

## A Gestão Democrática Urbana na Sociedade do Conhecimento

Cláudia Alves de Oliveira<sup>1</sup>

1. Introdução. 2. O Estado no mercado global; 2.1. O exercício local do poder. 3. A democracia participativa brasileira; 3.1. A experiência de democracia participativa na elaboração do Plano Diretor de Rio das Ostras. 4. Deliberação consciente. 5. Conclusão. 6. Bibliografia.

**Resumo:** Este artigo aborda o exercício democrático nas cidades contemporâneas, cujas relações sociais foram alteradas como resultado do novo sistema de poder mundial. A atual dinâmica socioeconômica é formada por uma rede de poder distribuída aleatoriamente por distintos territórios e sob a interferência de fatores públicos e privados. O espaço privilegiado do cidadão contemporâneo se constrói na gestão do território urbano ocupado por sua comunidade – a cidade, onde ocorrem, de forma mais contundente processos efetivos de participação da sociedade na elaboração, execução e fiscalização de políticas públicas. A verdadeira democracia participativa implica na existência de informação de qualidade para que o povo possa, de acordo com suas próprias experiências, decidir e agir em atendimento a seus interesses, quando o governo será, efetivamente, exercido pelo povo e em seu benefício, para que a cidade realmente atenda a sua função social.

**Palavras-chave:** Globalização. Poder Local. Democracia Participativa. Participação Popular. Direito de Informação

**Abstract:** This article discusses the democratic exercise in contemporary cities, whose social relations were changed as a result of the new system of global power. Participatory democracy implies the existence of quality information so that the people may, according to their own experiences, decide and act in response to their interests when the government will be effectively exercised by the people and for their benefit, so that the city actually meets its social function and most strikingly effective processes for the participation of society in the development, implementation and monitoring of public policies.

---

<sup>1</sup> Professora da Pós-Graduação em Direito da Fundação Getúlio Vargas – RJ, Professora de direito ambiental do LLM em direito corporativo do IBMEC e do Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino do Direito – CEPED, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Procuradora do Município do Rio de Janeiro, doutoranda em Direito da Cidade pela UERJ.

**Keywords:** Globalization. Local Government. Participatory Democracy. Popular Participation. Right to Information.

## 1. INTRODUÇÃO

O processo de adaptação do Estado à realidade globalizada passa pela adoção de mecanismos descentralizadores, com o objetivo de promover o fortalecimento nacional, valorizando suas especificidades para reafirmar sua posição no atual sistema de forças mundial. Em consequência, os governos locais assumiram um papel de maior destaque, até porque, o cidadão contemporâneo, beneficiado pelos avanços tecnológicos, também, reapropriou do direito de participar diretamente da elaboração de políticas públicas, sua execução e fiscalização.

A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente a democracia participativa, sendo certo que o cidadão brasileiro deu continuidade ao processo de reorganização social, estabelecendo novas redes de atuação, quer em cooperação com o poder público, quer através da sua fiscalização. Esse direito não admite retrocesso. Não existe mais espaço para se discutir sobre a existência, ou não, da democracia participativa no Estado de direito brasileiro.

O grande desafio social, hoje, é o exercício democrático consciente que exige não apenas a participação na gestão do Estado, mas as ferramentas para que essa atuação seja feita em atendimento aos interesses do povo. Caso contrário, não se terá democracia na sua concepção mais básica que é o exercício do poder pelo povo e para o povo.

## 2. O ESTADO NO MERCADO GLOBAL

A grande evolução tecnológica no último quartel do século passado, sobretudo dos meios de transporte e de comunicação, alterou profundamente as fronteiras culturais, econômicas e sociais em todo o mundo.

O fenômeno conhecido por globalização significa mais do que o surgimento de um mercado consumidor único, ou a criação de uma teia econômica que interliga de forma indissociável os países, empresas e pessoas.

A velocidade com que as informações são transmitidas e processadas aliada à incrível mobilidade de pessoas e de capitais provocou a reestruturação do Estado para atender à nova realidade.

Os arranjos financeiros e comerciais assumiram uma feição global, ao passo em que a maioria dos Governos tem pouca, ou nenhuma, influência nas regras vigentes nesse mercado mundial, não conseguem fazer incidir sobre os atores globais suas leis e costumes.

O mercado é único, global, mas os relacionamentos estão cada vez mais fracionados, diretos, rápidos. Com enorme facilidade uma pessoa no Rio de Janeiro compra produtos franceses pela Internet. Da mesma forma uma empresa de origem americana instala uma filial na Coreia, ou distribui sua linha de produção ao redor do mundo. Os investidores têm informações em tempo real sobre qualquer país ou empresa para decidir onde e como aplicar seus recursos; a circulação da moeda é cada vez mais virtual.

Essa movimentação, que muito mais que facilitar a vida do homem contemporâneo, interfere na geração e distribuição de riquezas, ocorre sem qualquer interferência formal do Estado. Há uma rede integrada onde todos podem acessar todos, sem que exista um controle global dessas atividades ou de seus resultados.

