

Um diagnóstico da efetividade da contribuição cidadã na gestão pública municipal

Resumo

O presente trabalho é o resultado da revisão bibliográfica sobre a contribuição dos cidadãos na gestão pública municipal, visando uma atualização conceitual sobre a participação democrática na formação e no controle do planejamento municipal estratégico. O enfoque é aqui colocado na proposta de estabelecimento de uma métrica para a avaliação das competências de desempenho dos diversos grupos que constituem a sociedade urbana, de modo a garantir uma participação efetiva.

Trata-se de um tema complexo devido à existência de macro e de micro fatores (relacionados com o ambiente público administrativo, com a diversidade social, com os estilos de liderança e com o nível de maturidade gerencial) que condicionam grandemente a efetiva participação dos cidadãos. Pretende-se com o presente trabalho apresentar o contexto do amplo panorama que envolve o tema, os conceitos que devem ser tidos em conta e apontar caminhos que permitam um aprimoramento no domínio e condução da temática.

1. Introdução

i. As intensas mudanças que se vivem na atualidade têm impactos diretos nos comportamentos das sociedades, transformando indivíduos e instituições.

Tendo em conta que a maior parte da população vive crescentemente em cidades, e que estas se apresentam como fenômenos cada vez mais complexos, torna-se indispensável partir de uma visão estratégica destas de modo a que se identifiquem os vários fatores em que assenta a sua mudança e respetivas causas, e, conseqüentemente, se tomem as melhores decisões com vista à resolução dos seus problemas e da população que nelas reside (Ferrão, 2003).

Uma visão estratégica de cidade pressupõe, desde logo, que se responda a um conjunto de questões como a de saber o *que é uma cidade; onde é que ela começa e termina; quais as dimensões e perspectivas prevaletentes de cada uma delas* (histórica, sociológica, tecnológica, geográfica, económica, política), etc. Todas questões de difícil resposta, tanto mais que cada cidade tem o seu próprio DNA, a sua idiossincrasia, a sua cultura, os seus personagens, e isto tem de ser respeitado.

É a este propósito que se identificam distintos tipos de sociedade. Assim, existem as *sociedades-capital* — com intensa e estruturada tecnologia — e as *sociedades-mão de obra* — com escassa e semi ou não estruturadas tecnologia. Existem, também, as *sociedades que detêm o conhecimento* e as *sociedades que não detêm o conhecimento*, sendo dele altamente dependentes ou subalternas. Neste contexto surgem frequentemente fenômenos de *exclusão de cidadãos* que demonstram incapacidade no acesso ao conhecimento, cabendo, precisamente, ao gestor público procurar superar estas carências, ainda que, intensificando,

para o efeito (e de modo inteligente), o bom uso dos escassos recursos públicos, potenciando as condições para a promoção de um desenvolvimento socioeconómico sustentável.

Este desenvolvimento deve assentar, por sua vez, num conceito estruturado de *cidadania* correspondendo esta, entre outras coisas, a um sentimento de pertença a uma comunidade e a um sentimento de compromisso dos cidadãos com a coisa pública, com mútuo respeito.

Para que este tipo de cidadania exista é necessário valorizar a autoestima da população, o que pode ser alcançado por via da promoção de fenómenos de participação direta dos cidadãos na elaboração dos planos e no controle da gestão da sua cidade: se o cidadão se sentir parte do processo de tomada de decisão, certamente participará (Valente, 2012).

A lógica da participação dos cidadãos na vida pública e na vida política consta da Constituição Federal Brasileira de 1988, conhecida como *Constituição Cidadã*, a qual, logo no seu artigo 1º, parágrafo único determina: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*” (grifos nossos).

Para objetivar sua efetividade, foram criados instrumentos e ferramentas constitucionais — de que é exemplo o artigo 14.º segundo o qual: “*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*” (grifos nossos) — e instrumentos e ferramentas infraconstitucionais, como é o caso do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) que, regulamentando os artigos 182.º e 183.º da Constituição Federal de 1988, dispõe em seu artigo 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: I (...); 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*” (grifos nossos).

Sendo o desenvolvimento urbano integrado e sustentável o objetivo último, e apresentando-se o direito de participação como um dos instrumentos adequados para o promover, visa-se, com o presente estudo, proceder a uma pesquisa qualitativa e de caráter exploratório, que permita identificar instrumentos válidos de mensuração (medição) da participação cidadã com vista à caracterização e validação de competências e de meios de participação e de controle dos diversos indivíduos e grupos representativos de uma comunidade, garantido, assim, a sua efetiva contribuição com voz e voto.

Busca-se, deste modo, perceber quais os instrumentos e as ferramentas de gestão democrática da cidade que permitem ampliar o papel do cidadão nas tomadas de decisões públicas, de modo a formar e manter vivo o tecido político-social.

Neste âmbito aceita-se, como ponto de partida, a possibilidade de coexistência de instrumentos de *democracia representativa* (exercida pelos governantes eleitos, tanto do poder executivo quanto do legislativo) com instrumentos de *democracia (semi)direta* (a ser exercida quer por via da participação direta do cidadão ou da participação em conselhos, ONGs, associações, sociedades ou fundações quer em audiências públicas, plebiscitos, referendos, consultas públicas ou por meio de canais específicos) de modo a amparar e fomentar a participação pública em diversos setores e áreas, principalmente a do planeamento urbano.

Note-se que, mesmo dispondo de um amplo arcabouço de possibilidades para a realização de uma gestão bem sucedida, persistem falhas gritantes que podem ser explicadas no facto de se fazer depender a duração de Programas Municipais de Desenvolvimento Sustentável da duração dos mandatos políticos, sem que se tenha percebido que o interesse público que aqueles Programas visam alcançar é uma demanda do Estado e não de determinados governantes. E estas falhas podem ainda ser explicadas pela pouca participação dos cidadãos na elaboração e aprovação daqueles Programas, participação essa que, não obstante

estarmos já no século XXI, se mostra ainda muito incipiente, apesar de existirem instrumentos válidos, como os descritos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/01) ou na Resolução 25 do Conselho das Cidades¹.

Todos estes factos têm contribuído para a elaboração de planos tecnocráticos e, muitas vezes até, autoritários e impositivos, em que a participação popular é subjugada, relativizada ou excluída.

