

GOVERNANÇA PARTICIPATIVA DE ÁREAS PÚBLICAS: em que avançamos da Constituição de 1988 ao Estatuto da Cidade¹

Marinella Machado Araújo²
Gabriela Mansur Soares³
Thaís Louzada de Sousa⁴

RESUMO: Ao comemorar 20 anos de vigência, o texto constitucional de 1988 atinge a maturidade necessária para a crítica de sua efetividade. Se avançamos no que se refere à tutela jurídico-legal de direitos fundamentais sociais, a sua concretização ainda permanece um desafio como sustentam Konrad Hesse e Fridrich Müller. Nesse contexto, o princípio do discurso de Habermas apresenta-se como fundamento para a defesa da “governança participativa”, sustentada pelo Estatuto da Cidade, como um modelo de gestão administrativa fundado na institucionalização do diálogo, na articulação política entre poder público e sociedade civil e *accountability*.

Nesse contexto, o texto sustenta ser a universalização da participação da sociedade, por meio de associações civis, representa uma forma eficiente de inclusão de grupos historicamente marginalizados e de formação de sujeitos de direito co-responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas. E, ao fazê-lo, apresenta o plano de coleta de lixo seletiva realizada pela Prefeitura do Município de Belo Horizonte como um modelo efetivo e eficiente de Administração Pública dialógica. E, ao fazê-lo, demonstra como a concretização de dois direitos fundamentais, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à cidade sustentável, pode ser realizada pela gestão democrática de espaços urbanos.

PALAVRAS – CHAVES: Administração Pública Dialógica, associativismo, políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é comprovar que a universalização da participação da sociedade, por meio de associações civis, representa uma forma eficiente de gestão local, tornando os cidadãos co-responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas.

¹ Esse artigo resulta das discussões desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho *Administração Pública Dialógica* do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas/OPUR do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, coordenado pela professora doutora Marinella Machado Araújo. As idéias aqui apresentadas representam ainda reflexões preliminares desenvolvidas pelos co-autores a partir seus respectivos projetos de pesquisa desenvolvidos no Programa de Pós-graduação da PUC Minas.

² Professora doutora do programa de pós-graduação e graduação em Direito da PUC Minas. Coordenadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas.

³ Mestranda em Direito Público pelo programa de pós-graduação em Direito pela PUC Minas. Advogada. Pesquisadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas

⁴ Graduanda em Direito pela PUC Minas. Pesquisadora bolsista pelo PROBIC – Programa de bolsa de iniciação científica com o trabalho desenvolvido juntamente com o Graduando em Direito pela PUC Minas Luiz Márcio Siqueira Júnior, ambos vinculados ao NUJUP- Núcleo Jurídico de Políticas Públicas.

O estudo dessa participação é feito à luz da teoria do discurso de Habermas e da teoria concretista de Müller, sendo a primeira utilizada para constatar o canal de comunicação entre a iniciativa privada e o Poder Público e, a segunda, utilizada para legitimar as normas administrativas.

Evidenciamos tal abertura para a 'governança participativa' na Administração Pública desde a Constituição quando essa elenca o poder estatal como emanção do povo, no parágrafo único do artigo 1º, até o instrumento mais recente da administração das cidades, o Estatuto da Cidade quando esse propõe que o desenvolvimento sustentável de uma cidade será promovido com a participação do povo, através das associações civis, que participando das decisões administrativas serão co-responsáveis pela gestão democrática das cidades.

Arrimado em uma abordagem ilustrativa o texto, parte de uma análise indutiva, que nasce da parceria entre a Prefeitura de Belo Horizonte - Minas Gerais e a Associação Civil dos catadores de lixo que criaram uma instituição destinada à coleta seletiva do lixo, denominada Asmare. Tal projeto intenta conscientizar e a valorizar as ações populares que fortificam as leis e o sistema da Administração Pública.

