

**X ENCONTRO INTERNACIONAL DO  
CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA**

**GABRIEL ANTINOLFI DIVAN**

**JUAN ANTONIO UREÑA SALCEDO**

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch – UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/2020

Coordenadores: Maria Claudia da Silva Antunes de Souza; Gabriel Antinolfi Divan; Jose Antonio Ureña Salcedo –

Florianópolis: CONPEDI, 2020 / Valência: Tirant lo blanch, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-016-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Crise do Estado Social

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. X Encontro Internacional do CONPEDI Valência – Espanha (10:2019 :Valência, Espanha).

CDU: 34

# **X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI VALÊNCIA – ESPANHA**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

### **Apresentação**

Entre os dias 04 e 06 de Setembro de 2019, a Universitat de Valencia (Espanha) sediou o X Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). O evento, fruto da colaboração e proposta de internacionalização do CONPEDI com instituições de ensino superior de alto gabarito levou a um ciclo proveitoso de palestras, painéis e discussões acadêmicas em Grupos de Trabalho, um relevante numero de pesquisadoras e pesquisadores brasileiros – que, em contato com professores(as) e profissionais espanhóis, discutiram temas das mais variadas áreas de investigação, tendo como pano de fundo a “Crise do Estado Social”.

Reunidos na Facultat de Dret, no Campus Tarongers, da prestigiada instituição, na tarde do dia 06 de setembro, a Professora Doutora Maria Claudia da Silva Antunes de Souza (PPGD /UNIVALI-SC), o Professor Doutor Gabriel Antinolfi Divan (PPGD/UPF-RS) e o anfitrião do Grupo, Professor da Universitat de Valencia, Doutor Jose Antonio Ureña Salcedo, coordenaram o Grupo de Trabalho n. 19, dedicado a discussão da temática “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade”.

O Professor Ureña a receber os alunos e professores brasileiros fez uma fala inicial em que enfocou inovações valencianas relativas a perspectiva de novos standards urbanísticos que transformam a própria relação de convivência e mobilidade na experiência da cidade: há em Valencia uma proposta clara de realizar um plano de cidade que requer investimentos para que se pensem modais e gênero urbanístico (levando em conta o acesso a serviços e lugares públicos de forma otimizada). E isso envolve uma mirada diferenciada desde e para com o próprio Direito.

Foram, ao longo da tarde, apresentados e debatidos oito trabalhos que perpassaram com grande amplitude tanto as áreas temáticas propostas em vários vieses, quanto a interlocução profícua entre elas, constituindo o eixo do Grupo.

Os trabalhos apresentados carregaram a marca que já se faz tradicional nos eventos do CONPEDI, que, além da originalidade no teor dos artigos e propostas de estudo

apresentados, exibem a liberdade de discussão que vai acrescida dos questionamentos, feedbacks e trocas propostas desde as indagações da banca formada pelos(as) coordenadores (as) quanto pela interlocução com os demais apresentadores(as) e público assistente.

Nesse Grupo temático, foram, pois, apresentados os seguintes trabalhos:

ADRIANO MENDONÇA FERREIRA DUARTE (Doutorando em Direito ambiental e Desenvolvimento sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara - MG) apresentou o trabalho intitulado “Habermas e as cidades enclausurantes: uma análise das comunidades fechadas urbanas como um produto da crise da esfera pública” escrito em coautoria com a Professora BEATRIZ SOUZA COSTA (Dom Helder Câmara-MG). O trabalho perpassa uma leitura interdisciplinar, inclusive criminológica, que estuda o papel da formação geográfica e espacial na moldagem das cidades e das cidadanias a partir de edge cities, comunidades fechadas e novas muradas urbanas. O impacto dessa experiência gera uma miríade de discussões que atingem a própria questão do tipo de vivência que se pode obter a partir de modelos e configurações que definem mesmo aquilo que se podem entender como esfera pública.

MURILO JUSTINO BARCELOS (Doutorando em Direito na UNIVALI-SC) apresentou um artigo produzido em coautoria com MELL MOTA CARDOSO CONTE (Mestranda em direito na UNIVALI-SC) intitulado “Direito imobiliário: do paradoxo entre a punibilidade pela alienação de imóveis sem incorporação imobiliária, requisitos legais para a aprovação da incorporação imobiliária e a necessidade de comercialização pelo empreendedor”. O texto enfoca a necessidade de uma regulamentação regrada e racionalizada em relação a questões relativas a incorporação imobiliária: questiona o excesso de regulação (sem recair em um total laissez-faire no tema) que pode desvirtuar a própria necessidade político-jurídica desse tipo de exercício fiscalizador.

VANILZA RIBEIRO XAVIER (Mestre em Direito pelo PPGD da UFMG-MG) foi coautora de um artigo apresentado por DANIEL GAIO (Professor de Direito Urbanístico da Universidade Federal de Minas Gerais – MG) denominado “A naturalização das remoções forçadas e o direito a moradia adequada”. O texto discute criticamente o grau perigosamente normalizado das remoções forçadas, pautadas em conceitos e em políticas que são geradores de exclusão planejada a partir tanto de discriminações de classe quanto da autotreferente ausência de claros procedimentos administrativos que possam servir para obstaculizar e questionar os procedimentos

EDSON RICARDO SALEME (Professor Doutor na Universidade Católica de Santos-SP) e SILVIA ELENA BARRETO SABORITA (Professora da Universidade Paulista UNIP-SP e Doutoranda em Direito na Universidade Católica de Santos-SP) trouxeram para a apresentação o texto “A Importância do Conselho das Cidades para a formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano”. O trabalho ressalta a importância da capilarização de diretrizes para as cidades a partir de um Ministério das Cidades (hoje extinto pelo governo federal brasileiro) e o ConCidades – o conselho (federal) das cidades, e sua fundamental participação no desenvolvimento político das municipalidades a partir de uma assessoria técnica e de uma participação mais plural e democrática (e inclusive aderente aos ditames constitucionais)

