

# A gestão democrática municipal e o papel dos conselhos em Passo Fundo

Janaína Rigo Santin<sup>\*</sup>  
Eduardo Belisário Finamore<sup>\*\*</sup>

## Resumo

O artigo apresenta uma análise do papel dos entes federativos na Constituição Federal de 1988, buscando explicitar as atribuições e competências do Município, ente federativo mais próximo do cidadão, e o novo modelo de gestão descentralizado e participativo advindo com a Carta de 1988. São abordados os dispositivos legais positivados na Constituição Federal, na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade com vistas a comprovar a inserção do princípio da participação no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, o artigo aborda um importante instrumento de participação popular na formulação das políticas públicas municipais: os Conselhos Municipais. Nesse sentido, a problemática do artigo reside no papel dos conselhos municipais na definição das políticas públicas municipais, analisando os motivos que justificam as dificuldades no reconhecimento do

caráter deliberativo de suas decisões, já que a gestão democrática da cidade está garantida pela lei formalmente, mas é preciso efetivamente concretizá-la no Município.

*Palavras-chave:* Conselhos municipais. Município. Participação.

\* Doutora em Direito pela UFPR, mestra em Direito pela UFSC, advogada, professora do Mestrado em História e da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Endereço: Rua Moron, n. 1071, ap. 802, centro, Passo Fundo - RS, CEP 99010-031. E-mail: janainars@upf.br

\*\* Doutor em Economia, professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de Passo Fundo e presidente do Corede Produção. E-mail: finamore@upf.br

Este artigo<sup>1</sup> tem como objetivo realçar dois pontos fundamentais apontados pela Constituição Federal de 1988 e relacioná-los à realidade de Passo Fundo. É parte de uma apresentação feita no VI Congresso da União das Associações de Moradores de Passo Fundo (Uampaf). O primeiro é o papel dos entes federativos: União, Estados e Municípios. Em questão de planejamento, compete à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, inc. IX da CF). Por sua vez, remete à autonomia estadual a instituição de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, par. 3 da CF).

Quanto aos Municípios, a Constituição de 1988 fortaleceu-os, elevando-os a ente federativo, conforme disposto em seu artigo 18. Na medida em que o pacto federativo consolida, institucionalmente, a autonomia municipal política, administrativa e financeira, por meio da eletividade de prefeitos e vereadores, do poder de editar sua lei orgânica própria e da capacidade de auto-organização, preserva as autonomias políticas e de gestão econômico-financeira.

No entanto, a obrigação de planejamento a cargo dos Municípios fica limitada à questão urbana, sendo sua política urbana expressa por meio do plano diretor (art. 182 da Constituição Federal), ou seja, a rigor, a Constituição Federal estabelece competências distintas para os entes da federação. Desse modo, as normas gerais condizentes à dinâmica de organização territorial referente à rede de cidades e ao seu planejamento caberiam à União e aos Estados, deixando-se para os Municípios a intervenção no uso e ocupação do solo nas cidades. O raciocínio que se fecha na cidade leva à falta de perspectivas regional, nacional e territorial. Isso não quer dizer que o Município fica impedido de elaborar um plano estratégico de desenvolvimento; apenas reforça a obrigatoriedade de alguns elaborarem planos diretores. Este ponto será discutido mais adiante.

Dentre as competências atribuídas constitucionalmente ao Município (art. 30) podem-se citar algumas, que são: a possibilidade de criar e instituir tributos de sua competência, o que denota a preocupação de supri-lo de meios para financiar os deveres a ele atribuídos, sem necessitar esperar repasses de outro ente; legislar sobre assuntos de interesse local, o que, em outros termos, pode ser definido como apenas um bairro ou região, não necessitando abranger todo o espaço territorial; organizar e manter serviços

locais e garantir adequado uso do solo urbano. Assim é que “a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre poder central e os poderes estaduais e municipais”.<sup>2</sup>

O segundo ponto desta análise é a adoção do regime federativo de democracia semidireta. A Carta constitucional brasileira de 1988 estabelece, em seu artigo 1º, que o Estado brasileiro é um “Estado Democrático de Direito”, irradiando, assim, os valores democráticos sobre todo o ordenamento jurídico e sobre todos os elementos constitutivos estatais.

Para atendimento do valor democrático, Silva<sup>3</sup> entende que o funcionamento do Estado brasileiro deverá estar submetido à vontade popular, observando que o termo “cidadania” precisa ser visto com maior amplitude que a mera possibilidade de o cidadão ser titular de direitos políticos. Com base nessa visão, os participantes da vida do Estado devem ser reconhecidos como pessoas integradas a uma sociedade estatal, havendo uma conexão entre o conceito de soberania popular (art. 1º, parágrafo único),<sup>4</sup> o exercício dos direitos políticos (art. 14)<sup>5</sup> e o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III). Esses elementos serão aliados ao direito à educação (art. 205),<sup>6</sup> consubs-

tanciando-se em base e meta essencial do regime democrático.

Dessa forma, percebe-se que o Brasil elegeu o regime democrático de Estado de direito mediante uma democracia representativa, isto é, as deliberações coletivas são tomadas não de modo direto pelos integrantes da sociedade, mas por representantes eleitos para esta finalidade. Porém, tratou de institucionalizar formas de democracia participativa, a fim de que os cidadãos não apenas elessem seus representantes, mas participassem pessoalmente de decisões sobre o interesse da coletividade, visando, com isso, a uma participação democrática mais completa, capaz de ir além do direito de votar e ser votado. Classifica-se, portanto, o Brasil como uma “democracia semidireta”.<sup>7</sup>

Além dos mecanismos de democracia participativa previstos no art. 14 da Constituição Federal (plebiscito, referendo, iniciativa popular), há outros dispositivos espalhados no texto constitucional, como os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5º, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5º, XXXIV). Mencionam-se ainda a participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art. 10); direito de fiscalização pelos contribuintes das

contas dos Municípios (art. 31, par. 3º); possibilidade de, na forma da lei, haver a participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, par. 3º); direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de denunciar irregularidades ou ilegalidade perante às cortes de contas (art. 74, par. 2º); obrigatoriedade de o sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII). Por fim, observa-se a necessidade de uma gestão democrática nos campos da saúde (art. 197, 198, III e 227, par. 1º); da assistência social (art. 204, I); da educação (art. 205 e 206, VI); da cultura (art. 216, par. 1º); do meio ambiente (art. 225); da criança e do adolescente (art. 227, par. 1º); do aproveitamento de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, par. 3º), esses alguns dos mais relevantes.