Vive-se, de fato, num mundo bastante distanciado da tão almejada universalização, idealizada para se estabelecer um ordenamento em nível mundial, organizado para se atingir o controle dos processos de produção com o objetivo de promover, em escala universal, a melhoria das condições de vida.

O processo de globalização, ao contrário, se refere aos “efeitos globais” sofridos por todos nós, sem qualquer possibilidade de controle ou resistência. Significa dizer que a movimentação dos diversos atores sociais no cenário mundial está deveras interligada; que seus efeitos serão propagados sem qualquer limitação territorial, ou supervisão de um ente responsável pelo controle geral de sua evolução.

As engrenagens econômicas e sociais se reestruturam em função da nova dinâmica globalizada, o que gerou, nas palavras de Ladislau Dowbor:<sup>2</sup>

uma nova hierarquização dos espaços, segundo as diferentes atividades, envolvendo tanto globalização como formação de blocos, fragilização do Estado-nação, surgimento de espaços subnacionais fracionados de diversas formas, transformação do papel das metrópoles, reforço do papel das cidades, e uma gradual reconstrução dos espaços comunitários desarticulados por um século e meio de capitalismo.

As estruturas tradicionais de Estado enfrentam dificuldade para impor a ordem interna numa realidade em que os efeitos externos se fazem sentir de forma inevitável no território nacional.

Nesse contexto, as fronteiras nacionais não funcionam mais como barreiras de controle dos efeitos das políticas executadas fora de seu território. O “mercado global” impõe regras e comportamento independentemente dos limites territoriais ou políticos, a dinâmica de poder está profundamente alterada, forçando a revisão do próprio conteúdo do conceito do Estado contemporâneo.

Conforme observa Zigmunt Bauman<sup>3</sup>, o conceito de estado territorial está sendo revisto:

O significado de “Estado” foi precisamente o de um agente que reivindicava o direito legítimo e se gabava dos recursos suficientes para estabelecer e impor as regras e normas que ditavam o rumo dos negócios num certo território; regras e normas que, esperava-se, transformassem a contingência em determinação, a ambivalência em *Eidutigkeit* [clareza], o acaso em regularidade – em suma, a floresta primeva em um jardim cuidadosamente planejado, o caos em ordem.

Para Milton Santos<sup>4</sup> o poder nacional do Estado deve preservar o equilíbrio econômico de suas finanças e proteger seus cidadãos dos agressivos efeitos da globalização:

Com a globalização, o que temos é um território nacional da economia internacional, isto é, o território continua existindo, as normas públicas que o regem são da alçada nacional, ainda que as forças mais ativas do seu dinamismo atual tenham origem externa. Em outras palavras, a contradição entre o externo e o interno aumentou. Todavia, é o Estado nacional, em última análise, que detém o monopólio das normas, sem as quais os poderosos fatores externos perdem eficácia. Sem dúvida, a noção de soberania teve de ser revista, face aos sistemas transgressores de âmbito planetário, cujo exercício violento acentua a porosidade

---

<sup>2</sup> In, “A Reprodução Social”, p. 30.

<sup>3</sup> In, “Globalização: As conseqüências humanas”, p. 68.

<sup>4</sup> In, “Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal”. p. 76-77.

das fronteiras. Estes são, sobretudo, a informação e a finança, cuja fluidez se multiplica graças às maravilhas da técnica contemporânea. Mas é um equívoco pensar que a informação e a finança exercem sempre sua força sem encontrar contrapartida interna. Esta depende de uma vontade política interior, capaz de evitar que a influência dos ditos fatores seja absoluta.

Assim é, que o redesenho do Estado, vem se dando para enfrentar os novos desafios políticos, sociais, culturais e econômicos ligados aos avanços tecnológicos, marcadamente nas áreas de informática, transporte e comunicação, importantes instrumentos do processo de globalização.

O movimento de adequação do Estado à nova dinâmica do mercado mundial é lento, como não poderia deixar de ser, pois a assimilação individual ou social das conquistas das áreas técnicas não ocorre de forma instantânea. O aparente descompasso temporal entre os diversos setores responsáveis pela dinâmica social é um aspecto, mais uma vez, analisado por Ladislav Dowbor<sup>5</sup>

O tempo atinge de forma muito diferente as instâncias da reprodução social. Enquanto as técnicas avançam em ritmo que sequer temos capacidade de acompanhar, mesmo em áreas muito especializadas, o mesmo não acontece com o universo cultural que constitui as nossas formas individualizadas ou sociais de ver o mundo.

...

Muito mais lento ainda do que o universo cultural é a evolução das instituições que desenvolvemos para gerir a nossa reprodução social.

O mundo ficou menor enquanto as relações sociais ficaram mais complexas. Os antigos modelos de governo estão sendo revistos para que o Estado se adapte a essa nova realidade e possa, efetivamente, cumprir seu papel.