Repare-se que ainda hoje prevalece a tradição de planos diretores municipais feitos por especialistas, em geral por consultorias contratadas, com pouco ou nenhum diálogo com a cidade e sua população. A ausência de normas e de consensos sobre o que deve qualificar-se de “participativo” tem dificultado a elaboração de planos apoiados em forte participação dos cidadãos, sendo certo que, no Brasil, a lacuna normativa foi superada com a publicação da Resolução 25 do Conselho das Cidades, em março de 2005, documento que veio fornecer uma melhor definição sobre o processo participativo, com orientações para a sua efetivação.

ii. Esclarecido o tema central do presente trabalho, iniciaremos o mesmo com a apresentação de algumas considerações sobre os fatores que contribuíram para a atual condição de atuação da população no planeamento urbano, considerações essas feitas a partir de uma reflexão sobre a crise da Democracia no século XXI e de sua aplicação no caso brasileiro. Faremos de seguida uma revisão bibliográfica sobre os mecanismos de avaliação aplicáveis na caracterização de indivíduos e de grupos e sobre a validade das suas proposições no contexto de um processo decisório.

2. A crise da democracia no século XXI e participação popular

i. Democracia é a forma política segundo a qual todo cidadão tem o direito de expor a sua opinião num debate público e, quando necessário, votar pela decisão de determinado assunto, com igualdade para todos. É também o sistema que assenta na cidadania, aqui entendida como o ato de respeitar e ser respeitado.

Ao longo do século XX a democracia tornou-se a forma ideal de governo que permite gerir as disputas políticas entre diferentes percepções de mundo dentro de uma determinada comunidade.

Existem, porém, vários modelos e várias teorias democráticas, de entre as quais se realça a teoria que se tornou dominante: a liberal representativa, centrada no voto eleitoral periódico dos cidadãos (Pereira, 2007). A democracia é, de facto, o regime político predominante na maioria dos países do mundo (Munk, Wolfson, 2000; Martinez, 2004), tendo a ela aderido um significativo número de nações no final dos anos 80 do século passado, ainda que na sua forma mais simplificada: eleições livres, parlamento independente e, principalmente, sociedade de mercado. Vivemos hoje, segundo Santos (2002,) sob um consenso liberal, conferindo assim a legitimidade ao modelo liberal representativo como sendo o único capaz de lidar com a complexidade da sociedade. Ele não se tem apresentado, porém, como o modelo mais adequado para alcançar este objetivo; devido à cada vez maior complexidade da vida social, o cidadão tem-se mantido apático: a ausência de formação política adequada e o facto de existirem representantes que decidem por ele, suprime a sua capacidade para lidar com os problemas complexos, promovendo, ainda, a ausência de uma vontade de participar na sociedade. Habermans (1990) afirma, a este propósito, que existe uma pseudo participação, pois os cidadãos não se interessam pela política, o que resulta de não possuírem o controle direto da participação (por serem representados) e de os meios de comunicação

¹ A Resolução 25, de 18 de março de 2005, emite orientações e recomendações aos municípios sobre a coordenação compartilhada com a sociedade, a realização de audiências públicas e de um calendário de discussão.

social nunca serem democráticos, por estarem sempre nas mãos de um grupo de interesse que influenciam o cidadão, utilizando a informação para benefício deste grupo.

Soma-se, ao afirmado, a teoria de Bobbio *et al.* (2000), para quem a política está associada ao conceito de poder que, por sua vez, está ligado à ideia de posse dos meios para se obter vantagem (ou para fazer valer a vontade) de um ou poucos homens sobre a grande maioria. Diante desta complexidade e desigualdade é importante destacar que mesmo nos países tidos como desenvolvidos, existem muitos *excluídos*, muitos problemas sociais e culturais, fator que evidencia a fragilidade da tipologia “País Desenvolvido” que apenas foi criada com um viés essencialmente econômico sem ter em conta que o desenvolvimento que por de um país assenta, para além da economia, em inúmeros outros fatores, como a cultura, o ambiente, a tecnologia, as características e anseios da sociedade, entre outros.

Se partirmos de um conceito de desenvolvimento que inclua a *democracia* — que é a igualdade para todos e em todos os níveis —, e a *civilidade* — que é a capacidade de se chegar ao mútuo consentimento dos agentes sociais —, é possível afirmar que atualmente não existe país desenvolvido. Corroborando esta afirmação, e dentro deste contexto, Kurz (1994a) afirma que no presente sistema existe uma injusta distribuição de riqueza e de poder, sendo 20% de vencedores e 80% de perdedores. Estes compõem os excluídos, que demandam espaços e soluções justificadas por razões étnicas, políticas, religiosas, e mais modernamente, pelo acesso ao conhecimento. Kurz (1994b) aponta ainda para o fim da Política tal como ela é, havendo a necessidade de mudança. Segundo Giddens (2000) este é o grande paradoxo: “(...) a democracia está disseminando pelo mundo (...) e, no entanto nas democracias maduras, que o resto do mundo estaria supostamente copiando, há uma desilusão generalizada com os processos democráticos.”

Em face de todas estas contradições, um dos muitos desafios do século XXI é entender o real conceito de desenvolvimento, pois é ele que se apresenta como um dos pontos nevrálgicos para a superação da crise da democracia. Este desenvolvimento não assenta, porém, apenas nos índices económicos, mas também, entre outros fatores, na igualdade, na civilidade e no respeito mútuo.

Em suma, o sistema democrático representativo² é hoje instável e objeto de severas críticas: mau desempenho do sistema de representação; expansão da corrupção; ineficiência administrativa; falta de confiança nos representantes; abuso de poder; desvio de finalidade, etc..

ii. É diante deste amplo panorama, que crescem as demandas populares dos excluídos ou daqueles que não possuem voz, exigindo que lhes seja reconhecido o direito de serem ouvidos e de as suas opiniões serem tidas em conta, isto é, de lhes ser reconhecido o direito de exercerem o papel de cidadãos de modo participativo e produtivo: *voz* e *voto* nas decisões.

E é neste âmbito que cabe estabelecer um critério válido e eficaz para se garantir a efetiva participação de todos os cidadãos nos processos decisórios, tendo em conta que o ato de participar é uma forma nobre de exercer direitos políticos e sociais garantidos pela Magna Carta³. E é neste domínio que surge o conceito de Estado Democrático de Direito (chamado de “Estado de legitimidade justa”) que pretende superar as experiências do Estado de

² No modelo representativo, a participação se restringe ao momento as escolhas dos representantes, na ocasião do processo eleitoral. Aqui, a legitimidade do sistema democrático é dada pela manifestação eleitoral da vontade do cidadão. (NAVARO, 1995 *apud* LUCHMANN, 2008). Em outras palavras, a responsabilidade do processo decisório fica restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio eleitoral (LÜCHMANN, 2008).

³ Além do mais, a promoção da participação assume-se como um dos instrumentos que estruturam o princípio da sustentabilidade, princípio estruturante do direito constitucional brasileiro. Cfr., sobre este princípio e o papel do paradigma da flexibilização e do paradigma do planejamento orientado na sua promoção, Canotilho (2010, p. 10-11).

Direito e do Estado Social, visando a instauração de um processo de efetiva incorporação da população nos mecanismos do controle das decisões, com real participação nos rendimentos da produção (Silva, 2012).