Pretendemos demonstrar como a concretização de dois direitos fundamentais - ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à cidade sustentável - pode ser realizada pela gestão democrática de espaços urbanos.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

Iniciemos a proposição analisando o que é República. República é uma forma de governo que nasce como uma contraposição à Monarquia e possui um sentido muito próximo ao da Democracia, uma vez que prevê a participação social no governo. Ela surge no final do século XVIII com as seguintes características: Eletividade - o governante é eleito pelo povo; Temporalidade - o governante recebe um mandato por período certo e Responsabilidade - o governante é politicamente responsável e deve prestar contas ao povo.

Nesse sentido se apresenta a República adotada pelo texto constitucional, uma República Democrática, na qual o poder soberano do povo é exercido não só diretamente através do voto direto, secreto e universal, bem como através de canais decisórios junto a administração pública que propiciam o diálogo entre o Estado e o povo, esse que é um meio, a nosso ver, eficaz de concretização da prescrição normativa, posta pela Constituição, no que diz respeito às normas que instituem direitos fundamentais.

É a partir do exercício de cidadania que o indivíduo contribuirá para a formação do Estado Democrático de Direito. O ideal de liberdade política que extingue o absolutismo e surge com o republicanismo intenta a soberania popular, a limitação de faculdades dos governantes e da garantia de direitos individuais. *A consolidação da soberania popular depende da transição do sistema de governo democrático representativo para o participativo, de tal maneira que seja resguardado a liberdade e a legitimidade do povo.*

Com o intuito de construir o conceito de cidadania moderna Cristina Seixas Vilani (2002) faz uma explanação cronológica dos sistemas políticos. A explicação se inicia com um conceito de cidadania nascido na Antiguidade que se resume àquele que pertence a uma comunidade cívica, perpassa por uma disposição Moderna que ressalta o processo de criação e ampliação de direitos até adquirir

uma dimensão universal. A estudiosa decorre por uma visão republicana - socialista que define o cidadão como um homem que pensa em liberdade como autodeterminação do povo; que possui um ideal de bem-estar coletivo. Finalmente estabelece o conceito de cidadão liberal como aquele que luta intensamente pela tutela dos direitos individuais.

Vilani tece que o cidadão moderno advém desse desenvolvimento histórico dos direitos civis aos políticos; dos direitos de primeira a terceira geração também chamado de metaindividuais. É quanto à classificação desses últimos direitos que a autora ressalta a evolução desse conceito, uma vez que o indivíduo passa a se preocupar com a humanidade e apesar de se agrupar em categorias específicas (idosos, estudantes, religiosos etc.) ele percebe a necessidade do engajamento global. A proteção de direitos difusos é fundamental na legitimação do Estado Democrático de Direito; o fortalecimento do sistema jurídico é derivado da execução do pluralismo, da valorização das diferenças, da igualdade de oportunidades e da prática cívica.

A participação social é o que oferece o dinamismo à norma. A própria Constituição ao estabelecer no parágrafo único do art. 1º que *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”* (grifo nosso) dá margem a uma interpretação no que tange ao efetivo exercício da soberania popular, precisamente, por meio da participação democrática.

O povo é o único detentor legítimo do Poder, e isso se justifica no sentido de que a Constituição é oriunda do Poder Constituinte Originário, promulgada por uma Assembléia Nacional Constituinte, fundamento esse que justifica o sistema democrático participativo para, além de outras coisas, se adequar ao paradigma de Estado Democrático de Direito. Percebemos a priorização desse sistema democrático participativo, na recente reforma administrativa realizada no País, reforma esta que priorizou, dentre outros fatores, uma participação acentuada do particular na discussão, gestão e execução do serviço público para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e consequentemente da legitimação da Administração Pública Dialógica.

A Administração Pública Dialógica é uma forma de gestão muito pouca difundida entre a população apesar de sua previsão ter nascido juntamente com a Constituição de 1988 ao prever a existência das Ações Cíveis Públicas e as Ações Populares. O conceito desse tipo de Administração Popular é tão pouco divulgado e aplicado que visualiza-se escassez de jurisprudência nesse sentido. Não há entre as decisões jurídicas na explícito quanto à importância da participação popular nas decisões administrativas.

