

UNIVERSIDADE DO PARLAMENTO CEARENSE
ESPECIALIZAÇÃO EM ASSESSORIA PARLAMENTAR

RODRIGO BARBOSA COIMBRA

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DA LEI
ORGÂNICA DO MUNICÍPIO: A PARTICIPAÇÃO
POPULAR NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS
DE BELO HORIZONTE E FORTALEZA**

FORTALEZA

2017

RODRIGO BARBOSA COIMBRA

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DA LEI
ORGÂNICA DO MUNICÍPIO: A PARTICIPAÇÃO
POPULAR NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS
DE BELO HORIZONTE E FORTALEZA**

**Artigo científico apresentado à Universidade
do Parlamento Cearense como requisito
parcial para obtenção do título de
Especialista em Assessoria Parlamentar**

**Orientadora: Professora Georgina da Silva
Gadelha, Dr^a**

FORTALEZA

2017

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DA LEI
ORGÂNICA DO MUNICÍPIO: A PARTICIPAÇÃO
POPULAR NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS
DE BELO HORIZONTE E FORTALEZA**

**Artigo científico apresentado à Universidade do Parlamento
Cearense como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Assessoria Parlamentar**

RODRIGO BARBOSA COIMBRA

Artigo científico aprovado em 12 de junho de 2017

Orientadora: _____

Prof^a Georgina da Silva Gadelha, Dr^a

1º Examinador: _____

2º Examinador: _____

RESUMO: Este artigo tem como objetivo falar sobre os mecanismos de participação popular na gestão pública a partir sanção das Leis Orgânicas dos municípios de Belo Horizonte e Fortaleza, analisando o conceito da lei a partir do que foi determinado na Constituição Brasileira de 1988, formulando um cenário inicial à compreensão dos espaços em que a população tem o direito de opinar e participar legitimamente da gestão pública. A partir do debate existente hoje na sociedade, sobre a conduta dos representantes eleitos pelo povo, o interesse pelo tema foi de estudar se existem instrumentos legais para o pleno envolvimento dos cidadãos nos assuntos que norteiam as políticas públicas nos municípios e, se estes, permitem participação direta em processos que vão do debate à execução, passando pelo devido planejamento. Estudos sobre autores que falam sobre democracia e modelos de regimes vigentes, descentralização dos poderes e autonomia dos Estados e municípios a partir da Constituição Federal de 1988 foram trabalhados. Foi constatado que os instrumentos legais existem e permitem que a participação popular seja possível e, assim, a democracia participativa se enraíze cada vez mais na sociedade.

Palavras-Chave: Gestão. Participação. Democracia. Constituição. Lei. Representação.

1 INTRODUÇÃO

A participação popular em uma gestão pública está representada de variadas formas de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro. A efetiva mobilização para que se alcance concretamente o envolvimento da maior parte da população em espaços democráticos de debate a respeito da gestão pública, contudo, nem sempre é alcançada em virtude do *modus*

operandi da vida cotidiana das pessoas. Os cidadãos e cidadãs pagam seus impostos e, como regra geral, esperam ter acesso aos direitos básicos garantidos por Lei, tais como o acesso aos serviços de qualidade em educação, saúde, saneamento, mobilidade urbana entre outros. Uma vez as expectativas populares não alcançadas, começam a surgir pontos de divergência entre a gestão pública (e suas respectivas prioridades) e as necessidades do povo em seus espaços de convívio. Cada qual à sua maneira, as pessoas passam a criar sentimentos distintos em relação à gestão pública e, conseqüentemente, debater sobre a eficiência dos gestores e também de seus representantes escolhidos pelo voto.

Porém, seja para opinar seja para apresentar propostas de melhorias, fato é que existem espaços legítimos de participação popular. Enquanto alguns preferem expor um problema em suas redes sociais, lançando ao léu um universo de opiniões abstratas e, muitas vezes, pouco fundamentadas, outros optam por se envolverem em reuniões de bairro, assembleias populares, conselhos, entidades sindicais e/ou movimentos sociais para formulação de políticas públicas necessárias que atendam as necessidades do povo Estes

últimos, por meio da criação e aprovação das Leis Orgânicas dos Municípios, tornaram-se instrumentos legítimos para a efetiva participação dos cidadãos na política das cidades.

No Brasil, até o fim da década de 70, tínhamos um modelo de gestão pública baseada em concentrar o poder decisório e executivo no nível do governo federal, com competências e atribuições bem menores para Estados e, conseqüentemente, municípios. Porém, a partir de 1983, essa configuração começa a ser alterada, com mais participação dos Estados e municípios nos fundos federais com aprovação da Emenda Passos Porto – que aumentou a distribuição dos recursos tributários brasileiros. Estados passaram a receber 18% a mais em recursos. Para os municípios, o incremento foi de 78%. A União, por sua vez, teve a distribuição de receita reduzida em 16%.

Com a nova Constituição, de 1988, tem-se início um processo de descentralização fiscal, dando aos Estados e municípios mais autonomia para legislar, arrecadar, orçar, administrar e fiscalizar. Este período foi, aos poucos, alterando a dinâmica política nas cidades brasileiras e fazendo com que os cidadãos e cidadãs se sentissem mais convidados a

participarem da dinâmica política em suas respectivas localidades.