No caso brasileiro, vive-se um estágio de “democracia precária”, onde os partidos políticos já não estabelecem nem defendem um ideário político, já não representam aqueles que os elegeram, afastando-se visivelmente das massas e relativizando a legitimidade do conceito de Democracia; e o cidadão, que já perdeu totalmente a confiança nos seus governantes, organiza-se e vai para as ruas, por inúmeras razões. No contexto brasileiro crescem em significado as redes sociais, “os painelaços”, os motins e passeatas, os movimentos de greve, até a desobediência civil, como recorrência última daqueles que não se fazem ouvir, já descrentes, mesmo, desesperançosos.

Segundo Lüchmann (2008):

“(...) algumas evidências parecem sustentar a ideia de crise de representação: o declínio do comparecimento eleitoral, a ampliação da desconfiança dos cidadãos em relação às instituições políticas e o esvaziamento dos partidos políticos, através, entre outros, da burocratização de suas estruturas internas e da crescente interferência da mídia junto ao processo eleitoral.”

Por tudo o exposto, muitos autores vêm afirmando a necessidade de uma mudança no conceito de democracia representativa, dando prioridade a alternativas de democracia direta (isto é, de uma democracia em que é a população quem diretamente toma as decisões). É o caso de Souza (2002) para quem a importância da participação voluntária pode contribuir para minimizar distorções, diminuir a probabilidade de ocorrência de fenômenos de corrupção ou de erros de avaliação que tendem a ser maiores num sistema em que poucos decidem e a maioria não tem a oportunidade de monitorar adequadamente o que esses poucos fazem. Para este autor existe ainda um outro benefício na democracia direta: o cidadão sentir-se-á mais responsável e comprometido com o resultado da decisão, fiscalizando seu cumprimento.

Medeiros e Borges (2007) entendem que o objetivo da participação é o de possibilitar o contacto mais direto e quotidiano entre os cidadãos e as instituições públicas, permitindo a estas uma melhor percepção e consideração dos interesses daqueles no processo decisório. Para o efeito, a participação tem de envolver uma conduta ativa dos cidadãos nas decisões e ações públicas, na vida da comunidade e nos assuntos de interesse das coletividades de que sejam integrantes.

Segundo Avritzer (2003) e Gaventa (2004), a ampliação da participação popular implica uma maior qualidade do processo decisório capaz de alterar a distribuição dos recursos públicos na forma de implementar as políticas. Um novo padrão de participação, ao fomentar a negociação e a cooperação entre vários segmentos sociais, levará, segundo os autores em referência, a um aumento da confiança e da coordenação entre os atores, contribuindo para a promoção do desenvolvimento.

iii. Antes de encerrarmos este tópico é importante ter presente a necessidade de evitar novas crises da democracia, o que acontecerá se a representação popular for feita por determinados grupos (ONGs, organizações de carácter social, sindicatos, etc.) que em vez de defenderem os interesses dos seus representados passem a defender os seus interesses próprios ou se o real objetivo dos foros das audiências públicas não for o de intermediar e buscar a melhor solução.

3. A importância da participação popular como mecanismo de Planejamento municipal

Segundo o IBGE (2010), no Brasil aproximadamente 85% da população vive em áreas urbanas, sendo que esta aglomeração de pessoas forma grupos de interesses comuns como associações sem fins lucrativos, grupos como os dos “sem teto”, dos “sem moradia”, dos “sem nada”, que forçam o poder público a criar programas de inclusão social, como a bolsa família, os programas habitacionais (veja-se, o exemplo “minha casa minha vida”), entre os inúmeros programas que, na retórica eleitoral, não merecem retoques, mas que na sua plena efetividade mal chegam a ser iniciados e, mesmo os que entram em vigor, estão afetados por corrupção e desvios de finalidade.

Pode-se afirmar que a atual prática de governança no Brasil, que consiste em oferecer pequenos benefícios às camadas mais necessitadas (maior número da população), faz com que os indivíduos, ilusoriamente satisfeitos com a contemplação dos tais benefícios, permaneçam nas camadas sociais mais distantes dos níveis de decisão, pois aceitam os comandos/decisões advindas de “autoridades” eleitas por eles, tornando-os vulneráveis por não questionarem (nem controlarem) eventuais irregularidades nestas decisões públicas.

Em termos práticos, não é errado pensar-se que, via de regra, nenhum governante deseja dividir o poder de decisão e de comando que detém, o que obstroi o desenvolvimento estrutural e conjuntural, por omissão ou postergação da solução cabível.

No caso específico do planejamento urbano, mesmo quando realizado por especialistas reconhecidos, tem de se ter em conta prioritariamente os aspectos humanos que o envolvem direta ou indiretamente: sendo o homem o objeto fundamental do planejamento e o seu objetivo a busca pela sua qualidade de vida com dignidade, nenhuma alternativa de plano se encontra adequadamente justificada se não forem consideradas as inúmeras formas de comunicação para ouvi-lo, visto ser esta uma indispensável contribuição para o planejamento.

São amplamente conhecidos no Brasil os irreparáveis erros desencadeados por planejamentos urbanos que não consideraram adequadamente o elemento humano na sua real dimensão. O exemplo do Viaduto do Minhocão⁴, na cidade de São Paulo; e mesmo o exemplo de Brasília, que erroneamente, ao ser planejada, se concentrou apenas na área central da cidade, não prevendo a expansão ao entorno da sede do governo federal⁵ promovendo o enfavelamento nos distritos ou cidades satélites, que crescem exponencialmente sem a mínima estrutura. É ainda o exemplo dos conjuntos habitacionais voltados para o desfavelamento⁶, que não consideram a formação social, o emprego e a renda do novo morador.

Por sua vez, a rápida e desmedida urbanização, provocada pela industrialização dos anos de 1950, formou enormes conglomerados em torno das novas fontes de renda, sem o mínimo planejamento urbano, como é o caso das cidades do ABC (Santo André; São Bernardo e São Caetano) e da capital paulista, que juntas formam uma das maiores megalópoles do mundo.

⁴ Trata-se de um viaduto construído de forma elevada em pleno centro de São Paulo, que provocou inúmeros problemas socioambientais, como a desvalorização imobiliária dos arredores desta grande obra por conta da poluição visual, sonora e do ar. Por sua vez, por baixo do viaduto passaram a alojar-se marginais, provocando problemas de violência e tráfico de drogas. Pelo contrário, naquilo que era o seu objetivo imediato — o benefício para o trânsito local — este viaduto não surtiu qualquer efeito.

⁵ Além de que o planejamento de Brasília não foi focado na escala humana, o que resultou em imensos espaços não convidativos ao pedestre, conforme destaca Jan Gehl (2009): “os caminhos a serem percorridos na cidade são muito longos e pouco convidativos, as calçadas são compridas demais, percorrem caminhos em linhas retas e são desinteressantes.”

