003: 14).

Forçoso faz-se, portanto o combate a esta falseada ideologia de participação, que na prática de algumas experiências, não passou de um estruturado engodo, uma descentralização forjada, uma representação a céu aberto, onde se ludibriam tenros cidadãos sob a maquiagem de uma participação na coisa pública.

Terminado o espetáculo, após as falas dos especialistas, depois dos malabarismos culturais com seus musicais populares, e com a aprovação quase literal dos desejos da administração, a comunidade presente retorna, refugia-se aos seus lares com a sistematicamente renovada esperança de que seus anseios desta vez serão atendidos.

Na prática, a ideologia da participação permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão. Após um simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social, elas voltam para a sua passiva tranquilidade, para o seu retiro. (LEFEVBRE. 1991:100)

Feita a necessária ressalva, lista-se, dentre outros benefícios da gestão democrática, o seu perfil pedagógico. Partindo da premissa que a imediatividade e a proximidade das discussões coletivas de âmbito local despertam maior interesse, ao se ensejar no cotidiano da população a possibilidade efetiva de opinar, propor, gerir, questionar, corre-se o risco salutar de que esta prática contamine outros fóruns de discussão, de esfera ainda mais ampla, de âmbito regional, nacional e até internacional.

É bem verdade que um dos principais entraves para a execução destas possibilidades encontra-se na própria administração pública, através de seus gestores arredios a estas novas práticas de gestão.

Esta resistência pode ser movida por distintas motivações, desde o próprio desconhecimento até a visão privatista que ainda impera em inúmeras prefeituras. Afinal, como consequência lógica e imediata da descentralização surge à majoração na fiscalização da coisa pública, desde a maneira como os recursos foram utilizados até as formas de composição dos quadros dos servidores, combatendo o nepotismo ou mero

favoritismo. É o controle social como instrumento para que os atos da administração não fujam de suas finalidades legais.

Mesmo diante das restrições práticas para o atendimento de todas as presentes demandas, na busca pela construção da chamada cidade ideal, reafirma-se o papel de destaque da gestão democrática. Afinal, como já dito, é pela participação, pelo controle descentralizado, pela cobrança e fiscalização permanente, que as presentes metas poderão ser alcançadas com maior agilidade. É fundamental, portanto uma participação verdadeira, ativa e lúcida. Na poesia de Lefebvre: “É evidente que a participação real e ativa já tem um nome. Chama-se *autogestão*.” (LEFEVBRE, 1991, p. 100).

Ainda antes de centrar o presente artigo nos instrumentos de gestão participativa do Estatuto da Cidade deve-se adiantar que sua aplicação prática ficou em termos prejudicada com o veto presidencial do senhor Fernando Henrique Cardoso ao inciso I do artigo 52 da mesma lei. A redação do dispositivo vetado qualificava como ato de improbidade do Prefeito “impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no parágrafo 3º do artigo 4º desta Lei.”

No bem dizer da verdade, como astuciosamente alerta José Carlos de Freitas, a possibilidade da improbidade administrativa não foi completamente obstada com o presente veto, pois a redação do parágrafo 3º do artigo 4º do Estatuto não foi afastada e lá se consagra a necessidade expressa do controle social quando as ações do Poder Público se moverem segundo as hipóteses trazidas por este artigo e demandarem dispêndio de recursos. O seu desrespeito configuraria uma violação do princípio da legalidade, o que possibilitaria a punição do Chefe do Executivo pela própria Lei 8.429/92 que trata dos atos de improbidade administrativa, precisamente através do seu artigo 11².

Na precisão de Freitas: “O comportamento continua sendo de improbidade, só que pela moldura do artigo 11, *caput*, da Lei n. 8429/92, e não do vetado inciso I do artigo 52 do Estatuto da Cidade.” (FREITAS. 2002: 366).