3. A LIMPEZA URBANA

3.1. Uma função da Administração Pública

A Administração Pública como determina o tópico anterior surge da concessão do poder do povo aos representantes que deverão dar prioridade aos direitos difusos em todas as suas decisões políticas. Esta concessão é feita principalmente pela Carta Magna que norteia claramente a vontade da Administração. Uma dessas funções é objeto de estudo da presente pesquisa e está disposta a seguir:

A Constituição da República no Título VII - DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA dispõe no seguinte art. 182 do Capítulo II – Da política urbana:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo **Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei**, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem – estar de seus habitantes. (grifo nosso)

Há também a seguinte previsão no art. 225 do Capítulo VI - DO MEIO AMBIENTE:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.(grifo nosso)

O texto constitucional incumbe a Administração Pública como a detentora do bem estar social, conseqüentemente a que possui competência no âmbito municipal de legislar sobre saneamento básico e meio ambiente. Nesse mesmo sentido dispõe o Estatuto da Cidade:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

A Lei Orgânica de Belo Horizonte prevê no art. 150 e 151 Capítulo III - Do Saneamento Básico:

Art.150 - **Compete ao Poder Público** formular e executar a política e os planos plurianuais de saneamento básico, assegurando:

II - **a coleta e a disposição dos esgotos sanitários e dos resíduos sólidos** e a drenagem das águas pluviais, de forma a preservar o equilíbrio ecológico e prevenir as ações danosas à saúde;(grifo nosso)

Art.151 - O Município manterá sistema de limpeza urbana, coleta, tratamento e destinação final do lixo, observado o seguinte. (grifo nosso)

Após a leitura da legislação percebe-se que a vontade da Administração Pública é submissa à lei e que a previsão normativa não é suficiente para que o governo atenda as necessidades sociais. Logo que vivemos em uma realidade totalmente carente de iniciativas estatais principalmente quanto à limpeza urbana e todo o complexo que a envolve; como os funcionários que trabalham na coleta de lixo e a destinação desses resíduos.

Konrad Hesse (1991) dispõe de forma mais clara o que era previsto por Kant. Ao examinar e ponderar a tese de Ferdinand Lassalle sobre o dever da Constituição representar questões políticas, ele destaca que a simples formalidade da lei não garante a proteção dos direitos do homem, pois as relações de poder têm que ser aplicadas na realidade. Contudo, o afastamento total da previsão escrita gera insegurança e incerteza, não menosprezando, portanto, o valor do texto na evolução do Direito.

Hesse concebe que o texto somente se transforma em realidade com a atuação do intérprete, o texto não é imutável, mas não poderá ser estático.

Aqui se enquadra a concepção de norma jurídica de Muller, o autor analisa a própria concepção da norma metódica estruturante a partir dos métodos de interpretação. De acordo com Muller, ao contrário do que dispõe as teorias positivistas (as normas e os institutos como um ato de vontade do Estado e que precisam ser obedecidas independentemente dos dados históricos e da própria sociedade), a norma concretiza-se a partir da aplicação da prescrição normativa ao fato real, o teor legal representará o limite dessas soluções, deve-se procurar no caso real o elemento normativo que não pode ser eliminado sem que a situação sofra substancial transformação.

A norma para Muller é, portanto, a junção do âmbito da norma (prescrição legal) e sua aplicação. Sem a aplicação das normas analisadas acima não há que se falar em norma jurídica e, portanto, em concretização de normas que dizem respeito à política urbana.

Esta colocação confirma-se a partir do exposto acima; a Constituição da República, o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica determinam que são funções do Estado preservar o meio ambiente e buscar uma finalidade certa ao lixo produzido nas cidades; todavia, o que observamos, em Belo Horizonte especificamente, é uma enorme quantidade de resíduos descartados no espaço público.

Percebemos, ainda, não haver por parte do Estado uma conscientização eficiente da população como determina a lei. Grande parte do lixo recolhido é remetida a um aterro sem que haja a reciclagem, como expõe a legislação. A destinação do lixo é uma realidade muito problemática não só para Belo Horizonte como para todo o país, para se ter uma idéia da gravidade do problema, segundo o Manual do Instrutor (2006) do total de lixo coletado 55% é jogado em áreas alagadas e lixões a céu aberto; 35% são enterrados em aterros adequados e apenas 10% vai para usinas de reciclagem e compostagem.