⁶ O Governo fez um projeto para dar fim às favelas, realocando a população até aí residente em barracos feito de madeira em prédios de alvenaria, com estruturas de saneamento básico, acesso a água, acesso das pessoas a mobilidade urbana, dentre outros.

Segundo Oliveira F. P. (2014) são vários os problemas que os processos crescentes de urbanização trouxeram, tais como: a degradação dos centros e centros históricos; a habitação com a crescente falta de moradias; a mobilidade/transportes; problemas de ordem ambientais (poluição atmosférica, rios, solo, além da artificialização do solo, e o aquecimento climático); a carência quantitativa e qualitativa de equipamentos coletivos, nos vários setores. Sendo que tais problemas provocam conseqüentemente dificuldades de ordem sociocultural.

Assim sendo, cabe ao responsável pelo planeamento urbano estabelecer canais, ferramentas e filtros para a participação democrática e socialmente contributiva dos cidadãos, não apenas nas fases de elaboração do plano, mas em todas as etapas de sua aplicação, como um processo sempre presente e vivo, de forma a evitar exemplos como os apontados e problemas como os referidos.

No entanto, é importante frisar que a satisfatória participação popular, pelo menos no caso do Brasil, passará por muitas complexidades. Isso porque, para além de ser um país grande em termos geográficos e habitacionais, há muitos níveis de desigualdades culturais, educacionais, científicas, o que demanda grandes estudos e adequação da ferramenta participativa. Soma-se a este facto, conforme dito no item anterior, que quem impulsiona esta participação é o governo e não o próprio povo. Pergunta-se, a este propósito, se a população possui maturidade suficiente para participar no planeamento público e se possui competência para tomar decisões. Uma vez identificada a *maturidade e competência*, deve ainda verificar-se em que nível as mesmas se encontram. Este é, efetivamente, um tópico incontornável de análise.

4. O conceito de maturidade gerencial aplicada na participação

A complexa questão da participação popular nas decisões das autoridades no exercício de seus mandatos — nas esferas municipais, estaduais e federal —, ainda que em tese se mostre necessária e amplamente atrativa, exige uma amplitude de conhecimentos que se sobrepõem nos campos da política, da gestão administrativa, da sociologia, da comunicação de massa, da educação, da religião, entre outros.

A análise e avaliação metodológica do grau de *maturidade* e da real *capacitação* (“*capability*”) de um determinado segmento da sociedade que a habilite a participar, propor, defender, coordenar e controlar uma decisão, dentro do equilíbrio de recursos disponíveis, de possibilidades tecnológicas (realizabilidade e exequibilidade) e de prioridades realisticamente estabelecidas, é altamente complexa pela sua multidisciplinaridade e subjetividade, chegando a exigir uma alta competência da liderança e, porque não, uma visão de estadista em suas decisões.

Habilidade (“*Skill*”), *sensibilidade* (“*Feeling*”) e *espírito republicano elevado* são fundamentais ao decisor público final. Conceitos como *escolha entre padrões e estilos de liderança* (liberal, autoritário ou democrático) são já amplamente conhecidos, cabendo ao líder de sucesso saber escolher e dosear a aplicação de cada um deles ao grupo a ser administrado.

O conceito de *maturidade gerencial* também representa uma possibilidade de aferição da capacidade de grupos decisores específicos, sendo uma ferramenta que tem sido aplicada de forma eficaz no gerenciamento de projetos (Capability Maturity Model – CMM) e na avaliação de proprietários-gerentes de pequenos empreendimentos (Antonucci, 2009).

Outro conceito com relevo neste âmbito é o de “*Picture of the Future*”, “*Visioning*”, Análise do Macro e do Microambiente e Análise de Cenário, Planeamento Estratégico Integrado (BSC - ampliado), enunciados por Kaplan e Norton (2000), Perestrelo e Caldas (2000) e Poister (2010). Ainda, Mintzberg (1999) propõe uma relativização do planeamento estratégico que deve servir como balizador de diretrizes, mas não como engessador dos procedimentos,

uma vez que os inúmeros fatores de influência externas e internas estão sujeitos à rápidas mudanças. Conceitos amplamente conhecidos e que certamente a grande maioria não domina, mas, cuja importância se torna fundamental no amplo processo de planejamento estratégico e decisório.

A falta de domínio, ou melhor, da competência, para a utilização das ferramentas gerenciais tende a remeter as demandas sociais para os níveis das necessidades mais fundamentais [como a moradia, a saúde, a educação básica, o transporte público (mobilidade), o saneamento] e com vista, em regra, à sua satisfação imediata, sem permitir explorar soluções inovadoras, de maior alcance e efetividade.

Desta forma, desenvolver uma ferramenta para aferir o grau de capacidade da população em participar nos processos decisórios é fundamental para se estabelecer parâmetros precisos com o intuito de desenvolver métricas precisas de inclusão e por consequência a melhoria na gestão pública.

5. Participação cidadã: por uma métrica de avaliação

Uma das preocupações dos pesquisadores sociais, no que se refere à efetividade da participação e das potenciais contribuições dos cidadãos no planejamento urbano, prende-se com o estabelecimento de métricas capazes de bem avaliar as competências e o grau de maturidade dos indivíduos e de seus grupos sociais, conforme exposto anteriormente. Segundo Castro (2014) a manifestação da soberania popular e da legitimidade da sua representação, mesmo em ambientes de conflitos de ideias, são desejáveis e constituem um movimento que resulta eficiente.

Jacobi (1990), ao propor o conceito de “participação dos cidadãos”, corrobora com Cunill (1991) um dos elementos apontados para aclarar o conceito, ao enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta e que se trata de um método de governo baseado num nível de institucionalização das relações Estado-sociedade.

Montesquieu (2007) afirma que o espaço territorial é fator preponderante para as decisões individuais e este espaço é identificado pela pessoa como algo que lhe pertence. Dentro de sua casa, move com autoridade os objetos ali presentes, (sofá, cama, armários); já na microrregião em que vive — rua ou bairro em que reside, por exemplo — o seu poder de participação é reduzido, por não ter a percepção desse espaço como seu nem, tampouco a percepção de poder de opinar; na macrorregião, por vezes, consegue fazer uma observação ou outra, entretanto no território da cidade, via de regra, já não consegue opinar e ser ouvido com propriedade. Tudo isto torna necessária a criação de políticas públicas para a inclusão e a efetiva participação cidadã nas decisões públicas.

Quando em causa está o processo de criação de planos urbanísticos, o mesmo não pode nem deve ser concebido somente na esfera técnica, dissociado da ampla dimensão política da gestão, porque se a sociedade civil não participa direta ou indiretamente dessas políticas urbanísticas desde o momento da idealização, potencializar-se-ão distorções na busca de interesses individuais, com prejuízos a toda a sociedade local.

