



OS DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE NA GARANTIA DE UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL: APONTAMENTOS SOBRE A AUDIÊNCIA PÚBLICA E OS CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

THE CHALLENGES OF DEMOCRATIC MANAGEMENT OF THE CITY IN A WARRANTY OF ENVIRONMENTALLY SUSTAINABLE CITY: NOTES ON THE PUBLIC HEARING AND URBAN DEVELOPMENT COUNCILS

Fábio Scopel Vanin

Advogado e Professor de Graduação. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2011), instituição onde concluiu sua graduação (2005). É Pós Graduado pela Fundação Getúlio Vargas - RJ MBA Direito da Economia e da Empresa (2008). Já atuou como Assessor Jurídico e Assessor de Bancada da Câmara Municipal de Vereadores de Caxias do Sul (2006-2011), sendo responsável técnico nos trabalhos da Comissão de Constituição e Justiça. Atualmente é Coordenador Jurídico da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Caxias do Sul-RS e Coordenador dos Cursos de Ciência Política e Relações Internacionais da Faculdade América Latina. Lattes: lattes.cnpq.br/6613057234042177 E-mail: fabiovanin@terra.com.br

Resumo

O objetivo do trabalho é apontar como a gestão democrática das cidades, analisada através dos instrumentos da audiência pública e dos conselhos de desenvolvimento urbano pode garantir um Município Ambientalmente Sustentável. Concluiu-se que um significado para o termo é buscado pela análise teórica da sustentabilidade e desenvolvimento sustentável urbano, podendo ser disposto através de preceitos e fundamentado pela CF e pelo Estatuto da Cidade. Além disso, as regras de gestão democrática das cidades, que deverão relacionar-se com todos os instrumentos de planejamento municipal, respaldam as matrizes de participação agregativa e a deliberativa, entretanto, há inúmeros problemas em sua aplicação, que deverão ser superados para que se garanta um Município Ambientalmente Sustentável. Adotou-se o método de abordagem dialético, tendo em vista que o trabalho penetra o mundo dos fenômenos por meio de sua ação recíproca e o método procedimental estruturalista, vendo a realidade concreta do ponto de vista interno dos fenômenos.

Palavras-chave: Município. Sustentabilidade. Gestão Democrática.

Abstract

The purpose of this paper is to point to the democratic management of cities, examined through the instruments of the public hearing and urban development councils can ensure an Environmentally Sustainable City. It is concluded that a meaning to the term is sought by the theoretical analysis of sustainability and sustainable urban development and can be arranged through precepts and founded by the CF and the Statute of the City. In addition, the rules of the democratic management of cities, which should relate to all local planning instruments, supports arrays aggregative and deliberative participation, however, there are numerous problems in its application, which must be overcome to ensure an Environmentally Sustainable City. Adopted the method of dialectical approach, in order that the work enters the world of phenomena by means of their reciprocal action and procedural structuralist method, seeing the reality of the internal point of view of the phenomena.

Keywords: Municipality. Sustainability. Democratic Management.

INTRODUÇÃO

A crise ambiental configura-se como um dos principais problemas contemporâneos. O aquecimento global, o desmatamento, a diminuição dos recursos hídricos, o consumo, lixo e a ocupação desordenada dos centros urbanos são ameaças para as atuais e para as futuras gerações. Esta crise tem efeitos globais e as condutas, os modelos de produção e consumo superam as distâncias e as barreiras territoriais, sendo necessária uma mudança nos paradigmas de utilização de recursos naturais em todo o planeta, pois, do contrário, não será efetiva a busca pela preservação do Meio Ambiente.

Embora esta problemática socioambiental represente uma preocupação global, se pode dizer que é nos Municípios que são originados grande parte destes problemas, bem como é neles que são observados muitos de seus impactos. Os grandes aglomerados urbanos são o principal habitat dos seres humanos na atualidade, e a condição socioambiental das cidades é fator fundamental na garantia do bem-estar da população.

Os inúmeros estudos desenvolvidos apontam os graves problemas urbanos e indicam algumas alternativas para solucioná-los, nesse sentido, os governos têm positivado algumas orientações teóricas, formulando normas que visem garantir a sustentabilidade urbana. Assim, surge a como alternativa nessa construção, a ideia de um Município ambientalmente sustentável.

A busca de um significado para o termo passa pelo enfrentamento de duas questões: uma justificativa teórica e uma fundamentação jurídica. A primeira será construída a partir do estudo dos conceitos desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, com enfoque especial, aos desdobramentos no âmbito urbano. Para isso, buscar-se-á desenvolver um apanhado teórico tendo como base, fundamentalmente, os autores Sachs, Acsegrad, Borja e Castells.

A fundamentação jurídica será buscada nos objetivos da política urbana, previstos na Constituição Federal e nas suas diretrizes, que estão dispostas no Estatuto da Cidade, analisando-se inclusive, se elas vinculam a atuação local ou são opções a serem observadas ou não, com base na autonomia municipal.

Explicadas as justificativas teóricas e os fundamentos de Município ambientalmente sustentável é necessário demonstrar como a gestão democrática da cidade pode garantir sua efetividade. Para esta análise serão verificados dois dos instrumentos previstos, a audiência pública, que ocorre no processo legislativo do plano diretor e os conselhos de desenvolvimento urbano, que representam um debate permanente acerca da política urbana local, relacionando-os com as matrizes agregativa e deliberativa de participação.

Nesse contexto, será verificado como gestão democrática interage com os demais instrumentos de planejamento municipal e quais as potencialidades e problemas apresentados pelos mecanismos de participação, para que se explique ao final, de que forma eles garantirão um Município ambientalmente sustentável.

Para a construção deste artigo, adotou-se como método de abordagem o dialético, tendo em vista que o trabalho penetra o mundo dos fenômenos por meio de sua ação recíproca. Além disso, como método procedimental, optou-se pelo estruturalista, que parte da análise de um fenômeno concreto para, em seguida, transpô-lo ao nível abstrato e vice-versa, vendo a realidade concreta do ponto de vista interno dos diversos fenômenos.

I. MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL: JUSTIFICATIVAS TEÓRICAS

Conforme leciona Sachs (2002, p. 50-55), o desenvolvimento sustentável surge a partir de duas posições opostas sobre o futuro da humanidade, que foram debatidas durante as preparações para a Conferência de Estocolmo. Uma considerava que “as preocupações com o meio ambiente eram descabidas” e impediriam o crescimento de países em desenvolvimento; a outra apontava para o apocalipse, no caso de não haver uma estagnação no crescimento demográfico e econômico, principalmente do consumo. Estas duas posições extremas foram descartadas e emergiu uma alternativa média, que objetivava o estabelecimento de um aproveitamento racional na natureza, com vista ao desenvolvimento socioeconômico, denominado desenvolvimento sustentável, que engloba os aspectos e a harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos.

O desenvolvimento sustentável indica uma utilização racional dos recursos naturais, que defina padrões qualitativos da produção e do consumo, garantindo a existência digna das atuais e futuras gerações, muito embora, na prática, esta definição acabe não se materializando, uma vez que o termo foi interpretado de diferentes formas. O significado passou a variar e se dar a partir de concepções ou ecológicas, ou sociopolíticas ou econômicas, o que tem prejudicado o seu correto entendimento.

Consoante dispõe Acselrad, (2009, p. 43) “diversas matrizes discursivas têm sido associadas à noção de sustentabilidade”, apontando que, entre elas, podem se destacadas quatro: a matriz da eficiência, que pressupõe o combate ao desperdício, estendendo a eficiência econômica para relações não mercantis; a de escala sugere

um limite quantitativo ao crescimento econômico; a da equidade, “articula analiticamente os princípios de justiça e ecologia”; a matriz da autossuficiência aponta para a desvinculação de economias nacionais e das sociedades tradicionais no mercado global; e a da ética, traz um debate de valores, evidenciando como ocorre “a interação da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida no planeta”. O elaborado do autor demonstra a complexidade da temática, ficando evidente que não existe um entendimento unânime acerca do tema, o que possibilita diversas formas de abordagem, mas que, a abordagem econômica do termo, acaba ocupando um espaço maior que as demais (ACSELARAD, 1999, p. 80):

a suposta imprecisão do termo sustentabilidade sugere que não há ainda hegemonia estabelecida entre os diferentes discursos. Os ecólogos parecem mal posicionados para a disputa em um terreno enraizado pelos valores do produtivismo fordista e do progresso material. A visão sociopolítica tem se restringido ao esforço de ONGs, mais especificamente na atribuição de precedência ao discurso da equidade, com ênfase ao âmbito das relações internacionais. O discurso econômico foi o que, sem dúvida, melhor se apropriou da noção até aqui, até mesmo por considerar sua preexistência na teoria do capital e da renda de Hicks.

Neste mesmo sentido de abordagem multidisciplinar, Sachs (1994, p. 23) dispõe que a sustentabilidade deve contemplar os aspectos sociais, culturais, econômicos, ecológicos e espaciais. A social refere-se distribuição de renda e bens, a fim de reduzir as diferenças entre as pessoas. A econômica verifica a eficiência em termos de retornos sociais e não somente pelo critério da rentabilidade empresarial. A ecológica, deve intensificar o uso potencial de recursos dos diversos ecossistemas com um mínimo de danos aos sistemas de sustentação de vida. A sustentabilidade espacial trata de uma configuração urbana-rural equilibrada e uma distribuição territorial justa. A cultural, refere-se ao respeito a cultura da comunidade envolvida, buscando soluções específicas para o local e sua história.

Para este estudo é importante destacar como o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade, são vistos no âmbito do meio ambiente urbano, onde os significados também podem ser abordados de diversas formas. O conceito trazido por Castells e Borja (1997, p. 195) aponta para um entendimento adequado do assunto:

El desarrollo sostenible presenta distintas dimensiones que deben ser tenidas en cuenta en el diseño de las estrategias de desarrollo urbano. El concepto “desarrollo sostenible” debe enfatizar el desarrollo como incremento de riqueza material, como aumento de la calidad de vida – de definición variable, según la cultura – y la reproducción de las condiciones sociales, materiales e institucionales para seguir adelante con esre desarrollo. Por tanto, la sostenibilidad no tiene una única dimenssi3n ambiental, sino que incluye una visi3n integral del desarrollo urbano.

Rech (2010, p. 48-49), seguindo a mesma linha, afirma que “o conceito de sustentabilidade ainda em construção é científico, epistêmico e vai sendo definido ao longo das diferentes abordagens [...]” indicando que, em nível de planejamento urbano, devem ser observadas “a ocupação adequada, mediante zoneamento ambiental, zoneamentos de ocupação sustentável, tanto na área urbana quanto rural”, além disso,

é importante que se tenha atenção “com vias de escoamento do trânsito, sistema de transporte, áreas de lazer, atividades econômicas geradoras de emprego” com a correta “distribuição de equipamentos institucionais, como hospitais, escolas, serviços públicos, etc.” segundo o autor, essas seriam “providências mínimas para garantir a sustentabilidade”.

Neste sentido, são três as matrizes discursivas da sustentabilidade urbana, apontadas por Acselrad (1999, 84-85), que podem justificar teoricamente o termo Município ambientalmente sustentável. Uma delas é a cidade como espaço de “qualidade de vida”. Nela está presente o respeito às questões históricas e culturais locais, aliadas a uma ideia de auto-suficiência e de um significado para a cidade, sendo defendidas estruturas que favoreçam o diálogo e a construção de ideias. A ocupação urbana nestes moldes deverá “mesclar zonas de trabalho, moradia, lazer, reduzindo distância e ‘pedestizando’ o local de modo a frear a mobilidade da energia, das pessoas e bens” para garantir a autossuficiência local, que representa, grosso modo, uma recusa ao modelo de cidade inserida no contexto global.

