

MARCO LEGAL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

Nelson Saule Júnior¹

I. Marco Histórico Legal da Participação Popular

O marco legal e as políticas de participação popular no Brasil têm como relevante período histórico o período referente ao processo da reforma política e institucional ocorrida com a redemocratização no País no final dos anos 80 do século passado que tem como principal componente instrumental a Constituição brasileira de 1988. A primeira experiência significativa de participação popular no campo institucional ocorreu no processo constituinte que elaborou a Constituição brasileira (1986-1988), através do instrumento legal das emendas populares adotado pelo regimento interno da Assembléia Constituinte.

Através das emendas populares as entidades e organizações da sociedade civil e movimentos sociais puderam apresentar suas propostas para serem incorporadas no texto constitucional. O regimento interno exigia para a apresentação das emendas populares a subscrição de três entidades civis e de 30 mil eleitores.

No processo constituinte foram apresentadas aproximadamente 160 emendas subscritas por 12 milhões de eleitores que continham propostas sobre diversos temas que foram contemplados na Constituição Brasileira como o da participação popular, direito dos trabalhadores, reforma urbana, reforma agrária, direito das populações indígenas, direito das crianças, educação, saúde e direito das populações negras. A emenda popular de reforma urbana, por exemplo, resultou pela primeira vez num capítulo de política urbana na Constituição brasileira.

O instrumento de participação popular das emendas populares foi utilizado nos processos de elaboração das Constituições dos Estados da Federação brasileira (1989) e principalmente na elaboração das Leis Orgânicas dos Municípios brasileiros que possibilitou aos Municípios brasileiros a instituição dos instrumentos de gestão democrática e de participação popular nas cidades como os Conselhos Municipais de gestão de políticas públicas, compostos por representantes do Poder Público e das comunidades.

II. Pressupostos Constitucionais da Participação Popular - Gestão Democrática da Cidade

A Constituição Brasileira conta com os seguintes pressupostos constitucionais da participação popular e da gestão democrática da cidade: democracia direta-participativa, cidadania e dignidade da pessoa humana, direitos humanos (direitos políticos), princípio da

¹ Este paper teve a colaboração de Paulo Romeiro, advogado que faz parte da equipe de consultoria jurídica do Instituto Pólis. Agosto de 2002.

igualdade; princípio da descentralização no modelo da Federação brasileira e o princípio do devido processo legal.

O regime da democracia na Constituição Brasileira está inserido no artigo 1º, parágrafo único, pelo qual o poder emana do povo e é exercido de forma direta e indireta por meio de representantes eleitos. Ao tratar dos direitos políticos (artigo 14), a Constituição determina que 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 plebiscito, referendo e iniciativa popular.

A Constituição, portanto, acolhe os postulados da democracia representativa e participativa, onde o controle da Administração Pública, da gestão das políticas públicas, da destinação e utilização dos recursos públicos, de medidas que priorizem investimentos na área social para reverter o quadro da desigualdade social, deve ser efetuado pelas instituições que representam o cidadão, ou de forma direta com base no sistema da democracia participativa ou direta.

Com base no princípio da participação popular a Constituição Brasileira instituiu vários mecanismos para fins de garantir uma participação direta do cidadão no Poder Público como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as consultas e audiências públicas, os conselhos de gestão de políticas e serviços públicos, que têm vital importância para garantir o respeito aos valores da democracia e da justiça, a proteção e concretização dos direitos da pessoa humana e a construção de uma sociedade fraterna pluralista e sem preconceitos.

O princípio da igualdade como comando constitucional, é o fundamento para a instituição de políticas públicas contendo planos e programas para combater o processo de exclusão social. A constituição pelas Administrações Públicas Municipais de programas públicos, como da bolsa escola e de renda mínima para famílias carentes de modo a garantir a permanência de seus filhos na escola e de integrar essas famílias a sociedade.