Deste modo, e segundo Souza (2002), a importância da participação voluntária assenta na capacidade que ela tem para minimizar distorções — porque a probabilidade de corrupção ou de erros de avaliação seria muito maior num sistema em que poucos decidem e a maioria não tem a oportunidade de monitorar adequadamente esses poucos — e no benefício que dela decore por o cidadão se sentir mais responsável e comprometido com o resultado da decisão, fiscalizando seu cumprimento.

Portanto, conciliar conhecimentos técnicos e conhecimentos empíricos numa atuação conjunta entre os decisores, os técnicos e a população, conduzirá, inevitavelmente a um melhor planeamento urbanístico.

A busca e escolha por modelos de participação popular capazes de, com contribuições produtivas, bem alimentar o processo decisório, tem sido uma das prioridades dos especialistas, mesmo entendendo que tal instrumento não deve ser considerado isoladamente, dada a complexidade dos fatores de influência nos níveis macro e micro, e da subjetividade reconhecida aos participantes humanos. Autores como Souza (2002) e Arnstein (1969) propõem escalas dentro de uma hierarquia de participação.

Arnstein (1969) apresenta uma escada de participação cidadã em oito degraus, onde cada degrau superior representa os cidadãos que possuem maior grau de poder. Para dar ênfase ao seu ponto de vista simbólico, os dois degraus menores (de manipulação e terapia) estão rotulados como *não participação*. Mesmo os próximos três degraus (informação, consulta e apaziguamento ou pacificação) não são considerados como genuína participação. Somente quando se atingem os degraus mais altos (parceria, delegação de poder e controle do cidadão) é que é utilizado o termo “*poder do cidadão*” (cfr. figura 01):

Degraus	Estágio	Nível de Participação
8	Controle Cidadão	Poder do cidadão
7	Delegação de Poder	Poder do cidadão
6	Parceria	Poder do cidadão
5	Pacificação	Concessão Mínima de Poder
4	Consulta	Concessão Mínima de Poder
3	Informação	Concessão Mínima de Poder
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	Não-participação

Figura 01 – Escada de Participação Cidadã – Arnstein (1969)

Para Arnstein (1969) os primeiros degraus descrevem níveis de “*não-participação*” que têm sido utilizados por alguns no lugar da genuína participação. Seu objetivo real não é permitir participação da população nos processos de planeamento ou conduzir programas, mas permitir que os decisores possam “educar” ou “curar” os participantes. Os degraus 3 e 4 avançam a níveis de concessão limitada de poder que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade dos cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis eles não têm o poder de assegurar que suas opiniões serão aceites por aqueles que detêm o poder. Quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade, não há “músculo”, ou seja, não há garantia de mudança do “status quo”. O degrau 5. (Pacificação) consiste simplesmente num nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final. Subindo a escada, estão níveis de *poder do cidadão* com degraus crescentes de *poder de decisão*, podendo os cidadãos participar de uma parceria (nível 6) que lhes permita negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder. Nos degraus superiores, ‘7. Delegação de poder’ e ‘8. Controle cidadão’, o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial.

Ainda segundo Arnstein:

Obviamente, a escada com oito degraus constitui uma simplificação, mas ela ajuda a ilustrar a questão que tem passado despercebida: que existem graus bastante diferentes de participação cidadã. Conhecer esta graduação possibilita cortar os exageros retóricos e entender tanto a crescente demanda por participação por parte dos sem-nada, como o leque completo de respostas confusas por parte dos poderosos. Embora a tipologia use exemplos de programas federais tais como o Programa de Renovação Urbana, o Programa de Combate à Pobreza e o Programa de Cidades Modelo, ela poderia ser também facilmente demonstrada na igreja, que atualmente enfrenta demandas dos padres e leigos pela maior distribuição de poder na busca de ampliação de suas funções; ou em faculdades e universidades, que em alguns casos se tornaram literalmente campos de batalha sobre a questão da participação estudantil nas instâncias decisórias; ou nas escolas públicas, nas prefeituras, ou nos departamentos de polícia (ou nas grandes empresas que provavelmente serão a próxima esfera de debate). Os temas básicos são essencialmente os mesmos em todos os casos: os “ninguém” destas arenas estão tentando se tornar “alguém” com poder suficiente para tornar suas organizações mais adequadas às suas opiniões, aspirações e demandas.

A partir daí surgiram diversas categorias de participação popular, dentre elas as apontadas por Souza (2002) utilizando como alternativa à “escada da participação popular” de Arnstein (1969), compreendendo as seguintes categorias:

Coerção	representa situações em que, frequentemente, nem as aparências são preservadas. São normalmente encontradas em regimes ditatoriais ou totalitários;
Manipulação	situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, sem qualquer interesse do Estado em criar canais de participação;
Informação	o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas, mais ou menos completas, dependendo dos interesses em jogo;
Consulta	o Estado permite o acesso à informação e a população é consultada, porém sem garantia de que as opiniões da população sejam incorporadas. Normalmente os argumentos técnicos são muitas vezes invocados para justificar a não incorporação das sugestões da população
Cooptação	refere-se à cooptação de indivíduos (líderes populares, pessoas chave) ou dos segmentos mais ativos da população, convidados para integrarem postos na administração ou para aderirem a um determinado “canal participativo”. Na visão do autor, a institucionalização de canais e instâncias permanentes de participação pode parecer um avanço em comparação à mera consulta, no entanto, a partir do momento em que essa institucionalização ocorre sem que a instância participativa possua real poder decisório, existe o risco da domesticação e desmobilização ainda maiores da sociedade civil. Portanto, da mesma maneira que a informação e a consulta, a cooptação não passa de uma pseudoparticipação;

Parceria	corresponde ao primeiro grau de participação autêntica, não meramente consultiva ou cooptativa. Há uma colaboração entre o Estado e sociedade civil organizada em um ambiente de diálogo e razoável transparência, para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção;
Parceria/delegação de poder	onde o Estado abdica de atribuições antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil. Podem ser observados, nessa categoria, elementos da democracia direta. Para o autor, a parceria e a delegação consistem em situações de cogestão entre Estado e sociedade civil;
Autogestão	a delegação de poder é, na prática, o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos da democracia representativa. Ir, além disso, ou seja, implementar políticas e intervenções de modo auto gestor, sem a presença de uma instância de poder pairando acima da sociedade, pressupõe, em rigor, um macro contexto social diferente: uma sociedade basicamente autônoma.