Já a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 3 de outubro de 1989, também incorpora diversos mecanismos de participação da população no processo de formação de políticas públicas e define orientações ou normas para o processo de desenvolvimento e planejamento regional, além de manter aqueles já previstos obrigatoriamente na Constituição Federal.

Ao trabalhar com o título I – “Dos Princípios Fundamentais”, em seu

art. 1º, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul adota os mesmos princípios fundamentais e direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados pela Carta de 1988. No seu art. 2º dispõe que a soberania popular será exercida mediante sufrágio universal, voto direto, secreto e de igual valor e, ainda, mediante as manifestações diretas do plebiscito, referendo e iniciativa popular (este, em particular, tratado na subseção IV do referido diploma legal, art. 68 et seq.).

Ao dispor sobre administração pública, em seu art. 19 a carta estadual elenca dentre os princípios a serem observados por esta, direta e indireta, o princípio da participação. Salienta-se que aqui a Carta estadual foi além da Carta de 1988, tornando explícito para a administração pública estadual e municipal o princípio da participação. E reafirma no inciso III deste artigo que a administração organizar-se-á visando aproximar os serviços públicos dos beneficiários ou destinatários.<sup>8</sup>

Em continuidade aos dispositivos da Constituição Estadual que reafirmam o princípio da participação, observa-se o art. 23, o qual possibilita a todos o acesso à informação administrativa, repetindo dispositivos constitucionais. No art. 25 determina-se que as empresas sob controle estatal e fundações públicas deverão ter na sua diretoria, no mínimo, um representante dos empregados. Ao tratar das funções



e atribuições do Ministério Público, a carta estadual rio-grandense, em seu art. 111, V, incumbe ao *parquet*, nos termos de lei complementar, “receber petições, reclamações e representações de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal, nesta Constituição e nas leis”. No art. 126 possibilita-se a participação da sociedade civil atuante em Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade nos assuntos atinentes à segurança pública estadual, na forma da lei.

Ao tratar sobre finanças públicas, o art. 146 da Constituição do Rio Grande do Sul remete o assunto à lei complementar, devendo esta observar os princípios constitucionais e de lei complementar federal. Aqui se relembram os dispositivos da Carta de 1988 referentes à participação popular, bem como os princípios e as regras dispostos na lei complementar nº 101/2000, em especial o princípio da transparência (Lei de Responsabilidade Fiscal). Saliênta-se a positivação da participação popular na elaboração das peças orçamentárias (art. 149, par. 4º da Constituição Estadual), assim dispendo: “Os orçamentos anuais, de execução obrigatória, compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com participação popular na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, serão os seguintes: [...]”

Ainda há a possibilidade, pelo art. 150, par. 6º, de serem “apresentadas emendas populares aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, desde que firmadas por, no mínimo, quinhentos eleitores ou encaminhadas por duas entidades representativas da sociedade”. Note-se no parágrafo 7º a obrigatoriedade de plena divulgação à cidadania das leis orçamentárias, franqueando-as ao público trinta dias antes de sua submissão ao plenário.

No que tange à política de desenvolvimento estadual e regional, a Constituição rio-grandense, em seu art. 167, determina que a definição das “diretrizes gerais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil”. Pelo art. 168 garante o acesso aos cidadãos de informações sobre “qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório”.

No que tange à política estadual de habitação, deverá estar articulada com as comunidades organizadas (art. 173). Quanto à segurança social, o art. 190 dispõe que “será estimulada e valorizada a participação da população, através de organizações representativas, na integração e controle da execução das ações mencionadas neste artigo”. A política de ensino deverá

embasar-se na democracia e no respeito aos direitos humanos (art. 196), primando pela gestão democrática do ensino público (art. 197, VI). Deverá ser instalado um Conselho Estadual de Educação (art. 207), com poderes consultivos, fiscalizadores, normativos e deliberativos, composto em grande parte por membros indicados pela comunidade escolar. As escolas públicas deverão estar à disposição da comunidade e contarão com conselhos escolares constituídos pelos diretores da escola e por representantes da comunidade escolar. Os diretores serão eleitos pelo voto direto e uninominal da comunidade escolar (art. 213).

No que tange à cultura também haverá um Conselho Estadual de Cultura para exercer a gestão democrática da política cultural (art. 225), devendo ser composto por representantes das entidades culturais. Já a política estadual de ciência e tecnologia estará destinada a órgão específico criado por lei, o qual deverá conter representação de segmentos da comunidade científica e dos cidadãos (art. 235). Para a comunicação social a carta estadual possibilita amplo acesso dos meios de comunicação social estatais aos partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, comunitárias, culturais e ambientais defensoras dos direitos humanos e da liberdade de expressão e informação social (art. 239).

No que tange à saúde, o art. 242, IV determina que as ações e serviços públicos de saúde deverão observar a “participação, com poder decisório, das entidades populares representativas dos usuários e trabalhadores da saúde, na formulação, gestão, controle e fiscalização das políticas de saúde”.

Para a definição de políticas e programas de proteção da criança, adolescente e idoso possibilita-se a participação de entidades da sociedade civil (art. 260), destinando-se a coordenação, acompanhamento e fiscalização de tais programas a conselhos comunitários compostos também por segmentos da sociedade civil organizada (art. 260, par. 1º).

A política de defesa do consumidor, por sua vez, deverá ser planejada e executada pelo poder público, sempre com a “participação de entidades representativas do consumidor, de empresários e trabalhadores” (art. 267).