O devido processo legal deve ser observado em todas as atividades do setor público, especialmente nos processos de tomadas de decisões sobre assuntos de interesse coletivo e difuso, que tem a natureza de um processo administrativo como da definição de tarifas públicas, da elaboração e execução do orçamento, de privatização dos serviços públicos, de aprovação de planos urbanísticos, da concessão de licença para projetos de grande impacto ambiental e de vizinhança. É essencial que seja reconhecida pela Administração Pública no processo administrativo, a capacidade processual coletiva de grupos de cidadãos, de comunidades atingidas pelas decisões administrativas e suas entidades representativas, de organizações e movimentos populares, de associações de classe, de organizações não governamentais para a tutela dos direitos coletivos e difusos dos cidadãos.

O princípio da descentralização foi adotado no modelo da Federação brasileira que incorpora o Município como membro integrante ao lado da União e dos Estados federados. O Município passa a ter um relevante papel no campo das políticas públicas pelo aumento de suas responsabilidades nas áreas sociais como saúde, educação, criança e adolescente, idosos e nas áreas de habitação, saneamento, e meio ambiente, e devido a sua competência para tratar de assuntos locais tem aumentado a sua responsabilidade mesmo que indireta na

área de desenvolvimento econômico local (combate ao desemprego e as desigualdades sociais) e de segurança pública (combate a violência urbana).

As relações entre a Administração Pública e o cidadão, devem ser construídas com base na democracia e na cidadania. Isto significa que o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito, deve conter uma ordem jurídica com mecanismos eficazes de controle da Administração Pública, mediante instrumentos e processos democráticos de cooperação, parceria e participação como formas legítimas do exercício da cidadania que significa assegurar a qualquer pessoa o pleno exercício dos direitos humanos.

III. Ordenamento Legal e Jurídico da Participação Popular

O ordenamento legal e jurídico da participação popular nos âmbitos estadual e local é formado em especial pelos seguintes instrumentos²:

Âmbito Federal:

- Constituição Brasileira de 1988 - Capítulo I (princípios e objetivos fundamentais do Estado brasileiro artigos 1º e 3º) Capítulo dos direitos fundamentais – civis e políticos (artigos 5º e 14), Capítulos dos Municípios (artigos 29 e 30), da Política Urbana, da Política Agrária , Educação, Seguridade Social (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescentes e Meio Ambiente.
- Estatuto da Cidade (lei federal de desenvolvimento urbano) - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, dispõe sobre as diretrizes e os instrumentos de gestão democrática da cidade. A medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001 instituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
- Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, institui os conselhos nacional, estaduais e municipais da criança e do adolescente e os conselhos tutelares.
- Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde - Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, institui o sistema único de saúde com a participação da comunidade composto pelo Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde. Os conselheiros representantes da sociedade devem ser escolhidos pelos delegados da sociedade civil participantes das Conferências Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde.
- Lei Orgânica da Assistência Social - Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 institui o sistema descentralizado e participativo de assistência social de composição paritária entre governo e sociedade civil composto pelo Conselho Nacional; os Conselhos Estaduais e os Conselhos Municipais de Assistência Social.
- Lei sobre Política Nacional do Meio Ambiente – lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, institui o Conselho Nacional do Meio Ambiente –CONAMA.

² Segue em anexo um apêndice contendo uma sistematização sobre o Estatuto da Cidade, da lei do Sistema Único de Saúde, Lei Orgânica da Assistência Social e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Âmbito Estadual – Metropolitano:

Nos Estados da Federação brasileira a Constituição Estadual é o principal instrumento legal que trata dos mecanismos de participação popular na gestão estadual e metropolitana. Com relação a gestão metropolitana algumas constituições estaduais como por exemplo a Constituição do Estado de São Paulo, estabeleceram como organismo de gestão um conselho metropolitano composto por representantes dos governos municipais e das câmaras municipais de vereadores e de entidades e organizações da sociedade civil.

O Estatuto da Cidade ao tratar da gestão democrática da cidade determina que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Devido a sua responsabilidade em determinados assuntos os Estados têm constituído de forma obrigatória os Conselhos na áreas da saúde, criança e adolescente, assistência social, meio ambiente, recursos hídricos, segurança pública e direitos humanos. Os Estados também têm constituído conselhos na área de habitação, desenvolvimento urbano e transporte.