Nesse sentido é essencial a contribuição das associações civis nas soluções desses problemas, pois além de representarem um poder fiscalizador local estes grupos passam a ser a própria gestão administrativa do lugar.

Um dos instrumentos da gestão administrativa é o cooperativismo surge⁵ com a precípua função de amenizar a realidade presenciada por indivíduos que não possuem amparo estatal, e, portanto, são incapazes de viver dignamente. O movimento aconteceu no Brasil data de 1847 quando foi fundada a primeira cooperativa no Paraná denominada Colônia Tereza Cristina.

Em Belo Horizonte. Fatigados os moradores de rua e catadores de lixo, fatigados do cenário de exclusão em que viviam, e possuindo apenas, como meio de sobrevivência a coleta de lixo resolveram se associar para serem reconhecidos como uma categoria. Esta seria a única de solucionar seus problemas. A ASMARE - Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte é uma associação organizada por estes cidadãos marginalizados que até o presente momento tem bom êxito.

Hoje os integrantes da ASMARE adquiriram novamente respeito social e são vistos como cidadãos, principalmente por estarem contribuindo para a formação do Direito. A iniciativa da ASMARE inseriu esses indivíduos em um sistema claro de Administração Dialógica, pois esse grupo pode participar de uma decisão resolutiva para um problema que os afetava diretamente.

Nesse ponto é que verificamos a aplicação do disposto pela Teoria Discursiva de Habermas (2004) e que propõe a abertura de canais deliberativos aos vários atores sociais frente ao Estado. O autor fundamenta o valor da participação popular e do diálogo sociedade - Estado para a legitimação normativa. Habermas entende que deve existir em um Estado Democrático de Direito o agir comunicativo, ou seja, o entendimento entre falantes e ouvintes decorrente de um consenso sobre algo em comum no universo que os envolve.

Ainda Ressalta Habermas que o corpo político se constitui de pessoas que se identificam mutuamente como portadoras de direito recíprocos, o reconhecimento de todos esses direitos pelos cidadãos fundam-se em leis, estas para serem legítimas têm de garantir o acesso de todos aos mesmos níveis de liberdade, inclusive os de participação e resolução dos problemas sociais por eles enfrentados. O referido autor prossegue afirmando que a soberania do povo, somente tem espaço no processo democrático. Dessa forma, atinge a consolidação jurídica de seus pressupostos comunicacionais, se esta soberania popular tiver por fim precípua a validação do poder criado através da comunicação.

A democracia participativa, analisada sob o viés da teoria do discurso, assenta-se na garantia de acesso a qualquer indivíduo em pleno gozo de seus direitos políticos. Direito esse de exercer, em todos os graus, a liberdade de participação nas discussões e resoluções de problemas atinentes à sociedade no qual esses indivíduos estão inseridos. Com efeito, a democracia participativa demanda para a sua efetiva concretude, a ação da soberania popular pelo instrumento dialógico.

A manifestação de diversificadas idéias num ambiente público propício à discussão das questões sociais favorece, inicialmente, a canalização das opiniões para um ponto comum. O consenso entre os debatedores resulta, dessa forma, em soluções racionais plausíveis para os problemas sociais enfrentados.

A Democracia Participativa representa a concretização da soberania popular ao conferir ao cidadão o direito de participação nos canais de deliberação onde

⁵ Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável. **Cartilha**. Belo Horizonte: Minas Gerais, 2004.

expondo suas idéias e ouvindo a de outros é capaz de construir um consenso na tomada de decisões.

A parceria da Prefeitura de Belo Horizonte e da ASMARE é um modelo eficaz de Administração Pública Dialógica, pois redes solidárias, como esta, são construídas em um contexto de muitos embates, principalmente com o poder público, mas o resultado desse processo de organização é sem dúvida altamente benéfica a vários ramos da sociedade.

