

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO PLANEJAMENTO URBANO E NA GESTÃO URBANA: UMA APROXIMAÇÃO¹.

Por Fagner Dantas²

Resumo

O presente texto busca averiguar, dentro do novo paradigma participativo trazido pelo Estatuto da Cidade para o âmbito do planejamento urbano, como essa participação popular se dá nos extremos desse planejamento, ou seja, na gestão pública como um todo, de um lado, e na gestão urbana, de outro. Os dois objetivos fundamentais desse texto é, por um lado, mostrar que já existiram outras iniciativas legais de participação, porém, só a inscrição legal não efetiva tais iniciativas, e, por outro, enfatizar que a participação não se esgota no momento de elaboração do plano, tendo uma importância muito mais decisiva em termos de formar uma nova cultura política quando exercida ao longo da implementação do plano, nas suas instâncias de gestão participativa.

Palavras-Chaves: Estatuto da Cidade; Participação Popular; Administração Pública; Planejamento Urbano; Gestão Urbana.

Sumário: 1. Apresentação; 2. O Paradigma Participativo da Administração Pública; 3. O Paradigma Participativo no Planejamento Urbano; 4. O Paradigma Participativo na Gestão Urbana; 5. Conclusão; 6. Referências.

1. APRESENTAÇÃO.

¹ Artigo elaborado com base na monografia “A Efetividade Jurídica da Lei do Plano Diretor Municipal: notas sobre a institucionalização da gestão urbana popular.” Apresentada para obtenção do título de bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2007).

² Bacharel em Urbanismo (UNEB/2001); Bacharel em Direito (UFBA/2007); Analista de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente de Salvador/2005); Coordenador-Geral dos Planos Diretores de Desenvolvimento Municipal de Dias D’Ávila/Ba e Amargosa/Ba (Dinâmica Urbana Consultoria/2006); Consultor Normativo-Institucional desde 2001; Articulista e membro do Conselho Editorial da Revista Urbano (Chile/2003) e Diretor de Produção Científica da Sociedade Brasileira de Urbanismo (SBU/2004-2006).

O Paradigma Participativo é um dos grandes marcos referenciais da nova ordem jus-urbanística brasileira inaugurada com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/01). Não que o Estatuto da Cidade seja primogênito na abordagem jurídica da participação popular no que tange à gestão pública ou mesmo ao planejamento urbano. Experiências que trazem ínsita tal variável preenchem o receituário da gerência de cidades brasileiras desde a experiência inaugural do município de Lajes/SC (1978) e Boa Esperança/ES (1982). Não haveremos, no entanto, de fustigar a significância do coroamento emprestado ao paradigma participativo pela sua inclusão, com vulto, no corpo textual do marco jurídico do planejamento urbano nacional. Haveremos, sim, nas poucas páginas que se seguem, de reafirmar a sua hegemonia, a sua incondicional ascendência sobre a forma clássica de planejar as cidades e administrar as demandas da sua população.

A abordagem pinçada para a tarefa procura, à indução, distender o alcance do paradigma participativo, relendo a sua inserção no espectro mais amplo da Administração Pública como um todo, fruto, dentre outros realinhamentos normativos, das modificações na Carta Maior de 1988. Sequencialmente, apura-se a lente avaliativa para esmiuçar a permeabilidade do planejamento urbano em si no que toca à voz do cidadão. *Last, but not least*, no terceiro tópico observar-se-á como se introduz a participação de forma continuada na execução do Plano Diretor, ou seja, a noção de participação ligada à gestão urbana. Esta, dentro do nosso prisma, é indelevelmente a instância da participação popular mais importante no momento em que retira o ímpeto participativo da esfera do esporádico, do conforto circunscrito da participação demandada em audiências e outros fóruns sazonais, para retexturizá-lo como um novo padrão de cultura e comportamento cidadão sedimentado, aderido ao *modus vivendi* em si. Ao final, concluiremos o presente texto relacionando participação, legitimidade e efetividade jurídica dentro da nova ordem jus-urbanística brasileira pós-Estatuto da Cidade.