A outra matriz vê a cidade como um espaço de legitimação das políticas urbanas. Neste quadro, a sustentabilidade tem ligação com as “condições de reprodução da legitimidade das políticas urbanas”, que devem ser democráticas e garantir investimentos na manutenção dos equipamentos urbanos. A insustentabilidade, nessa matriz é “a incapacidade dos governos em adaptarem as ofertas de serviço a quantidade e a qualidade das demandas sociais”. Nessa matriz, portanto, a ocupação urbana se dá, a partir das políticas urbanas formuladas, sendo que “a crise de legitimidade urbana poderá ser atribuída à incapacidade da cidade fazer frente aos riscos tecnológicos e culturais”. (ACSELRAD, 1999, 84-85)

A terceira matriz, apresentada por Acselrad (1999, p. 82-83), é a representação tecno-material, onde a cidade é observada a partir de dois modelos: o “metabolismo urbano” e a “racionalidade energética”. O metabolismo urbano consiste na observância das cidades como “modelos interativos de circulação”, sendo que a sustentabilidade deriva da capacidade adaptativa dos ecossistemas urbanos e a insustentabilidade, na incapacidade das estruturas urbanas manterem-se “diante de rupturas nas condições materiais requeridas”. A racionalidade ecoenergética é o modelo em que a cidade é vista como um sistema termodinâmico aberto, “um vetor de consumo de espaço, energia e matérias-primas e um vetor de produção de rejeitos”. Neste aspecto, a sustentabilidade urbana residiria em que “uma mesma oferta de serviços minimiza o consumo de energia fóssil e de outros materiais, explorando o máximo os fluxos locais e satisfazendo o critério de conservação de estoque e de redução do volume de rejeitos”.

Não existe intenção de optar-se por uma delas, mas sim, destacar as competências e guardar atenção especial com suas limitações para um melhor aproveitamento dos modelos, sob pena de não se apontar conclusões plausíveis na análise proposta. Assim, a opção deste trabalho é, a partir da abordagem sobre desenvolvimento sustentável, em especial no âmbito urbano, apontado através da ideias de Sachs, Borja e Castells, e, das matrizes de sustentabilidade urbana, indicadas por Acselrad, apontar preceitos, do que se entende por Município Ambientalmente Sustentável.

O apontamento de preceitos não é tarefa simples. A complexidade do tema faz com que se tenha especial cuidado ao desenvolver tal pretensão. Embora se destaque a dificuldade, o exercício é necessário, pois é preciso definir o que os instrumentos

jurídicos de gestão democrática das cidades, em especial a audiência pública e o conselho de desenvolvimento urbano devem garantir.

Há como superar esse desafio? Como indicar preceitos para um Município ambientalmente sustentável, se nem mesmo o termo tem um significado unânime? Embora ciente de que existam ressalvas¹, a ideia é pensar a cidade que queremos no futuro, no sentido de que “é sustentável hoje aquele conjunto de práticas portadoras de sustentabilidade no futuro”. Segundo Ascelrad (1999, p. 80), “como a comparação passado-presente, no horizonte do atual modelo de desenvolvimento, é expressiva do que se pretende insustentável” devemos partir para uma comparação do que temos hoje e o que queremos para o futuro. Pensar o futuro é planejar – a falta de planejamento foi quem colocou a ocupação urbana na situação de risco -, e sua correta utilização pode vir a garantir um presente e um futuro sustentável para as cidades.

Um dos preceitos de um Município ambientalmente sustentável é primar por um planejamento urbano construído de forma transdisciplinar e epistêmica. Nesse sentido, Sachs (2002, p.30-31) dispõe que há necessidade de “uma abordagem holística e interdisciplinar, na qual cientistas naturais e sociais trabalhem juntos em favor do alcance de caminhos sábios para o uso e aproveitamento dos recursos da natureza, respeitando sua biodiversidade”. É fundamental, que haja dialogo entre juristas, urbanistas, sociólogos, políticos, gestores públicos e a sociedade: “o futuro das cidades dependerá em grande parte dos conceitos constituintes do projeto de futuro construído pelos agentes relevantes na produção do espaço urbano” (ACSELRAD, 1999, p.81).

O segundo preceito a ser considerado é a observação do território do Município como um todo. O Plano Diretor é considerado pelo Estatuto da Cidade o instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbano e deverá englobar o território do Município como um todo, sendo necessário, desde já, que o planejamento da ocupação direcionado nesta norma observe a área urbana e rural do Município.

O terceiro preceito consiste em ações que enfrentem a problemática da cidade ilegal, através de um zoneamento, que indique as potencialidades de cada área, apontando as áreas ocupadas de forma irregular e indicando com critérios técnicos, quais serão desocupadas e quais serão revitalizadas.

O quarto preceito apontado diz respeito às normas, que no contexto das políticas públicas visam vincular o administrador, sendo indispensável que os índices apontados na legislação urbanística tenham critério científico e seja uma construção da própria cidade.

O quinto preceito tratada necessidade de gestão democrática da cidade, que deve se efetivar e legitimar a participação da população, como por exemplo, no processo legislativo de construção do Plano Diretor, em que na fase da discussão esta prevista a realização de audiência pública.

¹ Segundo o autor (ACSELRAD, 1999, p. 81), fatos históricos registram alguns exemplos discutíveis desta utilização política do futuro, como é o caso do “é preciso crescer para depois distribuir” e “sacrificar o presente para conquistar o futuro”, isto porque, os que ocupam posições dominantes no espaço social são os mesmo que dominam o campo das ideias. A grande questão para enfrentar essa ressalva é garantir a legitimidade e autoridade nas decisões, garantindo que a definição de sustentabilidade urbana, seja uma construção que envolva toda a sociedade e não uma imposição unicamente de técnicos ou detentores do poder econômico.

O sexto preceito faz referência à necessidade do governo local em construir um efetivo planejamento urbano, onde o Plano Diretor guarde relação com as demais normas locais, sob pena de não se haver efetividade as suas formulações.