Na tentativa de lidar com a novidade, cada Governo tem adotado uma linha de atuação peculiar para resolver determinado aspecto que mais lhe atinge. A maioria das soluções adotadas acolheu mecanismos descentralizadores, com o objetivo de promover o fortalecimento nacional, respeitando-se as diversidades, agora não apenas regionais, mas aquelas resultantes dos impactos da globalização nas cidades e o desenvolvimento dos governos locais.

---

<sup>5</sup> In, ob. Cit., p. 22-23.

Nesse sentido continua Dowbor<sup>6</sup>:

Como a intensidade das mudanças exige também ajustes frequentes das políticas, é o próprio conceito da grande estrutura central de poder que se vê posto em xeque. Situações complexas e diferenciadas, e que se modificam rapidamente, exigem muito mais participação dos atores sociais afetados pelas políticas. Exigem, na realidade, sistemas muito mais democráticos.

A implicação prática deste raciocínio é que se torna essencial a readequação de como se hierarquizam os diversos espaços institucionais. Neste sentido, por exemplo, o nível central de decisão do país tem de se preocupar com a coerência das grandes infra-estruturas econômicas, com os equilíbrios macroeconômicos, com as desigualdades regionais, com a inserção do país na economia mundial, com os eixos tecnológicos de longo prazo. Problemas mais específicos terão de ser transferidos para espaços de decisão mais próximos do cidadão.

Enfim, a globalização dissemina, também, um novo sistema de repartição de competências (de cima para baixo), implicando na descentralização para os governos locais de políticas públicas de atendimento direto ao cidadão. Se a definição das diretrizes a serem adotadas para o enfrentamento da realidade econômica globalizada é função do Estado nacional, com seus novos contornos, a execução da função estatal em âmbito interno é fragmentada, sobretudo nas áreas de saúde, habitação, saneamento, educação e meio ambiente, onde o papel dos governos locais está adstrito ao atendimento da demanda e do controle popular através do exercício da democracia participativa.

A democracia representativa não se afigura mais suficiente para garantir o exercício do governo pelo povo e em seu interesse. A desconcentração de Poder do Estado se reflete, também, no regime democrático adotado, com o crescimento da participação popular direta. Os cidadãos contemporâneos, apesar de elegerem representantes para as atividades legislativas e executivas do Estado, reservam para si o poder de decidir determinadas políticas através do plebiscito e do referendo, do exercício direto da gestão de bens e serviços públicos, com a participação em conselhos e a efetiva fiscalização dos agentes públicos. Eis que instalada, de fato e de direito, a democracia participativa.

O atual perfil da sociedade não admite a delegação integral de poder a representantes, ainda que eleitos pelo povo para representá-los. A proximidade do povo com o poder nos diversos momentos da atuação estatal é uma conquista e uma necessidade que inegável.

---

<sup>6</sup>In, ob. Cit., p. 36.

A essa realidade se aplica o princípio da proibição do retrocesso social. Nas palavras de J. J. Gomes Canotilho:

O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas ('lei de segurança social', 'lei do subsídio de desemprego', 'lei do serviço de saúde') deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa 'anulação', 'revogação' ou 'aniquilação' pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado".<sup>7</sup>

O Estado passa a ser limitado pelo próprio avanço social. Não se admite retrocesso em relação aos princípios constitucionais, máxime no tocante ao princípio democrático.

## 2.1. O exercício local de poder

Sobre a participação da sociedade na gestão do Estado, destaque-se a pesquisa de Putnam<sup>8</sup> sobre a experiência Italiana e a importância do capital social no desenvolvimento das regiões, da qual destaca-se o seguinte trecho bastante representativo do que se pretende de demonstrar:

Em certas regiões da Itália existem muitas sociedades orfeônicas, clubes de futebol, clubes de ornitófilos e Rotary Clubs. A maioria dos cidadãos dessas regiões acompanha atentamente os assuntos comunitários nos jornais diários. Eles se envolvem nos negócios públicos, mas não devido à política personalista ou clientelista. Confiam em que todos procedam corretamente e obedeçam à lei. Nessas regiões, os líderes são razoavelmente honestos. Acreditam no governo popular e dispõem-se a entrar em acordo com seus adversários políticos. Tanto os cidadãos quanto os líderes entendem que a igualdade é congenial. As redes sociais e políticas se organizam horizontalmente e não hierarquicamente. A comunidade valoriza a solidariedade, o engajamento cívico, a cooperação e a honestidade. O governo funciona. Não admira que nessas regiões o povo esteja contente.

---

<sup>7</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. "Direito constitucional e teoria da Constituição". Coimbra: Almedina, 1999, p. 327.

<sup>8</sup> In, "Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna". p. 128.