2. O PARADIGMA PARTICIPATIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Muitos são os fatores que poderiam ser elencados para ilustrar a evolução de um Estado-Império para um Estado-parceiro. No entanto, todos estes fatores podem ser sintetizados na idéia de mudança de paradigmas que se abateu não sobre o Estado em si, mas sobre toda uma matriz civilizatória. No campo da Administração Pública, essa mudança conceitual foi bem traduzida pelo prof.^o Caio Marini, um dos maiores especialistas nacionais em gestão governamental:

“O modelo mecanicista, típico da era industrial, via as pessoas como mão de obra; logo, a essência da gestão estava, antes, colocada no controle. Agora, na emergência da sociedade do conhecimento, a mudança é radical. As pessoas passam a ser vistas como mentes, como cérebros. E mente e cérebro não se controla. Portanto,

estamos falando de uma transição de modelo baseado no controle para um novo modelo, baseado no comprometimento.”³

A conclusão do prof.^o Marini é perfeita para o que aqui estamos propondo quando nos reportamos ao conceito de legitimidade, de Direito como Discurso e de participação como veículo de compatibilização jus-sociológica garantidora de efetividade jurídica⁴. A palavra-chave aqui é “comprometimento”. Não se trata, portanto, do império da vontade do Estado ou da submissão dos governos a uma suposta “opinião pública”. Trata-se de um “*tertius genus*” surgido da intersecção entre a proposta (governamental ou popular) e a reflexão (popular ou governamental) de sua viabilidade e conveniência.

A demanda por participação popular não é só um anseio de parte da comunidade, mas também uma necessidade do governo no sentido de se adequar as suas novas fragilidades, por um lado, e ao empoderamento do cidadão por outro. E essa necessidade é reconhecida hoje por grande parte da literatura especializada. *Best seller* mundial e livro de cabeceira de 9 entre 10 gestores governamentais, *Reinventando o Governo*, de David Osborne e Ted Gaebler, é uma das bíblias dessa nova gestão pública. Ao comentar um dos princípios elencados por Osborne e Gaebler dessa nova gestão, Geraldo Machado, a época presidente da Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM⁵, expressa bem a dimensão da mudança da qual estamos diante:

“Ser um governo da comunidade, proporcionando maior participação da sociedade nas decisões governamentais. A comunidade é quem mais conhece seus próprios problemas e sabe resolvê-los melhor do que os burocratas. (*Acho que isso significa um corte cultural e político imenso!*).”⁶ (Grifos nossos).

A inserção do termo “comprometimento” no vocabulário político dá idéia de quão cultural é a revolução pela qual passa a nova gestão pública e qual a real importância do entendimento do Direito como Discurso, uma vez que este comprometimento não se consegue por decreto. Não se trata, portanto, aqui de reforço do instrumental processual relativo à participação popular na Administração Pública. Tais instrumentos existem, porém dependem de outros fatores para serem acionados. É a este grupo de fatores que nos reportamos quando se levanta aqui a bandeira da reinserção da dimensão humana dentro da gestão pública. Parece-nos que também aponta para esse campo não-normativo da causa da falta de participação popular

³ MARINI, Caio. *Gestão Pública: o debate contemporâneo*. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2003. p. 27.

⁴ Tema da nossa monografia de conclusão do curso de direito da UFBA: “A Efetividade Jurídica da Lei do Plano Diretor Municipal.”, da qual decorre o presente artigo.

⁵ A FLEM foi criada no ano de 1998 tendo como missão básica a capacitação dos gestores públicos e a modernização da matriz administrativa estatal.

⁶ MACHADO, Gerado. “Reinventando o Estado: uma reflexão sobre as idéias de Osborne”. In: Fundação Luís Eduardo Magalhães. *A Gestão Pública: desafios e perspectivas*. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2001. p. 14.

junto à Administração Pública o prof.^o Paulo Modesto, destacada presença na seara jus-administrativista nacional, em panorâmico e oportuno artigo sobre o tema:

“A ordem jurídica brasileira não é carente de instrumentos normativos para operacionalização da participação popular na administração pública. Mas a participação permanece escassa. Falta uma clara percepção de suas dimensões não normativas e a exploração mais atenta das normas existentes”⁷.