Por fim, ao tratar da política urbana, a Constituição do Rio Grande do Sul, em seu art. 177, aponta a necessidade de participação das entidades comunitárias na formulação do Plano Diretor Municipal e das diretrizes gerais de ocupação do território municipal:

Art. 177 - Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações

urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local e respeitar a vocação ecológica, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional.

[...]

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

O dispositivo legal supra é destinado a atender ao mandamento da Constituição Federal de 1988, disposto no artigo 29, inc. XII, o qual prevê a efetiva participação das entidades locais no planejamento municipal:

Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

Dessa forma, no planejamento dos municípios integrantes do estado do Rio Grande do Sul exige-se, como elemento obrigatório, a participação popular. Para tanto, não basta a mera publicidade dos atos administrativos dessa natureza, mas a efetiva asseguuração da participação – mediante

audiências públicas – de entidades comunitárias legalmente constituídas para a elaboração do plano diretor, diretrizes gerais de ocupação do território, bem como para a elaboração e execução dos planos, programas e projetos a eles concernentes.

Por todos os dispositivos elencados, enfatiza-se a necessidade de observância do princípio da participação também em âmbito de Constituição Estadual, pelo menos no que tange ao Rio Grande do Sul. Trata-se de norma principiológica e também de regra positivada em cada situação concreta acima tratada, a qual para ser concretizada necessita da instituição dos conselhos municipais, como principal instância deliberativa de congregação de esforços entre a sociedade civil e a sociedade política (saúde, educação, cultura, direito do consumidor, proteção à criança, adolescente, idoso, política de desenvolvimento estadual e regional, etc.).

A Constituição do Rio Grande do Sul deixa clara a importância do planejamento participativo como instrumento necessário para a busca do desenvolvimento econômico e social. Mais ainda, define em diferentes artigos a obrigatoriedade da participação da sociedade civil, da população, seja ao estipular a criação de conselhos municipais, seja ao garantir a representação paritária entre governo e sociedade organizada nos diferentes conselhos. Na atividade de planejamento

e administração pública, as formas de participação semidiretas concretizam-se por intermédio dos conselhos municipais ou conselhos gestores de políticas, sejam setoriais, sejam territoriais ou globais.

Dessa forma, adotando-se as conclusões de Allebrandt, a temática dos Coredes e dos Comudes vem tomando conta do espaço político, econômico, social e até mesmo acadêmico no Rio Grande do Sul nos últimos 15 anos. Para o autor:

Verificamos que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul avança no sentido de explicitar a figura dos *conselhos comunitários* e *conselhos populares*, além de incorporar o caráter deliberativo no caso do Conselho Estadual de Educação, garantindo-lhe também a autonomia administrativa e dotação orçamentária própria. Também, no caso do Conselho Estadual de Saúde, a Constituição do Estado garante poder decisório na formulação, gestão, controle e fiscalização da política de saúde. A própria Constituição Estadual já *institui* diversos conselhos, como o caso do Conselho Estadual do Idoso e o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente. Além disso, define a *participação* como um dos princípios da administração pública direta e indireta, tanto para o nível estadual como municipal. No que tange à questão do desenvolvimento a Constituição do Estado, seguindo a Constituição Federal, deixa clara a importância do planejamento como instrumento necessário para a busca do desenvolvimento econômico e social. Mais ainda, define em diferentes artigos a obrigatoriedade da participação da sociedade civil, da

população, seja ao definir a criação de Conselhos Populares, seja ao garantir a representação paritária entre governo e sociedade organizada nos diferentes conselhos.<sup>9</sup>

Para um melhor esclarecimento a respeito dos conselhos municipais, Gohn afirma que visam mediar relações e conferir maior interação entre governo e sociedade civil. Essas estruturas se inserem na esfera pública e também fazem parte da esfera política, já que integram os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo. São voltados à discussão, deliberação e definição de políticas públicas específicas, como os conselhos de educação, saúde, cultura, meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico-cultural, etc. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, que formulam em conjunto as políticas públicas, num processo de gestão descentralizada e participativa, além de favorecerem o controle social sobre a gestão pública, implicando uma maior cobrança de prestação de contas por parte dos órgãos públicos.

Para a autora:

Os conselhos são instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil [...]. Os conselhos, poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas setoriais, como



poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente. Disso resulta que os conselhos são espaços com caráter duplo: implicam, de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos conflitos remando, portanto, contra as tendências das políticas neoliberais de suprimir os espaços de mediação dos conflitos; mas de outro lado, dependendo como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo. Como tal, carregam contradições e contrariedades. Tanto podem alavancar o processo de participação sociopolítica de grupos organizados, como estagnar o sentimento de pertencer de outros – se monopolizados por indivíduos que não representem, de fato, as comunidades que os indicaram/elegeram. Eles não substituem os movimentos de pressão organizada de massas, ainda necessários para que as próprias políticas públicas ganhem agilidade.<sup>10</sup>

Embora haja críticas na maneira impositiva do processo de criação dos conselhos, bem como da dinâmica de seu funcionamento, isso não significa que esses espaços públicos, uma vez existentes, não possam ser ocupados e dinamizados pela sociedade civil. Os conselhos municipais são espaços públicos concebidos para possibilitar que os interesses coletivos da sociedade in-

tegram a agenda pública, participando efetivamente da gestão das políticas públicas (formalização, implementação e avaliação), constituindo-se, assim, em real espaço de construção da cidadania.

A Figura 1 mostra os entes municipais tanto da democracia representativa (Poder Executivo e Poder Legislativo) quanto da democracia participativa (conselho popular, conselhos municipais setoriais e conselho municipal de desenvolvimento) do município de Passo Fundo. Por meio da participação ativa da sociedade são formados vários conselhos setoriais, cuja origem deu-se por iniciativas das três esferas de estado: federal, estadual e municipal. Esses se relacionam com o poder público municipal participando da gestão das políticas públicas com foco específico de atuação.