GABRIELA AMORIM PAVIANI (Mestranda da Universidade Estadual de Londrina – PR) apresentou trabalho escrito juntamente com JULIANA CRISTINA LIMA GROCHOSKI (igualmente mestranda pela mesma instituição), chamado “Estudo do contrato de compromisso de compra e venda: um dos instrumentos mais utilizados para o acesso à moradia no Brasil”. Na toada de uma série de discussões ampliadas que permearam a tarde de trabalhos, as autoras trouxeram questionamentos e reflexões que partem da necessidade de efetivação do acesso à moradia e da questão jurídica que cerca o instrumento colocado à luz da análise. A tipologia do contrato em questão, e a evolução do seu uso (quase como substitutivo do pacto-padrão nos moldes atuais) foram alguns alvos da investigação.

PEDRO DIAS DE ARAÚJO JUNIOR (Mestre em Direito e Procurador do Estado de Sergipe – SE) fez um paralelo interessante entre teses de Direito Administrativo Brasileiro e Espanhol no trabalho intitulado “Configuração jurídica das novas potestades administrativas previstas na Reurb à luz da teoria de Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramon Fernández”. O autor trouxe um apanhado de conceitos que joga as ferramentas teóricas dos autores hispânicos para um comparativo interessante que complementa e inova em relação às premissas usuais do estudo da matéria (com foco na discussão da Regularização Fundiária Urbana– Reurb) em solo brasileiro. A inexistência de alguns aportes e institutos espanhóis no direito brasileiro e as possíveis entrecruzadas doutrinárias diante das diferenças podem tanto ser entraves quanto pontes para a construção de ferramentas teóricas originais.

GABRIELA FAUTH (realizando estágio Pós Doutoral na Universidade Federal do Rio de Janeiro-RS) apresentou trabalho elaborado conjuntamente com ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALAZZI (Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo na mesma universidade). O texto, intitulado “Práticas sociais instituintes e direito à cidade no contexto da crise” aponta para uma crítica de uma racionalidade do tipo universalizante (no sentido inexorável) como franca incentivadora de um projeto de cidades-standard. Faz,

igualmente uma crítica aos obstáculos antidemocráticos e politiza a discussão sobre os espaços urbanos. Não deixa de mencionar os influxos do neoliberalismo e das racionalidades arraigadas na lógica predatória do mercado para propor uma abertura e um afastamento rumo uma (re)humanização do próprio debate e suas agendas.

GABRIEL DIVAN apresentou o trabalho escrito em coautoria com MARIANA CHINI, discutindo “Dimensões do Poder, Império e Semiocídio: possibilidades para um paradigma de alteridade”. O texto se centra em uma hipótese de maneiras não lineares (e por vezes não evidentes) de dominação e de exclusão de várias formas de diferença, a partir do conceito de semiocídio, e das bases para a crítica jurídica desse fator, buscando conexão com paradigmas de alteridade e de integração das diferenças (sob vários prismas). O texto parte de afirmação de diferenças para promover um debate que se acopla de modo insuspeito nas discussões travadas ao longo dos debates Grupo, dado que o componente político do próprio debate imaginado para o GT se aninha em suas premissas.

Os textos acima descritos, que compõem essa publicação, traçam um interessante panorama sobre miríades distintas que cercam as temáticas (feliz e proficuamente amplas) ilustradas pelo título, pela ementa proposta e pela seleção de artigos que delineou o Grupo de Trabalho. Representam fielmente o compromisso dos(as) pesquisadores(as) na abertura dialogal e na abertura epistemológica que faz com que os temas possam ser debatidos sempre com compromisso de desenvolvimento teórico e possibilidades de reflexo prático que se impõe relativamente à proposta. Os desafios de se pensar um renovado Direito Urbanístico, a Cidade em toda sua efervescência (e os obstáculos à emancipação e à convivência democrática), pautados (sempre) por uma premissa de reconhecimento e alteridade deram a tônica de nosso encontro em terras mediterrâneas. Que sirvam para inspirar quem agora estará lendo o material.

Só podemos dizer, no dialeto valenciano:

Gràcies. E bona lectura!

Valencia, Espanha, 07 de setembro de 2019

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza – Univali/SC - Brasil

Prof. Dr. Gabriel Antinolfi Divan – UPF/RS - Brasil

Prof. Dr. Jose Antonio Ureña Salcedo – Universitat de Valencia - Espanha



**A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO DE DAS CIDADES PARA FORMULAÇÃO E  
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO**  
**THE IMPORTANCE OF THE COUNCIL OF THE CITIES FOR FORMULATION  
AND IMPLEMENTATION OF THE URBAN DEVELOPMENT POLICY**

**Edson Ricardo Saleme**  
**Silvia Elena Barreto Saborita**

**Resumo**

Aqui se estudará a participação direta da população em decisões locais, o término do Conselho das Cidades no âmbito federal e a iniciativa de estados e municípios brasileiros na manutenção de órgão colegiado com função deliberativa e consultiva, com a finalidade de propor e acompanhar diretrizes da política de desenvolvimento urbano. Os estados da Federação brasileira já possuem órgão correlato que examina as ações ao longo de determinados períodos. Muitos municípios já possuem colegiado deliberativo e de acompanhamento. A manutenção de um órgão federal traria vantagens na uniformização de procedimentos. Aqui se empregará o método funcionalista e a metodologia bibliográfica.