No outro pólo estão as regiões “não-cívicas”, devidamente caracterizadas pelo termo francês *incivisme*. Nelas a vida pública se organiza hierarquicamente, em vez de horizontalmente, e o próprio conceito de “cidadão” é deformado. Do ponto de vista do indivíduo, a coisa pública é problema dos outros – *i notabili*, “os chefões”, “os políticos” – e não meu. Poucos querem tomar parte das deliberações sobre o bem público, e poucas oportunidades existem para isso. A participação política é motivada pela dependência ou ambição pessoais, e não pelo interesse coletivo. A filiação a associações sociais e culturais é inexpressiva. A religiosidade individual substitui o interesse público. A corrupção geralmente é considerada a norma, mesmo pelos políticos, e estes são cínicos com relação aos princípios democráticos. “Transigir” só tem conotação negativa. As leis (no entender da maioria) são feitas para serem desobedecidas, mas, por temerem a insubordinação dos outros, as pessoas exigem maior disciplina. Presos nessa cadeia de círculos viciosos, quase todos se sentem impotentes, explorados e infelizes. Considerando tudo isso, não é de admirar que nessas regiões o governo seja menos eficaz do que nas comunidades mais cívicas.

A intensa concorrência proporcionada pelo aumento de mobilidade com a redução das distâncias e do tempo, bem como a suavização das barreiras espaciais, “força o capital a aproveitar ao máximo as mínimas diferenciações espaciais a fim de otimizar os benefícios e competir melhor.”<sup>9</sup>

A rede interligada de relações econômicas que criou um mercado global, baseado no aumento de mobilidade de pessoas, bens e capital, gerou também uma pulverização da responsabilidade pela sobrevivência do planeta e da raça humana. Todos e cada um devem adotar as medidas necessárias à preservação do meio ambiente sadio e equilibrado para gerações presentes e futuras.

Nesse cenário que surge o crescimento do poder local como uma resposta à força irresistível da globalização, pois enfrenta questões gerais, conferindo soluções particularizadas como resposta original a problemas complexos que permeiam o cotidiano.

Como observam FONT e RUFÍ<sup>10</sup>

o local e o global se entrecruzam e formam uma rede na qual os dois elementos transformam-se como resultado de suas próprias interconexões. A globalização expressa-se através da tensão entre as forças da comunidade global e as da particularidade cultural da fragmentação étnica, e da homogeneização” (Guiernau, 1996, p. 146). E mais: o lugar atual como um vínculo, como ponto de contato e interação entre os fenômenos mundiais e a experiência individual. De fato, GLOCAL (de GLObal e loCAL) converteu-se em um neologismo que está na

---

<sup>9</sup> FONT, Joan Nogué; RUFÍ, Joan Vicente. Geopolítica, identidade e globalização. São Paulo: Anna Blume, 2006. p. 202.

<sup>10</sup> Op.Cit. p. 201.

moda. É surpreendente, mas o certo é que em vez de diminuir o papel do território, a internacionalização e a integração mundial aumentaram seu peso específico; não apenas não eclipsaram o território, mas aumentaram sua importância.

No mundo globalizado, onde o poder não se presta a limites espaciais, a busca de elementos que confirmem identidade própria e sirvam como fatores de diferenciação estão incondicionalmente ligados à geografia, ao passo que a própria subsistência do planeta depende da adoção de um novo modelo comportamental a ser incorporado em nível mundial.

Esse o paradoxo da sociedade contemporânea (FONT e RUFÍ):

Por um lado, a emergência da globalização como condição que altera as estruturas geopolíticas tradicionais, sobretudo em seus esquemas espaciais – como o Estado, principalmente – e temporais – ao introduzir os longos tempos geológicos; e, por outro, a emergência do local como espaço simultâneo de reivindicação e de ação.<sup>11</sup>

E é justamente no espaço local que se desenvolve a democracia participativa. O sucesso das políticas públicas, que adotam tecnologias comuns e soluções padronizadas dependerá da capacidade de seus gestores as adaptarem às especificidades locais. Assim é que a fragmentação dos processos possibilita a participação direta do cidadão em temas relevantes no seu cotidiano, que ao final irão conferir características singulares a determinado território.

### **3. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA BRASILEIRA**

O processo de democratização brasileiro significa mais do que a retomada plena dos direitos políticos da população, com os processos de anistia, as eleições diretas em todos os níveis e a pluralidade partidária. A Constituição Cidadã ampliou o universo de pessoas atendidas pelos programas públicos de previdência e assistência social, universalizou o direito ao atendimento pela rede de saúde pública, reconheceu importantes direitos difusos, como o direito ao meio ambiente saudável, dentre outras conquistas que fortaleceram a sociedade brasileira.

---

<sup>11</sup> Op. Cit. p. 258.

Na esteira dos novos direitos e conquistas após o regime militar, o legislador, sem voltar as costas para a realidade de que muitas das questões discutidas na esfera administrativa e judicial se referem a direitos coletivos homogêneos ou a direito difusos, reconheceu a legitimidade dos entes associativos para atuarem na defesa desses interesses.

Fato é que a sociedade brasileira está se reorganizando em redes de cooperação, que, muitas vezes atuam ao lado do poder público, quer na fiscalização da gestão, no controle dos gastos e na prestação de serviços públicos, às vezes consorciado ao poder público na execução de políticas pública, ou ainda através de trabalho voluntário.

Essa cooperação, entre cidadão e poder público, consta, inclusive, dos princípios listados pelo braço da ONU criado para a questão urbana e habitacional – UN-HABITAT- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, sendo condição contratual para a concessão de alguns empréstimos feitos por organismos internacionais para o financiamento de projetos de desenvolvimento social.