Dada a necessidade de um fórum de discussão público-privado, com visão integral do processo de desenvolvimento dos municípios, o governo do estado do Rio Grande do Sul, em 2003, incentivou a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), cujos membros seriam todos os conselhos municipais setoriais existentes no município, além do Poder Executivo e Legislativo.

No que tange ao aspecto histórico da criação dos Comudes, são importantes as colocações de Allebrandt:

Os conselhos municipais de desenvolvimento, mais conhecidos como Comudes, passaram a se constituir um lugar comum no Rio Grande do Sul a partir de 2003. A criação dos Comudes deu-se em tempo recorde no final daquele ano, por um motivo muito prático: o atual governo estadual, juntamente com os Coredes e o Fórum dos Coredes, entenderam que a existência do Comude deveria passar a ser condição para os municípios participarem do PPP-Processo de Participação Popular, que veio a substituir o OP-Orçamento Participativo, instrumento de gestão participativa do governo anterior. Em 2003 os municípios foram autorizados a participar do PPP através da constituição de comissões provisórias. Para 2004, a exigência era de institucionalização dos Comudes. Este processo, se por um lado colocou no mapa gaúcho mais de 400 conselhos locais de desenvolvimento, por outro, já que processo de cima para baixo, em muitos casos faz com que os Comudes existam apenas no papel, sem atuação efetiva no cumprimento de sua real função. Além disso, a pressa na criação dos Comudes, fez com que a maioria dos municípios encaminhasse aos poderes legislativos locais projeto de lei que era uma cópia *ipsis literis* do chamado Kit Comudes, distribuído pelo Governo do Estado e pelo Fórum dos Coredes como sugestão. Aliás, este já foi um fator determinante na criação dos conselhos municipais gestores de políticas públicas ao longo dos anos 90, quando a sua criação em grande medida se dava por imposição de legislação federal (como no caso das Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social, como também no caso dos conselhos programáticos como os relacionados à fiscalização dos recursos do Fundef na área da educação). Mesmo recentemente, o Ministério das Cidades coordenou um grande

processo de conferências municipais, regionais, estaduais e nacional, onde um dos objetivos era/é a criação de conselhos da cidade em todos os municípios brasileiros. Esta maneira impositiva no processo de criação dos conselhos têm sido analisada como nefasta ao processo de participação da sociedade na gestão pública e nos processos de desenvolvimento local e regional. Isso não significa, por outro lado, que estes espaços públicos, uma vez existentes, não possam ser ocupados e dinamizados pela sociedade civil. O problema, quando não há uma discussão ampla no processo de criação dos conselhos, é que os mesmos tendem a se constituir em espaço de cooptação e manipulação, em suma, em espaço de retórica sobre a participação. Mas a idéia dos Comudes não nasceu em 2003 com o novo governo, em função do PPP. No início de 2001, quando o Fórum dos Coredes definia as diretrizes gerais de atuação para o ano que se iniciava, apontava para a necessidade de enfatizar “*o reforço junto às bases, dinamizando o trabalho das Comissões Setoriais e persistindo no esforço de implantação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, enraizando cada vez mais o trabalho dos Coredes junto às comunidades das regiões*”. (Coredes-RS, 2002: 83) De fato, os Coredes já haviam percebido a necessidade da implantação de conselhos municipais de desenvolvimento, que se constituiriam no principal elo de ligação entre o nível local e regional (município e Corede), já que o conselho municipal coordenaria o processo de discussão da dinâmica do desenvolvimento no âmbito municipal.<sup>11</sup>

No caso específico de Passo Fundo, foi incorporado ao Comude o Conselho Popular (criado por lei municipal

em 2002), responsável pelo orçamento participativo do município e organizado pela União das Associações de Moradores de Passo Fundo. Ainda na esfera do pensamento desenvolvimentista, foi criada em 1984, em Passo Fundo, uma agência de desenvolvimento chamada Companhia de Desenvolvimento de Passo Fundo (Codepas) com o objetivo de promoção de desenvolvimento econômico e social do Município por meio da execução de planos, projetos e obras de desenvolvimento econômico e social.



Figura 1 – Entes municipais da democracia representativa e participativa do município de Passo Fundo.

Pelas atribuições dadas ao Comude de Passo Fundo, criado pela lei nº 4.092 de 2003, fica claro o seu papel na articulação da sociedade para a elaboração do Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Municipal e na busca de recursos para a sua execução. Especificamente, suas atribuições são:

- I – promover a participação de todos os segmentos da sociedade local, organizados ou não, na discussão dos problemas e na identificação das potencialidades, bem como na definição de políticas públicas de investimentos e ações que visem o desenvolvimento econômico e social do Município;
- II – identificar, discutir e eleger as prioridades municipais;
- III – propor o Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal;
- IV – promover e fortalecer a participação da sociedade civil na integração regional;
- V – realizar a interface com as atividades do COREDE (Conselho Regional de Desenvolvimento), buscando articulação com o Estado;
- VI – constituir instância de discussão e formulação de propostas para servirem como subsídios à elaboração dos Planos Plurianuais, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, municipal e estadual, bem como articular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento;
- VII – acompanhar e fiscalizar a execução das ações ou investimentos escolhidos no COMUDE e incluídos nos orçamentos, municipal ou estadual.

A Figura 2 mostra a estrutura do Comude de Passo Fundo em 2008. Foram identificados, com base nas leis municipais e em informações do Comude, 27 conselhos setoriais. Os presidentes desses conselhos fazem parte do



conselho de representantes do Comude, do qual serão escolhidos a diretoria executiva e o conselho fiscal. Além dos presidentes dos conselhos setoriais, fazem parte do conselho de representantes, o presidente da Uampaf, o prefeito municipal, o presidente da Câmara de Vereadores e dez representantes que formam o Conselho Popular. A diretoria executiva do Comude deverá contar com a assessoria da Secretaria de Planejamento.