**Palavras-chave:** Conselho das cidades, Diretrizes políticas, Órgãos de monitoramento, Decisões populares, Estados e municípios

**Abstract/Resumen/Résumé**

This paper is to analyze the direct participation of the population in local decisions, the end of the Council of Cities in the federal scope and the initiative of brazilian states and municipalities in the maintenance of a collegiate body with a deliberative and advisory role, with the purpose of proposing and monitoring policy guidelines development. Brazilian states already have a related body that examines actions over certain periods. Many municipalities already have deliberative and monitoring colleges. Maintaining a federal body would have advantages in standardizing procedures. This paper employ the functionalist method and the bibliographic methodology.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Council of cities, Policy guidelines, Monitoring organs, Popular decisions, States and municipalities



## Introdução

No campo institucional e em âmbito federal, em 2003, criou-se o Ministério das Cidades cujo intuito fundamental seria concentrar em uma mesma instituição o controle de gestão de políticas setoriais de desenvolvimento urbano. Assim, em um mesmo órgão, se concentraria instruções acerca do planejamento urbano, saneamento, mobilidade urbana, entre outras funções fundamentais. Nesse gerenciamento em nível federativo criou-se o Concidades (Conselho das Cidades) como instância de gestão participativa em âmbito nacional.

Como órgão consultivo e deliberativo, o Conselho das Cidades integrava o extinto Ministério das Cidades, extinto pelo Decreto nº 9.759, de 2019. Este Decreto, além de limitar a criação de órgãos colegiados no Governo Federal, também extinguiu todos os grupos de trabalho, comitês e conselhos com participação social criados até o fim de 2018. O órgão federal era composto por diversos representantes do poder público e da sociedade civil, nos termos do art. 10 da MP 2.220, de 2001 c/c art. 29, inciso III c/c art. 31, inciso X c/c art. 33, inciso VIII, da Lei Federal nº 10.683/03. Seus integrantes deveriam ser eleitos durante o processo de Conferência Nacional das Cidades, nos termos do art. 19, do Decreto nº 5.790, de 2006.

A importância desses órgãos se destacava pela capacitação e formação de diversos profissionais e atores que se envolveram na área e assim puderam prestar apoio adequado no tratamento da temática de planejamento urbano, que necessitava de pessoas com expertise técnica para auxiliar nessa gestão. No aspecto normativo, trouxe apoio fundamental aos planos diretores criados. Orientações fundamentais, baseadas na experiência material de experiência em cidades de proporções variáveis, criaram procedimentos integrados capazes de viabilizar o planejamento municipal por meio dos atores existentes na localidade, sempre objetivando a regulação de políticas setoriais em âmbito citadino.

As orientações gestadas e propostas durante a existência desse Conselho comprovam a articulação apropriada em torno de temas fundamentais com a criação de fórmulas ajustadas para a regulação em torno da tipologia do município. O Conselho também gerou orientações acerca de política fundiária, saneamento e tratamento de resíduos sólidos, da mobilidade urbana e observou a importância de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos, que inclusive foram objeto de legislação específica: a Lei nº 12.608, 2012, criadora da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Esta

norma assim como outras fundamentais para a tratativa urbana, tal como a Lei 12.587, de 2012, estabelecem verdadeiro rol de orientações e práticas a serem estabelecidas nos planejamentos citadinos e muitas se originaram a partir da experiência e prática das orientações provenientes de questões tratadas pelo Conselho.

Diante do término de atividades do Conselho Federal, que pode ser futuramente reativado, existem ainda os conselhos estaduais e órgãos consultivos e deliberativos em âmbito municipal. Neste trabalho se estudará a questão da participação direta da população, o término do Concidades e como os estados e municípios brasileiros mantêm órgão responsável por discutir políticas públicas urbanas, em forma de colegiado de natureza deliberativa e consultiva, com a finalidade de propor e muitas vezes decidir sobre diretrizes para formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução.

É possível afirmar que a grande maioria dos estados da Federação brasileira já possui órgão com o objetivo de avaliar as ações ao longo do período traçado como meta e traçar novas metas, isso sem mencionar que muitos municípios já possuem colegiado deliberativo e de acompanhamento. A manutenção de um órgão federal, como anteriormente existente, estabelecia organização mais adequada na estrutura federativa e sua função se dirigia na uniformização de procedimentos diversos com o intuito de se alcançar bons resultados.

A criação dessas entidades consultivas é essencial para que se materialize o recomendado pelo Estatuto da Cidade, em termos de política urbana e cidades sustentáveis. Com a participação de um colegiado é possível se obter coordenadas derivadas provenientes da vontade popular relacionadas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sobretudo em temas que tratam da habitação, acessibilidade, mobilidade, sistema viário e planejamento em geral. A metodologia será bibliográfica e documental e o método funcionalista com o intuito de se verificar a conveniência ou não em se ter órgãos da espécie.

## **1. Capacidade popular deliberativa**

A remodelação da cidadania tem sido objeto de diversos embates e estudos para que haja uma nova correlação entre cidadão e sua efetiva participação na vida da sociedade. Esta crise atingiu grande parte dos países ocidentais e tem sido objeto de permanente indagação quanto à legitimidade dos representantes em face de determinadas decisões fundamentais. Muitos creditam aos cidadãos a capacidade de se tornarem agentes ativos em processos decisórios relacionados ao dia-a-dia da população. De outro lado, grande parte também contrariava essa tese e afirmava que a população seria uma massa sem maiores possibilidades de decisão, incapaz de discernir questões apropriadas a serem tomadas no processo democrático.

