

# **IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO E SUSTENTABILIDADE II**

**ELCIO NACUR REZENDE**

**MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA**

**JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

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

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

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

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

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

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

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

#### **Secretarias**

#### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Comunicação:**

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

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

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

#### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

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

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

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

#### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

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

#### **Eventos:**

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

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

---

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Elcio Nacur Rezende; Jerônimo Siqueira Tybusch; Maria Claudia da Silva Antunes De Souza – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-417-4

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

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Sustentabilidade. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

### DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

---

#### **Apresentação**

#### APRESENTAÇÃO

É com muita satisfação que apresentamos o Grupo de Trabalho e Pesquisa (GT) denominado “Direito e Sustentabilidade II,” do IV Encontro Virtual do CONPEDI , realizado por web conferencia, com enfoque na temática “CONSTITUCIONALISMO, DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E SMART CITIES”, o evento foi realizado entre os dias 09 a 13 de novembro de 2021.

Trata-se de publicação que reúne 20 (vinte) artigos que guardam o rigor da pesquisa e o cuidado nas análises, que tiveram como objeto de estudos balizados por referencial teórico da mais alta qualidade e realizadas por pesquisadores comprometidos e envolvidos com a busca da efetividade dos direitos socioambientais. Compõe-se de artigos doutrinários, advindos de projetos de pesquisa e estudos distintos de vários programas de pós-graduação do Brasil, que colocam em evidência para debate da comunidade científica assuntos jurídicos relevantes. Assim, a coletânea reúne gama de artigos que apontam questões jurídicas relevantes na sociedade contemporânea.

A produção intelectual, que ora apresentamos, certamente servirá de instrumento para futuras reflexões e quiçá para o efetivo avanço na tutela do meio ambiente, tão primordial para a satisfação das necessidades das presentes e futuras gerações.

Boa leitura!

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI/ SC

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende

Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch

Universidade Federal de Santa Maria

## **BREVES REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO PÚBLICA E DEMOCRÁTICA DAS CIDADES**

## **BRIEF REFLECTIONS ON PUBLIC AND DEMOCRATIC MANAGEMENT OF CITIES**

**Fábio Da Silva Santos <sup>1</sup>**  
**Caio César Sales Machado <sup>2</sup>**

### **Resumo**

O presente trabalho tem por finalidade analisar as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade sobre a Gestão Democrática das Cidades. Busca-se destacar breves orientações urbanísticas e exemplos observados em recentes publicações pelos periódicos da Capes. Por meio de uma estratégia qualitativa, o artigo apresenta como resultado muitos entraves para a efetiva participação social e plena gestão pública das cidades. Defende-se uma efetiva dinâmica das organizações de maneira articulada e participativa em prol do Desenvolvimento Regional e Urbano, e conseqüente, Combate à Pobreza.

**Palavras-chave:** Gestão democrática, Cidades, Administração municipal

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This work aims to analyze the guidelines established by the City Statute on the Democratic Management of Cities. It seeks to highlight brief urban guidelines and examples observed in recent publications by Capes journals. Through a qualitative strategy, the article presents as a result many obstacles to effective social participation and full public management of cities. An effective dynamic of organizations is defended in an articulated and participative way in favor of Regional and Urban Development, and consequently, Fight against Poverty.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Democratic management, Cities, Municipal administration

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Público (UFBA). Professor de Ciência Política e Direito Constitucional (UFBA). Membro do Grupo de Pesquisa em Cidadania, Tema Análise Econômica do Direito (UFBA). E-mail: fabiosantodireito@gmail.com

<sup>2</sup> Bacharelado em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL/BA). Membro do Grupo de Pesquisa em Cidadania, Tema Análise Econômica do Direito (UFBA). E-mail: caiomachado516@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre o Estatuto da Cidade (Lei n. 10257/2001) tem ganhado destaque na contemporaneidade. Desde o debate sobre o Planejamento Urbano no Brasil, até os desdobramentos atuais relacionados aos estudos sobre a Gestão Democrática das Cidades e demais desdobramentos. No presente estudo, busca-se enfatizar breves reflexões sobre a gestão democrática das cidades, partindo de um referencial teórico e legislativo, e em seguida a partir de análise de algumas estratégias utilizadas em algumas cidades brasileiras, documentadas em artigos registrados pela Capes nos últimos cinco anos.