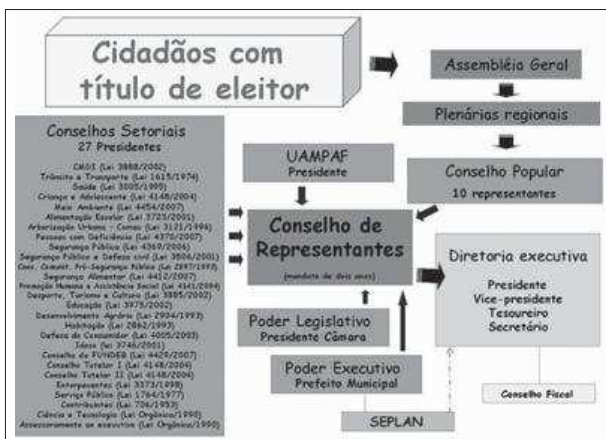


Figura 2 – Estrutura do Comude do município de Passo Fundo – Lei nº 4.092/2003

Assim, este grande conselho conta com a participação de 39 representantes diretos, que contam com o apoio de aproximadamente quatrocentas pessoas, as quais dão suporte aos movimentos sociais de Passo Fundo (conselheiros dos conselhos setoriais e presidentes de bairros). Essas são as chamadas forças vivas da sociedade.

Dessa forma, a agenda contemporânea do desenvolvimento exige a organização da sociedade, com atitude proativa, visando ao fortalecimen-

to da economia local; um novo papel das instituições, públicas e privadas, com vistas à governança territorial de maneira mais democrática; a ampliação de ações de cooperação e parceria, segundo práticas de cogestão público-privada. A expectativa é a ampliação da esfera de ação pública, envolvendo as representações do Estado, da sociedade organizada e do mercado. A importância do papel dos governos locais não está na ação isolada e unilateral na coordenação e regulação do processo de desenvolvimento em nível local; ao contrário, está na capacidade de gerar sinergias, ação cooperada com e entre os atores, portanto, de construir um ambiente no qual a gestão do desenvolvimento do território seja compartilhada.

Tendo em vista os inúmeros problemas apresentados por gestões burocratizadas, afastadas dos cidadãos e das reais necessidades da comunidade e alheias a qualquer tipo de controle social, conjugados com a elevação do nível de endividamento da administração pública brasileira, tanto em nível interno quanto externo, constata-se a impossibilidade de enquadrar a administração da máquina pública brasileira apenas a um poder central. É necessário descentralizar para que as decisões sejam tomadas a partir de uma aproximação maior do gestor público com os problemas que devem inspirar suas escolhas e decisões.



A Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000) veio para coroar uma tendência já presente no regime jurídico-administrativo brasileiro, em especial no que tange ao aspecto orçamentário e fiscal: o repensar da importância dos princípios na estruturação de um direito realmente comprometido com valores substantivos da conduta humana – sem abandonar as conquistas dogmáticas –, fator que fora esquecido e quase sepultado pelo positivismo jurídico. Assim, os princípios jurídicos presentes na gestão fiscal orçamentária, “depois de garimpados na doutrina, de onde surgiram, e reconsiderados à luz da epistemologia e da metodologia científica contemporâneas, passaram ao direito posto, na condição de normas jurídicas, com maior amplitude significativa, mas nas mesmas condições formais das normas conceituais”.<sup>12</sup>

A Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu grande destaque aos princípios garantidores de uma gestão eficiente, responsável e participativa, atualizando aqueles estabelecidos na Carta de 1988 e propondo novos princípios complementares, que passaram a integrar o regime jurídico de direito administrativo, a fim de que todos estejam mais afinados com o princípio maior que orienta todo o espírito da nova lei complementar: o princípio da participação. Reconhece-se e positivase o princípio da participação inserido na Constituição Federal de 1988,

complementando-o com tantos outros dispositivos que agora passam a integrar o regime jurídico-administrativo brasileiro.

Não basta apenas a publicidade dos atos do gestor público, mas é necessário uma atitude positiva maior: a conduta administrativa transparente e a participação dos administrados nas decisões sobre disposição e execução orçamentárias. Por privilegiar a transparência como princípio norteador de uma gestão fiscal responsável, possibilita-se um controle social mais eficaz da administração pública, passando a transparência a ser configurada como “um dos elementos fundamentais para a manutenção do equilíbrio das contas públicas”. Ao exigir dos gestores públicos uma atuação sincera e clara a respeito da prestação de contas de seus mandatos, cria-se a possibilidade de acesso a informações documentais detalhadas das respectivas gestões.<sup>13</sup>

De outra feita, é importante ressaltar que o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001) reserva um capítulo inteiro (cap. IV) para tratar da “Gestão Democrática da Cidade”. Inicia-se com o art. 43, o qual estabelece que para garantir a gestão democrática deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos

de desenvolvimento urbano. No artigo 44, que trata da gestão orçamentária participativa, estabelece a necessária inclusão da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual, sendo tais mecanismos condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Por fim, o art. 45 prevê que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão incluir *obrigatória e significativa* participação popular e de associações para garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.<sup>14</sup>

A concretização de tais diretrizes legais será capaz de proporcionar um acesso da população à gestão municipal, a fim de que não somente participe da tomada das decisões em âmbito municipal, mas que também lhe seja possibilitado o controle da execução das mesmas. Para Grazia,

o controle social e a participação da população organizada são condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades. Por meio do exercício do controle social do Poder Público as organizações participam da gestão das cidades, daí o nome de Gestão Democrática da Cidade.<sup>15</sup>

A verdade é que a comunidade clama pelo real oferecimento de espaços abertos de participação, onde possa expor suas idéias, reivindicando uma política mais voltada aos seus inte-

resses prioritários. Não quer ser mera expectadora de decisões centralizadas do órgão municipal, o qual executa planos antes, e só depois procura saber – quando procura – sobre a satisfação do povo. O gestores públicos municipais acreditam conhecer todo seu espaço de atuação e que não é necessária a participação dos cidadãos para estabelecer as ações de maior urgência. Mas essa realidade deve ser modificada, não somente por ser um clamor social, mas também por ser imposição legal.