O chamado projeto radical democrático divide-se em dois focos. O primeiro, seguindo a tradição rousseauiana, defende uma participação direta mais ampla dos indivíduos nas decisões públicas, levando a cidadania para além da contribuição em eleições periódicas. O outro se baseia unicamente em uma participação popular restrita a votação periódica em representantes determinados para ocupar cargos no Legislativo.

Com a ascensão das democracias modernas foi possível se verificar novas práticas na votação de determinados projetos, sobretudo na América do Norte. Segundo Alexis de Tocqueville (2005) a ascensão da democracia americana se organizava de maneira peculiar. Apesar de serem mais simples intelectualmente que os europeus, ali se desenvolvia um sistema de igualdade em que se viabilizaria uma ampla participação da população em decisões públicas e o desenvolvimento de instituições democráticas ligadas à justiça e a política.

Neste primeiro ponto se destaca que a democracia americana, em si, não estaria apta a participar diretamente das decisões. Caberia aos representantes, sujeitos dotados de uma virtude política superior, que se destacariam por defender os interesses presentes na sociedade evitando qualquer espécie de maioria tirânica que pudesse ocorrer. Ainda que a polêmica acerca da representatividade não seja o ponto fundamental deste trabalho, destaca-se o indicado por Stuart Mill ao chamar a atenção ao fato de esta forma de representatividade poderia se tornar uma ditadura da maioria. Ainda que exista este problema nas democracias modernas, o autor destaca que ela pode criar esse desvio. Porém, é a única maneira de combater a tirania.

É possível aqui também identificar a dimensão proposta por Schumpeter (1992: p. 331) que veio a destacar que a democracia evita o autoritarismo. O autor observa a sociedade de maneira pessimista, pois para ele a participação do povo pode resultar em cenários sangrentos ou ser usada como massa de manobra de governantes. Diante de seu ponto de vista, que vai ao encontro com a teoria esboçada por Mill, a noção do bem comum é limitada e não pode ser igualada a vontade da maioria. Diante dessa constatação individual esclarece que a vontade da maioria corresponde apenas a esta dimensão e não necessariamente a vontade do povo. Igualar ambas não resolveria o problema.

Essas teorias construídas em discussões acerca da participação popular ativa não somente no processo de escolha do representante, mas também de forma direta, resulta nos esforços de diversos jusfilósofos que se dedicaram a buscar fórmulas mais adequadas em se obter a opinião popular tal qual deveria ser. Este estudo foge da importância relacionada ao sistema de freios e contrapesos, pelo qual os poderes mutuamente se controlam, que encontra na representatividade o principal pressuposto de legitimidade na delegação que fez o povo aos seus representantes.

Para melhor tratar do tema Bobbio (2006, p. 34-35) relaciona três promessas tratadas no tocante à democracia, entre os compromissos não cumpridos pelos regimes existentes na atualidade. São três esses compromissos. O primeiro se indica que o único centro de poder seria o Estado. Não haveria corpos intermediários capazes de expressar este poder. A segunda promessa estaria na certeza de que o representante, uma vez eleito, a partir de sua investidura, deixaria de representar o eleitor para se transformar no representante dos interesses gerais. A terceira promessa seria a indesejável persistência das oligarquias nas democracias contemporâneas.<sup>1</sup>

Existe, contrariamente a tese da democracia representativa pura, a tese de Boaventura Santos (2002) que defende a multiplicidade de tipos democráticos, rejeitando existir apenas uma única forma legítima de democracia. As mudanças sociais para ele são provenientes de movimentos sociais que questionaram práticas excludentes. Desta forma surgiram formulas capazes de viabilizar processos com participação popular e outro com exclusividade de parlamentares na votação.

O processo em que os parlamentares participam é visível alguma desigualdade de poder no processo de deliberação. Isto pelo fato de não levar em consideração determinados interesses negligenciados, o que supõe uma situação de injustiça quando uma decisão que atinge a todos não é tomada pelos envolvidos. É certo que esta situação é a mais comum e as justificativas são dadas em virtude do baixo potencial de discernimento popular, caracterizado pela baixa instrução. Porém, se cada pessoa envolvida na deliberação teve acesso às informações necessárias à tomada de decisão, o processo cognitivo foi formado e cada qual pode responder por sua decisão. Identifica-se, em geral, alguns atores sem condições de participação ou mesmo sem possibilidade de ser ouvidos. Porém, parece ser este o jogo da democracia. A possibilidade de obtenção de soluções diante de um ambiente nem sempre propício.

As lutas dos novos movimentos sociais, nas palavras de Boaventura Santos (2014), pautam-se pela democracia participativa, tendo como lócus a sociedade civil e não mais o Estado, sobretudo com a capacidade de ampliação do Estado democrático. A revisão da teoria democrática, portanto, teria como objetivo realizar uma repolitização global, composta por critérios próprios que não se encerrariam no simples ato de votar.

De acordo com a teoria democrática seu desenvolvimento gerou novas formas de participação popular, que viabiliza uma participação mais efetiva em que os atores estão próximos dos problemas e das questões a serem votados. Destarte, pode-se pensar em uma teoria não hegemônica capaz de ter como a vertente participativa e deliberativa como o principal instrumento decisório

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra Ed., 2006, p. 34-35.

capaz de contemplar novos atores e viabilizar espaços inexistentes anteriormente, reconhecendo, assim, os múltiplos grupos de interesse que circundam as arenas institucionais. É certo que esta nova vertente devem existir regras claras em que se garanta não somente a participação das comunidades envolvidas mas também reconhecer deliberações que atendam as noções de justiça e igualdade.

Diante da nova realidade que contempla, cada vez em maior grau, os atores participantes do processo democrático, devem-se agregar novos instrumentos de participação popular aos da representação. Este sim é um ato que pode ser considerado um avanço em termos de controle democrático dos órgãos públicos em deliberações de caráter geral.