É verdade, porém que esta interpretação dependerá do mesmo Judiciário que por vários anos impediu a construção de um novo paradigma urbano sob o manto de uma interpretação restrita e positivista.

3. A GESTÃO DEMOCRÁTICA SEGUNDO O ESTATUTO DA CIDADE

A partir de agora a presente reflexão irá se ater aos instrumentos de gestão democrática diretamente citados pelo Estatuto da Cidade, precisamente em seu capítulo IV. São mecanismos relevantes que devem ter sua aplicação obrigatória pelos municípios nacionais, mas não por isso estão isentos de uma abordagem crítica.

3.1 Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis municipal, estadual e nacional;

Os órgãos colegiados de política urbana formam o primeiro dos instrumentos institucionais listados pelo Estatuto da Cidade. Estes órgãos, também chamados de conselhos, possuem como características marcantes à existência de uma via institucional de diálogo direto sobre temas relacionados à política urbana entre representantes da sociedade e do governo.

Sua estruturação, composição, finalidades, dentre outros, por força da autonomia dos Entes da Federação, ficarão sobre a dependência de lei específica. Assim, apesar da pertinência destes espaços, a viabilidade dos mesmos está umbilicalmente ligada a forma com que o Poder Público irá se apresentar diante deles ou do poder de pressão da população.

² “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (...)”.

A efetividade deste mecanismo carrega como pressupostos implícitos a eleição de um critério transparente e democrático para a composição dos seus membros, possibilitando a independência dos seus integrantes em relação à administração; a disponibilização de uma estrutura mínima para desempenho das funções e o caráter deliberativo de suas decisões possibilitando sua concretização.

Atendidos estas exigências mínimas, a execução deste mecanismo pode trazer consigo uma maior pulverização da discussão em torno da realidade urbana. O cotidiano da administração na gestão da coisa pública pode superar as frias e encasteladas mesas de reuniões de técnicos para dialogar de maneira mais direta e franca com setores da sociedade.

Cabe ainda uma sucinta distinção entre os Conselhos governamentais e os conselhos Populares, sendo o primeiro marcado pela participação mista de representantes do governo e da sociedade e o segundo pela composição exclusiva da coletividade. Conforme pode-se observar, lamentavelmente tão somente o primeiro foi listado pelo Estatuto da Cidade como mecanismo de reconhecimento obrigatório pelos municípios. Numa melhor distinção dos dois Conselhos, esclarece Liana Portilho Mattos:

A distinção entre os conselhos populares e os conselhos governamentais é feita, sobretudo, em relação à sua composição, sendo que os primeiros são formados apenas por representantes da sociedade civil, enquanto os segundos mesclam componentes do Poder Público e da sociedade. Os conselhos populares são autônomos por natureza, ao contrário dos conselhos instituídos pelo governo, que necessitam lutar para conquistar sua autonomia em relação ao próprio governo. (MATTOS. 2002: 308).

3.2 Debates, audiências e consultas públicas;

Todos os instrumentos de gestão democrática que agora serão analisados corroboram a favor da construção de uma maior legitimidade das intervenções do Poder Público, por isso mesmo exige-se por parte da coletividade, em especial dos críticos a favor de uma reforma urbana mais justa e redistributiva, uma permanente fiscalização sobre os modos como esta prática será desenvolvida.

Aqui se retorna aos argumentos já listados sobre a participação de fachada, sobre uma falsa descentralização que visa tão somente angariar maior legitimidade para as políticas implementadas pelos gestores públicos. Tornar cidadãos em co-responsáveis por políticas públicas que não necessariamente visam atender o interesse público. Sendo assim, deve-se conjugar os debates, audiências e consultas públicas a todo um processo de formação e de acesso à informação. Afinal, investir em participação é possibilitar o exercício da autonomia, na independência do pensar e do agir.