O sétimo preceito trata a questão urbano-ambiental como uma ação transversal do poder público e do investimento em educação ambiental, no patrimônio cultural, em áreas verdes, praças, em um sistema de trânsito e mobilidade urbana inovador, políticas habitacionais, aliados a uma economia que fomente uma existência digna, seja de forma autossuficiente ou inserindo a cidade no contexto global.²

Ao recorrer aos ensinamentos de Sachs (1994, p.41) se aprende que indicar um caminho na busca da sustentabilidade é um “desafio grande, porém possível” e ele “atravessa muitos campos do conhecimento”. Assim, um dos caminhos na garantia de um Município Ambientalmente sustentável pode ser traçado através da observação dos preceitos indicados, que asseguram o efetivo direito a cidade, tido como, segundo Rocha (1999, p.36) “o direito a vida com dignidade, a moradia, a alimentação, a saúde, a segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Embora se reconheça, nesses apontamentos, um norte, um dever-ser, o qual os instrumentos de gestão democrática da cidade, integrados com outros instrumentos, buscarão garantir, se reconhece também que tais orientações, somente se constituirão garantias, a partir do momento que estiverem positivadas. Desta forma, se faz necessário que, aliadas as justificativas teóricas trazidas até aqui, sejam apontadas normas jurídicas que fundamentem esta conceituação.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL

O caminho traçado até aqui é importante para a correta compreensão das diferentes dimensões dadas aos termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, em especial em âmbito urbano, e contribui na compreensão da problemática e dos desafios que envolvem os Municípios. Entretanto, em se tratando de um trabalho jurídico, torna-se indispensável que os preceitos, indicados a partir da análise das justificativas teóricas, sejam relacionados às normas jurídicas vigentes, que fundamentam a garantia de um Município Ambientalmente Sustentável.

Nesse sentido, os fundamentos devem ser apontados, com base nos objetivos e nas diretrizes da Política Urbana. Essas regras fazem parte do ramo do Direito denominado “Direito Urbanístico”, que consiste, segundo Silva (2010, p. 49) no “conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.

A Constituição Federal, conforme Vichi (2007, p.113) é quem “encarta as decisões políticas da sociedade” e o objetivo da Política Urbana no Brasil, que consta no art. 182, *caput* ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. Será este o objetivo que orientará qualquer construção normativa ou ação governamental dessa espécie a ser desenvolvida no território

² Destaca-se que os apontamentos aqui descritos, não são exaustivos, apenas procuram apontar para um caminho do que se entende por Município Ambientalmente Sustentável, podendo esse rol de preceitos ser expandido com o aprofundamento abordagem sobre o tema.

nacional. Cammarosano (2006, p.22) reforça que o objetivo principal da política urbana é garantir que a cidade seja direcionada aos anseios dos seus habitantes:

[...] parece certo que a finalidade mais imediata dos dispositivos constitucionais em questão é viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevendo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano.

O *caput* do art. 182 da Constituição, além de dispor sobre o objetivo orientador de toda a Política Pública a ser realizada no Brasil, aponta outras duas questões fundamentais: que o executor dessa política será o poder público municipal e que as diretrizes dessa política serão estabelecidas em lei, estando dispostas no art. 2º da Lei n. 11.257, o Estatuto da Cidade.

No total, o Estatuto da Cidade prevê dezesseis diretrizes, que devem ser compreendidas como um caminho a ser percorrido, para que sejam atingidos os objetivos da Política Urbana. Entre elas, podem ser citadas aquelas dispostas no art. 2º, nos incisos I; IV e XII e que darão respaldo a garantia de um Município Ambientalmente Sustentável, através dos instrumentos jurídicos de planejamento. Tais diretrizes garantem o direito a cidades sustentáveis, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, e, que o planejamento do desenvolvimento das cidades deve ocorrer de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano, bem como os seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Assim, da mesma forma que na Constituição Federal encontra-se o objetivo da Política Urbana, no Estatuto da Cidade estão dispostas as diretrizes que deverão ser observadas. Segundo Vichi (2007, p.122), esta norma “serve como referencial jurídico para a consecução de políticas urbanas, cumprindo um papel fundamental de sistematização e ordenação coordenada das ações políticas” na cidade.

Uma dúvida que surge, quando da abordagem das diretrizes é se elas vinculam ou não a produção normativa urbanística em nível local, influenciando na autonomia municipal. Desta forma, o questionamento que se faz é: as diretrizes do Estatuto da Cidade servem como opções para que o Município, no exercício de sua autonomia, opte por algumas, podendo deixar de lado a observância de outras; ou, se tais orientações são vinculantes, permitindo apenas que, em nível local, haja uma definição prioritária por alguma, mas que isso não exclui, em nenhuma hipótese, a necessidade de observância das demais.

Rech (2010, p. 45) dispõe que diretrizes são normas que tem como implicação “políticas públicas a serem adotadas” e que àquelas previstas no Estatuto da Cidade “não podem deixar de ser observadas no Plano Diretor”. Em posição semelhante, Saule Junior (2002, p.84-85) destaca que a possibilidade do uso de instrumentos, pelos Municípios, “contrariando as diretrizes gerais da política urbana poderá ser questionada até por via judicial” podendo ser considerada uma “lesão a ordem urbanística” e, respondendo ao questionamento feito no início deste tópico, Saule dispõe que “cabe aos Municípios aplicarem as diretrizes de acordo com as suas especificidades e realidade local”. No entender de Sunfeld (2002, 54-55), “ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o equilíbrio é possível – e, por isso, necessário”:

Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer e circulação), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e não estatal (incisos III e XVI); entre o rural e o urbano (inciso VII); entre a oferta de bens e a necessidade dos habitantes (inciso V); entre o emprego do solo e a infraestrutura existente (inciso VI); entre os interesses do Município e dos territórios sob sua influência (incisos IV e VIII).

Ainda, segundo Sunfeld (2002, 54-55), “o crescimento não é um objetivo, o equilíbrio sim, por isso, o crescimento deverá respeitar os limites da sustentabilidade”. Desta forma fica claro que as diretrizes da Política Urbana são vinculantes e que sua finalidade é um equilíbrio, que deve promover um crescimento ambientalmente sustentável, “seja relacionado aos padrões de produção e consumo, seja quanto a expansão urbana”. Assim, “toda a ação individual potencialmente desequilibradora deve ser previamente comunicada, estudada, debatida e, a seguir, compensada”.

Com a exposição das posições doutrinárias sobre o tema, verifica-se, resumidamente, que as diretrizes vinculam o Plano Diretor e os demais instrumentos jurídicos, devendo ser aplicadas pelos Municípios de acordo com as suas características específicas. Reforçando este entendimento, são esclarecedoras as palavras de Leal (2010, p.136), que considera as diretrizes verdadeiras “opções políticas fundamentais”, que vinculam todas as demais normas de direito sobre o tema:

Quero destacar, na verdade, a ideia de que as diretrizes que expõe o Estatuto da Cidade expressam verdadeiras opções políticas fundamentais do legislador e da comunidade nacional no campo da gestão do espaço urbano brasileiro, configurando, assim, uma eleição de valores éticos e sociais como fundantes, por sua vez, de uma ideia de Estado e de Sociedade (Democráticos de Direito). Por tais motivos, essas diretrizes não expressam somente uma natureza jurídica normativa, mas também política, ideológica e social, como, de resto, o Direito e as demais normas de qualquer sistema jurídico.