Outro fator que deve ser relevado, além do tema democracia participativa, refere-se ao controle social. Conforme Kelles (2007, p. 182) as falhas do atual sistema podem ser evidenciadas na falta de métodos de gestão compatíveis com as exigências da contemporaneidade. Isto porque, conforme o autor afirma, “mesmo entre os setores públicos que cresceram, raros foram os que lograram êxito em uma empreitada modernizante e voltada para o atendimento das necessidades do cidadão e da relação entre a esfera pública e a esfera privada.”

## **2. Conselhos deliberativos**

A criação de conselhos parte da idéia de que é possível a existência de uma instância que viabilize uma democracia mais participativa, em consonância com os imperativos da democracia direta. Neste sentido a opção mais adequada para solucionar uma possível solução a esse embate é a criação proposta por Santos e Avritzer (2009) buscando-se o que seria uma combinação adequada entre os dois modelos. Diante das duas concepções existe o chamado “tipo intermediário”, que trata da proposta de existência de uma democracia deliberativa ou política deliberativa. Na verdade estas seriam possíveis fórmulas de mitigação da democracia representativa. É a proposta de colaboração entre os modelos da democracia deliberativa e a participativa ou associativa como solução apropriada ao problema democrático. Neste sentido não existiria nenhuma oposição, mas sim o que os autores denominaram de complementaridade, como uma coexistência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo e organização administrativa.

Na prática existira o que os autores denominaram “demodiversidade” (SANTOS; AVRITZER, 2009) consistente na possibilidade de existência concomitante da democracia representativa ao lado da democracia participativa e deliberativa. Esta seria a resposta adequada diante de diversos

movimentos sociais questionadores da tomada desta ou daquela política pública, pois estaria à disposição da população uma participação direta das discussões relevantes a serem tomadas.

Este estudo não se encerra nesta discussão. Porém, é fundamental reafirmar o papel da participação popular e sua importância em processos decisórios ampliando as possibilidades democráticas. Desta forma, esta participação pode ocorrer de maneira esparsa e não apenas nos períodos eleitorais. Este sim é o desenvolvimento da cidadania que evita a chamada “patologia de representação” também referida por Boaventura Santos (2014), no sentido de que os representados não mais se identificariam com seus representantes e isto repercute em insatisfação e descontentamento daquela classe que, inconformada, parte para as manifestações populares.

Esta também é a chamada “terceira onda de democratização” na América Latina. Ela envolveu, segundo Avritzer (2002), não somente o Brasil, mas a Argentina e o México, entre outros. Segundo o autor essa nova fase consistiria em um processo de construção de uma esfera pública democrática singular. Com ela ocorre a construção de espaços participativos para solver problemas públicos originários de situações específicas. Neste sentido, seria desejável a proposição de modelos institucionais inovadores para esta participação.

As formas de participação da sociedade concomitantemente à representação parlamentar objetivam ampliar o conteúdo democrático da vida política, gerando maior conscientização das necessidades locais pela população envolvida. Estes espaços democráticos são também fóruns de educação política em que se pode desenvolver o exercício da tão conclamada “cidadania” destinados ao controle do compromisso de diversas autoridades e também das novas propostas consideradas essenciais para aquela região ou localidade. Isto tem o propósito de aproximação da sociedade com a vida política local.

A participação popular pode ter maior ou menor ênfase, dependendo do modelo adotado pelo ente que propõe a participação. O que está sendo afirmado em diversos fóruns internacionais é que a sociedade tem participado de controle sobre os governantes. Isto sim é considerado um sinal de boa governança. A participação da sociedade civil está presente na legislação brasileira há mais de duas décadas. Porém, não se pode afirmar que seja um processo arraigado e com presença em todas as normas que se refiram a políticas públicas. O que as normas devem se preocupar é com a ampliação dos canais de acesso do cidadão ao processo de tomada de decisão. Para isso servem os conselhos setoriais, com determinado grau de organização e independência, para estabelecer um modelo de gestão representativa que atenda as necessidades locais.

A governança pode ser empregada em diversos níveis, conforme afirmam GONÇALVES e COSTA (2001, p. 52). Sua importância maior está no contexto nacional, em que o estabelecimento de

mecanismos de governança é considerado fundamental para a solução de problemas de maior dimensão. Assim, a governança constitui a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns. É processo que permite acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Possui caráter instrumental; assim, observa-se ser um meio e processo capaz de produzir resultados. Viabiliza a participação de diversos atores envolvidos, não apenas os públicos. Ademais, enfatiza-se com seu emprego o caráter de consenso e persuasão nas negociações.

Diante desse enfoque é possível visualizar que se trata de um espaço novo para a participação democrática e de construção da cidadania. Ademais, viabiliza-se o controle permanente da sociedade sobre os governantes complementando arranjos de controle estatais previamente existentes.

A governança não se trata de uma fórmula adotada para alcançar finalidades casuísticas. É um processo de gestão que estabelece o diálogo, o debate e a ponderação sobre determinados atos com vistas a se alcançar um consenso. A governança pode ser entabulada nas diversas esferas federativas. Desta forma, a governança estadual envolve atores provenientes desta esfera, assim como a municipal estimula os atores e a comunidade local a participar daquela votação para que se tenha a aprovação ou não de determinada política pública ou adoção de nova fórmula de gestão. Tudo, portanto, deve conduzir a um resultado em que se produza o desenvolvimento sustentável e a harmonização com os diversos elementos planejadores existentes. Esta prática trará resultados que independem de ação coercitiva ou de outra forma impositiva em que se reconheça o poder do estado em estabelecer obrigações.