Ao lado do reconhecimento dos direitos fundamentais, inclusive aqueles de caráter difuso, a Constituição de 1988 consagrou expressamente a democracia participativa em seu artigo 1º, parágrafo único.

Inegável o fato de a Constituição pretender aproximar o cidadão da Administração, seguindo os caminhos da sociedade contemporânea onde o papel do Estado está sendo revisto e a população está cada vez mais ativa na gestão das cidades.

Nas palavras de José Afonso da Silva<sup>12</sup> a democracia tem como fundamento dois princípios: o da soberania popular, no qual toda fonte de poder emana única e exclusivamente do povo; e o da participação do povo no poder, para que este seja a expressão da vontade popular.

Verifica-se uma opção por um regime democrático semidireto, onde, ante a impossibilidade de o povo exercer diretamente seu poder para decidir a gestão do Estado, adota-se um sistema misto, onde além dos representantes escolhidos pelo povo para decidirem em seu nome e seu interesse, são asseguradas algumas hipóteses de participação direta do cidadão.

---

<sup>12</sup> Ob. cit. 116.

Em vários dispositivos, a Constituição Federal, prevê a participação direta do cidadão na gestão de políticas públicas.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

...

**XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;**

Art. 194. A **seguridade social** compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

...

**VII - caráter democrático e descentralizado** da administração, mediante **gestão quadripartite**, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados;

Art. 198. As ações e serviços públicos de **saúde** integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

**III - participação da comunidade;**

Art. 204. As ações governamentais na área da **assistência social** serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

...

**II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.**

Art. 206. O **ensino** será ministrado com base nos seguintes princípios:

...

**VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;**

Na democracia direta o povo exerce diretamente o poder político, tomando decisões fundamentais em assembleias. Sob essa forma de democracia foram desenvolvidas as práticas das principais formas representativas de exercício de poder político: as assembleias entre iguais, as eleições diretas e a formação de conselhos.

O modelo clássico de democracia direta foi Atenas, onde todo cidadão ateniense tinha o direito de participar, usando da palavra e votando nas assembleias em que se decidiam as questões políticas fundamentais.

É fato que na atualidade nenhum Estado adota como modelo exclusivo a democracia direta, pois seria impossível colocá-la em prática considerando o número de cidadãos e o contexto dinâmico do mundo globalizado.

Nas palavras de Norberto Bobbio:<sup>13</sup>

Sob o nome genérico de democracia direta entendem-se todas as formas de participação no poder, que não se resolvem numa ou noutra forma de representação (nem a representação dos interesses gerais ou política, nem a representação dos interesses particulares ou orgânicas): a) o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e, portanto, revogável; b) o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; c) o *referendum*.

A técnica mais comum de exercício democrático é sob a forma representativa ou indireta, onde o poder é exercido por representantes eleitos, que tomam decisões de governo em nome do povo e no seu interesse.

A Constituição Brasileira de 1988 prevê expressamente, os instrumentos de democracia direta admitidos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo **sufrágio** universal e pelo **voto** direto e secreto, com valor igual para todos, e, **nos termos da lei**, mediante:

I - **plebiscito**;

II - **referendo**;

III - **iniciativa popular**

A legislação infraconstitucional, sacramentando a democracia participativa preserva ao cidadão, não apenas o direito de atuar ao lado, ou em substituição ao Poder Público na formulação e execução de políticas públicas, mas o direito de participar de sua elaboração e fiscalização. É assegurado ao cidadão o direito à informação para que possa efetivamente exercer sua cidadania e decidir sobre questões de seu interesse, de modo a possibilitar uma tomada de decisão consciente e uma fiscalização eficaz dessas políticas.

**Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.**

Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

---

<sup>13</sup> apud BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, p. 16.

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, **poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.**

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, **poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.**

Art. 34. **Os resultados da consulta e audiência pública** e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

#### **Lei nº 10.257, de 10/07/2001 Estatuto da Cidade**

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

...

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

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

...

XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população** interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

...

III – **planejamento municipal**, em especial:

...

f) **gestão orçamentária participativa;**

...

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam **dispêndio** de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de **controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.**

:

Art. 40. O **plano diretor**, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

...

§ 4º No **processo de elaboração** do plano diretor e na **fiscalização** de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de **audiências públicas e debates** com a **participação da população** e de **associações** representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a **publicidade** quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o **acesso** de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

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

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

II – **debates, audiências e consultas públicas**;

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

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

Art. 44. No âmbito municipal, a **gestão orçamentária participativa** de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como **condição obrigatória** para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. 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.

#### **Lei Complementar nº 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal**

Art. 48. São **instrumentos de transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A **transparência será assegurada também** mediante incentivo à **participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de **elaboração e de discussão** dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

### **3.1. A Experiência de Democracia Participativa na elaboração do Plano Diretor de Rio das Ostras<sup>14</sup>**

O jovem município de Rio das Ostras<sup>i</sup>, localizado na Região das Baixadas Litorâneas do Estado do Rio de Janeiro, ao contrário de outras comunidades do interior do estado, tem uma sociedade civil organizada em defesa de seus interesses, desde o início da luta por sua emancipação, na década de 1980.