Esta mensuração demonstra qual é o nível efetivo de participação civil nas tomadas de decisões públicas. Parceria, delegação de poder e autogestão são categorias que podem corresponder a marcos político-institucionais em que as soluções de planejamento e gestão podem ser encontradas de modo fortemente democrático, com a efetiva participação popular. Santos *apud* Oliveira C. M. (2015) refere que o cidadão que participa no processo decisório exerce uma função educativa na preparação dos demais.

Tendo em conta o referido pode concluir-se que existem formas competentes de medir o grau de participação popular nas tomadas de decisões públicas, sendo necessária a implantação de metodologia adequada para o efeito, mas certamente conhecer o sistema como um todo é parte fundamental.

Em Souza (2002) encontram-se critérios de identificação de diferentes escalas de análise (de planejamento e de intervenções):

Escala Geográfica	Plano/atividade de planejamento ou gestão	Escala(s) cartográfica(s) mais usual(is)
Internacional (global, grupos de países)	Planejamento econômico (menos ou mais especializado) realizado por grandes empresas transnacionais e entidades supranacionais como a União Europeia; a vinculação com o planejamento urbano costuma ser muito tênue e existente	Escalas muito e muitíssimo pequenas (de 1:5.000.000 a escalas de planisfério).
Nacional	O Brasil, em parte devido às suas dimensões e complexidade, em parte devido à pouca “cultura de planejamento” nessa escala, onde se trata de estimular e orientar o desenvolvimento do país considerando as diversas regiões em conjunto; em contraste com isso, a Alemanha apresenta grande tradição de planejamento espacial nessa escala.	Escalas pequenas e muito pequenas (no caso do Brasil, menores que 1:5.000.000, para fins de representações sinóticas, e, para fins de trabalho, 1:1.000.000 e 1:5.000.000, ou menos bem maiores, para detalhamentos)

Regional	Planos de desenvolvimento regional realizados por agências de desenvolvimento	Escalas pequenas, médias e grandes, dependendo do tamanho do recorte considerado (variará, via de regra, de 1:000.000 até escala usual de carta topográfica, 1:50.000)
Macrolocal	Planos de desenvolvimento e macrozoneamentos de regiões metropolitanas	Escala Grande (1:200.000, para representação geral, e 1:50.000, para trabalho e representação de detalhes)
Mesolocal	Planos Diretores municipais; planos específicos (transportes, etc.) referentes a uma única cidade; divisões municipais para fins de gestão orçamentária participativa	Escalas grandes e muito grandes (dependendo do tamanho da cidade ou município, de 1:200.000 a 1:20.000 para representação geral, e de 1:50.000 a 1:10.000 para trabalho e representação de detalhes)
Microlocal	Projetos de Estruturação Urbana (PEUs) como aquela implementação no Rio de Janeiro; esses projetos (melhor seria dizer: <i>planos</i>) detalham o plano diretor para cada setor geográfico.	Escalas muito e muitíssimo grande (dependendo do tamanho da cidade ou do município, de 1:50.000 para representação geral, e de 1:10.000 a 1:2.500 para trabalho e representações de detalhes).

Figura 02 – Critérios de Identificação. Souza (2002)

O método de análise hierárquica [“Analytic Hierarch Process” (AHP)] na tomada de decisões gerenciais utiliza multicritérios e se mostra bastante flexivo. Para tanto, conforme Marins, Souza e Silva Barros (2009) podem ser operacionalizados com qualidade, estimulando a participação dos representantes envolvidos.⁷

Adicionalmente, Amorim *et al.* (2014) apresentam um *Agente de Suporte à Decisão* (ASD) em gestão pública participativa, analisando a viabilidade do método que se apoia na exploração de dados e no uso da API do Weka em Java⁸. Também, Paula Santos *et al.* (2012) apresentam estudo de caso com a aplicação do método de análise multicritérios onde destacam as suas possibilidades e potencialidades no mapeamento urbano, tomando como exemplo a fragilidade social.

Desta forma se vai abrindo a possibilidade de utilização da tecnologia computacional e dos sistemas operacionais como indispensáveis ferramentas de apoio ao processo de tomada de decisões.

⁷ O método AHP (Analytic Hierarch Process) foi desenvolvido por Tomas L. Saaty, nos anos 70 e se constitui em ferramenta válida, largamente utilizada na resolução de conflitos negociados em questões formuladas com múltiplos critérios. Baseia-se na construção de hierarquias e no estabelecimento de prioridades, e pode contar com o uso do software Expert Choice.

⁸ Para mais informações veja o site <http://www.cs.waikato.ac.nz/ml/weka/>

Cabe realçar que os principais autores sobre a matéria afirmam que a gestão coletiva nos limites do *local*⁹ propicia maior efetivação da democracia direta, mas, com a atual globalização da economia, da mobilidade e do ênfase que é colocado nos meios de comunicação mediáticos, o *local* não apresenta uma resposta satisfatória para considerar a diversidade, as diferenças, a multiplicidade das escalas e de organização comunitária e de compreensão da dinâmica global.

Considerando ser imprescindível que as pessoas venham a participar do processo decisório, Moreira Neto (2000) afirma que as decisões públicas compartilhadas com os seus destinatários são cumpridas com mais empenho e com menos resistência. Reforçando isto, destaca Habermas (1997), que o cidadão não se sentirá simplesmente um destinatário da norma jurídica, mas um participante na elaboração legislativa ou na criação das normas de planeamento urbanístico, facto que aumenta a sua autoestima e o seu compromisso como bem comum.

Por vezes, o esforço do governo para a criação de condições com o intuito da participação popular é muito restrito, de maneira que o processo carece de legitimidade. Não é simples definir, mesmo em termos operacionais, um conceito útil de participação popular na administração pública.

A questão da participação vincula-se estritamente à interferência na realização e controle das funções estatais e na própria elaboração do direito positivo. Nesta direção, embora de forma mais específica, Kelsen (1990) define os direitos políticos como “*as possibilidades abertas ao cidadão de participar do governo, da formação da vontade geral. Livre da metáfora, isso significa que o cidadão pode participar da criação da ordem jurídica*”.

O ponto crítico do direito em geral, principalmente o Direito Urbanístico, está na sua legitimidade, entendida como a projeção do indivíduo à condição de colegislador às normas a que deverão obediência. Em sentido amplo, participar significa intervir num processo decisório qualquer (Modesto, 1999).

Nesse contexto, não se pode conceber que se criem pseudomecanismos de participação popular simplesmente a partir de uma determinação legislativa, sendo que esta prática pereniza a vulnerabilidade do processo participativo e prestigia a coação ou a manipulação da população. Com efeito, torna-se desafiadora a delegação do poder efetivo de decisão ao indivíduo ou a grupos legítimos que o representam, mesmo que parcialmente dando efetivamente voz e voto ao cidadão.