No Brasil o controle da sociedade pode ocorrer de diversas formas. Inicialmente cabe destacar que a Constituição Federal criou a ingerência social por meio de seu art. 14, que prevê o exercício da soberania popular por meio de sufrágio universal e também pelo: plebiscito, referendo e iniciativa popular. No art. 194 prevê que a Seguridade Social terá gestão quadripartite com participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados etc.

Relativamente aos conselhos cabe esclarecer que existe uma composição paritária entre sociedade e governo. Deveriam ser criados por lei, há um regulamento aprovado em plenário que garante seu funcionamento regular e indica como deve se proceder nas deliberações. Existem conselhos, como esclarecido anteriormente, que não somente possuem funções deliberativas. Também estão entre sua competência atribuições consultivas e de controle.

Relativamente a características importantes desses órgãos WENDHAUSEN (2001, p.122) esclarece que existem algumas relevantes e que merecem ser mencionadas tais como: a organicidade, que se

caracteriza pela ordem no Conselho e a questão da frequência e presença dos conselheiros nas reuniões e o acatamento do regimento interno. Há também a permeabilidade, importante característica que transforma o conselho em um canal de recepção das demandas sociais locais, que devem pautar as decisões de seus membros. A visibilidade, no sentido de que o conselho deve atuar de forma transparente em face da sociedade e deve sempre estar disponível para qualquer demanda social. Seus atos sempre devem ser informados a essa sociedade. Por fim tem-se a articulação, que deve ser compreendida como sendo suas relações com outros órgãos e conselhos municipais, estaduais e nacional. Isso sem mencionar a necessária conexão com o Legislativo municipal e estadual.

### **3. Conselhos e seu funcionamento**

Os conselhos parecem exprimir as necessidades populares em termos de representatividade. É a governança popular que faltava em termos de participação e controle da população, uma vez que as formas clássicas propostas pela democracia contemporânea parecem não atender aos anseios populares em termos de governança, como modernamente se denomina esse avanço popular em termos de melhor representação.

Em pesquisa sobre o tema Fernando Henrique Guisso (2014) fez análise acerca da democracia em Conselhos. O autor elaborou trabalho em que explorou as instituições participativas, ou melhor, os conselhos gestores de políticas públicas em municípios de pequeno porte de Minas Gerais. O autor afirma que diante da importância que adquiriram em termos de espaço decisório, decidiu observar a realidade de quatro municípios naquele Estado.

Na coleta de dados e informações acerca dos conselhos existentes, GUISSO concluiu que as estruturas dos conselhos eram carentes. Baseavam-se, fundamentalmente, em recursos humanos e materiais de secretarias municipais próximas que auxiliavam na condução dos trabalhos e convocação e transporte da população interessada, viabilizando a divulgação prévia. O autor indica que não há dúvidas de que houve alguns ganhos na implementação de conselhos, especialmente no que se refere ao acesso à informação. Neste particular, o Conselho seria um canal de comunicação fundamental entre as entidades, associações e profissionais da área. O ganho também se traduz no contato com os gastos da Prefeitura local e serviriam como elemento de denúncia sobre alguns problemas da cidade. Os conselhos tratam de uma pluralidade de temáticas e representam ganhos na



relação entre poder executivo e sociedade. Porém, nos casos que analisou não há grande avanço no que se refere ao sentido fiscalizatório ou deliberativo.

Nos casos analisados não houve dúvidas quanto às vantagens da adoção de conselhos em termos institucionalistas. Porém, o que se verifica é a excessiva dependência do Executivo, não somente em termos infraestruturais como também decisórios. A isto se alia a presidência dos conselhos sempre estar nas mãos do governo local, isso sem falar que a falta de treinamento e a baixa capacidade de organização da sociedade não produz os resultados esperados.

Outra experiência que se pode citar é a realizada por Cesar Barros (2012) realizada para analisar o processo de discussão e determinação das diretrizes de mitigação para os empreendimentos de impacto na cidade do Recife na última década. No trabalho o autor enfatiza o trabalho do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) no processo de gestão democrática. A pesquisa constatou que o órgão não atende as premissas que fundamentaram a sua criação, pois não exerceria a função de instância deliberativa sobre as interferências no ambiente urbano. A par disso, as medidas mitigadoras propostas se confundem entre o aspecto da compensação do elemento causador do impacto. Para o autor o órgão, enquanto referência oficial do exercício de uma gestão democrática, realiza uma atuação frustrante, pois há o predomínio da função consultiva em detrimento da deliberativa ou propositiva. Critica a falta de publicidade do processo e a pouca legitimidade associada à reduzida participação popular. Mais uma vez se critica a excessiva intervenção do executivo nas discussões.

As duas experiências citadas indicam a importância dos conselhos, como instrumentos de democratização da gestão pública. Na verdade ele não seria o único, pois existem outros meios de participação da sociedade. Barros (2012) propõe que os espaços de interface pública e privada sejam estabelecidos em fóruns de entidades, nas redes sociais, bem como nas plataformas de projetos dos setores organizados da sociedade civil. Finaliza afirmando que haveria sim a necessidade de uma convivência democrática plena nas sociedades atuais, pois há um ambiente de grande expectativa para um novo relacionamento com o Estado, de forma a se discutir horizontalmente os temas de interesse coletivo.

Doravante, diante das experiências apresentadas, pode-se avançar e visualizar algo mais pleno em termos de participação popular. Soraya Vargas Cortes trouxe proposta mais atual e indicou o conceito de instituição participativa para preencher essa lacuna (2011, p.137), em que identifica um processo estabelecido pela Administração Pública em que há um envolvimento continuado e regado entre cidadãos e poder público. Os quatro grandes grupos que identifica seriam os mecanismos:

[...] de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira. Existem quatro tipos básicos de IPs nos municípios brasileiros: canais de expressão individual de preferências, como pesquisas de satisfação, serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet, ouvidorias; processos conferencistas; orçamentos participativos (OPs); e conselhos de políticas públicas e de direitos (CORTES, 2011, p.137).