A doutrina, capitaneada por Liana Portilho, vem destacando uma fina distinção entre os debates e as audiências públicas, sendo os debates marcados por um processo de oitiva da população para que seja levantado qual é a sua concepção sobre determinada medida propiciando sua melhora. Já as audiências são caracterizadas por uma intervenção de maior vulto, deliberando e construindo a prática municipal desde a sua origem.

Pela consulta pública, por muitos qualificada como mecanismo similar ao referendo e ao plebiscito, destes se diferencia justamente pela possibilidade do Poder Público utilizá-lo sem a necessidade de prévia autorização por parte do Poder Legislativo. Trata-se de uma sondagem por parte da administração para levantar o sentimento geral da população sobre determinado mecanismo.

De todos os instrumentos de gestão democrática listados pelo Estatuto talvez sejam estes os que mais tenham sido experimentados ao longo dos últimos anos na esfera governamental brasileira. É bem verdade que a

sua utilização desmedida pode recair nos riscos de uma ditadura da maioria ou de uma minoria que percebe a importância destes mecanismos em detrimento de outros segmentos.

Trata-se de um risco iminente e que não pode passar despercebido, cujo combate será dado com o amadurecimento de sucessivas práticas de descentralização que vão propiciando um intercâmbio institucional, uma cumplicidade intra-governamental de modo a minorar as dificuldades acima listadas.

3.3 Conferências sobre assuntos de interesse urbano, também nos níveis municipal, regional e nacional;

As conferências de assuntos urbanos lançam-se como um espaço destinado a debater de maneira ampliada a realidade das cidades, as possibilidades e necessidades uma nova intervenção urbana em todos os seus aspectos, como moradia, transporte, saneamento básico, proteção ambiental, acesso à educação e saúde, dentre outros.

Recentemente, diante da criação do Ministério das Cidades, estimulou-se em todo país a promoção das conferências das cidades no âmbito de todos os entes da Federação. Trata-se uma experiência carente de uma melhor estruturação e de maior regularidade, mas que por si só já possui o mérito de fomentar o debate entorno da organização urbana.

Curioso neste processo foi à precária cobertura por parte da imprensa nacional diante desta iniciativa. Empiricamente pode-se imaginar que estas práticas de autonomia de gestão não estão em consonância com os interesses dos setores econômicos que controlam relevantes setores da mídia.

Aqui, mais do que nunca, visa-se estimular e possibilitar a participação dos mais distintos segmentos da sociedade, inclusive (e porque não) do setor imobiliário, afinal, deve-se enfrentar a hipocrisia de desconsiderar o poder de influência deste segmento nos palcos da representação política. Já que sua atuação inevitavelmente se fará presente, que ao menos os seus argumentos e interesses sejam travados de maneira aberta e pública, possibilitando o enfrentamento direto pela coletividade.

No plano dos efeitos das manifestações tiradas nestes eventos entende parte de pensadores que as conferências deveriam ser preferencialmente vistas como um espaço para formação de uma cultura de participação popular e consulta democrática do que como um expediente legal vinculante³, leitura esta que pode instigar interpretações que fogem da finalidade do instrumento.

Até porque ninguém se dirige a um espaço público para brincar de fazer democracia, para se abarrotar com o lúdico da participação e sim para ser agente ativo na mudança de uma realidade que oprime a si, seus familiares e a toda coletividade, seja pela falta de moradia, violência, desemprego ou outros problemas urbanos.

Como dizer que ao final de tanta doação, esforço, desprendimento, esta atuação possui um “expediente legal vinculante” relativo? Esta interpretação confronta com a própria essência e lógica da iniciativa democrática. A soberania não é popular? Não se reconhece a participação popular como forma de exercício direto desta soberania? Devem ser, portanto, prontamente contrapostas visões que “relativizam” os efeitos das decisões tiradas nas conferências sobre assuntos de interesse urbano.

3.4 A iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

³ “As conferências devem ser vistas como foros para a formação um espaço para formação de uma cultura de participação popular e consulta democrática na formulação de políticas, do que como um expediente legal vinculante” (BUCCI. 2003: 336).