O Município, na condição de ente autônomo gerido por um governo local, compõe a República Federativa do Brasil. Possui autonomia para dinamizar o seu planejamento urbano. A globalização e o contexto das cidades brasileiras têm apresentado um cenário caracterizado por uma série de problemas urbanos contemporâneos, ocorridos pela falta de efetivação e/ou não aplicabilidade devida dos instrumentos de política urbana. E tal situação atrelada às crises ambientais tem contribuído para uma desordem urbanística e para uma falta de políticas públicas eficazes para a organização territorial dos municípios.

O artigo tem como objetivo analisar breves reflexões sobre a Gestão Democrática das Cidades, com diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, destacando experiências brasileiras. Com as diretrizes urbanísticas bem regulamentadas pela Administração Municipal, elaboradas por meio de um processo democrático, com a participação de todos os atores sociais envolvidos, as cidades se desenvolverão de maneira mais sustentável.

Feitas essas considerações, cabe informar que, além desta introdução e das considerações finais, estruturou-se este estudo em três seções. Na primeira é feita uma breve consideração sobre a Gestão democrática das Cidades e a Administração Municipal. Em seguida, são feitas breves descrições sobre experiências e cidades brasileiras e seus respectivos resultados e discussões.

## **2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

A democracia brasileira regulamenta a gestão democrática das cidades, impedindo que o disciplinamento dos municípios ocorra de modo exclusivo e unilateral por meio dos regulamentos do Poder Público. As diretrizes urbanísticas não devem ocorrer por meio de ações e estratégias verticalizadas, sem a participação popular. A atual Constituição Federal de 1988, reconheceu a luta pela reforma urbana por meio da positivação da Política Urbana. Pautada na existência de princípios jurídicos e urbanísticos, visa proteger o Direito à Cidade para a presente e futuras gerações. Estabelecendo ainda diretrizes para uma cidade sustentável, com o fim social de resguardar o bem-estar de seus habitantes.

Em decorrência da política constitucional urbana, surge o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Além de ser considerado como um dos pilares do direito urbanístico, o Estatuto da Cidade, como norma de ordem pública, apresenta direcionamentos para a promoção do amplo desenvolvimento, incluindo a cidade e a população envolvida. Diante da competência municipal para legislar sobre interesse local, as cidades devem assumir a responsabilidade de realizar o planejamento urbano. O Estatuto da Cidade, por meio da política constitucional urbana, regulamenta instrumentos para a garantia do desenvolvimento e da expansão urbana. Atendendo a função social da cidade e garantias dos cidadãos com delineamentos democráticos.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade delineou alguns instrumentos fundamentais para a garantia da gestão democrática da cidade, presentes no seu quarto capítulo. Destacando objetivos norteadores para uma democracia na gestão urbanística, constante dos seus artigos 43, 44 e 45, *in verbis*:

**Art. 43º.** 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;



**Art. 44º.** 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, com condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

**Art. 44º.** 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, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Nota-se os instrumentos previstos para a gestão democrática das cidades. Importante destacar a necessidade de participação da comunidade no estabelecimento de regras urbanísticas municipais. Deve existir uma parceria entre a população, por meio das comunidades e associações com as autoridades municipais. A gestão democrática da cidade consiste na efetiva participação da sociedade na gestão da coisa pública. Participação dos cidadãos, quer seja individualmente ou por meio de entidades representativas de uma parcela do território ou dos segmentos sociais da população. A democracia na gestão urbanística deve estar pautada nos princípios da transparência, ética, independência, solidariedade e credibilidade.

Consoante a Lei Federal nº. 10.257/2001, a gestão democrática prescinde ao Plano Diretor Municipal para sua existência e funcionamento. É uma das diretrizes gerais apontadas para o cumprimento da política urbana que objetiva “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]” (Lei Federal 10.257/2001, art. 2º).