Âmbito Municipal – Local:

Os Municípios têm como principal instrumento legal que define os mecanismos de participação popular a Lei Orgânica do Município que tem as mesmas características de uma Constituição. Por ter esta característica cabe a Lei Orgânica dispor, ao tratar da organização política e administrativa do Município, acerca do sistema de gestão que deve atender aos pressupostos da descentralização e da participação popular. Por exemplo a Lei Orgânica no Município de São Paulo define a Subprefeitura como o órgão de gestão descentralizada dos bairros da cidade, com poder normativo, de fiscalização e com dotação financeira própria. De acordo com a Lei Orgânica para cada região administrativa de uma Subprefeitura deve ser constituído um Conselho de Representantes composto por representantes da comunidade eleitos pela população dos bairros pertencentes a região administrativa.

A Lei Orgânica dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas para a instituição dos conselhos de gestão de políticas setoriais (saúde, educação, habitação e política urbana) como, por exemplo, se estes devem ser deliberativos ou consultivos, se devem ser paritários ou tripartite, se os representantes da sociedade devem ser eleitos ou indicados. Cabe a Lei Orgânica regulamentar quais os assuntos que podem ser objeto de referendo ou plebiscito, as matérias legislativas que obrigatoriamente devem ser submetidas a audiências e consultas públicas, como por exemplo o plano diretor da cidade, e dispor sobre os procedimentos para a utilização da iniciativa popular.

O plano diretor da cidade como o principal instrumento da política urbana também cumpre uma papel essencial para o estabelecimento de uma gestão democrática. Cabe ao plano diretor um sistema de planejamento participativo visando a integração dos órgãos gestores (conselhos municipais) e as políticas setoriais com os órgãos (subprefeituras e

conselhos de bairros) e as políticas regionalizadas necessárias na cidade. Por exemplo as metas e prioridades definidas no plano diretor para serem viabilizadas dependem de um processo integrado com a elaboração do orçamento municipal, de modo que os instrumentos e processos do orçamento participativo devem ser parte do sistema de planejamento participativo.

Os Municípios com base na legislação federal acima mencionada têm legislações próprias estabelecendo os conselhos de gestão de políticas setoriais de saúde, assistência social, e da criança e do adolescente³. Diversos Municípios de porte médio ou grande criaram conselhos de habitação, desenvolvimento ou política urbana, transporte, e do meio ambiente. Alguns municípios também constituíram conselhos municipais na área de direitos humanos e segurança pública.

IV. Instrumentos de Participação Popular

1. Conselhos

Pressupostos Constitucionais dos Conselhos

A Constituição estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da Administração Pública, tais como: o planejamento participativo: mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos Municípios (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); na gestão administrativa da seguridade social com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (Art. 114, VI).

A forma de organização administrativa adotada para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas, é a do Conselho que se configura como órgão administrativo colegiado com representantes da sociedade civil e do Poder Público.

A tendência autoritária da Administração Pública, no sentido de sobrepor os seus atos ao consentimento do cidadão, é substituída por novos modelos de gestão do interesse público, onde o papel do cidadão é valorizado como colaborador, co-gestor, prestador e fiscalizador das atividades da Administração Pública.

Aspectos Políticos e Administrativos dos Conselhos

Para a Administração Pública ser obrigada a executar as decisões do Conselho, a sua criação deve ser através de lei, a qual cabe estabelecer as competências, as matérias objeto de deliberação, evitando conflitos de competência com os órgãos da Administração responsável pelo setor. Por exemplo na área da saúde, para as decisões do Conselho de Saúde serem implementadas pela Secretaria da Saúde, e os demais órgãos administrativos

³ O apêndice sobre a legislações regulamentadoras dos conselhos de saúde, assistência social e da criança e do adolescente contém como exemplo uma síntese das legislações destes conselhos no Município de São Paulo.

responsáveis, é necessário que a lei sobre o sistema de saúde defina claramente quais são as competências da Secretaria e do Conselho.

A questão da legalidade é fundamental para garantir a eficácia e o funcionamento dos Conselhos, pois a Administração Municipal somente ficará obrigada a respeitar as decisões do Conselho, se houver previsão legal estabelecendo esta obrigatoriedade. Em alguns Municípios os Conselhos têm sido criados por decreto do Executivo, e devido à mudança de governo, estes Conselhos deixam de funcionar em decorrência das disputas partidárias e pessoais entre os grupos políticos da antiga e atual gestão municipal, prejudicando como sempre os direitos da comunidade.