Antes de passarmos a avaliação dos fatores extra-jurídicos que interferem na efetividade dos instrumentos legais de participação popular no planejamento urbano postos à disposição da população, vale a pena, à título apenas perfunctório, fazer uma breve consideração de um instrumento mais geral. Apontada como uma das principais estratégias de participação popular dentro da administração pública, os Conselhos Sociais, que reúnem à mesma mesa Estado e Sociedade, mostram bem como a migração das famosas “boas práticas” deve ser mitigada pelo contexto histórico-social. A prof.^a Celina Souza, autoridade na matéria discutida, aponta as fragilidades não dá idéia dos conselhos em si, mas sim da sua prática, que não se realiza na teoria, mas sim nas reentrâncias de antigos melindres pelo interior proto-republicano brasileiro:

“A experiência desses conselhos precisa de mais tempo, mas os primeiros relatos não são nada animadores. (...). E os primeiros trabalhos feitos referentes a isso avaliam esses conselhos no seguinte sentido: há uma inflação exagerada de conselhos e que há um controle muito grande ou mesmo uma manipulação dos prefeitos sobre eles; em geral a esposa, a filha, a irmã do prefeito fazem parte desses conselhos, ou então existe apenas uma formalidade e as pessoas que fazem parte não participam das decisões, fazem apenas figuração (...). Não é que o conselho em si seja ruim, mas é preciso olhar-se sempre para o fato de que *estruturas e instituições não geram soluções por si só*.”⁸ (Grifos nossos).

O parecer da prof.^a Celina Souza mostra bem como não podemos nos deixar enganar pelo relicário institucional que busca esconder, na profusão de instâncias participativas, meros processo de legitimação litúrgica. No entanto, destacamos a ressalva breve de que “Não é que o conselho em si seja ruim...” Neste sentido, concluímos essas primeiras considerações da questão da participação popular dentro da Administração Pública com a assertiva mais ponderada dos doutos Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Paulo Rabello de Castro:

⁷ MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em: 22 jun. 2007.

⁸ SOUZA, Celina. “A Nova Gestão Pública”. In: Fundação Luís Eduardo Magalhães. Op. Cit. p. 65-6.

“Por certo, ainda, mesmo que adequadamente instituída, a participação não será panacéia; parece, contudo inegável que, sabidamente aplicada, onde e quando se demande aqueles tipos de decisões que digam mais ao bom senso que à técnica e seja desnecessária ou desrecomendada a partidarização de alternativas, pode-se vislumbrar sua crescente importância na homogeneização do *continuum* sociedade-Estado, preparando um futuro de maior legitimidade e até de maior eficiência da ação estatal, pois as *decisões públicas compartilhadas com seus destinatários são cumpridas com mais empenho e com menos resistências.*”⁹ (Grifos nossos).

3. O PARADIGMA PARTICIPATIVO NO PLANEJAMENTO URBANO.

Com relação a participação popular estritamente ligada à questão do planejamento urbano, ou seja, no processo de elaboração do Plano Diretor, o texto legal do Estatuto da Cidade é muito claro ao se referir as instâncias e processos participativos necessários:

“Art. 40, § 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5o (VETADO)¹⁰

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; CASTRO, Paulo Rabello de. “O Futuro do Estado: do pluralismo à desmonopolização do poder.” In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Q Estado do Futuro. São Paulo: Pioneira: Associação Internacional de Direito e Economia, 1998. p. 55-6.

¹⁰ O inciso V vetado trazia ainda o Plebiscito e o Referendo, já previsto. Conforme as razões do veto: “Instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei nº 9.709/98 já autoriza a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios.”. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm. Consulta em 09.06.07.

Destaque-se que a intenção do texto é tornar o processo de elaboração do Plano Diretor o mais democrático possível. Assim, não há um rigor absoluto sobre o formato que devem ter tais audiências e debates, desde que se garantam a participação da população e das associações representativas. No sentido de preencher tais conceitos, o Conselho Nacional das Cidades, no bojo de suas atribuições, emitiu a Resolução n.º 25, que indica alguns procedimentos que devem ser seguidos para configurar o grau necessário de participação referido no Estatuto da Cidade. Ressalta-se que a resolução traz importantes considerações, mas assim como a própria lei federal, padece do mal de querer regulamentar a realidade completamente díspare de quase 2.000 municípios que precisam de Plano Diretor e que incluem desde São Paulo (SP), com 11 milhões de habitantes, até Taquaritinga do Norte (PE), com 21.800 habitantes. De qualquer modo, mostra bem a dificuldade e, mas que isso, a pluralidade de entendimentos que, a partir da obrigatoriedade do Estatuto da Cidade, se dá ao conceito central de participação.