Importante frisar, desta forma, que o Plano Diretor Municipal de uma cidade deve promover a gestão democrática. Com a participação efetiva da sociedade civil, mobilizada e capacitada para se inteirar da temática do ordenamento territorial. Não somente no processo de elaboração, mas também na dinamização de atendimento a diretrizes, critérios e implementação de institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos. E a constante revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da capital baiana e das legislações e políticas públicas correlatas.

O Plano Diretor se apresenta, segundo o § 1º do artigo 182 da Constituição Federal (1988), como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Destaca – se, ainda, a assertiva de que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor” (Constituição federal, 1988, §2º, artigo 182). Assim, o Plano Diretor pode ser considerado como

umas das principais, ou até mesmo, a única garantia constitucional para a efetivação da gestão democrática nas cidades brasileiras, uma vez que é o instrumento básico da política urbana que deve atender como diretriz a gestão democrática. O plano diretor passa a ser obrigatório para as cidades com um número superior a vinte mil habitantes e deve ser aprovado pela Câmara Municipal

Conforme destaque, em seu artigo 43 a Lei 10.257/2001 traz alguns dos instrumentos que propõe a efetivação da gestão democrática. Instrumentos que representam mecanismos, com aspectos jurídicos e administrativos, necessários a permitir a participação popular no processo de planejamento urbanístico municipal. São eles: órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Na acepção jurídica, destaca-se a regulação de normas urbanísticas, emanadas do Poder Público, mas com observação aos princípios relacionados à gestão democrática da cidade. E na perspectiva administrativa, observa – se a previsão dos mecanismos de participação popular a serem adotados para a execução da política urbana. Tanto na elaboração do Plano Diretor, por exemplo, como também na fiscalização da gestão urbanística. O município brasileiro, conforme previsão constitucional, deverá estabelecer regramentos urbanísticos a serem aplicados na esfera local das cidades. Além da Lei Orgânica Municipal, que deve prever o interesse de um sistema normativo urbanístico municipal, este deve ser um desdobramento do Plano Diretor. Além do planejamento urbano, deve-se atentar para a plena efetividade de um Código de Obras e de Posturas, na esfera urbanística e um Código Municipal do Meio Ambiente, na seara ambiental.

Nesse sentido:

A esse quadro difuso, que sem dúvida, dificulta a operacionalidade do direito, é preciso acrescer que ainda há significativos pontos de contato do direito urbanístico com várias outras regras de outros ramos do direito, que impõem a compreensão e aplicação conjunta, tal como as de direito ambiental e a de proteção do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e cultural. (AMADEI, 2006, p. 17)

Assim, pode-se constatar a importância de uma gestão democrática da cidade, com atenção a uma legislação urbanística municipal interdisciplinar e com plena participação social. O que também é constatado pela aplicação do Poder de Polícia Municipal, ou seja, um mecanismo de frenagem dos interesses particulares, que deve ser exercido pelo Poder Público para resguardar a supremacia dos interesses públicos sobre os privados, por meio de definição dos licenciamentos, fiscalização, controle e punições relacionadas à construção e ao estado de conservação das edificações urbanas.

Cabe ao Plano Diretor a missão de estabelecer metas e diretrizes da política urbana em conformidade com os princípios constitucionais fundamentais que o norteiam. Dentre esses princípios, destacamos a função social da propriedade, as funções sociais da cidade, os princípios da igualdade e da justiça social, da participação popular e do desenvolvimento sustentável.

As cidades brasileiras cumprirão a sua função social quando se tornarem acessíveis aos seus respectivos cidadãos. Ou seja, deve ser garantido a todos os municípios, independentemente de sua condição social, os bens e os equipamentos urbanos de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, lazer, emprego e renda.