Outro aspecto que tem suscitado dúvidas é a vinculação ou autonomia do Conselho perante a Administração Pública. De fato é possível o estabelecimento de conselhos e de qualquer outra forma de esfera pública não estatal, como núcleos e comitês de cidadania, comissões de defesa do cidadão, fóruns e conselhos populares. Estas formas de organização devem até ser estimuladas e apoiadas pelos Governantes e Administradores, porém não se confundem com os canais institucionais de participação popular que são os conselhos.

O Conselho como órgão colegiado administrativo se configura como um órgão integrante da Administração Pública. Esta integração ao órgão administrativo responsável pela política pública (Ministério, Secretaria, Departamento), de maneira alguma significa que o Conselho está sujeito a qualquer subordinação hierárquica no exercício de suas atribuições. A integração do Conselho a um Ministério, Secretaria ou entidades da administração indireta como as Fundações, é necessária para o próprio funcionamento deste órgão, no sentido destes órgãos prestarem o suporte administrativo, operacional e financeiro, e destinarem um corpo administrativo e técnico para o Conselho.

A independência do Conselho perante os órgãos governamentais, é fundamental para a garantia do exercício de suas atribuições. Como órgão de controle da Administração Pública, não pode estar submetido a qualquer tipo de subordinação aos governantes, para exercer suas funções de fiscalização da atuação dos órgãos e autoridades públicas.

Outro aspecto importante é o processo de deliberação do Conselho, que deve conter procedimentos de consulta, de modo que assegure a todos os segmentos da sociedade, o direito de participar da tomada da decisão. Apesar da possibilidade da composição do Conselho ser paritária, normalmente quem estará representando a sociedade serão os grupos organizados, associações de moradores, associações de classe, sindicatos, movimentos e organizações populares. É preciso também, criar canais para os cidadãos não organizados participarem das decisões que estarão afetando as suas vidas.

O último aspecto sobre o Conselho diz respeito à sua composição ser paritária ou não. No aspecto legal, não existe uma determinação expressa da constituição dos Conselhos, terem uma composição paritária entre representantes da sociedade e do Poder Público. O comando constitucional é de assegurar a participação da sociedade nos órgãos da Administração Pública, ficando facultado a União, aos Estados e Municípios definirem por lei a composição dos Conselhos. A opção pela composição paritária do Conselho, dependerá principalmente do grau de organização e mobilização social das comunidades.

O importante é assegurar o equilíbrio entre a Administração e os representantes da sociedade. A composição majoritária no Conselho de representantes da sociedade, pode muitas vezes resultar no enfraquecimento do poder deste órgão, pela participação reduzida dos órgãos públicos responsáveis pelas políticas públicas.

De forma alguma o Conselho composto por maioria de representantes da sociedade, pode substituir as responsabilidades do Poder Público. Considerando a diversidade das realidades regionais e locais, em alguns casos o Conselho, com uma composição majoritária de representantes da Administração Pública, poderá ter mais eficácia do que um Conselho composto por maioria de representantes da sociedade. O fundamental é estabelecer uma composição equilibrada entre os dois setores, sendo portanto a composição de forma paritária, a mais adequada para o Conselho funcionar de forma eficiente.

2. Audiências e Consultas Públicas

A audiência pública deve ser utilizada como garantia processual dos direitos coletivos e difusos, tanto pelo Poder Executivo como pelo Poder Legislativo, sendo portanto um componente essencial tanto do processo administrativo como do processo legislativo, com base no princípio do devido processo legal.

No que diz respeito ao Poder Legislativo na esfera federal, a Constituição ao dispor da competência das Comissões das Casas do Congresso Nacional, no artigo 58 § 2º, dispõe como competência das Comissões realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil. Esta garantia também está prevista nos Legislativos Estaduais e Municipais, com base nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais respectivamente.

O mandamento extraído destas normas é das audiências e consultas públicas poderem ser solicitadas pelos cidadãos, associações representativas da sociedade sobre assuntos referentes a política urbana perante os entes federativos da União, Estados e Municípios e nos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito federal, estadual e municipal.