A iniciativa popular de projetos de lei nacionais foi diretamente citada pela atual Constituição de 1988, desde a vaga previsão de que ela estaria inserida como um dos meios para o exercício da soberania popular através do inciso III do artigo 16, como também estabelecendo um elevado quorum de 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores em cada um deles, segundo o parágrafo 2º do artigo 61.

O exercício deste direito foi brutalmente obstado pelo desproporcional quorum exigido para tanto. Novamente munindo-se dos conhecimentos de Liana Portilho: “(...) mesmo ao prever mecanismos inovadores de participação popular direta, o constituinte cuidou de deixar semeados alguns obstáculos para o pleno exercício deste direito, estabelecendo um quorum de participação e de adesão do cidadão demasiadamente severo.” (MATTOS. 20002: 312). A comprovação dos argumentos aqui trazidos pode ser facilmente atestada com os poucos projetos de iniciativa popular que chegaram a parlamento nacional.

No plano municipal a mesma dificuldade se apresentou com uma similar limitação constitucionalmente trazida. Refere-se aqui ao artigo 29, inciso XIII, que ao mesmo tempo em que estabeleceu a possibilidade da iniciativa popular para projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, impôs por outro lado a concordância de pelo menos cinco por cento do eleitorado como condição para viabilizar a iniciativa.

A redação dada ainda permitiu que se defendesse a possibilidade do Poder Público Municipal, através de lei local, ampliar o quórum de 5%, pois a CF falou em “pelo menos”. Respeita-se a presente interpretação, mas sobre ela não se pode recair pois a sua execução possibilitaria uma inviabilidade ainda maior do mecanismo. Seria transformar a previsão em letra morta, inútil. Em tempos de emendas constitucionais cotidianas que vêm desmontando o perfil garantista da Carta de 88, um contraponto pertinente seria defender um emenda que reduzisse esta porcentagem.

Com o advento do Estatuto da Cidade, a iniciativa popular foi novamente consagrada, visando agora em especial abranger projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Trata-se de um relativo avanço, afinal, com a lógica regulatória consagrada pela Lei 10257/2001, o manuseio de todos os instrumentos jurídicos-políticos ali trazidos ficam na dependência de leis municipais que os disciplinem. De maneira que a própria sociedade pode, diante da inércia do Legislativo local, propor a apreciação de projetos que tenham por objeto a formalização destes instrumentos.

Curioso, como já dito, é a exigência de uma regulamentação prévia por parte da Câmara municipal sobre a maneira com que esta iniciativa popular poderá funcionar. Não faltarão aqueles que defenderão a imperiosa necessidade da regulamentação, condição inafastável e imprescindível, sob pena de inviabilizar o uso desta prática democrática.

E diante da regulamentação pelo Legislativo local existe um outro grande risco. A eleição dos critérios para que esta prática se desenvolva também pode ceifar o seu exercício. O quorum estabelecido pode ser a primeira grande barreira. O mais conveniente seria convocar a própria sociedade para auxiliar no processo de formalização da iniciativa popular de projetos de lei. O que contribuiria também para a publicidade deste mecanismo, suscitando os primeiros interesses sobre ela.

3.5 A realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;

O controle popular da gestão orçamentária assume o posto de medida essencial para a garantia de todo o discurso sobre participação democrática. É a espinha dorsal de todo sistema, uma vez que a quase totalidade das deliberações coletivamente tiradas envolve a necessidade de arrecadação e execução de recursos.

Muito antes da previsão da necessidade de realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual pelo Estatuto da Cidade, a gestão orçamentária participativa já havia sido trazida por outros dispositivos legais, como foi com a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de iniciativas até então inovadoras por parte de alguns municípios nacionais, como ocorreram em Porto Alegre, Belém e Belo Horizonte.