É de suma importância, para a gestão democrática das cidades, a garantia da função social da propriedade urbana. Tal garantia está relacionada, diretamente, ao bem-estar geral da coletividade, e não de interesses de proprietários individuais. Para tanto, faz-se necessário a efetividade de novas diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, com o fulcro de estabelecer regras propulsoras do pleno desenvolvimento econômico, social e ambiental, para assegurar o direito à cidade para todos os habitantes. Seguindo as principais diretrizes urbanísticas, estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, destacamos o desenvolvimento sustentável, a gestão democrática da cidade e o planejamento do desenvolvimento das cidades. Para alcançar tal fim, o Plano Diretor se apresenta como um dos instrumentos mais importantes para o desenvolvimento de políticas públicas participativas, com vistas a efetivação da função social.

Como complementação, deve-se utilizar todos os instrumentos da gestão democrática. Quando são descritos os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal podemos estabelecer referência a existência de Conselhos Municipais do gênero

Desenvolvimento Urbano. Com a natureza jurídica de órgão colegiado de política urbana, constituído por representantes do Poder Público, da sociedade e de vários segmentos sociais com o objetivo de discutir, planejar e pesquisar os mais diversos temas de política urbana.

Para a gestão das cidades com participação popular, torna-se necessário, ainda debates, audiências e consultas públicas. Tanto para discussão de metas e políticas públicas, como intercâmbio de ideias entre segmentos da sociedade, com o objetivo de contribuir para a elaboração do Plano Diretor. Deve-se atentar para a necessidade de Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. Além de instruir muitas pessoas da sociedade, contribui para motivação de vários grupos sociais estarem mais ativos nos debates e consultas públicas. Além de contribuir para a possibilidade de um projeto de iniciativa popular, configurado pela participação popular numa determinada construção legislativa de interesse urbanístico.

Ainda no contexto dos instrumentos de gestão democrática, devemos citar as possibilidades de consultas populares por meio do referendo popular e o plebiscito. Este se referindo a uma consulta anterior a presença da norma no ordenamento jurídico; e o referendo, uma consulta após a inclusão da norma no ordenamento jurídico. Ambos representando mecanismos específicos para a gestão democrática da cidade. Por fim, na análise das possibilidades de garantia de uma democracia na gestão urbanística, destaca-se o orçamento participativo. Podendo a sociedade participar do processo de construção das diretrizes para as leis orçamentárias, e ainda dos debates e discussões sobre as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, no objetivo de contribuir para um pleno planejamento urbano.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para a produção deste artigo foi adotada uma estratégia qualitativa, com o objetivo de interpretar as características do fenômeno analisado. O método de pesquisa adotado foi a pesquisa documental. Apesar de tal método ser considerado, por alguns autores (Vergara, 2005), uma técnica complementar de pesquisa, a pesquisa documental é um método de pesquisa, conforme defesa de Silva e colaboradores (2009). A pesquisa documental permite a análise de fontes de informações, indicações e esclarecimentos, e o seu conteúdo permite

esclarecer questões, investigar problemas de forma indireta, trazendo contribuições importantes no estudo de algumas temáticas.

Posteriormente, foi definida como amostra documental, no presente estudo, os periódicos, mais precisamente artigos, da Capes dos últimos cinco anos que abordassem a temática envolvendo a gestão democrática das cidades. Foram analisados os seguintes artigos:

- Reflexões sobre o desenvolvimento territorial sustentável, gestão social e cidadania deliberativa: o caso da bacia do rio Almada, Bahia (IIZUCA; GONÇALVES-DIAS; AGUERRE, 2012).
- O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal – a experiência de Vitória da Conquista, Bahia (NOVAES; SANTOS, 2014).
- Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal (ARAÚJO; PEREIRA, 2012).
- Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas (KLEBA; COMELARTTO; FROZZA, 2015).
- Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership (FREITAS; DACORSO, 2014).
- Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais (WOSNIAK; REZENDE, 2012).
- Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal (XAVIER; WITTMAN; INÁCIO; KERN, 2013).