Nesse sentido o autor (LEAL, 2010, p.136-137) acrescenta que as diretrizes gerais dispostas no Estatuto da Cidade, “impõem à propriedade urbana no país um uso restrito – porque não absoluto” e obrigatoriamente, “deverão ser observados os parâmetros de ocupação do espaço urbano dados, tanto pelo Estatuto da Cidade como pela legislação federal, estadual e municipal consectárias”, especialmente quanto às questões ambientais; edificações; aquelas postas pelo plano diretor ou zoneamento espacial; as referidas no parcelamento do solo; entre outras.

Visto haver respaldo jurídico ao termo Município Ambientalmente Sustentável, é necessário destacar que, entre os instrumentos utilizados para que ele seja garantido, estão aqueles destinados a gestão democrática das cidades. Desta forma, o Município ambientalmente sustentável, para este trabalho é aquele que adequa-se aos preceitos indicados no primeiro tópico e tem fundamento legal no objetivo da Política Urbana, previsto no art. 182 da CF e nas diretrizes do Estatuto da Cidade, em especial, aquelas dispostas nos incisos I, IV e XII do art. 2º do Estatuto da Cidade.

Embora as justificativas teóricas e os dispositivos jurídicos apontem um caminho e fundamentem um significado para Município Ambientalmente Sustentável, a efetividade destes preceitos somente será alcançada se instrumentos jurídicos da política urbana, dentre os quais estão os de gestão democrática das cidades, respaldarem essas orientações, conforme será abordado no próximo tópico.

3. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E AS MATRIZES DELIBERATIVA E AGREGATIVA

A garantia de um Município Ambientalmente Sustentável passa pelo enfrentamento de várias problemáticas, como ficou demonstrado ao serem elencados os preceitos, construídos a partir das justificativas teóricas, entre os quais está a gestão democrática da cidade, que também encontra fundamento na Constituição Federal e do Estatuto Cidade, e dispõe sobre a necessidade de participação da população em determinados processos decisórios que envolvam o planejamento urbano.

Nesse sentido, uma das questões a serem observados pelo Município, conforme dispõe a Constituição Federal no seu art. 29, XII é “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Segundo Saule Junior (2007, p.274-275) não se pode observar esse preceito isoladamente “fazendo crer que apenas as associações poderão participar”, segundo o autor, o sentido dado pela norma “passa pela ideia de heterogeneidade dos participantes, sejam eles associações ou cidadãos”.

Além disso, merece destaque que há o entendimento de que “é preciso garantir uma maior participação em todas as etapas do processo decisório, de forma a não caracterizar apenas o referendo, execução e sugestão por parte do agente”. Segundo Saule Junior (2007, p.274-275) a participação popular no planejamento da cidade tem várias finalidades:

A participação popular no planejamento e na gestão da cidade apresenta várias finalidades: controle e fiscalização social; juridicização e racionalidade no processo decisório; legitimidade; imposição de limites a discricionariedade administrativa, ruptura das tradições de sigilo, da arbitrariedade, do tráfico de influência; aumento do grau de correspondência entre as políticas públicas e as demandas sociais.

Apontadas as finalidades e a previsão constitucional sobre o tema, é necessário que se avance, abordando também os preceitos contidos no Estatuto da Cidade sobre a gestão democrática, para identificar qual o verdadeiro significado que se busca na participação da população.

Segundo Bucci (2006, p.337-338), “a gestão democrática remete a ideia de um novo pacto territorial, em que o Direito não se distancie da Justiça, mas garanta que a cidade seja espaço de convivência de todos os seus habitantes”, e nesse sentido o Estatuto da Cidade traz, como uma de suas diretrizes gerais, o princípio democrático, que tem seu desdobramento no art. 43, onde está disposto os instrumentos para a sua implementação, dentre os quais encontram-se os órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Nestes termos, pode-se perceber que o legislador garantiu que a participação da população no processo de planejamento da cidade pode se dar de diversas formas, incluindo modelos que tem como base tanto as matrizes teóricas deliberativas, quanto as agregativas.

Pereira (2007, p.421) propõe, para efeito de análise, as correntes de democracia direta podem ser divididas em dois grandes grupos “que se distinguem pela interpretação das decisões coletivas” segundo o autor as duas correntes são a “agregativa” que concentra as teorias democráticas centradas no voto e a “deliberativa” que dispõe sobre as teorias democráticas centradas no diálogo, nesse sentido, “as teorias centradas no voto defendem um modelo no qual as preferências já estão dadas” sendo indispensável, para que haja eficiência na sua utilização “uma justa agregação destas preferências”. Já, as teorias deliberativas, “buscam desenvolver o processo de formação de vontade através do diálogo, que precedem o voto”. Embora haja esta distinção, ambas são uma resposta ao enfraquecimento de democracia baseada somente na representação política.

A democracia deliberativa é apontada em estudos como o de Leal (2011, p. 12), como uma nova matriz de gestão pública. Nesse sentido, ao analisar o pensamento de Burke, dispõe que “um dos principais fins da deliberação é o de produzir amplos consensos sobre temas de interesse comunitário, atribuindo verdadeira função epistêmica aos procedimentos deliberativos” e nesse sentido, tem a função “de demarcar, através da discussão racional, o verdadeiro interesse da Nação”.

O principal teórico desta matriz é Habermas (2003, p. 22-23). O autor afirma que ao contrário da interpretação liberal da democracia onde “a formação da vontade democrática tem como função única a legitimação do exercício do poder político” em que os “resultados de eleições autorizam a assunção do poder pelo governo, e, este por sua vez, tem que justificar perante a esfera pública e o parlamento o uso deste poder”; na interpretação republicana, “para exercer um mandato amplamente livre, o governo, além de receber o poder de escolher entre equipes de direção concorrentes, vincula-se programaticamente à realização de determinadas políticas”.