Particularmente neste processo o que de comum pode se constatar como crítica foram duas dificuldades até o presente ainda não solucionadas. Refere-se aqui a não possibilidade de se debater a totalidade do orçamento e a não execução das prioridades democraticamente tiradas. Ambas dificuldades apresentam-se como sérios obstáculos que podem levar a descredibilidade e ineficiência da gestão orçamentária democrática.

No primeiro plano, ao se restringir uma pequena parte orçamentária para deliberação coletiva, como somente os recursos destinados a investimentos em infra-estrutura, ou a saúde, ou educação, sonega-se à vontade do instituto. Não são raras as iniciativas de gestão orçamentária democrática que limitam seu âmbito de atuação em cinco por cento do valor total dos recursos a serem geridos pelo Poder Público.

Outra grande dificuldade que se apresenta é o não respeito e a não execução das prioridades coletivamente tiradas. A credibilidade da iniciativa, nestas situações, cai por terra, descredencia, deslegitima, desestimula toda à vontade de ser parte.

O administrador não pode se esquivar dos compromissos firmados num processo de participação popular sob o refúgio da oportunidade e a conveniência que nestas situações, salvo melhor entendimento, pode sofrer um rigoroso controle pelo Judiciário.

É bem verdade que pela atual legislação o orçamento não possui efeito vinculativo, mas tão somente autorizativo, mas de qualquer maneira este fato não concede uma carta de alforria, uma autorização para a tirania, ao atropelamento da soberania popular, de modo que a execução dos recursos pode perfeitamente sofrer acompanhamento do Judiciário, principalmente quando o mesmo contrariar deliberações democraticamente tiradas nos debates, audiências e consultas públicas.

3.6 Participação popular na gestão das regiões metropolitanas.

Talvez seja este um dos temas mais ásperos de toda a presente abordagem. Pela magnitude dos problemas e pelo vazio institucional existente, falar em regiões metropolitanas sempre será um tema melindroso, cheias de especificidades e de soluções nem sempre percebíveis.

É bem verdade que muito tem se produzido sobre o tema e muitas louváveis iniciativas vem conseguindo minorar algumas das conseqüências do adensamento acelerado e desordenado do território, mas a própria lógica do sistema de acumulação de capitais e da distribuição elitista do espaço urbano estabelecem, numa velocidade cada vez maior, uma cadeia de macro problemas com alternativas cada vez mais findáveis.

Neste contexto, inserir a temática da gestão democrática é ao mesmo tempo uma necessidade e um enorme desafio. Dificilmente se encontrará no território nacional palco mais apropriado para enfrentar realidades tão discrepantes, com interesses tão contrapostos e com uma fermentação tão intensa de conflitos culturais, sociais, políticos e econômicos.

A concentração da elite político-econômica, detentora dos meios de produção, no pleno gozo das maravilhas da cidade, e, por outro lado, de uma massa de seres excluídos, expulsos do campo, marginalizados no urbano, num mesmo espaço provoca uma exótica mistura que geralmente culminam em prepotência, arbitrariedade e violência.

Neste meio a gestão participativa pode surgir como uma possibilidade de se abrir o debate já travado, inclusive fisicamente através da força das armas e dos sistemas privados de segurança, mas agora pela dialética, na possibilidade de um diálogo suscetível a concessões por parte dos setores que monopolizam os benefícios da cidade.

Aqui, o orçamento a ser executado pelo Poder Público também merece papel de destaque. Trata-se da necessidade da inversão de prioridades. Promover intervenções urbanísticas direcionadas ao atendimento das principais demandas dos setores historicamente desprovidos dos benefícios da coletividade.

Quando inicialmente se falou em vazio institucional referiu-se aqui a algumas impossibilidades comumente verificadas nas regiões metropolitanas. A extensão do adensamento que promove uma verdadeira união de municípios circunvizinhos provoca uma série de transtornos que tem seu enfrentamento barrado pela ausência de um órgão responsável pela intermediação dos interesses destes municípios que muitas das vezes não se dialogam devido a distintas posições político-partidárias ou até mesmo por limitações orçamentárias.