Como a estratégia utilizada foi a qualitativa, o interesse do estudo destes artigos foi o de comprovar a aplicação das diretrizes de uma gestão democrática das cidades, nas publicações analisadas. A análise dos dados em destaque contribui para breves reflexões sobre a gestão democrática das cidades. Partindo de tais exemplos, busca-se identificar quais as práticas lograram resultados favoráveis, e ainda quais estratégias e ações não foram devidamente observadas, o que de alguma forma comprometeu os objetivos esperados.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Segundo Moreira (2002), o Estatuto da Cidade demarcou adequadamente a instituição da gestão democrática da cidade com o objetivo de ampliação da efetividade da política urbana, quando destaca:

Por sua vez, o Estatuto da Cidade traz um novo padrão de política urbana, fundado nas seguintes orientações: a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de cidadania e aumentar a eficácia da política urbana; a valorização nas relações intergovernamentais e o fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos sintonizados com os princípios da função social da propriedade (MOREIRA, 2002, p. 07)

Assim, o desenvolvimento sustentável configura-se como um modelo de desenvolvimento que defende o equilíbrio entre a produtividade econômica, os seres humanos e o meio ambiente, ou seja, a busca pelo equilíbrio entre os interesses econômico, social e o ambiental. Nesse sentido, a Gestão democrática da cidade representa o modelo de gestão pública que tem por base o diálogo constante do governante com a sociedade, mais necessariamente nos processos que envolvam a tomada de decisão de políticas públicas urbanísticas. A dinâmica do fortalecimento dos espaços de participação, através da mobilização da população e de suas instâncias de representação, deve ser uma premissa básica da administração municipal, para a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Artigo “Reflexões sobre o desenvolvimento territorial sustentável, gestão social e cidadania deliberativa: o caso da bacia do rio Almada, Bahia (IIZUCA; GONÇALVES-DIAS; AGUERRE, 2012), apresenta uma discussão sobre o desenvolvimento territorial sustentável a partir da análise do “Programa de manejo Agroambiental da Bacia do Rio Almada” na região pertencente ao território de cidadania Litoral Sul da Bahia. Os autores trabalham com um rico referencial teórico pautado na gestão social, a importância da cidadania deliberativa para o desenvolvimento territorial sustentável. E essa aplicação no território de cidadania do Litoral Sul da Bahia.

Após uma revisão literária sobre os temas destacados, quando os autores promovem uma interseção dos conceitos de gestão social, cidadania deliberativa e desenvolvimento territorial sustentável, o texto analisado sintetiza o respectivo caso de gestão democrática das cidades com a necessidade mais diálogo, participação, construção social e inclusão (categorias

conceituais de análise). Por meio de uma pesquisa documental, e entrevistas com moradores, executivos, vereadores, ativistas sociais, ONGs e sindicatos, chega-se à conclusão de que o programa foi concebido por um grupo restrito de pessoas, e mesmo sendo tecnicamente bem fundamentado, o processo decisório ocorreu de forma isolada, de “cima para baixo”.

As categorias conceituais de análise do Programa de manejo Agroambiental do Rio Almada são elencadas em quatro períodos: a) a construção (1996-97); b) Implementação e primeiros resultados (1998-2000); c) a pós-implementação (2008-11); e d) a análise retrospectiva (2012). O que contribui para a explicação detalhada de que a falta de êxito da experiência local no Território do Litoral Sul da Bahia se deve, principalmente, pela não participação da comunidade local e dos pequenos produtores rurais na construção da proposta enviada ao Ministério do Meio Ambiente em meados da década de 1990. A comunidade local, as lideranças dos movimentos sociais e os pequenos produtores rurais foram ignorados durante a elaboração da proposta. O que leva os autores a afirmarem que a experiência em Almadina (BA) é um contraexemplo do que seja uma gestão social. Até mesmo quando se narra que o gestor, sucessor municipal, não deu continuidade as etapas do processo por questões relacionadas a divergências políticas.

A gestão social não aconteceu, pois de acordo com Tenório (2005), ela é caracterizada pela participação, dialogismo e um processo decisório compartilhado por diferentes sujeitos. O texto ainda demonstra outra fragilidade no processo quando explica que o edital do Ministério do Meio Ambiente definiu um prazo exíguo, tanto para a elaboração como também para implementação da proposta. O que também comprometeu a efetividade da cidadania deliberativa, necessária para o desenvolvimento territorial sustentável.