É a partir desta visão republicana que tem origem a matriz da democracia deliberativa, calcada no diálogo e na construção racional de ideias e no desenvolvimento do conceito de esfera pública considerada pelo autor como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sistematizados, a ponto de se condensarem em opiniões enfaixadas em temas específicos”. (HABERMAS, 2003, p. 92)

Já em relação a democracia agregativa, Pereira (2007, p.437) afirma que Boaventura Sousa Santos é um dos principais teóricos, através da Teoria Social da Crítica Indolente, que avança “consideravelmente a discussão sobre a participação política oferecendo diferentes experiências fora do modelo liberal representativo” já que propõe um aumento quantitativo na participação, defendendo uma maior participação política dos cidadãos, seja nas esferas decisórias já existentes ou através da criação de novos espaços participativos.

Na gestão democrática das cidades estão previstos instrumentos baseados nos dois modelos. O modelo agregativo, através das audiências públicas, que ocorrem no processo legislativo que dá origem ao Plano Diretor, já o modelo deliberativo é materializado através da figura dos conselhos, como será abordado nos tópicos seguintes.

4. AS DINÂMICAS E AS PROBLEMÁTICAS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Ao tratar do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade previu que durante o processo legislativo que trata de sua elaboração, deverá ser garantida a “promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”, entretanto, segundo Alochio (2010, p. 233), a participação popular na construção do Plano Diretor, normalmente é abordada de forma limitada, onde se têm somente relacionado “a necessidade de audiências públicas como corolário da gestão da democrática das cidades” tal questão, para o autor, apresenta-se como um problema, já que “o método das audiências públicas não é um gênero: é uma entre inúmeras espécies que permitem a participação popular democrática direta”.

Neste sentido, autor (ALOCHIO, 2010, p. 212-214) entende que “não necessariamente a participação popular deva seguir o formato proposto (ou imposto) pelo Estatuto da Cidade” fazendo um pertinente questionamento: “Será que a participação não pode ocorrer de outra forma (até mais eficaz) do que a imaginada pelos defensores dos modelos de uma assembleia?”:

Não necessariamente uma reunião em assembleia física seria a melhor forma – ou mais democrática – para tal representação: pode haver a consulta pública por meio da rede mundial de computadores, por exemplo. Enfim, é preciso afastar a visão paupérrima de que uma assembleia ou reunião, com pessoas levantando a mão para votar, vá mudar o rumo do planejamento. Esse estereótipo, utópico, pouco acrescentou até agora, *concessa venia*, a não ser na visão de seus defensores.

Não bastasse a possibilidade de outros formatos, segundo o mesmo autor (ALOCHIO, 2010, p. 245-246), a audiência pública, que ocorre sem uma devida regulamentação dá espaço para utilização de “expedientes criativos” por parte de empreendedores da construção civil e outros interessados da iniciativa privada, como por exemplo “a cooptação de pessoas” que “em troca de lanche ou de um ínfimo pagamento” que se fazem presentes nas audiências públicas “votando de acordo com a determinação dos cooptadores” e “ocupando a quase totalidade dos lugares disponíveis no recinto das audiências, excluindo a população realmente interessada”.

Além da crítica ao formato “audiência pública / assembleia” outro ponto, em que o autor defende uma reflexão, refere-se ao momento em que é realizada a audiência. Na opinião de Alochio (2010, p. 213), a participação deveria ocorrer antes do início do processo legislativo, uma vez que, desta forma, “o próprio projeto já estaria confeccionado com a opinião pública ouvida” e, somente deveria ocorrer no trâmite do processo legislativo, no caso de ser possível o poder de emenda, caso em que, o Poder Legislativo deveria ouvir a população em novas audiências públicas, assim “a população seria ouvida tanto na fase preliminar quanto no processo legislativo, perante os Parlamentos, caso as ideias iniciais tenham sido alteradas”.

Desta forma, “as audiências públicas (processos de participação popular) nos processos de elaboração/implantação dos planos, e também nos momentos de alteração e revisão, são verdadeiros atos-condição” considerando-se que “um ato-

-condição é aquele elemento, sem o qual, uma fase posterior não se pode desencadear”, sendo assim, o processo de participação popular faria parte de uma fase pré-legislativa, e sua ausência faria com que o projeto já estivesse viciado, “antes mesmo de deflagrado o processo legislativo”, em outras palavras o autor defende que “as audiências públicas sejam ato-condição para a validade do projeto de lei” e não “parcelas do processo legislativo”. (ALOCHIO, 2010, p. 237-239)

Embora trazidas essas críticas sobre o modelo, Alochio (2010, p.248) ressalta que “não se deseja o fim dessas audiências, mas uma discussão mais coesa, a fim de que se estabeleçam garantias para a própria audiência, em vez de a deixarmos como campo fértil para manobras de toda espécie” e entende indispensável a participação popular na construção do Plano Diretor, isto porque, “o direito de conhecer a mobilidade das normas urbanísticas é condição *sine qua non* para a validade do planejamento urbano, diante do modelo histórico de planejamento, assumido pelo legislador constituinte”. (ALOCHIO, 2010, p. 242)

Com os argumentos trazidos, duas constatações podem ser feitas: Primeiro, a audiência pública contribui para uma ampliação no debate, que sai das associações e passa para a população como um todo, sendo necessária a observação e construção de critérios que atentem para os riscos do desvirtuamento da participação na forma de assembleia. Segundo, o debate não deve ficar restrito ao projeto de lei, mas sim, deve acontecer inclusive - senão principalmente – na fase de construção do projeto.

Ademais, os apontamentos críticos reforçam que não basta positivar desejos e demonstram como um instituto criado para garantir um Município Ambientalmente Sustentável, através da participação pode tornar-se uma barreira na sua efetivação. Entretanto, as críticas referem-se ao formato de assembleia, que é somente um dos previstos no Estatuto da Cidade. Outro exemplo, entre os elencados na norma, são os conselhos que, teoricamente, originam-se de uma diferente corrente que trata da democracia direta, como será abordado a seguir.

5. CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: LIMITAÇÕES E COMPETÊNCIAS

Bucci (2006, 341-342) dispõe que “o local por excelência da formulação da política urbana com a participação direta dos cidadãos e habitantes são os conselhos de desenvolvimento urbano”. A criação do conselho de desenvolvimento urbano é obrigatória, conforme dispõe o art. 43 do Estatuto da Cidade, tratando-se de “organismos híbridos” que não serão nem “inteiramente comunitários, nem propriamente estatais”. A criação deve ser feita por lei municipal, prevendo a composição, a duração dos mandatos, forma de indicação ou eleição dos participantes, além de definir quais serão as atribuições e a definição, e, principalmente, se o papel do conselho é consultivo ou deliberativo, como bem aponta M. Gohn (2000, p.179):

Apesar da legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituir-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-

os ao Poder Executivo do Município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo, já que a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

O caráter deliberativo dos conselhos é essencial que se substitua “as relações com a sociedade no sentido de mera contribuinte e/ou destinatária dos serviços públicos, para uma lógica de atuação e (co)responsabilidade dos autores sociais com as decisões”, nesse sentido, o entendimento dos autores Hermany e Pereira (2011, p. 225), pode ser trazidos para esta análise, uma vez que, conselhos meramente consultivos não contribuem para “o comprometimento e a responsabilidade das comunidades locais no processo de gestão”.

Além deste aspecto, outra questão a ser verificada e que impactará na efetividade de ação dos conselhos de desenvolvimento urbano é o fator inerente a sua composição. Segundo a autora Bucci, (2006, p. 342) “é preciso que o Poder Público seja adequadamente representado” e nesse sentido, um excesso de representação “transformaria o conselho em um espaço de mera legitimação e referendo das decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo” e, uma sub-representação significaria “os representantes da Prefeitura meros mensageiros aos escalões superiores, sem o poder de negociar soluções e criar alternativas construtivas dentro do conselho”. O mesmo dilema apresenta-se em relação a sociedade civil, de modo que não haja uma distribuição desigual dos assentos no conselho de modo a não permitir que um setor vem a “sufocar o poder dos demais” pelo excesso de espaço.

Além desses aspectos, para que os conselhos cumpram o seu papel de instancias deliberativas, como instrumento de dialogo e construção de soluções, também é indispensável que sejam disponibilizados meios que garantam o seu efetivo funcionamento e isso diz respeito “a dotação orçamentária própria” e “suporte técnico para o exercício das funções próprias”, além da atenção aos problemas da “pulverização das demandas nos conselhos” fator que exige um “grande poder de articulação” para que se tenha como resultado uma “intervenção de significado mais amplo” (BUCCI, 2006, p. 343-344), em especial no que diz respeito as demandas voltadas para a garantia de um Município Ambientalmente Sustentável que dependem, para sua efetividade, de uma construção transdisciplinar.

Desta forma, tanto as audiências públicas, trabalhadas no tópico anterior, quanto os conselhos, são instrumentos criados com o intuito de desenvolver uma “visão maximalista da democracia, procurando levar a ideia da participação para além do voto eleitoral periódico” na busca de “um maior controle das decisões estatais” (PEREIRA, 2007, p. 426), entretanto, pela abordagem apresentada, percebe-se que embora a intenção do legislador tenha sido esta, é necessário cautela na formulação das regras e na implementação destes instrumentos, que somente serão efetivos se conseguirem transmitir para a população de forma clara e precisa os apontamentos técnicos, e, a partir deles iniciar um processo de construção que consiga identificar e positivar, de maneira racional, os anseios sociais e garanta um Município Ambientalmente Sustentável, como será abordado no último tópico.

6. A GARANTIA DE UM MUNICÍPIO AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL ATRAVÉS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Embora o enfoque do presente artigo seja trabalhar pontualmente a gestão democrática das cidades, abordando a audiência pública no processo legislativo do Plano Diretor e os conselhos de desenvolvimento urbano, não se defende, nem tampouco é pretensão deste trabalho, criar a falsa ideia de que a participação da população, por si só, é garantia de um Município Ambientalmente Sustentável. Primeiro, pelas dificuldades na implementação destes instrumentos, demonstrada nos dois tópicos anteriores, e, segundo, porque a gestão democrática é só uma das diretrizes da Política Urbana e um dos preceitos que conceitua Município Ambientalmente Sustentável.

Não se está negando, nesse ponto do trabalho, a função fundamental da gestão democrática das cidades para a garantia de um Município Ambientalmente Sustentável, o que se pretende explicitar é que, esse importante mecanismo, para que garanta a efetividade das normas e das ações governamentais, deva estar integrado com outros instrumentos de planejamento municipal, em especial o Plano Diretor.

O estudo da audiência pública, por si só, já está diretamente ligado ao Plano Diretor, uma vez que, o instrumento integra a fase de discussão do processo legislativo que da origem a norma. De igual maneira, os conselhos de desenvolvimento urbano são fundamentais para que haja um debate permanente sobre os rumos do planejamento urbano, fator essencial na garantia de um Município Ambientalmente Sustentável.

De acordo com o Estatuto da Cidade, no art. 4º, III, constituem-se como instrumentos de planejamento municipal, entre outros: o plano diretor, a disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo; o zoneamento ambiental; o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; os planos programas e projetos setoriais; e os planos de desenvolvimento econômico e social. Esta relação é exemplificativa, podendo destacar, para além deles, outras normas de competência do Município, como o Código de Posturas, o Código de Obras e o Código Municipal do Meio Ambiente.

Essa perspectiva é tratada por Silva, C. (2010, p. 127-138) que indica como “instrumentos reguladores” do Plano Diretor o Código de Posturas e o Código de Obras. No mesmo sentido, Rech (2010, p. 205) também cita o Código de Posturas e o Código de Obras como “instrumentos de efetivação do Plano Diretor”, destacando a necessidade de haver uma vinculação das normas municipais com o planejamento de ocupação dos Municípios: “As leis municipais são todos instrumentos de planejamento, que devem observar o Plano Diretor e servir também como instrumento de sua efetivação”.

Desta forma, como o entendimento é de que a gestão democrática da cidade deve englobar todo o processo de formulação e implementação do planejamento urbano, para que haja a garantia de um Município Ambientalmente Sustentável, é necessário que os mecanismos de participação da população estejam inseridos na construção de todos os instrumentos de planejamento municipal apontados, inclusive o Código de Posturas, o Código de Obras, e o Código Municipal do Meio Ambiente, que são considerados neste estudo, como desdobramentos do Plano Diretor.