O oferecimento do espaço de gestão à cidadania organizada poderá ocasionar uma melhor racionalização de recursos por parte do poder público, o qual investirá prioritariamente na problemática central indicada pelos moradores do município. Não serão necessários intermediários para verificar as necessidades da população. O poder público, por intermédio dos seus técnicos, irá orientar a comunidade na tomada de decisões, esclarecendo sobre as possibilidades e limites da receita municipal, o que poderá ser feito, qual a destinação orçamentária para cada secretaria, etc. Assim, não somente a dotação orçamentária, como também a fiscalização da implementação desse orçamento serão compartilhados com a comunidade. Tal procedimento favorecerá, ainda, a fiscalização social e o controle e definição da execução das políticas públicas, o que certamente obrigará o ente público a agir com maior transparência.

Os Conselhos Municipais mostram-se um novo paradigma de governança democrática no trato com a coisa pública em âmbito local. Conforme aponta Gohn,

os conselhos gestores fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo – da gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada objetivando a formulação e o controle de políticas sociais. Em uma sociedade marcada por inúmeros processos de exclusão social e de baixos níveis de participação política do conjunto da população, os conselhos assinalam para as possibilidades concretas de desenvolvimento de um espaço público, que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal. A possibilidade da sociedade civil intervir na gestão pública, via parcerias com o Estado, representa a instauração de um novo padrão de interação entre governo e sociedade; novas arenas de intermediação e novos mecanismos decisórios implantados poderão ter a capacidade de incorporar uma grande pluralidade de atores e de diferentes interesses (p. 110).

Salienta-se, portanto, que uma das funções dos Conselhos Municipais é a gestão orçamentária participativa, prevista no capítulo IV da lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), bem como nos artigos 48 a 59 da lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Portanto, além de participar ativamente do processo de consulta popular do governo estadual, o Comude de Passo Fundo é responsável pela gestão orçamentária participativa no município, uma vez que o Conselho Popular é membro de

seu conselho de representantes. É bom aqui realçar que o primeiro Conselho Popular de Passo Fundo, com mandato de um ano, foi eleito por uma convocação do Executivo municipal, mas, pelo fato dele ter sido incorporado ao Comude, atualmente esta atribuição ficou delegada à sua diretoria executiva, que tem mandato de dois anos.

A lei nº 3.873, de 2002, rege a participação popular no município, cujo fluxograma de atuação é apresentado na Figura 3.

Quando manifestado o interesse de se realizar a gestão orçamentária participativa em Passo Fundo, segundo a lei, o Executivo municipal deve convocar assembleias preparatórias para explicar o processo à população. Essas assembleias são organizadas pelas associações de moradores e coordenadas pela Secretaria de Planejamento por técnicos divulgados em publicação. Em seguida, são feitas plenárias regionais conforme o número de regiões em que se divide o município. Nessas plenárias são estabelecidas as metas prioritárias das regiões pela participação direta da comunidade e eleito o Conselho Popular, com mandato de um ano (no caso do primeiro conselho formado). De posse das metas regionais e dos critérios da participação popular na aprovação das metas, publicados pela Secretaria de Planejamento, o Conselho Popular delibera em assembleia geral e define as obras e projetos que irão ao crivo da população. Após a votação com a



participação universal de toda a população passo-fundense, selecionam-se as obras e projetos que serão encaminhados ao orçamento municipal para aprovação pelo Legislativo. O resultado será publicado em edital de prestação de contas.

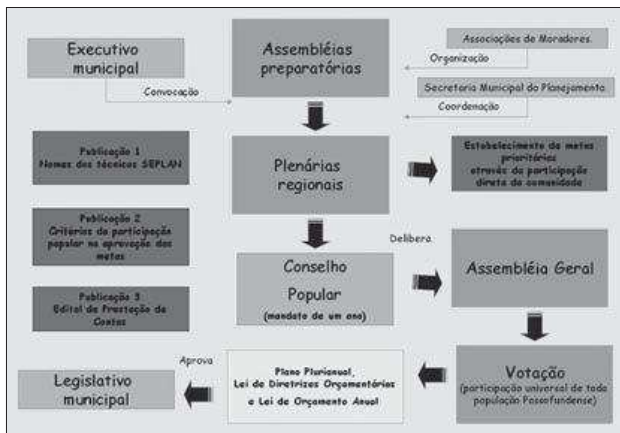


Figura 3 – Esquematização do processo de participação popular do município de Passo Fundo – lei nº 3.873/2003

Com certeza, a qualidade das obras escolhidas pela população será melhor e de maior impacto se o Comumde buscar envolver a população na sua atribuição de identificar, analisar e eleger as prioridades municipais e de propor o plano de desenvolvimento municipal de modo contínuo e permanente. Mediante os mecanismos impostos pelo princípio da participação popular, presentes tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na legislação infraconstitucional, em especial na Lei de Responsabilidade Fiscal, tornam-se possíveis gestões públicas responsáveis, eficientes, transparentes e

participativas, desnudando-se, assim, o Estado, o seu funcionamento e organização, para, após, ganhar-se controle sobre ele. A população deixará apenas de lamentar as más administrações para participar ativamente do processo político, tornando-se corresponsável pelo destino das verbas públicas. Perceberá os limites das possibilidades do poder público e, mesmo, a relatividade de suas demandas, quando comparadas a outras mais prementes e necessárias, refletindo sobre a sua própria posição e a posição de seu interesse no processo discursivo, de acordo com sua interação com os demais. O que antes era reclamação passa a ter conotação e força política, e o cidadão sente-se inserido na estrutura administrativa, coautor das políticas públicas e dos investimentos destinados ao espaço em que se encontra inserido. Cobrará de seus representantes não só a correta destinação dos recursos, como também a correta obtenção das receitas, porque boa administração também é combater a sonegação fiscal e os privilégios de poucos em detrimento de muitos.

Outra função importante do Comumde diz respeito ao planejamento estratégico do município, que é diferente de planejamento urbano, ou seja, aqui cabe esclarecer que existe uma grande diferença entre o Plano Diretor, responsável pelo planejamento da política urbana e o Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Municipal.