A pluralidade do conceito de participação dentro do Planejamento Urbano é muito bem analisada por Jean-Paul Lacaze no seu *Métodos do Urbanismo*¹¹. O primeiro grau de participação, segundo este autor, consiste na mera informação do que foi decidido à comunidade atingida. Aqui, portanto, não há qualquer deliberação ou consulta, mas apenas comunicação unilateral. Já no segundo grau, inclui-se a consulta à população como parte do processo de planejamento. Neste ponto, ainda não há partilha de poder deliberativo, mas essas consultas prévias não deixam de, nas mãos de um governo bem intencionado, ser importantes fontes de definição ou no mínimo ajuste da proposta governamental, e nas mãos de um governo demagógico, um alerta à população para que esta se mobilize, pois uma intervenção governamental está a caminho. O terceiro grau de participação já fala abertamente numa renúncia parcial do poder deliberativo do governo em favor da população atingida. Assim, o ente público impõe que em determinado terreno seja construído um parque público (macro-planejamento), mas deixa completamente ao encargo da população, dentro do orçamento previsto, os detalhes de projeto e de estruturação do referido equipamento (micro-planejamento)¹².

O autor traz ainda um quarto grau de participação, que considera fronteiro e pouco viável, onde são formadas duas equipes de planejamento, uma avaliando a intervenção só sob o ponto de vista da administração e outra, só sob o ponto de vista da comunidade, de modo a que se vença o déficit comunicacional e argumentativo entre técnicos e comunidade, visto que as duas equipes seriam formadas por técnicos falando uma mesma língua, mas com pontos de vista diferentes¹³. Apesar de considerar-me um ferrenho crítico da “vitimização da pobreza” que trata como verdadeiros anencéfalos os integrantes das classes de baixa renda, tese rebatida pelos incontáveis exemplos de superação pessoal e de capacidade política forjada nas ruas, é

¹¹ LACAZE, Jean-Paul. *Métodos do Urbanismo*. Campinas, SP: Papirus, 1993.

¹² LACAZE, Jean-Paul. Op. Cit. p. 63-4.

¹³ Idem.

inegável reconhecer que um mínimo de nivelamento de informações, de aproximação do léxico existencial entre os representantes do governo e da comunidade, acrescidos do máximo de empoderamento popular responsável, o que implica dizer ciente de direitos e deveres, dos ônus e dos bônus de cada decisão, é extremamente salutar para o processo de participação popular dentro do Planejamento Urbano.

4. O PARADIGMA PARTICIPATIVO NA GESTÃO URBANA.

Finalmente, com relação à participação na gestão urbana, têm-se basicamente duas grandes frentes a serem trabalhadas, inclusive sob o ponto de vista de elaboração de novos marcos normativos, mas, mais ainda, pela redefinição institucional do próprio processo legislativo, o que implica inclusive em modificações em matéria constitucional. Numa primeira frente, temos a atuação fiscalizadora da comunidade em relação à Lei do Plano Diretor Municipal aprovada pela Câmara de Vereadores. Por outro, temos a atuação revisora da comunidade, que, em fóruns periódicos ou mediante mecanismos de auto-convocação, procura modificar a lei aprovada, adequando-a a novos fatores ou reformatando elementos que se mostraram contraproducentes quando da sua efetiva implementação.