As audiências e consultas públicas devem ser promovidas pelo Poder Público para garantir a gestão democrática da cidade nos termos do inciso II do artigo 43 do Estatuto da Cidade.

Este preceito deve ser observado em conjunto com a seguinte diretriz da política urbana prevista no inciso XIII do artigo 2º: **audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;**

A audiência pública como instrumento de participação popular na Administração Pública, tem como fundamentos o princípio constitucional da publicidade e os direitos do cidadão à informação e de participação.

3. Conferências

O instrumento da Conferência visa assegurar um processo amplo e democrático de participação da sociedade na elaboração e avaliação de uma política pública. As Conferências têm por objetivo mobilizar o Governo e a sociedade civil para a discussão, a avaliação e a formulação das diretrizes e instrumentos de gestão das políticas públicas, bem como definir uma agenda da cidade contendo um plano de ação com as metas e prioridades sociais para a cidade.

A Conferência deve ser compreendida como o espaço público privilegiado para estabelecer parcerias, dirimir conflitos coletivos e legitimar as ações e medidas referente a política urbana. A Conferência da Cidades é um instrumento de participação popular que pode possibilitar um processo democrático nas cidades voltado a reunir os diversos atores sociais urbanos, bem como integrar as áreas setoriais como os conselheiros dos diversos Conselhos setoriais, e do orçamento participativo.

As Conferências podem ser regulamentadas por lei como foram por exemplo as Conferências nacionais, estaduais e municipais da Saúde e da Assistência Social. As Conferências também podem ser regulamentadas por decreto do Poder Executivo. Na regulamentação da Conferência deve ser previsto no mínimo: as competências e matérias de deliberação; os critérios e procedimento para escolha dos delegados; a forma de organização e funcionamento da Conferência ; e a previsão de um colegiado responsável pela organização da Conferência.

4. Iniciativa Popular

O instrumento constitucional da iniciativa popular de projetos de lei foi destacado como um dos instrumentos fundamentais da gestão democrática da cidade pelo inciso IV do artigo 43, estendendo a iniciativa popular para apresentação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A iniciativa popular na esfera legislativa é o meio pelo qual o povo pode apresentar diretamente ao Legislativo, projetos de lei subscritos por um número mínimo de cidadãos. Este instrumento pode ser aplicado na esfera federal, estadual e municipal. No âmbito federal a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei, subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos de eleitores para cada um deles.

A Constituição não delimitou expressamente as matérias que podem ser objeto de iniciativa popular, em razão do princípio da soberania popular, da cidadania, do pleno exercício dos direitos políticos. A iniciativa popular não tem restrições no campo das matérias legislativas sejam de iniciativa do Executivo, Legislativo e Judiciário, com base no princípio fundamental do Estado Brasileiro da democracia participativa.

O Congresso Nacional acolheu este entendimento ao ter aceitado o projeto de iniciativa popular que versa sobre a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular e um Conselho Nacional de Habitação, cuja matéria dispõe sobre a organização da Administração Federal, matéria de iniciativa do Presidente da República, tendo já sido aprovado por unanimidade na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.⁴

A iniciativa popular pode ser utilizada na esfera municipal para apresentação de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado, nos termos do artigo 29, inciso XIII da Constituição. Coube às Leis Orgânicas a função de regulamentar o processo legislativo da iniciativa popular, como o direito de apresentar emendas a Lei Orgânica, direito de defesa dos signatários do projeto de lei na Câmara Municipal, prazo de tramitação e votação.

Novamente surge a questão sobre as matérias que podem ser objeto de iniciativa popular. Isto é se as matérias que são de iniciativa do Executivo e que são de interesse relevante da cidade ou de bairros, como a desafetação e concessão de bens imóveis municipais poderiam ser objeto de projeto de lei de iniciativa popular? A comunidade de um bairro que tem como objetivo melhorar as condições de infra-estrutura e dos serviços de sua região, mediante a urbanização das favelas que estão situadas nas áreas públicas municipais poderiam apresentar um projeto de lei autorizando o Executivo a urbanizar, e regularizar a situação jurídica dos moradores da favela através da desafetação da área e a outorga da concessão de direito real de uso?