Além de compor o processo de formulação e implementação das normas e ações de governo que tratem do planejamento municipal, para que a gestão democrática da cidade, no que diz respeito a audiência pública e aos conselhos de desenvolvimento urbano, garanta de um Município Ambientalmente Sustentável, precisa necessariamente superar as problemáticas apontadas nos tópicos anteriores.

Uma reflexão crítica acerca destes instrumentos é necessária para evitar que problemas de ordem prática desvirtuem sua funcionalidade e não garantam a efetiva participação da população na condução dos rumos da política urbana, assim, a audiência pública precisa ser regulamentada, evitando que a participação se dê de forma clientelista e seja conduzida por grupos de interesses socioeconômicos, além do que, é necessária uma participação da população na construção no Plano Diretor não só durante o processo legislativo, mas especialmente antes do seu início.

Quanto aos conselhos, para que sejam instrumentos de garantia de um Município Ambientalmente Sustentável, há necessidade que tenham o poder de deliberação, formados pelo governo e sociedade de forma equilibrada, com o envolvimento de diferentes segmentos de representação social; sendo indispensáveis condições estruturais e técnico-burocráticas, que farão com que os debates do Conselho sejam calcados em dados científicos e haja uma correta percepção dos anseios sociais, garantindo a qualidade necessária na tomada de decisões.

Assim, a gestão democrática da cidade, fundamentalmente garantirá um Município Ambientalmente Sustentável, se integrada aos demais instrumentos de planejamento municipal e tornando-se efetiva, ao superar os desafios e dificuldades que caracterizam a sua aplicação prática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Município ambientalmente sustentável pode ser conceituado através da análise teórica sobre a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável urbano, que não possuem um sentido unívoco, o que justifica a indicação de preceitos, entre os quais estão: um planejamento urbano construído de forma transdisciplinar e epistêmica; a observação do território do Município como um todo; o enfrentamento da problemática da cidade ilegal; a criação de normas, que vinculem os gestores, tenham correlação e unicidade de princípios; o tratamento da questão urbano-ambiental como uma ação transversal do poder público; e a gestão democrática da cidade.

Além dessas justificativas de ordem teórica, que sustentam a utilização do termo, os regramentos encontrados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, que determinam os objetivos da política urbana e suas diretrizes, que vinculam a atuação do ente local, em especial aquelas previstas no art. 2º, I, IV e XII fundamentam juridicamente, que se pretenda a garantia de um Município ambientalmente sustentável através da gestão democrática da cidade.

A gestão democrática, prevista desde a Constituição Federal de 1988, ainda que de forma superficial, foi consagrada como diretriz da política urbana, tendo como exemplos de desdobramento, a audiência pública, que ocorre durante o processo legislativo do Plano Diretor e os Conselhos de Desenvolvimento urbano.

Os instrumentos abordados no artigo, embora possam ser enquadrados em matrizes teóricas de democracia direta distintas, sendo a audiência pública exemplo do modelo agregativo, e os conselhos do modelo deliberativo, têm uma finalidade em

comum, que é dar efetividade a participação da população, garantindo a construção de um Município ambientalmente sustentável.

Entretanto, tal tarefa não é simples, uma vez que os problemas de ordem prática desvirtuam a funcionalidade dos instrumentos. No caso da audiência pública é necessária uma regulamentação, que garanta a participação da população sem subterfúgios e sua ocorrência antes do início do processo legislativo. Quanto aos conselhos, fator primordial é garantir o poder deliberativo, além de uma participação equilibrada da sociedade e do governo e condições estruturais e técnico-burocráticas viáveis para o seu funcionamento.

Aliada a estas questões, que visam aprimorar os mecanismos de participação da população, a gestão democrática da cidade deverá estar integrada aos instrumentos de planejamento municipal, como o Plano Diretor e demais normas locais, tornando-se de fato efetiva e capaz de superar os complexos desafios na garantia de um Município ambientalmente sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. **Discursos da Sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Anup, ano I, n. 1, p. 79-90, maio de 1999.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana.. In ACSELRAD, Henri. **A Duração das Cidades – Sustentabilidade e Risco das Políticas Urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano Diretor e Estatuto da Cidade**: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global**: la gestión de las ciudades en la era de la información. Madri: Taurus, Habitat, 1997.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 14.11.2011.

BRASIL. **Lei n. 11.257 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/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 14.11.2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. p. 335-354. In DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2006.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade. p. 21-26. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**: Comentários à Lei Federal 10.257. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In **Repensando a Experiência Urbana na América Latina**: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires : CLACSO, 2000.

HABERMAS, Jurguen. **Direito e Democracia** – entre a facticidade e validade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2. 2003.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe Pereira. Políticas Públicas Locais de Saúde: Uma Análise a partir do Princípio da Subsidiariedade Administrativa. p. 214-231. In REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: Desafios Contemporâneos – Tomo 11. Santa Cruz do Sul: EDINISC, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. **Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais**: aspectos introdutórios. Brasília: ENFAM, 2010.

LEAL, Rogério Lesta. Demarcações Preliminares da Democracia Deliberativa: Matrizes Habermasianas. p. 10-98. In LEAL, Rogério Lesta (Org.). **A Democracia Deliberativa como nova matriz de gestão pública**: alguns estudos de casos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos, deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. p. 421-452. In DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico**: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educus, 2010.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In BURSZTYN, Marcel. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. Ed. Brasiliense. São Paulo, 1994.

SAULE JUNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: Possibilidades de uma Nova Ordem Legal e Urbana Justa e Democrática. In OSORIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

SAULE JUNIOR, Nelson; CHUERI, Thais de Ricardo; VALLE, Raul Silva Telles do. Plano Diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira: Aspectos relevantes da leitura jurídica. In SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2007.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor**: Teoria e Prática. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 49.

SUNFELD, Carlos Ari. O Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). **Estatuto da Cidade**: Comentários à Lei 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002.

VICHI, Bruno de Souza. **Política Urbana**: Sentido Jurídico, Competências e Responsabilidades. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

Recebido em 30.11.2011
Aprovado em 16.04.2012