Os conselhos deveriam ter uma regulamentação geral e não deveriam estar atrelados ao Poder Executivo, a não ser que seja pelo aspecto orçamentário. Isso porque o colegiado também fiscaliza o Executivo, razão pela qual não estaria subordinado a esse Poder. Diante da multiplicidade de funções que realiza e da necessidade de ser um órgão independente desvinculado de hierarquia, a norma criadora do conselho deve considerar sua necessidade de independência e autonomia. Por este motivo é cabível esclarecer que vale a afirmação de Meirelles (2012, p. 65-66) de que os conselhos deveriam possuir natureza de órgão de administração pela qual seria possível lhe conferir natureza de órgão da administração sem que isso acarretasse qualquer submissão ou sujeição de suas deliberações à homologação do Poder Executivo.

#### **4. Experiências do passado e do presente**

O Conselho das Cidades surgiu por meio do Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, cujo intuito seria estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos termos que dispõe o Estatuto da Cidade. As diretrizes gerais deveriam estar em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades. Era órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva. O colegiado agregava oito espécies de segmentos em que estavam representados estados, municípios e o Distrito Federal.

Diante dessa proposta o Conselho das Cidades deveria contribuir com os avanços e debates sobre política urbana, contribuindo decisivamente para fortalecimento da gestão democrática de estados e municípios aderentes. Maricato (2007, p. 64) afirma que a equipe que ocupou o Ministério das Cidades tinha a convicção de que o estabelecimento das políticas urbanísticas deveria ocorrer com a participação popular, o que indica a possibilidade de construção de uma cultura urbanística da população, o que erradicaria o “analfabetismo urbanístico” no Brasil. Essa construção de cultura nova para a autora ocupa o vazio das propostas práticas abrangentes, daria espaço para a

emergência dos conflitos, propicia debates democráticos, viabiliza a criação de pactos em torno de programas e linhas de ação. Nesse sentido, o propósito seria a criação de resistência à cultura de privatização da esfera pública.

A criação do plano diretor estabeleceu a meta de desempenho do Conselho. Destarte, identificou-se o rol de municípios que deveriam criar o plano e diversos órgãos disponibilizaram normas e manuais para que essa proposta fosse concretizada em termos financeiros, técnicos, políticos, entre outros, que pudessem se relacionar com a criação de um bom planejamento. Nesse sentido identificou-se a dificuldade dos municípios em se criar esse instrumento fundamental e obrigatório. O apoio do Ministério das Cidades com o apoio do Concidades deve ser reconhecido, pois contava com quadro respeitável de profissionais, universidades, pesquisadores e outros técnicos envolvidos na elaboração do plano diretor. É certo que as dificuldades estavam claras e os municípios não lograriam completar a designação constitucional e legal no prazo estabelecido. Nesse sentido buscou-se estimular as municipalidades em práticas participativas de gestão e planejamento territorial.

Merece destaque como ação a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos. Essa campanha objetivou estimular prefeitos e câmaras municipais a cumprir prazos estabelecidos para a finalização da elaboração dos Planos Diretores Participativos. Esta obrigatoriedade já estava consignada no art. 50 do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 2001. Essa campanha contou com a participação do Ministério das Cidades, que o idealizou, em conjunto com o Concidades. A partir de maio de 2005, algumas atividades descentralizadas foram tomadas para a mobilização e capacitação dos gestores municipais, com o objetivo de enfim se elaborar os planos diretores dos municípios obrigados a cumprir esta determinação contida no art. 41 do Estatuto da Cidade.

Grande parte dos planos diretores foi elaborada, de alguma forma. Porém, a conscientização urbanística que se vislumbrava obter por meio de uma gestão municipal pontual efetivamente não ocorreu. As municipalidades criaram diversos planos a partir de modelos oferecidos pelo Ministério das Cidades. Porém, muitos não lograram obter os resultados pretendidos. Esses esforços tiveram algum resultado em situações esparsas. É possível afirmar que muitas municipalidades foram reordenadas e atualmente contam com um conjunto de leis que propiciam algum grau de organicidade interna. Na verdade, conforme bem remarcam Ribeiro e Cardoso (1994), o padrão ideal de planejamento urbano deveria ser representado por um conjunto de princípios de maneira organizada e padronizada que pudessem orientar, simultaneamente, o diagnóstico da realidade urbana e a definição do método, objeto e objetivos da intervenção proposta.

É possível afirmar que todos os estados da Federação e o Distrito Federal criaram normas para a execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, que deveriam estar integrados ao planejamento nacional, incorporando e compatibilizando os planos regionais e municipais. Criou-se, portanto, o respectivo conselho estadual ou distrital. Este órgão colegiado teria por finalidade debater e propor diretrizes com vistas à formulação e discussão de políticas de desenvolvimento urbano. Certamente estariam também envolvidos na avaliação de sua execução.

Os Estados seguem com essa proposta inclusive com sites indicativos da participação popular, criando pautas próprias com temas previamente estabelecidos para que os interessados se manifestem e, assim, seja possível estabelecer políticas urbanas viáveis e com aprovação prévia da população interessada. Na onda das diversas entidades estaduais vislumbrou-se a possibilidade de mais habitações e verbas para o Estado com o estabelecimento dos programas do governo federal da época de implementação dos diversos conselhos de cidades.