Considerações Finais

Buscou-se, com o presente texto, contextualizar e minimizar a complexidade que o processo de planeamento integral de centros urbanos apresenta, em suas diferentes escalas de representatividade. Para o efeito, devem ser considerados critérios teóricos/aplicativos válidos, nos quais sejam considerados os aspectos vivenciais dos indivíduos e dos seus grupos, considerando-se os ambientes territoriais e de trabalho onde vivem, convivem e usufruem social, cultural e profissionalmente.

Pretendeu-se, ainda, apresentar diversas métricas de participação que, contudo, por si só, não bastam para dar resposta adequada às demandas atuais e futuras de quaisquer processos válidos de planeamento urbano, uma vez que aspectos subjetivos relacionados com experiências vivenciadas por indivíduos e pelos seus grupos ou a subjetividade resultante de espíritos visionários (“*visioning*”) de situações emergentes ou por ocorrerem, jamais

⁹ A palavra local deve ser compreendida como o limite de uma área administrativa: o município. A afirmação de que o local privilegia a democracia direta e o atendimento das necessidades da população é analisada e contestada por Bourdin (2001).

poderiam ser previsíveis ou antevistas. A escolha de uma ou mais métricas adequadas para cada caso específico faz já parte do processo de decisão.

Note-se, porém, que se a participação popular e democrática dos indivíduos de uma comunidade ou de seus legítimos representantes é desejada, válida e necessária, ela não é, por si só, suficiente, uma vez que o papel do responsável pelas decisões, que é aquele que detém o todo das informações de qualidade, é imprescindível para a efetiva participação popular. De facto, a responsabilidade é do executivo em seu mandato, a quem cabe prestar contas do sucesso de sua gestão.

A questão da participação popular deve ser ponderada, filtrada e priorizada, buscando-se o equilíbrio e a equidade entre recursos e necessidades, segundo critérios de urgência, emergência, prioridades em suas diferentes escalas, dentro do volume de recursos e das competências disponíveis. Nesse aspecto, a busca de uma ou mais abordagens que resultem em escalas de aferição de demandas, como as apresentadas supra, representa, em nosso entendimento, uma importante contribuição ao entendimento, domínio, aplicação e controle efetivo e socialmente produtivo da participação popular no processo decisório e nos planejamentos urbano e regional.

Algumas questões fundamentais como autonomia, democracia e níveis de participação, estilos de liderança, grau de maturidade gerencial do decisor e do indivíduo-cidadão, recursos disponíveis e capacidade de acessar novas fontes de recursos, meios e instrumentos de integração decisor-sociedade pesam fortemente no sucesso do processo de planejamento estratégico, no que se refere a hierarquizar as demandas, priorizar as ações e avaliar resultados.

Consideramos que a partir das bases tratadas no presente artigo, se devem ensejar novas pesquisas, como a importância e os critérios de escolha dos padrões de liderança, o estabelecimento de indicadores de desempenho para a gestão urbana e regional, o grau de maturidade da capacidade do cidadão na participação, o aperfeiçoamento dos mecanismos de integração decisores-população, as perspectivas estratégicas vencedoras (melhores práticas) para a gestão urbana local e regional, etc. Pela importância do tema e considerando-se que é na zona urbana que normalmente vivem as pessoas, pode-se afirmar que gestões bem conduzidas neste microambiente conduzem a regiões, Estados e países bem-sucedidos, ou seja, sustentavelmente agradáveis de se viver.

Palavra Chave: Gestão Democrática e Participativa; Planejamento Estratégico Municipal; Avaliação de Municípios.

Pedro Luciano Colenci

*Doutorando em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de São Carlos.
Pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa CNPq Novos Direitos*

Celso Maran de Oliveira

*Professor do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos.
Pesquisador líder do Grupo de Pesquisa CNPq Novos Direitos*

Fernanda Paula Oliveira

*Professora Auxiliar da Universidade de Coimbra
Pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa CNPq Novos Direitos*

BIBLIOGRAFIA

ANTONUCCI D.F.A.S. (2009), Modelo de Maturidade de Processos de Gestão Acadêmica em Instituições Privadas de Ensino Superior. Dissertação (Mestrado) – Mestrado Profissional do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – PG-CEETEPS – São Paulo. 103p.

AMORIM, L.A.; SEBBA PATTO V.; BULCÃO NETO R.F. E SENE JUNIOR I.G., (2014), Suporte de Decisões em Gestão Pública Participativa – Um Estudo de Caso em Gestão Ambiental. In: XXXIV Congresso da Sociedade Brasileira de Computação - CSBC. Anais. pp. 1203/1211.

ARNSTEIN, Sherry R (1969), “A Ladder of Citizen Participation,” Traduzindo: A Escada de Participação. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216-224.

AVRITZER, Leonardo (org). (2010), *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.

_____. (2003), Democracy and the public space in Latin America. Traduzindo Democracia e os espaços públicos na América Latina. Princeton: Princeton University Press.

BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (2000), Dicionário de Política (1909). Vol. I, 5º ed.; Tradução: Carmen C. Varriale. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo – São Paulo

BOURDIN, A. (2001). A questão local. Rio de Janeiro, DP&A Editora.

BRASIL. Constituição Federal – Acesso em 05/05/2015 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRECHT, B. (2006), O Analfabeto político in: Conferência dos Bispos do Brasil – CNBB.

CANOTILHO, J.J. Gomes (2003), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, [7.ª ed.].

_____. (2010), O Princípio da Sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional, *Tékhnē*, v. VIII, n. 13, p. 7-18.

CASTRO C. M. (2014), Soberania Popular e Representação Política: os novos padrões de legitimidade. In: Estado Contemporâneo – direitos humanos, democracia, jurisdição e decisão. Coordenadores: Bolzan de Moraes J.L. e Parente Mazza W. Jurua Editora. Curitiba-Pr. pp.227-242.

CAVASSIN S.A e PATIAS VOLPI N.M. (2014), Uso de Metodologias Multicritério na Avaliação de Municípios do Paraná, com base no índice de Desenvolvimento Humano Municipal. In: XXXIV Congresso da Sociedade Brasileira de Computação - CSBC. Anais.

CUNILL, N. (1991). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos. Caracas: Clad.

DINSMORE P.C. (2002), Transformando estratégias empresariais em resultados através da gerencia de projetos e programas. Ed. Qualiymark, 1ª edição, São Paulo – SP.

DRUCKER P. (1966), Uma era de Descontinuidade. Circulo do Livro Ed. São Paulo. SP.

FERRÃO, J. (2003) Intervir na Cidade: Complexidade, visão, rumo. In: Portas N.; Domingues A., Cabral J. – Políticas Urbanas – Tendências estratégicas e oportunidades. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian.