Com relação a atuação fiscalizadora, o ponto central é a idéia de controle social sobre a atuação pública. Tal controle foi inquestionavelmente recepcionado pela nossa ordem jurídica, culminando com a inscrição na carta magna dos princípios da administração pública, entre eles, o princípio da publicidade. Como se sabe, conhecimento é poder, sendo necessário conhecer para transformar. A atuação governamental, pela sua dimensão, é pródiga em soterrar sob pilhas de procedimentos os seus atos, porém, hoje não pode efetivamente escondê-los da população interessada, como se fazia há poucos anos atrás, conforme descrição do magnânimo Hely Lopes Meireles: "Lamentavelmente, por vício burocrático, sem apoio em lei e contra a índole dos negócios estatais, os atos e contratos administrativos vêm sendo ocultados dos interessados e do povo em geral (...)."14

O princípio da publicidade visa, entre outros objetivos, permitir o amplo acompanhamento por parte dos administrados do que é feito em seu nome, uma vez que a Administração Pública atua a partir de um mandato que lhe foi atribuído pela comunidade sob sua guarda. Não há de se admitir que a efetivação do princípio constitucional da publicidade dos atos da Administração Pública possa ser obstaculizado por qualquer pretensa forma de participação popular na gestão que não tenha como característica o acesso da população aos documentos que fundamentaram, por exemplo, a elaboração da Lei do Plano Diretor Municipal. Sobre a contradição de um processo participativo sem a posse do conhecimento, o ilustre professor

¹⁴ MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 13ª Ed. São Paulo: Ed. RT, 1987. p. 65.

Manoel Jorge e Silva Neto, assim se reporta, em recente e inspirada obra constitucionalista, que já nasce clássica:

“(…), é irrisão atribuir às pessoas, de modo generalizado, a capacidade de interferir em assuntos administrativos sem tornar possível o conhecimento quanto ao conteúdo do ato; é o mesmo que tornar um autêntico ‘faz-de-conta’ a iniciativa do cidadão em prol do controle da Administração Pública. Por isso que se exige, de modo peremptório e incondicionado, a publicidade dos atos da administração, atributo sem o qual o ato de desveste de legitimidade e constitucionalidade.”¹⁵

A atuação fiscalizadora da comunidade na gestão urbana é considerada peça fundamental dentro da nova ordem jus-urbanística instalada a partir da entrada em vigor do Estatuto da Cidade. Diversas são as menções neste diploma da constituição de unidades de acompanhamento da implementação do Plano Diretor, em geral, ou mesmo da destinação dos recursos advindos da aplicação dos instrumentos de política urbana, em particular (IPTU progressivo no tempo, outorga onerosa do direito de construir). É de se verificar que são dois os objetos principais dessa atividade fiscalizadora. Por um lado, a execução das políticas públicas de acordo com os ditames da lei do Plano Diretor Municipal; por outro, a execução financeira dos recursos que compõem os fundos públicos de investimentos.

No caso desse último, o controle é significativamente mais fácil, uma vez que lida com a objetividade numérica das receitas e despesas atinentes aos respectivos fundos. No entanto, há de se prestar diferenciada atenção ao fato de que tais recursos devem ser revertidos em investimentos para o desenvolvimento urbano. Comente-se, anteriormente a isso, o fato de que os recursos decorrentes da aplicação dos instrumentos de política urbana trazidos pela Lei Federal n.º 10.257/01 não tem, a priori, a função de alimentar os cofres públicos e sim a de conduzir o desenvolvimento urbano em determinada direção, fruto de pactuação coletiva entre Estado e Sociedade. Melhor seria que sequer tais recursos fossem gerados, uma vez que servem como desestímulo à conduta deletéria para o bem comum.

A destinação final dos recursos eventualmente arrecadados pela aplicação dos instrumentos de política urbana ordinariamente é alvo de vigilância pelos conselhos formados a partir da implementação do Plano Diretor ou pela população de modo geral. Em três momentos, o Estatuto da Cidade fala explicitamente em controle social sobre movimentação de recursos decorrentes da aplicação dessa lei. Em seu art. 4º, §4º, indica-se o controle social sobre o dispêndio de recursos públicos para a aplicação dos instrumentos de política urbana. Sequencialmente, o art. 31 estabelece que os recursos gerados pela aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso só podem ser usados para as

¹⁵ SILVA NETO, Manoel Jorge. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 342.

finalidades inscritas no art. 26 (regularização fundiária, expansão urbana, etc). Por fim, o art. 33, §1º restringe a utilização dos recursos da contrapartida cabível nas Operações Urbanas Consorciadas apenas da execução da própria operação. Sobre a utilização adequada e dentro dos limites da lei desses recursos é que recairá a atuação fiscalizadora da comunidade no que tange ao controle social dos recursos investidos pela gestão urbana¹⁶.