Alguns municípios também buscaram se afinar a esse tipo de iniciativa. A participação popular seria a mola propulsora e a principal conquista da população organizada em prol da gestão democrática das cidades. No Brasil, alguns estados indicam a obrigatoriedade de criação de conselhos municipais das cidades ou similares, a exemplo do Paraná. No artigo 6º da Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006, consigna-se que os municípios do Estado do Paraná deverão criar e instalar os Conselhos Municipais das Cidades, ou similares, em conformidade com o Conselho Estadual das Cidades, para integrar o processo permanente de planejamento e gestão decorrente da implementação dos Planos Diretores Municipais, até 90 (noventa) dias após a vigência da lei do respectivo Plano Diretor Municipal.

Nesse sentido, observa-se que os diversos entes federativos já teriam organização suficiente no sentido de se estabelecer o funcionamento de seu órgão respectivo com a criação de câmaras e grupos de trabalho destinado a buscar de soluções aos problemas mais prementes das cidades envolvidas em sua circunscrição. O planejamento urbano e regional, geralmente a cargo de uma secretaria de estado de desenvolvimento urbano, tem como sua responsabilidade estabelecer metas e também contribuir para que as entidades coletivas (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) possam elaborar o Plano Diretor Urbano Integrado para as respectivas municipalidades agregadas para o desempenho das funções públicas de interesse comum.

## 5. Considerações finais

O Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades (Concidades) tiveram encerradas suas atividades por meio de decreto da Presidência da República. Esses órgãos não só capacitavam como também auxiliavam na formação de diversos profissionais e atores por meio de orientações diversas dadas no tratamento da temática de planejamento urbano, sobretudo por ocasião da formatação dos diversos planos diretores ou mesmo por orientações freqüentes disponíveis nos próprios fóruns de comunicação disponibilizados. As orientações prestadas baseavam-se na experiência material na organização de planos em cidades de proporções variáveis.

É correto afirmar que todos os estados da Federação possuem órgãos colegiados de natureza deliberativa e consultiva responsáveis para propor e deliberar acerca de diretrizes para a formulação da política estadual de desenvolvimento urbano e que acompanham sua execução. Há também órgãos da espécie no âmbito municipal, sobretudo em grandes cidades, cuja organização traz economia de recursos e agilidade nas decisões necessárias para que se possa obter o melhor em termos organizativos. Isso sem falar na legitimidade das decisões que são embasadas na vontade da população local participativa.

A existência da teoria democrática possibilitou seu desenvolvimento por jusfilósofos que passaram a acompanhar seu progresso e repercussão prática em diversas deliberações. O que se constatou, outrossim, foi que seriam viáveis novas formas de participação popular para estabelecer participação mais efetiva em atores mais próximos dos problemas e questões recorrentes nas cidades. Assim, cada vez mais, a vertente participativa e deliberativa passou a contar com adeptos no sentido de ser um instrumento decisório fundamental capaz de contemplar novos atores e viabilizar espaços inexistentes anteriormente, reconhecendo, assim, os múltiplos grupos de interesse que circundam as arenas institucionais. Este fenômeno foi reconhecido por Boaventura de Souza Santos e Avritzel como “demodiversidade”, o qual contemplava a participação no processo decisório e deliberativo das consultas populares.

O Conselho funciona como verdadeiro órgão de governança local em que os cidadãos podem participar das discussões e também exercer controle de alguns atos, nos termos do regimento respectivo.

O Conselho das Cidades criado pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, que se destinava a estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos termos que dispõe o Estatuto da Cidade, não mais existe, assim

como o Ministério das Cidades. Esse órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva deixou resultados positivos no Brasil, pois em todo Estado há o respectivo conselho de cidades com funções de decisão e deliberação. Há, destarte, a manutenção desse sistema de gestão democrática da cidade.

Atualmente os diversos órgãos deliberativos e opinativos desenvolvem e implantam projetos voltados para programas urbanísticos e ambientais. Levam em consideração o zoneamento ambiental imposto pela respectiva Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a fragilidade do bioma, as espécies em extinção e os indicativos em prol da recomposição do que foi degradado. Isso sem excluir ações em prol da obrigatoriedade dos particulares colaborarem com os atos de preservação e ações em prol da educação e sustentabilidade ambiental. Nos diversos atos normativos criadores desses importantes conselhos deliberativos também se nota a preocupação com a capacitação de agentes da sociedade civil e do poder público para neles atuar. Estes órgãos além de acompanhar e avaliar a implementação da política estadual de desenvolvimento urbano, preocupam-se com políticas habitacionais, transportes, saneamento e mobilidade urbana. Entre suas competências está a de recomendar providências necessárias ao cumprimento dos diversos objetivos estabelecidos no ato que criou o órgão.

## Referências

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2002.

BARROS, Cesar. **Os benefícios de impactar: as mitigações contraditórias do Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife**. Dissertação de mestrado apresentado perante a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Orientador Felipe Sobral, 2010.

GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto F. **Governança global**. São Paulo: Almedina, 2011.

GUISSO, Fernando Henrique. **Democracia em conselhos: os desafios da participação**. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em ciências sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Orientado por Raul Francisco Magalhães, 2014.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da administração pública democrática**. Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILL, Stuart. **Da liberdade**. São Paulo: Ibrasa, 1963.

RIBEIRO, L.C.; CARDOSO, A. L. **Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. Espaço e Debates**. São Paulo: FAU-USP, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 39-82.

\_\_\_\_\_ **Democracia al borde del caos: ensayo contra la autoflagelación**. México: Siglo XXI Editores; Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2014.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Unesp Ed., 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WENDHAUSEN, Águeda. **O duplo sentido do controle social: (des) caminhos da participação em saúde**. Itajaí: Univali, 2002.