Percebe-se que a criação da ASMARE, a partir de um canal de comunicação sociedade - Estado, proporcionou empregos de qualidade a milhares de brasileiros ociosos e muitas vezes marginalizados. Ademais a reciclagem do lixo feita por esse grupo atribui renda a um produto que não possuía o menor valor de mercado direto de gestão por parte do indivíduo e proporciona a este autonomia na solução de problemas por ele vivenciado como a questão do desenvolvimento da sociedade sustentável, além disso, a ASMARE representa um meio que antes não era aproveitável hoje produz capital que é investido na própria sociedade.

Felizmente os cidadãos parecem se conscientizar da importância da criação dessas associações e cooperativas na concretização do Estado Democrático de Direito, pois a iniciativa dessa junção torna esses cidadãos mais poderosos frente ao Estado. O agrupamento em busca de uma meta comum implica em debate e contestação meios fundamentais para a verificação da validade e concretização de uma norma.

4. CONCLUSÃO

A partir da identificação do funcionamento local de um canal de comunicação entre Estado – sociedade, especificamente a ASMARE, o presente artigo buscou demonstrar a possibilidade da criação de uma relação dialógica entre o Poder Público e a iniciativa privada realmente eficaz, e como a efetivação da soberania popular posta constitucionalmente avançou pelos instrumentos concebidos pelo Estatuto da Cidade.

O estudo embasado na análise da concretização de dois direitos fundamentais, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à cidade sustentável, evidenciou a realização da gestão democrática de espaços urbanos.

Foi possível identificar um grau satisfatório de concretização do princípio da eficiência da Administração Pública. A partir da análise das políticas públicas de limpeza urbana implementadas pela prefeitura de Belo Horizonte e pela ASMARE. Concluímos que as teorias concretista de Muller, e discursiva de Habermas contribuem para a fundamentação teórica desse movimento de efetivação da democracia participativa.

Da mesma forma, constatou-se a importância da proposição de ações ou projetos que visem à difusão do desempenho da Administração Pública. A necessidade da descentralização gestora, e de repasse aos grupos sociais organizados da gestão dos programas sociais. Ao passo que à Administração Pública caberia apenas a fiscalização dessas atividades. Essa situação acarreta, certamente, a concretização das funções e das normas que regem o Poder Público.

Em que pese a abertura para o canal de comunicação público-privado, é necessário que a iniciativa deva partir tanto do Estado quanto da sociedade, havendo uma reciprocidade de interesses entre as partes envolvidas na deliberação das questões sociais. O Estado precisa estimular os cidadãos a se agruparem ou associarem para facilitar a organização da entidade civil, ao passo que os cidadãos

cientes do exercício pleno da cidadania, precisam participar das deliberações públicas.

Portanto, uma das soluções apontadas para a edificação de um novo paradigma de Administração Pública eficiente e eficaz, é sem dúvida instituir mecanismos capazes de fortalecer a democracia participativa em que o povo seja o verdadeiro detentor do poder, o que nada mais representa do que a 'governança participativa'.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável. **Cartilha**. Belo Horizonte: Minas Gerais, 2004.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica de Belo Horizonte**. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/images/stories/divcon/Lei%20Organica%20atualizada.doc>>. Acesso em: 15/8/2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do**. Org. Yussef Said Cahali. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. (Legislação Brasileira).

Compromisso Empresarial Para Reciclagem - CEMPRE. **Manual do Instrutor**, Cooperar Reciclando Reciclar Cooperando. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2006, p. 12.

HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: estudos de teoria política. Tradução George Speeder. Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p. 289.

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

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de Trabalho do Direito Constitucional**. 2 ed. revista, apresentação de Paulo Bonavides. Editora Parma LTDA. São Paulo, 2005.

PETIT, Philip. **Democracia e contestabilidade**. In: MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz (Org.). Direito e legitimidade. São Paulo: Landy editora, 2003, p. 371.

VILANI, Maria Cristina Seixas. **Cidadania moderna: fundamentos doutrinários e desdobramentos históricos**. Caderno de Ciências Sociais, Belo Horizonte, 2002, p. 47-64.