Uma atuação destacada no sentido de fiscalizar a efetivo cumprimento dos ditames do Plano Diretor aprovado pode abrir espaço para o segundo tipo de atuação comunitária mencionada: a atuação revisora. Assim, identificando-se que determinado dispositivo da lei aprovada está destoando da realidade municipal e sendo esta a causa do seu descumprimento por parte do Poder Público, pode a comunidade, na realização de conferência prevista para a avaliação periódica do Plano Diretor aprovado, ou mesmo lançando mão de mecanismo de auto-convocação popular que o plano já deve trazer insito, pleitear a modificação desse dispositivo destoante. Outra circunstância que pode propiciar tal atuação é o surgimento de fato novo e relevante para o desenvolvimento urbano, ignorado à época da elaboração do plano. Neste sentido, cabe à população, por iniciativa própria ou por convocação pública, rediscutir o plano e propor o seu reposicionamento dentro do novo panorama.

Essa segunda atuação da comunidade, de natureza revisora do conteúdo do Plano Diretor implica na reformulação das regras reativas ao próprio processo de elaboração legislativa como um todo. Isso ocorre porque não há parâmetros pré-definidos para a revisão do Plano Diretor. Exemplo disso é que a Câmara de Vereadores, como poder soberano em relação ao Poder Executivo que encaminha o projeto de lei do Plano Diretor, pode alterá-lo ou mesmo não o aprovar em condições bem menos justificadas do que aquelas a que se submete o Poder Executivo quanto encampa a elaboração de tal diploma. Se por um lado, o Poder Executivo deve fundamentar nos mínimos detalhes cada dispositivo do Plano Diretor, com todo um cabedal técnico acompanhado de amplas discussões com a comunidade, a edilidade não precisa, legalmente, contrapor outros estudos técnicos para modificar o conteúdo a lei. Essa, como outra lei qualquer, poderá ser modificada pelos vereadores, bastando para isso que estes justifiquem as alterações com expressões vagas como “interesse público”, “bem estar comum” ou “juízo de valor”.

Com o Estatuto da Cidade veio a necessidade de ressaltar o processo de aprovação da Lei do Plano Diretor na Câmara pela convocação, por essa, de audiências públicas com a comunidade. É o que preceitua o art. 40, §4º ao indicar que tanto o executivo quanto o legislativo devem realizar audiências públicas. No entanto, diversamente do que é exigido para

¹⁶ Vale a pena destacar que um dos mais comentados instrumentos de política urbana, o IPTU progressivo no tempo, que na nossa opinião não é instrumento e sim 1ª instância de punição pela inadimplência frente, ai sim, ao instrumento de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, mas que o próprio Estatuto trata como instrumento, não tem seus recursos vinculados, como os da Outorga Onerosa e da Operação Urbana Consorciada. Como comenta Luís Portela: “É o único instrumento da política urbana que não possui vinculação à efetivação da mesma.”. Op. Cit. p. 97.

o Poder Executivo, no âmbito da Câmara de Vereadores, não cabe solicitar dos vereadores amplos estudos técnicos ou justificativas pormenorizadas das suas indicações de alteração. Chega-se, portanto, à seguinte pergunta, que vem a termo aqui porque se aplica também a atuação revisora da comunidade: As alterações no corpo do Plano Diretor técnica e socialmente constituído implicariam necessariamente na repetição de um processo com as mesmas características do que lhe deu origem?

Concluimos essa última reflexão sobre a participação popular na gestão urbana com a indicação de que a atividade da edilidade no processo de aprovação da Lei do Plano Diretor deve ser entendida de forma diferenciada daquela exercida a título de revisão. Enquanto no primeiro caso ainda não se tem de fato um diploma constituído, mas sim em fase de construção, no segundo busca-se o ajuste de uma lei já perfectibilizada. Poder-se-ia, a priori, considerar que o cuidado maior com o processo de alteração de conteúdo legal deveria recair sobre a lei conclusa. No entanto, trazemos entendimento diferente, uma vez que, quando o projeto ainda encontra-se na Câmara de Vereadores, estaria ele apenas numa segunda etapa de um mesmo processo, devendo essa segunda etapa, no que tange ao seu rigor, manter-se no mesmo patamar.