Ambos são leis de responsabilidade do Município (Poder Executivo e Legislativo), sociedade civil e iniciativa privada. Porém, o processo de formulação do Plano Diretor de Passo Fundo é de responsabilidade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado (CMDI) e o processo de elaboração do Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Municipal, de responsabilidade do Comude. Para ajudar neste entendimento abordam-se alguns pontos das atribuições e limites do Plano Diretor, de forma a dar subsídios para um debate.

O plano diretor deve tratar de todos os problemas que sejam de competência do Município, seja da zona rural, seja da urbana. Plano diretor nunca foi espaço adequado para se inserirem reivindicações de obras da alçada de outros níveis de governo; nem o lugar adequado para se incluírem estudos técnicos que subsidiem tais reivindicações. É importante que o município esteja tecnicamente capacitado para desenvolver (ele próprio ou sob encomenda do setor privado) estudos técnicos que fundamentem suas reivindicações e pressões políticas sobre outros níveis de governo, o que não quer dizer, entretanto, que tais estudos devam constar do plano diretor.

Uma pergunta que se faz é: aspectos sociais e econômicos devem constar em um plano diretor? O princípio fundamental mantém-se o mesmo. O que

interessa saber é se a solução de uma determinada questão ou problema é ou não da alçada do Município, não se é social ou econômica. Um Município pode querer (e ter condições para isso) desenvolver um programa de criação de empregos ou de renda mínima. Note-se, entretanto, que o plano diretor dificilmente será o lugar mais adequado para encaixar tal programa. Melhor seria desenvolver um programa específico.

O plano diretor moderno elegeu como objeto fundamental o espaço urbano, sua produção, reprodução e consumo, ou seja, é um plano diretor eminentemente físico-territorial. Seus instrumentos fundamentais de aplicação, limitados aos da competência municipal, podem ser de natureza urbanística, tributária, ou jurídica, mas os objetivos são de natureza físico-territorial. A terra urbana, a terra equipada e o desenvolvimento sustentável, eis o grande objeto do plano diretor.

É verdade que não se pode compreender a cidade, desvinculada de sua região (do país e do mundo) e, também, que as ações governamentais sobre determinada cidade devem ser coordenadas. Contudo, daí não decorre que um plano diretor deva ter propostas de desenvolvimento regional como as de infraestrutura, emprego, saúde, desenvolvimento econômico, etc. Todas as questões que não devem constar num plano diretor são os pontos cruciais

de um plano estratégico de desenvolvimento municipal, que, com certeza, influencia e é influenciado pelo plano diretor.

Para finalizar, a Figura 4, auto-explicativa, revela as perguntas a que devemos responder para a elaboração de um plano de desenvolvimento municipal.



Figura 4 – Triângulo interativo do planejamento estratégico participativo

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

Para Dowbor,<sup>16</sup> os problemas que assolam as cidades são de natureza política, não econômica. O produto do trabalho humano no Brasil, se mais bem distribuído, seria suficiente para diminuir as desigualdades. Segundo

ele, o poder público, mesmo sabendo da grande desigualdade e dos problemas sociais existentes no Brasil, insiste na implementação de grandes projetos, os quais exigem dispêndios econômicos elevados – como o projeto de energia nuclear e a construção da rodovia transamazônica – mas fogem da necessidade social. Todos sabem que tais políticas só deram prejuízos. Para o autor, isso é efeito de mecanismos de decisão tomadas distantes dos cidadãos.

A Gestão Democrática Municipal consiste numa via de duas mãos. De um lado, é fundamental que o poder público mostre-se vinculado às proposições definidas pelos conselhos municipais, afinal lei federal preconiza seu caráter deliberativo. Nas palavras de Gohn,

o fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o Executivo a acatar as decisões dos Conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes). Outro ponto relevante em relação à representatividade é o de que um representante que atua em um conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu.<sup>17</sup>

De outro lado, é imprescindível a atuação da população no sentido de exigir a efetividade das normas legais, por meio não somente do Judiciário, como também dos mecanismos de controle internos e externos da administração

pública, nos quais se insere o controle social das decisões administrativas.

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

Enfim, o processo de gestão democrática na cidade somente será possível pela articulação entre poder público e cidadãos, por meio de mecanismos que devem ser implantados gradativamente e de forma organizada. É preciso possibilitar que a tomada de decisões seja feita por todos, com iguais oportunidades, o que ocasionará a racionalização de recursos e a redescoberta da cidadania em cada um, levando a um maior comprometimento com o social. Só assim se terá uma gestão democrática participativa de todos e para todos,

construindo uma cidade mais humana e mais digna de se viver.

## Abstract

The article presents an analysis of the federal entities' role within the Federal Constitution of 1988, aiming to clarify the roles and powers of the municipalities, the citizen's closest federal entity, and the new model of participatory and decentralized management arisen from the 1988's Constitution. In order to prove the insertion of such principle in the Brazilian legal system, this work analyses the Federal Constitution, the Rio Grande do Sul state's Constitution, the Fiscal Responsibility Law and the Statute of the City. Finally, the article deals with an important instrument of popular participation in the formulation of municipal public policies: the Municipal Councils. In this sense, this Article's issue is focused in the role of the Municipal Councils on electing municipal public policymaking, analyzing the reasons that justify the difficulties on recognizing the deliberative nature of their decisions, since the democratic management of the city is guaranteed by law, formally, but must be effectively implemented in the city.

*Key words:* Municipal Councils. Municipality. Participation.