Embora não seja o objetivo principal desta abordagem, lança-se aqui a necessidade de se refletir sobre qual a melhor maneira para solucionar estes conflitos de competência, que estimulam um “jogo de empurra-empurra”.

A redação do artigo 45 do Estatuto da Cidade que fala da gestão democrática das regiões metropolitanas mais parece uma carta de boas intenções do que uma tentativa efetiva de se promover à participação da sociedade. Trata-se de uma mera citação de que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da sua cidadania.

Não prevê em nenhum momento a forma com que esta “obrigatória e efetiva participação” se dará. O que mais uma vez aqui se intentou foi prorrogar a materialização deste direito a uma nova regulamentação, agora no âmbito dos organismos gestores das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas.

E assim vai-se prorrogando de leis em leis, de regulamentação em regulamentação, a tão citada gestão democrática, consenso no discurso, mas aniquilada pelos labirintos do direito.

4. Considerações finais.

Caminhando para o fechamento desta sucinta reflexão, cabe reconhecer os avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade no tocante da gestão democrática, mas não se eximindo de uma crítica ponderada diante da timidez com que o mesmo se apresentou e pelo excesso de regulamentação que carregou consigo que, conscientemente ou não, acabou por propiciar a procrastinação de uma efetiva intervenção urbana que visasse a reversão do quadro de segregação das cidades brasileiras.

Embora se reconheça a existência de relevantes pesquisas relacionadas ao tema, o diálogo da realidade urbana com o universo jurídico ainda apresenta-se carente de maior amadurecimento. O diálogo interdisciplinar nestas circunstâncias torna-se imprescindível. Romper com o sectarismo jurídico e conviver com a arquitetura,

geografia, sociologia, dentre outras ciências, trata-se de medida de sobrevivência para o enfrentamento dos dilemas urbanos.

O que será por si só um grande desafio. A formação cartesiana, dogmática e positivista dos acadêmicos de direito obscurecem e restringem seu campo de atuação. Sua crença fundamentalista de que o direito é por si só a coluna da sociedade, a mola propulsora da harmonia e do gozo coletivo deve ser exorcizada. Segundo Roberto Lyra Filho “Um jurista atual não pode mais receber o seu rubi de bacharel, repetindo, com serenidade, ‘a cada um o que é seu’, como se fosse a serena verdade do Direito.” (p. 28).

É preciso refletir, indagar, dialogar com outras áreas, mas também e fundamentalmente sair do iluminismo teórico e recair-se sobre o drama da realidade que aflige. Afinal, como maravilhosamente choca Lyra Filho: “Não adianta ver que ‘o mundo esta errado’ e encolher os ombros, fugindo para algum ‘paraíso artificial’, no porre, no embalo, no sexo obsessivo ou na transferência de atuação positiva para mais tarde, noutra vida, no ‘além’”. (p. 30).

É necessário engajamento, comprometimento com a efetivação do que tanto se conclama. Gestão democrática: dos livros, dos discursos, dos coquetéis dos congressos de especialistas para a cidade achada na rua.

5. BIBLIOGRAFIA

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade – quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, 2005.

BUENO, Vera Scarpinella. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana. In: DALLARI, Adilson de Abreu. FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade – comentários a Lei 10.257/2001*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FREITAS, José Carlos de. Disposições gerais. In: MATTOS, Liana Portilho. *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

LEFEVBRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é Direito – coleção primeiros passos, n 62*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MATTOS, Liana Portilho. *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

SILVA, Márcio Luís da. A gestão pública municipal democrática e descentralizada, conforme os ditames constitucionais e o estatuto da cidade. In: *Revista de Direito Municipal – RDM*. nº 14, ano 5, Belo Horizonte: Fórum, 2004.