Na perspectiva de gestão democrática da cidade, observa-se que a experiência não atendeu aos objetivos. Contribuindo apenas para o início do diálogo entre as comunidades, bem como a inclusão de novos atores sociais na participação de uma construção social. Houve um consenso na afirmativa de que a proposta era ousada e inovadora no momento de sua concepção, tendo possibilidades de legitimação na contemporaneidade, quando os diálogos sociais têm sido mais frequentes no território.

No artigo “O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal – a experiência de Vitória da Conquista, Bahia” (NOVAES; SANTOS, 2014), os autores, inicialmente, comentam sobre o Orçamento Participativo e a democracia participativa. Para a partir dessa fundamentação teórica, abordarem como e de que maneira se deu o orçamento participativo no Brasil e na cidade de Vitória da Conquista, situada na região Centro-sul da Bahia.

Comenta-se que a experiência do orçamento participativo, como ferramenta de gestão democrática, em Vitória da Conquista, foi iniciada em 1997, após a eleição e posse de prefeito do Partido de Trabalhadores (PT) para gestão 1997-2000. Diante das dificuldades financeiras, tais como endividamento, atraso no pagamento de salários e demais dívidas públicas; e a ferrenha oposição sofrida pela câmara municipal de vereadores; bem como do Governo Estadual e Federal da época, o poder executivo municipal visualizou nesta estratégia uma oportunidade de convocar a população para discutir a situação e local e colaborarem na solução dos problemas.

Foi iniciado assim um processo que pode ser associado com a democracia participativa. Uma vez que para a Criação do Orçamento Participativo foram realizadas 22 plenárias populares nas zonas urbana e rural, participando 1.345 pessoas, que elegeram 86 delegados para o I Congresso do Orçamento Participativo. Nota-se que o objetivo da gestão municipal era apresentar a situação de crise financeira e administrativa para a população e discutir as possíveis soluções. O estudo relata, ainda, que poderia haver um comprometimento da gestão em legitimar a participação da população, algo próximo da ideia de democracia participativa; ou a intencionalidade por parte do gestor municipal em de colocar a população em seu favor, diante do isolamento político provocado pela forte oposição na Câmara Municipal e nos governos estadual e federal.

O referido trabalho de pesquisa analisado concluiu que tal experiência contribuiu parcialmente com a democratização da gestão municipal, uma vez que não consistiu em fórum de efetiva participação da população na definição de políticas públicas e na aplicação de recursos municipais. Ocorreram mudanças metodológicas, como a não inclusão de todos os atores sociais que deveriam participar, atraso na realização de outros Congressos devido o organizador do processo alterar a data do Evento para participar das eleições para o legislativo estadual. É citado ainda as estratégias de levar para debate nos congressos de orçamento



participativo uma parcela do orçamento e apresentar poucas proposições de maneira genérica e não específica. A criação do orçamento participativo contribuiu para sucessivas reeleições (16 anos) do mesmo partido no comando do executivo municipal.

Assim, o Orçamento Participativo de Vitória da Conquista não promoveu uma ampla participação entre os diferentes segmentos da sociedade civil, não foi capaz de realizar regularmente seus congressos anuais e nem garantiu o atendimento das demandas populares aprovadas em seus fóruns, gerando insatisfação, frustração e descrédito junto a alguns segmentos da população, principalmente em algumas áreas urbanas. A análise de tal experiência comprova que não ocorreu a “efetividade deliberativa”, ou seja, a capacidade adequada para definição de prioridades específicas de cada comunidade, posterior aprovação e fiscalização de sua execução.

O periódico “Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal” (ARAÚJO; PEREIRA, 2012), analisa as razões pelas quais a administração de município do estado de Minas Gerais não adotou, integralmente, o modelo gerencial, mesmo após 15 anos da reforma de estado e mais de oito anos do Choque de Gestão de Minas Gerais. Os autores utilizaram como parâmetro de análise e investigação o Índice de Administração Pública Gerencial (IAPG), com base nos postulados teóricos do modelo de administração pública gerencial, tendo como dimensões, a econômico financeira e institucional administrativa. E os indicadores: recursos humanos, instrumentos de gestão, articulação interinstitucional e participação do cidadão, e a responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos.