## Notas

- <sup>1</sup> Artigo selecionado para apresentação no 4º Encontro de Economia Gaúcha, ocorrido na PUCRS nos dias 29 e 30 de maio de 2008.
- <sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 106.
- <sup>3</sup> Idem, p. 104-105.
- <sup>4</sup> Art. 1º - “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em *Estado Democrático de Direito* e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.  
Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (grifo nosso).
- <sup>5</sup> Art. 14. “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular...”
- <sup>6</sup> Art. 205. “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”
- <sup>7</sup> Para um estudo mais detalhado sobre democracia semidireta, ver BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 281-294.
- <sup>8</sup> Art. 19. “A administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à preservação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: [...] III - a administração pública será organizada de modo a aproximar os serviços disponíveis de seus beneficiários ou destinatários; [...]”
- <sup>9</sup> ALLEBRANDT, Sérgio Luis. *Coredes e Comudes: uma nova experiência de planejamento do desenvolvimento local/regional no Rio Grande do Sul/Brasil*. Disponível em: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/allebran.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2008.
- <sup>10</sup> GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 107-108.
- <sup>11</sup> ALLEBRANDT, Sérgio Luis. *Coredes e Comudes: uma nova experiência de planejamento do desenvolvimento local/regional no Rio Grande do Sul/Brasil*. Disponível em: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/allebran.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2008 (grifos do autor).
- <sup>12</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 299.
- <sup>13</sup> ALVES, Benedito; GOMES Sebastião Edílson R.; AFFONSO, Antônio Geraldo. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada e anotada*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 119.
- <sup>14</sup> Para um aprofundamento do estudo do Estatuto da Cidade e a gestão democrática municipal ver os seguintes artigos: SANTIN, J. R.; MATTIA, R. Q. Direito urbanístico e Estatuto das Cidades. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 63, p. 330-342, 2007; SANTIN, J. R.; TONI-ÊTO, Tiago. O princípio da transparência e a participação popular na administração pública. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 8, p. 21-30, 2007; SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. *Estudos Jurídicos* (Unisinos), v. 40, p. 72-78, 2007; SANTIN, J. R.; MATTIA, R. Q. Gestão democrática municipal: novo paradigma para a administração pública. *Revista do Direito* (Santa Cruz do Sul), v. 27, p. 35-52, 2007; SANTIN, J. R. O princípio da participação no regime jurídico-administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. São Paulo, v. 2, p. 42-72, 2006; SANTIN, J. R.; FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o Estatuto da Cidade. *Justiça do Direito* (UPF). Passo Fundo - RS, v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006; SANTIN, J. R. O município no constitucionalismo brasileiro e o tratamento histórico do poder local. *Lex Editora S.A.*, São Paulo, v. 1, p. 1-20, 2006; SANTIN, J. R.; LEIDENS, L. V. Plano diretor: instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana e participação popular. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 20, p. 25-41, 2006; SANTIN, J. R.; GOMES, Daniela. A função social da propriedade urbana e o Estatuto da Cidade. *His-*



- tória, *Debates e Tendências*, Passo Fundo, v. 6, p. 177-192, 2006; SANTIN, J. R.; RIBEIRO, Homero Cruz. Direito de superfície: instrumento para efetivar a função social da propriedade à luz do Estatuto da Cidade. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul - RS, v. 21, p. 71-80, 2005; SANTIN, J. R. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria do discurso habermasiana. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade Federal do Paraná, Curitiba - PR, v. 42, p. 121-131, 2005; GOMES, Daniela; SANTIN, J. R. Estatuto da Cidade: a função social da propriedade urbana. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 24, p. 127-143, 2005; SANTIN, J. R. O Estatuto da Cidade e a gestão democrática municipal. *Interesse Público*, Porto Alegre, v. 21, p. 220-229, 2003; SANTIN, J. R.; SOLIMAN, Francisco. Cidadania: evolução, caracterização e novos desafios. *Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 17, n. 1, p. 114-130, 2003.
- <sup>15</sup> GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002. p. 18.
- <sup>16</sup> DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- <sup>17</sup> GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 91.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- GOMES, Daniela; SANTIN, J. R. Estatuto da Cidade: a função social da propriedade urbana. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 24, p. 127-143, 2005.
- GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no estatuto da cidade e a teoria do discurso habermasiana. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade Federal do Paraná, Curitiba - PR, v. 42, p. 121-131, 2005.
- \_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e a gestão democrática municipal. *Interesse Público*, Porto Alegre, v. 21, p. 220-229, 2003.
- \_\_\_\_\_. *O município no constitucionalismo brasileiro e o tratamento histórico do poder local*. São Paulo: Lex Editora, 2006. v. 1, p. 1-20.
- \_\_\_\_\_. Princípio da participação no regime jurídico-administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, v. 2, p. 42-72, 2006.
- \_\_\_\_\_. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. *Estudos Jurídicos*, Unisinos, v. 40, p. 72-78, 2007.
- SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e

## Referências

ALLEBRANDT, Sérgio Luis. Coredes e Comudes: uma nova experiência de planejamento do desenvolvimento local/regional no Rio Grande do Sul/Brasil. Disponível em: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/allebran.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2008.

ALVES, Benedito; GOMES Sebastião Edilson R.; AFFONSO, Antônio Geraldo. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada e anotada*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

o Estatuto da Cidade. *Justiça do Direito* Passo Fundo: UPF. v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006.

SANTIN, Janaína Rigo; GOMES, Daniela. A função social da propriedade urbana e o estatuto da cidade. *História. Debates e Tendências*, Passo Fundo, v. 6, p. 177-192, 2006.

SANTIN, Janaína Rigo; LEIDENS, Letícia Virgínia. Plano diretor: instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana e participação popular. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 20, p. 25-41, 2006.

SANTIN, Janaína Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito urbanístico e Estatuto das Cidades. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 63, p. 330-342, 2007

\_\_\_\_\_. Gestão democrática municipal: novo paradigma para a administração pública. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 27, p. 35-52, 2007.

SANTIN, Janaína Rigo; RIBEIRO, Home-ro Cruz. Direito de superfície: instrumento para efetivar a função social da propriedade à luz do Estatuto da Cidade. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul - RS, v. 21, p. 71-80, 2005.

SANTIN, Janaína Rigo; SOLIMAN, Francisco. Cidadania: evolução, caracterização e novos desafios. *Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 17, n. 1, p. 114-130, 2003.

SANTIN, Janaína Rigo; TONIÊTO, Tiago. O princípio da transparência e a participação popular na administração pública. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 8, p. 21-30, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.