GARRIDO E.P.L. (2012), Lei de Acesso às Informações Públicas. In: Revista Jurídica. CNM – Confederação Nacional de Municípios. Brasília – DF. pp. 50/70

GAVENTA, J. (2004). Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities. In: HICKEY, S.; MOHAN, G. (Eds.). *From Tyranny to Transformation*. Lodon: Zed Books.

GIDDENS, Anthony (2000), O mundo na era da globalização, Lisboa, ed. Presença.

GOMES, L.F.A.M. (2003), Avaliações estratégicas com múltiplos critérios: porque o método AHP deve continuar a ser usado. Visão Estratégica I

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. (2007), Modelos democráticos deliberativos e participação – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana: Democracia, Sociedade Civil e Participação, Chapecó: Argos. Pag. 259-274.

GUIA GPS – Gestão Pública Sustentável. (2013), Programa Cidades Sustentáveis. Br. Rede Nossa São Paulo, 1º Ed., 136p.

- HABERMAS, Jürgen (1997), *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- _____. (1990), *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Lisboa: Dom Quixote, 1990.
- HALL, Stuart. (2006), *A identidade cultural na pós-modernidade*; Tradução Thomas Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro. 11 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 104p.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014), “Home”. Página consultada a 07.06.2014, em <http://www.ibge.gov.br/home>.
- JACOBI, P. (1990) Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Revista Lua Nova*, n. 20, p. 121-143, maio.
- KAPLAN R.S. e NORTON D.P. (2000), *Organização Voltada para a Estratégia: como as empresas que adotam o BSC – Balanced Score Card prosperam no novo ambiente de negócios*. Ed. Campus, 4ªed. Rio de Janeiro – RJ. 411p.
- KELSEN, Hans. (1990) *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo, Martins Fontes; Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- KURZ, Robert. *Der Kollaps der Modernisierung. Vom Zusammenbruch des Kasernensozialismus zur Krise der Weltökonomie*, Reclam Leipzig, traduzindo: *O Colapso da Modernidade, (1994a)* - Ed. Vozes. Petrópolis – RJ.
- _____. *O Fim da Política, (1994b)* - Ed. Vozes. Petrópolis – RJ.
- LIMA Torres L. e PALHARES J. A. (2009), *Estilos de Liderança e Escola Democrática*. *Revista Lusófona de Educação*. nº 14, Lisboa.
- LÜCHMANN, Ligia H.H. (2008). *Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo*. *Caderno CRH, UFBA*, v.21, p. 87-97.
- LUHMANN, N. (2005) *A Realidade dos Meios de Comunicação*. São Paulo: ed. Paulus. MARINS, C.S.; SOUZA D.O. e SILVA BARROS M. (2009), *O uso do método de análise hierárquica (AHP) na tomada de decisões gerenciais – um estudo de caso*. In: *XLI SBPO – Pesquisa Operacional na Gestão do Conhecimento*. Anais. pp. 1778/1788.
- MARTINEZ, Maria Antonia. (2004), *La representación política y la calidad de la democracia*. Traduzindo: *A representação política e a qualidade da democracia*. *Revista Mexicana de Sociologia*. Mexico, año 66, n 4, oct./dic.
- MATUS, C. (1996), *Estratégias Políticas: Chipanzé, Maquiavel e Ghandi* Tradução: Giselda B. Sauveur. São Paulo. SP. Fundap Ed. 294p.
- MEDEIROS, Jássio Pereira de; BORGES, Djalma Freire. (2007). *Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN*. *Rev. Adm. Pública* vol.41 no.1 Rio de Janeiro Jan./Feb.
- MINTZBERG H. (1994), *A Ascensão e queda do Planejamento Estratégico*. *Revista: Harvard Business Review*. Jan-Feb.
- MODESTO, P. (1999), *Participação popular na administração pública – mecanismos de operacionalização*. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19909-19910-1-PB.pdf>. Acesso em: 08 de maio de 2015
- MONTESQUIEU. (2007) *Do Espírito das leis*. Tradução: Jean Melville. Editora Martin Claret: São Paulo.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (2000), *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar.
- MUNK, Gerardo; WOLFSON, Leandro. (2002) *Una revisión de os estudios sobre la democracia*. Traduzindo: *Uma revisão dos estudos sobre a democracia*. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v.41, n164, p.579-609, jan./mar.
- OLIVEIRA, Celso Maran de (Organizador), (2015), *Democracia Participativa no Direito Urbanístico – Estudo Comparativo Brasil e Portugal: resultados preliminares após aplicação de questionários*, cap. 09. Livro *Novos Direitos. Cidades em Crise?*, São Carlos. Ed. Rima. 232 p.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, (2015), *Cidades em Crise: os problemas e (algumas) possíveis vias de soluções em Portugal*, cap. 02. *Novos Direitos. Cidades em Crise?*, São Carlos. Ed. Rima. 232 p.
- PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. (2007), *Modelos democráticos deliberativos e participação – similitudes, diferenças e desafios*. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana: *Democracia, Sociedade Civil e Participação*, Chapecó: Argos. Pag. 421-452. PERESTRELO M. e CALDAS J.M.C. (2009), *Instrumento de Análise para o Método dos Cenários; estratégia dos atores*. *Dinâmia: Centro de Estudos Sobre a Mudança Socio-Econômica Portugal*. 39p.
- PETTIT, Philip (2003), “*Democracia e Contestabilidade*”, in Luiz Moreira e Jean Christophe Merle (org.), *Brasil. Direito e Legitimidade*. São Paulo: Landy, páginas.

- _____. (2004), Depoliticizing Democracy. *Revista Ratio Juris*. Vol. 17 No. 1. March 2004 (pg. 52-65)
- PIZZARANI, F. (2006), O papel dos processos de participação popular na gestão municipal: estudo do orçamento participativo no município de Rio Claro – SP. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. USP – SP.
- POISTER, T.H. (2010) The Future of Strategic Planning in the Public Setor: Linking Strategic Management and Performance. Article: *The American Society For Public Administration. Review*. V.70, USA. pp 246/254. Dec.
- PRADO, D.S. (2012). Modelo de Maturidade em Gerenciamento de Projetos. Dissertação (Mestrado) Centro Estadual Tecnológico Paula Souza – SP.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), Democracia e Participação - O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto: Afrontamento.
- SILVA, José Afonso da (2012), Curso de Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo: Malheiros, [35^a ed.].
- SOUZA, M, J. L. de (2002), Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- STEINER G.A. (2010), Strategic Planning. Traduzindo: Planos Estratégicos. Ed. Simon and Schuster. Chicago.
- THUROW, L.C. (1997), O Futuro do Capitalismo: como as forças econômicas de hoje moldam o mundo de amanhã. Ed. Rocco. Rio de Janeiro - RJ
- VALENTE, V.V. (2012), Ciudadanias globales y sociedades civiles: pista para el analisis. In *Nueva Sociedad*, nº 163.