Como avaliação e análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal, obteve-se um resultado que comprovou como maior entrave para a adoção efetiva do modelo de administração pública gerencial no município é a falta de capacidade de gerenciamento e conhecimento dos próprios prefeitos em relação ao modelo. Torna-se necessária a necessidade de formação e qualificação dos gestores públicos municipais na área da administração pública, bem como uma maior articulação entre os canais de participação da população como forma de controle social da gestão pública.

A principal contribuição deixada pelo artigo “Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas” (KLEBA; COMELARTTO; FROZZA, 2015), se refere a necessidade de ampliação da participação social

na gestão pública municipal. Uma vez que a administração pública brasileira apresenta diretrizes e parâmetros estabelecidos em documentos, como leis, políticas ou planos, que se constituem instrumentos para nortear e qualificar a gestão democrática das políticas públicas. Algo que foi bastante evidenciado a partir da análise dos instrumentos e mecanismos de gestão utilizados no processo decisório pelos Conselhos Municipais de assistência Social e de Saúde e, Chapecó, Estado de Santa Catarina.

Outra importante contribuição para a análise da gestão democrática das cidades foi a análise do Plano de Ação brasileiro para o Governo Aberto, baseado na teoria da inovação aberta na gestão pública, no artigo “Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership” (FREITAS; DACORSO, 2014). Dentre tantas ações contidas no Plano, o texto analisado destaca as ações relacionadas com a transparência, abertura de dados e preparação do corpo estatal para o processo aberto de inovação.

Importante destacar o que é apresentado no artigo “Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais” (WOSNIAK; REZENDE, 2012). Quando se propõe um modelo de gestão estratégica, tendo por base analítica as gestões municipais de Curitiba, Paraná, no período de 1993 a 2008. A gestão municipal de estratégia é resultante da integração e combinação de ao menos seis etapas ou fases, que envolvem: formalização das estratégias, formulação das estratégias, análises estratégicas do ambiente, diretrizes organizacionais, e implementação das estratégias e controles estratégicos.

Ainda na perspectiva de proposições para novas ações em prol de uma gestão democrática das cidades, deve-se analisar o desenvolvimento regional como fruto de um esforço das sociedades locais na formulação de políticas regionais com o intuito de discutir as questões que tornem a região sujeito de seu processo de desenvolvimento. Com esse objetivo, o artigo “Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal” (XAVIER; WITTMAN; INÁCIO; KERN, 2013), descreve por meio da análise da estrutura de governança, como o Consórcio de desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (Condesus) promove a articulação dos municípios da supramencionada região em prol do desenvolvimento regional. Os autores destacam que tal estratégia não contempla a plena democratização na gestão pública, quando declaram que o determinado Consórcio Intermunicipal é formado predominantemente pela Administração Pública. O que contraria os

pilares do desenvolvimento regional, envolvendo os atores sociais, a cultura, os recursos, as instituições, os procedimentos, o entorno; bem como o planejamento para determinado projeto político de desenvolvimento.

Destarte, o planejamento do desenvolvimento das cidades deve ter como finalidade promover a justa distribuição do espaço populacional e das atividades econômicas, não somente do território do município, como também da área que sofre a sua influência, com o objetivo de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Como também, é de suma importância que o gestor público municipal, dentro de sua competência e atribuição legal, seja capaz de propor na prática, a eficácia que a norma disponibiliza acerca dos benefícios apresentados por uma gestão democrática, eficaz e compatível com os anseios e necessidades locais da população em busca não somente de progresso e desenvolvimento, mas da qualidade de vida da comunidade, onde o interesse público possa prevalecer sobre o interesse particular.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De todo o exposto, observa-se a importância e a necessidade da efetiva gestão democrática das cidades para o desenvolvimento das mesmas, com vistas a uma constante análise do Território e suas potencialidades de Desenvolvimento, bem como uma efetiva dinâmica das organizações de maneira articulada e participativa em prol do Desenvolvimento Urbano e Regional para o Combate à Pobreza.