Essa matéria pode ser objeto de projeto de iniciativa popular em razão dos princípios democráticos que são determinantes para o Poder Público. Com base nos princípios da soberania popular, da participação popular, e da cidadania formadores do Estado Democrático de Direito, a iniciativa popular apresentada por esta comunidade estaria legitimada como uma forma de exercício direto da democracia e cidadania. Na verdade o sistema da democracia representativa e democracia direta se complementam,

⁴ Com base na experiência dos movimentos populares de moradia de promoverem programas de moradia popular mediante o sistema de auto-ajuda (mutirão) em parceria com o Poder Público local, tendo como referência a experiência dos programas de mutirão (funaps comunitário) na cidade de São Paulo, com recursos do Fundo Municipal de Habitação - Funaps, a União dos Movimentos de Moradia, o Movimento Nacional de Moradia, e a Central de Movimentos Populares desencadearam um processo nacional para formular um proposta de política nacional de habitação para a população de baixa renda com participação popular.

Este processo resultou na apresentação do primeiro projeto de lei de iniciativa popular no Brasil, visando constituir um Fundo Nacional de Moradia para financiar programas habitacionais para população de baixa renda, especialmente programas de auto-gestão, reconhecer as associações, organizações e cooperativas populares como agentes promotores de projetos habitacionais, e constituir um Conselho Nacional de Habitação com participação popular. A iniciativa popular foi subscrita por aproximadamente 1 milhão de eleitores, tendo sido apresentada ao Congresso Nacional no ano de 1991. Este projeto está em tramitação na Câmara dos Deputados. Esta iniciativa desencadeou também propostas de projetos de lei de iniciativa popular similares de âmbito estadual, nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

pois o projeto de lei de iniciativa popular para se tornar lei e produzir efeitos no mundo jurídico, terá que necessariamente ser aprovado pela Câmara Municipal.

Face as necessidades e as carências de grande parte das comunidades situadas nos bairros de periferia, nas favelas, nos conjuntos habitacionais abandonados, nos cortiços, o interesse e a relevância social dos projetos de lei de iniciativa popular apresentados por grupos sociais carentes, deveriam não somente ser aceitos como também deveriam ter uma tramitação especial, mediante um processo legislativo com instrumentos democráticos como a tribuna livre e a audiência pública.

5. Plebiscito e Referendo

Como formas de exercitar a democracia participativa estão previstos como instrumentos de participação popular, o plebiscito, o referendo . O referendo popular e o plebiscito são mecanismos que permitem através da consulta popular, a participação de forma direta dos cidadãos, para proferir decisões relacionadas com a política institucional que afetam os interesses da sociedade. De acordo com o artigo 14 da Constituição, os procedimentos para o plebiscito e o referendo devem ser regulamentados por lei. Na esfera federal nos termos do artigo 49, inciso XV, compete ao Congresso Nacional convocar plebiscito e autorizar referendo.

Os Municípios com base na competência constitucional de legislar sobre assuntos de interesse local, e de complementar a legislação federal no que couber (Art. 30, I e II), podem legislar sobre o referendo e o plebiscito no que diz as matérias que podem ser submetidas a referendo e plebiscito.

Porém estes dois instrumentos não tem sido utilizados pelos Municípios de forma institucional através da Justiça Eleitoral brasileira pela falta de legislação federal regulamentando os critérios e procedimentos do processo eleitoral .

O referendo pode ser um mecanismo eficaz para tratar de matérias urbanísticas. As decisões administrativas sobre operações urbanas, a concessão de licenças para projetos urbanísticos de grande impacto ambiental ou de impacto de vizinhança, a implantação de aterros sanitários de usinas de compostagem de lixo, poderiam ser submetidas ao referendo dos moradores do distrito, do bairro ou da áreas diretamente atingidas.

6. Gestão Orçamentária Participativa

A gestão orçamentária participativa é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (artigo 4º, III, alínea f). Na seção correspondente a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a Constituição pelo § 2º do artigo 74 confere legitimidade para qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de contas da União.