O processo de elaboração do Plano Diretor de Rio das Ostras<sup>ii</sup> envolveu a participação de representantes do poder público e da sociedade civil e foi composto de ações destinadas: à identificação das condições locais e da realidade dos moradores: à mobilização

---

<sup>14</sup> Este artigo utiliza como caso de referência o Município de Rio das Ostras objeto da pesquisa realizada pelo Grupo Institucional de Pesquisa *Política urbana: tratamento do território municipal como a arena da política local*, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Cidade, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, composto por oito alunos do curso de mestrado e doutorado, sob a coordenação da Professora Ângela Moulin Penalva Santos.

da comunidade para participar do processo; ao esclarecimento quanto à relevância do planejamento urbano e à capacitação da estrutura técnico-administrativa.

O processo participativo resultou na elaboração de um planejamento urbano comprometido com questões locais relevantes para a população, destacando-se: as marcas de degradação ambiental, os usos impactantes, a precariedade da habitação popular, os espaços vazios, as áreas a serem edificadas, as demandas não atendidas relativas ao acesso e mobilidade.

O processo adotado evitou a elaboração de um plano essencialmente tecnicista, distanciando da realidade sócio-cultural da cidade, fadado ao insucesso pela falta de comprometimento da população que não reconhece na proposta oficial a solução para suas questões cotidianas. De outro lado, a preocupação em promover a participação consciente do cidadão no planejamento da cidade, além de enriquecer a proposta, possibilita o posterior acompanhamento de sua implementação pela comunidade, que conhece suas razões, fundamentos e objetivos.

#### **4. Deliberação consciente**

Participação democrática pressupõe a disponibilidade de informação, não basta submeter tema relevante à decisão direta dos cidadãos, é imprescindível a exposição clara da questão, bem como a defesa das teses submetidas à votação.

Nisso não há novidade, a democracia direta no clássico modelo grego já obedecia a essa fórmula.

A grande diferença está na composição dessa Assembléia: a igualdade entre os cidadãos de hoje é fictícia, existem profundas disparidades sociais, econômicas e culturais; as teses submetidas à votação são defendidas, não apenas nas tribunas oficiais, mas

subliminarmente numa rede dispersa de poder que propaga informações de acordo com seus interesses.

A realidade atual indica uma mudança na estrutura social, onde o conhecimento constitui importante instrumento de poder na hierarquização da sociedade, nas palavras de Alvin Tofler, surge a “sociedade do conhecimento”.

O conhecimento não pode ser confundido com informação, pois é de natureza dinâmica e resulta da interação entre pessoas de acordo com um determinado contexto. No dizer de Byrne<sup>15</sup>: “a diferença entre informação e conhecimento está nas pessoas, porque estas possuem experiências, valores, crenças, know-how e insights que as ajudam a discernir e julgar o uso apropriado da informação.”.

Por exemplo, as informações técnicas produzirão conhecimentos distintos, de acordo com o uso que lhe é conferido pelo usuário ao combiná-las com suas experiências pessoais e o sentido que dá ao contexto para, então, agir.

Assim é que somente quando o usuário dá sentido a determinada informação conferindo-lhe aplicabilidade, esta se transforma em conhecimento.

Nesse contexto, inegável o poder dos meios de comunicação, no dizer da Prof.<sup>a</sup> Estrela Serrano<sup>16</sup>: “Através de processos de seleção e de enquadramento, e ao fazerem circular as informações, a mídia orienta a opinião pública e estabelece a agenda dos consumidores de notícia.”

Ao lado dos instrumentos oficiais de participação popular, como conselhos, plebiscitos, referendos e audiências públicas, tem-se o poder dos meios de comunicação de massa, que interferem na dinâmica política, muitas vezes de forma pouco perceptível ao cidadão.

O avanço tecnológico “democratizou” o acesso à informação, no sentido de que facilitou a distribuição de dados a um maior número de pessoas, mas, por outro lado, mascarou o exercício do poder dos grupos dominantes, fragilizou as barreiras entre o “discurso oficial” e a “notícia” diluindo a capacidade de reação popular.

---

<sup>15</sup> Apud, AZEVEDO, Luiz Carlos dos Santos. Conhecimento O Poder do Futuro. Rio Estudos nº 67. Secretaria Especial de Comunicação Social. Prefeitura do Rio de Janeiro. DO de 27/08/2002.

<sup>16</sup> SERRANO, Estrela. A Influência da Mídia na Estrutura Política. Rio Estudos nº 54. Secretaria Especial de Comunicação Social. Prefeitura do Rio de Janeiro. DO de 28/05/2002.