Assim, prefiguramos que caso houvesse intenção da vereança em, identificando determinações com as quais não concorde, modificar o texto enviado pelo executivo, acompanhado de embasamento técnico e registro da pactuação social obtida em torno daquele documento, deveria sim contrapor aos argumentos técnicos encaminhados, outros de mesmo teor, sendo que a pactuação social obtida deve ser reconstruída a partir das novas informações e considerações dentro do âmbito daquelas audiências públicas realizadas por iniciativa da própria câmara. Note-se que esse processo dúplice já é em si mesmo uma distorção do processo ideal, pois nesse as audiências públicas iniciais, sob a promoção do executivo, já deveria contar com a presença maciça dos vereadores, que exporiam o seu ponto de vista no próprio processo de elaboração da lei em conjunto com a sociedade. Assim, o documento final que seguisse para a Câmara já teria o aval dos edis locais. Esses, no entanto, optam por observar de longe o processo quando este se dá no âmbito do executivo, mapeando os pontos que atinge diretamente o seu território político ou esperando o contato por parte dos integrantes da sua base de sustentação, que trazem os pleitos de modificação do plano naquilo que não conseguiram modificar no plano mais explícito das audiências públicas.

5. CONCLUSÃO.

A palavra-chave em questão, tanto num ponto quanto em outro, parece ser “legitimidade”. A legitimidade obtida a partir do entendimento de um Direito que não mais é o texto de um

Estado-Império, mas sim o percurso discursivo de um Estado-parceiro que precisa cada vez mais vivificar as suas regras sob as ameaças de uma sociedade que, por um lado, gesta um Estado paralelo do mal, formado por quem coopta com a criminalidade os habitantes de vazios institucionais urbanos; mas que, por outro, também vê florescer um Estado paralelo do bem, formado por quem, cansado de tentar vencer um mar de burocracia, resolver talhar a cidadania com as próprias mãos.

Nos dois casos, no entanto, não há uma conclusão distinta: o Estado precisa redirecionar seus procedimentos de modo a aproximá-lo da comunidade jurisdicionada para obter, a partir dela, as razões da sua permanência enquanto instituição matricial do Estado Democrático de Direito. Assim como a Lei do Plano Diretor precisa ser justificada em seu conteúdo, também o emissor formal dessa lei precisa se reinventar para obter de seus administrados a resposta necessária para não ser condenado a um limbo de legiferância obtusa, que não consegue transpor a orla textual contida na eficácia jurídica para alcançar a orla fática, matéria da efetividade jurídica. Essa, no campo objeto da Lei do Plano Diretor, apresenta, como se verá a seguir, ainda mais requisitos para a sua plena efetivação, uma vez que lida com o território preferencial do gênio humano nos últimos tempos, a cidade, palco de intenso conflito de interesses mediado pelo Direito.

6. REFERÊNCIAS

- MARINI, Caio. Gestão Pública: o debate contemporâneo. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2003.
- MACHADO, Gerado. "Reinventando o Estado: uma reflexão sobre as idéias de Osborne". In: Fundação Luís Eduardo Magalhães. A Gestão Pública: desafios e perspectivas. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2001.
- MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em: 22 jun. 2007.
- SOUZA, Celina. "A Nova Gestão Pública". In: Fundação Luís Eduardo Magalhães. A Gestão Pública: desafios e perspectivas. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2001.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; CASTRO, Paulo Rabello de. "O Futuro do Estado: do pluralismo à desmonopolização do poder." In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). O Estado do Futuro. São Paulo: Pioneira: Associação Internacional de Direito e Economia, 1998.
- LACAZE, Jean-Paul. Métodos do Urbanismo. Campinas, SP: Papirus, 1993.
- MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 13ª Ed. São Paulo: Ed. RT, 1987.
- SILVA NETO, Manoel Jorge. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.