Para o cidadão exercer o seu direito de fiscalização das finanças públicas, especialmente da execução dos orçamentos públicos, é requisito essencial o direito a participação na elaboração e execução dos orçamentos, o que significa direito a obtenção das informações sobre as finanças públicas, bem como de participar das definições das prioridades da utilização dos recursos públicos e na execução das políticas públicas.

No capítulo estabelecido sobre a gestão democrática da cidade, o artigo 44 dispõe sobre a gestão orçamentária participativa da seguinte forma:

“No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inciso III do art. 4º desta lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”.

De acordo com esta norma é condição obrigatória para a aprovação do orçamento anual municipal pela Câmara Municipal a realização de audiências e consultas públicas sobre as proposta orçamentária. A não realização de audiências e consultas públicas no processo de aprovação da lei do orçamento municipal resulta na inconstitucionalidade da lei.

O Município pode através de sua Lei Orgânica dispor sobre o processo de elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, disciplinando os procedimentos para a realização das audiências e consultas públicas.

A gestão orçamentária participativa tem sido desenvolvida em diversos Municípios através do instrumento de orçamento participativo que é uma forma inovadora de elaborar e executar um orçamento público, incorporando como elementos chaves a cidadania, democracia e participação. Através do orçamento participativo não somente os técnicos da burocracia estatal e os governantes, tomam as decisões sobre a arrecadação e os gastos públicos, devido a participação direta dos indivíduos, comunidade, movimentos sociais e organizações da sociedade civil.⁵ do orçamento participativo como por exemplo no Município de Porto Alegre.

⁵ Para assegurar a participação a cidade de Porto Alegre foi dividida em dezesseis regiões, com base em critérios geográficos, sociais e de organização comunitária, bem como por instâncias temáticas: organização da cidade e desenvolvimento urbano, circulação e transporte, saúde e assistência social, educação, cultura e lazer e desenvolvimento econômico e tributação.

Anualmente, a Prefeitura promove ao menos duas grandes rodadas de reuniões plenárias nas regiões e nas instâncias temáticas. A primeira é destinada a prestação de contas sobre o plano de investimento aprovado no ano anterior, o que foi cumprido ou não, e o que está em andamento. Na segunda rodada, os moradores de cada rua, de cada bairro e os participantes das instâncias temáticas, escolhem suas prioridades e elegendem seus conselheiros (com mandato de um ano) para o orçamento participativo. Uma fase fundamental deste processo entre essas duas rodadas, são as diversas reuniões realizadas pela população para o levantamento de suas principais carências, e o estabelecimento de uma hierarquização de ações e obras mais urgentes.

O orçamento participativo contém esferas públicas não estatais que são o Fórum de Delegados Regionais e Temático e o Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento composto por delegados e conselheiros escolhidos nas regiões e instâncias temáticas. Nestas instâncias são promovidas diversas reuniões com os órgãos governamentais para a elaboração do orçamento municipal e do plano de

BIBLIOGRAFIA

ENTERRIA, Eduardo Garcia de. FERNANDEZ, Tomás-Ramon. *Curso De Direito Administrativo*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Direito de Participação Política: legislativa, administrativa, judicial: fundamento e técnicas constitucionais de legitimidade*. Renovar, Rio de Janeiro, 1992.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *As Audiências Públicas e o Processo Administrativo Brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 209: 153-167, jul/set. 1997.

investimento, que devem ser submetidos a aprovação do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento. Existe nessa fase um processo intenso de negociações entre os conselheiros, a comunidade e os órgão governamentais.

APÊNDICE

MARCO LEGAL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

I. Estatuto da Cidade – Gestão Democrática da Cidade

Diretriz da Política Urbana

O Estatuto da Cidade incorpora a gestão democrática como uma diretriz geral da política urbana através do inciso II do artigo 2º e estabelece um capítulo específico através dos artigos 43 a 45.

De acordo com o inciso II do artigo 2º a gestão democrática da cidade como diretriz geral da política urbana está prevista da seguinte forma:

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:

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;

II. Instrumentos de Gestão Democrática da Cidade

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - (VETADO)

1. Conselhos - Sistemas de Gestão Democrática da Política Urbana