A vida política é hoje influenciada por um conjunto de técnicas (a mídia e as pesquisas), de atores (os jornalistas e os conselheiros de comunicação) e de práticas (o marketing político). Confrontada com esta evolução, a atividade política organiza-se em torno de novas regras de funcionamento. Adaptando-se à chamada “mídiatização da vida política”.

A mídia contribui para a criação de uma determinada ordem social resultante da divulgação de um tipo de conhecimento que emerge das suas relações com determinadas fontes de informação. A mídia produz, assim, um certo tipo de pensamento que se torna predominante na sociedade.<sup>17</sup>

O desafio à participação popular está em garantir as condições de seu exercício. A despeito dos instrumentos legais concebidos e das hipóteses previstas, a gestão do Estado pelo povo e no seu interesse, depende de sua capacidade de decidir livremente com base em informações confiáveis.

O Estado verdadeiramente Social deve ir adiante e assegurar a livre informação sob uma nova dimensão participativa e pluralista, com o objetivo final de aperfeiçoar a democracia, fundada, não só na liberdade, mas no princípio da igualdade e da dignidade, democracia que persegue a elevação do espírito humano por meio da educação e do fim da marginalização.

O postulado liberal da livre informação só garante que o informador noticie o que ele quiser noticiar, da maneira com o quiser e no momento que entender oportuno. O componente social será o responsável pelo direito do informador de pesquisar e pelo dever de o Poder Público permitir ser pesquisado, pelo direito do público receber informação, pelo direito desse público de selecionar a informação que deseja receber e, talvez o mais importante, pelo direito do público à informação verdadeira.

...

O pluralismo político se engaja no contexto da informação para exigir que os órgãos da imprensa dêem acesso às diversas correntes ideológicas da sociedade, contemplem as várias classes sociais e econômicas, não transijam com a notícia inexata pra favorecer este ou aquele setor social, e sobretudo, não monopolizem a opinião pública.<sup>18</sup>

No mundo globalizado a noção de pertencimento a um território está se perdendo, na medida em que o conceito de nacionalidade se torna pouco relevante nas relações comerciais e sociais.

---

<sup>17</sup> SERRANO, Estrela. *A Influência da Mídia na Estrutura Política*. Rio Estudos nº 54. Secretaria Especial de Comunicação Social. Prefeitura do Rio de Janeiro. DO de 28/05/2002.

<sup>18</sup> CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Liberdade de Informação e o Direito Difuso à Informação Verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

Surge uma nova forma de organização de pessoas, dispersas territorialmente, mas interligadas por interesses comuns que se comunicam sem qualquer controle ou limite.

A popularização da grande rede de computadores está alterando as relações de poder, uma vez que disseminam livremente informações, possibilitando uma nova forma de organização social, batizada por Alexander Bard e Jan Söderquist, de “**netocracia**”.<sup>19</sup>

Em verdade o fenômeno da internet serve como acelerador da grande rede de relações que se forma, alheia a questões de nacionalidade ou de soberania, mas tendo como único elemento de ligação interesses comuns que podem se referir desde questões comerciais ou intelectuais, até fetiches e crenças das mais diversas.

Este novo instrumento de poder possui uma dinâmica peculiar posto que não se submete a uma estrutura piramidal ou linear que possibilite a identificação clara de quem exerce e de quem se submete ao poder. Os formadores de opinião na grande rede não são exatamente os mais ricos, ou os mais capacitados intelectualmente. A velocidade da informação, ao mesmo passo que proporciona a disseminação de descobertas e divulgação de acontecimentos, sem o controle de uma “poder oficial”, não é submetida a qualquer controle quanto à veracidade ou impacto dessas informações.

Se a divulgação de informações mudou, também mudou o seu consumidor. O diferencial contemporâneo não se restringe mais àquele que detém a sabedoria. Ultrapassada a fase dos enciclopedistas. Hoje o que importa é saber selecionar as informações e como utilizá-las.

O cyberativista espanhol David de Ugarte<sup>20</sup> apresenta a questão da nova dinâmica social e a movimentação da rede digital:

Al capitalismo seguirá un nuevo orden social y económico: el informacionismo, del que estamos viviendo los primeros albores. Paralelamente, y ésta era su principal aportación, si los anteriores sistemas sociales vieron el protagonismo de la nobleza y la burguesía, el nuevo verá el de los netócratas, una nueva clase social definida por su capacidad de relación y ordenación en las redes globales. Una clase definida no tanto por su poder sobre el sistema productivo como por su capacidad de liderazgo sobre el consumo de los miembros masivos de las redes sociales.<sup>21</sup>

...

---

<sup>19</sup> De las naciones a las redes - Copión de trabajo (10/4/2008)

<sup>20</sup> Em seu blog ([www.deugarte.com](http://www.deugarte.com)) além de disponibilizar em meio digital suas publicações, o economista se discute o impacto das relações cibernéticas sobre o comportamento social.

<sup>21</sup> De las naciones a las redes - Copión de trabajo (10/05/2008) [www.deugarte.com](http://www.deugarte.com).

En el viejo mundo anterior a la globalización lo que definía la importancia de una capital era el territorio sobre el que ejercía una influencia directa. Territorio que era sobre todo un espacio político, cultural y de mercado identificado según los casos con la región o la nación.