Breves reflexões sobre a gestão democrática das cidades deve contribuir para conscientizar a todos sobre a importância de estratégias que devem ser dinamizadas pela democracia participativa. Partindo de uma análise teórica sobre a temática, acompanhada da análise de importantes estudos relacionados com a aceção prática das gestões municipais contemporâneas, contribuirão para o descortinar de uma nova mentalidade onde todos são responsáveis pela eficácia da política urbana

Além disso, a Gestão Democrática das Cidades, envolve mais do que documentos teóricos, técnicos, normalmente herméticos ou genéricos, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade. Deve ser visualizada e concebida como um espaço de debate dos

cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território, com adoção de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade com o fomento à participação social e plena cidadania. A gestão democrática da cidade representa uma ferramenta eficaz e capaz de contribuir para o Desenvolvimento Regional e Urbano das cidades brasileiras e combater a pobreza e as desigualdades econômicas.

A análise do Estatuto da Cidade e a Política Urbana contribuiu para um aprofundamento e reflexão necessária sobre a temática que envolve a Gestão Democrática das Cidades. E o detalhamento das potencialidades do Plano Diretor Municipal como principal instrumento jurídico de Planejamento Urbano. A democracia brasileira regulamenta a gestão democrática das cidades, impedindo que o disciplinamento dos municípios ocorra de modo exclusivo e unilateral por meio dos regulamentos do Poder Público. As diretrizes urbanísticas não devem ocorrer por meio de ações e estratégias verticalizadas, sem a participação popular.

A atual Constituição Federal de 1988, reconheceu a luta pela reforma urbana por meio da positivação da Política Urbana. Pautada na existência de princípios jurídicos e urbanísticos, visa proteger o Direito à Cidade para a presente e futuras gerações. Estabelecendo ainda diretrizes para uma cidade sustentável, com o fim social de resguardar o bem-estar de seus habitantes.

## **REFERÊNCIAS**

AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo Realista**. Campinas: Millenium, 2006.

ARAÚJO, Priscila Gomes de; PEREIRA, José Roberto. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista Administração Pública** - Rio de Janeiro 46 (5): 1179 - 199, set./out. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 02/10/15.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DORNELAS, Henrique Lopes. O Direito Urbanístico e a importância do Plano Diretor Municipal. **Revista do Curso de Direito Uniabeu**. V.1, n.1 – 2011.

FERNANDES, Edesio. **Direito Urbanístico** (Org.). Belo Horizonte, 1998.

FREITAS, Rony Klay Viana de; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. Inovação aberta da gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government. **Revista Administração Pública** - Rio de Janeiro 48 (4): 869 -888, jul./ago. 2014.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

IIZUCA, Edson Sadao; GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino; AGUERRE, Pedro. Reflexões sobre o desenvolvimento territorial sustentável, gestão social e cidadania deliberativa: o caso da bacia do rio Almada (BA). **Revista Administração Pública** - Rio de Janeiro 46 (6): 1599 -1623, nov./dez. 2012.

KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia Munaretti. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista Administração Pública** - Rio de Janeiro 49 (4): 1050 - 1079, jul./ago. 2015.

MOREIRA, Mariana. **A história do Estatuto da Cidade**. P. 27-43. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 142-146.

NOVAES, Flávio Santos; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal – a experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista Administração Pública** - Rio de Janeiro 48 (4): 869 -888, jul./ago. 2014.

PINTO, Vitor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 142-146.

SILVA, Lidiane. R. C. et al. **Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente**. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE, IX, ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, III, 2009, Curitiba.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

VERGARA, Sylvia C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

WOSNIAK, Francine Lia; REZENDE, Denis Alcides. Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. **Revista Administração Pública** - Rio de Janeiro 46 (3): 795-816, mai./jun. 2012.

XAVIER, Thiago Reis; WITTMAN, Milton Luiz; INÁCIO, Raoni de Oliveira; KERN, Juliana. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. **Revista Administração Pública** - Rio de Janeiro 47 (4): 1041 - 65, jul./ago. 2013.