...

Con el ascenso de la netocracia triunfan las metrópolis sobre las capitales y la apuesta por las redes ciudadanas frente a la apuesta por la territorialidad. Así es el mapa del nuevo mundo: reticular y disperso.<sup>22</sup>

## 5. Conclusão

Informação sempre foi sinônimo de poder. Apenas os mais abastados tinham acesso ao pequeno núcleo que se dedicava a decodificar os mistérios do mundo e protegiam essa sabedoria como forma de concentrar o poder num pequeno círculo.

Após a grande evolução da escrita, o surgimento da impressão potencializou o uso da informação como instrumento de poder, pois se poderia atingir um número maior de pessoas através de documentos impressos, divulgando versões dos acontecimentos.

Na atualidade as informações surgem aos borbotões: nas conversas da esquina, nos jornais impressos, programas de rádio, na televisão, em mensagens nos telefones celulares (quase um apêndice do homem do século XXI), nos milhares de *sites* e *blogs* existentes a alguns *clicks* do interessado.

O acelerado avanço tecnológico, sobretudo na área digital, transforma rapidamente em obsoleto o produto adquirido na véspera, gerando a necessidade de aquisição do modelo mais avançado, o que impulsiona a criação de um mercado dinâmico e amplo.

Inegável o alcance da *internet*, capaz de interligar pessoas separadas por distâncias abissais, bem como de dar acesso ao simples indivíduo do mais simples povoada às últimas conquistas médicas das pesquisas sobre células-tronco e sua utilização para o tratamento de determinadas enfermidades.

A “democratização” de dados não retira o valor da informação para a conquista e exercício do poder, mas hoje, o que realmente faz diferença, num mundo cada vez mais

---

<sup>22</sup> In, *De las naciones a las redes*. Copión de trabajo (10/05/2008) uma obra aberta e em construção por David de Ugarte, Pere Quintana, Enrique Gómez e Arnau Fuentes, disponibilizada no site: [www.deugarte.com](http://www.deugarte.com).

igual, é o uso que se dá às inúmeras informações colecionadas diariamente. A ação resultante do processamento dos dados colhidos, o que caracteriza o conhecimento, é que será responsável pela identificação daquele que exerce o poder e não apenas se submete ao poder.

Cada vez se exige mais a capacidade do ser humano de atuar em rede. O que deve ser feito, também, no exercício da democracia participativa. Se ao Estado cabe o papel de zelar para divulgação das mais diversas posições e entendimentos sobre todo e qualquer tema, ao cidadão é atribuída a função de se interligar a vários nós de interesse social, de molde a interpretar os dados científicos e fáticos de acordo com sua experiência pessoal e produzir o conhecimento necessário à defesa de seus interesses. Esse o novo desafio democrático: a participação consciente do cidadão.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz e SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*, Editora Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, São Paulo, 2001.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, CARNEIRO, José Mário Brasiliense e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho, Org. *O Impasse Metropolitano: São Paulo em Busca de Novos Caminhos*, Editora Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, Julho 2000.
- AZEVEDO, Luiz Carlos dos Santos. *Conhecimento. O Poder do Futuro*. Rio Estudos nº. 67. Secretaria Especial de Comunicação Social. Prefeitura do Rio de Janeiro. DO de 27/08/2002.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BAUMAN, Zigmund. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ática, 1998.
- CASTELLS, Manuel. Para o Estado - rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, Bresser et al (Org.). *A sociedade e Estado em transformação*. Brasília: ENAP, 1999.

- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Liberdade de Informação e o Direito Difuso à Informação Verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social*. Editora Vozes, Petrópolis, 1998, Parte 1.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1979.
- FONT, Joan Nogué; RUFÍ, Joan Vicente. *Geopolítica, identidade e globalização*. São Paulo: Anna Blume, 2006.
- FREITAS, Vladimir Passos. *A constituição Federal e a efetividade das Normas Ambientais*. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna*. Editora Fundação Getúlio Vargas, 2. edição, Rio de Janeiro, 2000.
- SERRA, José e AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 6, N 12. 1999. p. 3-30.
- SERRANO, Estrela. *A Influência da Mídia na Estrutura Política*. Rio Estudos nº 54. Secretaria Especial de Comunicação Social. Prefeitura do Rio de Janeiro. DO de 28/05/2002.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- URGARTE, David de. *De las naciones a las redes*. Copión de trabajo (10/05/2008) uma obra aberta e em construção por David de Ugarte, Pere Quintana, Enrique Gómez e Arnau Fuentes, disponibilizada no site: [www.deugarte.com](http://www.deugarte.com).

---

<sup>i</sup> Rio das Ostras foi instalado em janeiro de 1993, após sua emancipação do município de Casimiro de Abreu, dada pela Lei nº. 194, de 10 de abril de 1992.

<sup>ii</sup> O Plano Diretor do Município de Rio das Ostras foi aprovado pela Lei Complementar nº. 004, de 10 de outubro de 2006.