O período pós-ditadura e pós-democrático (sendo, este, após a promulgação da nova Constituição brasileira) acabou permitindo o surgimento de novos espaços públicos de interação e negociação. A sociedade civil se tornou mais ativa, mais organizada, mesmo que ainda de forma inconsistente. Práticas participativas associadas a uma mudança, para melhor, da gestão pública ganharam espaço, tiveram mais visibilidade e repercussão entre as pessoas.

No país, a democracia participativa não chega a ser efetivamente uma realidade concreta. Os cidadãos e cidadãs têm, em nos políticos eleitos, sua voz representada. Porém, nem sempre as ações de tais representantes condizem com os anseios de todos e todas que o elegeram. Muitos têm como fio condutor de suas atividades a busca por atender as demandas de determinados grupos e, em boa parte, grupos estes que possuem ampla representatividade em número de participantes. Se a todos e todas deve ser dado o mesmo direito de acesso às políticas públicas, por que priorizar um grupo em detrimento do outro? Como as populações marginalizadas e excluídas podem

ser ouvidas e atendidas? Os espaços de debate oferecidos à população pelos gestores e representantes políticos estão sendo capazes de ouvir a multiplicidade de vozes que ecoam nos municípios brasileiros? São questões em permanentes discussões na política brasileira.

A partir destes questionamentos, trago como objetivo esclarecer sobre como as Leis Orgânicas criaram condições de as pessoas terem seus espaços de participação direta, fazendo com que suas vozes não mais sejam apenas ouvidas, mas sejam também defendidas por direitos juridicamente legais.

No decorrer deste trabalho, a compreensão do contexto se dá, inicialmente, pela autonomia que as cidades passaram a ter com a promulgação da Constituição de 1988, ponto de partida para o regime democrático brasileiro. Em seguida, uma vez constatada a legalidade e permissão para criação das Leis Orgânicas dos Municípios, trato de sua estrutura mínima padrão e de conceitos sobre tipos de regime democrático: a democracia representativa e a democracia participativa. Outro ponto analisado foram algumas modalidades que existem de participação popular na política, tais como o plebiscito, o referendo, o veto popular, o Estatuto das Cidades entre outros.

Por fim, uma análise das Leis Orgânicas dos Municípios de Belo Horizonte e Fortaleza, apontando suas particularidades em seus artigos, incisos e parágrafos destinados ao tema; análise esta seguida das devidas considerações finais.

2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A AUTONOMIA MUNICIPAL COM A LEI ORGÂNICA

Foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que, no Brasil, uma nova realidade entre os poderes concedidos à União, Estados e Municípios passou a existir a partir de sua alteração objetivando a ampliação da autonomia municipal. Existem situações que podem ser regras gerais, entretanto existem outras que são específicas de cada localidade e que, não necessariamente, devem ser conduzidas por um senso legal comum.

O princípio de “descentralização” do Estado brasileiro determinado pela Constituição Federal fez com que a criação da Lei Orgânica criasse essa nova visão sobre os caminhos da

gestão pública em cada cidade. E não apenas na descentralização estava focada a nova Constituição, mas também no estímulo da participação popular tanto em seu processo de elaboração, quanto na condução da gestão pública a partir de sua efetivação.

No artigo “Apontamento sobre o poder público municipal: a lei orgânica do município e o regimento interno da Câmara Municipal”, de autoria do Analista Legislativo Francisco Etelvino Biondo e do Consultor Legislativo Paulo Henrique Soares, ambos do Senado Federal, é colocado que “o desafio que se apresentava era como fazer com que a Lei Orgânica se consolidasse como um instrumento de fortalecimento da autonomia dos Municípios e como tal se adequasse às realidades econômicas, políticas, culturais e sociais locais” (BIONDO; SOARES, p. 4).

Para os autores, a elaboração de uma Lei Orgânica “é uma garantia sólida ao processo de democratização”, uma vez que “agrega os dois lados da sociedade: o institucional por intermédio das instituições representativas, os partidos e a administração municipal e, do outro lado, os movimentos e

organizações da sociedade organizada” (BIONDO; SOARES, p. 4).

O princípio básico desse novo sistema está contemplado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição brasileira: “todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O artigo 14 da Carta brasileira determina, por sua vez, que a soberania popular seja exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, e, nos termos da lei, mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei. Já o artigo 29 da Constituição, que trata da organização municipal, torna obrigatória a inclusão de associações representativas no planejamento municipal e garante a iniciativa popular de lei nessa esfera federativa.

Conceder autonomia aos municípios significa dizer que os mesmos terão seu autogoverno, sua autoadministração e sua auto-organização. O primeiro termo está ligado à condição das pessoas elegerem os dirigentes dos municípios. O segundo, mostra que os municípios farão, por si mesmos, a captação de seus recursos para prestação dos serviços. Por fim, a auto-

organização implica dizer que cada cidade deve elaborar suas leis. Um exemplo é a própria Lei Orgânica.

Mas, afinal, o quem vem a ser a chamada Lei Orgânica? Retomando os autores Francisco Biondo e Paulo Soares, a Lei Orgânica Municipal (LOM):

É o estatuto maior. Nela, são fixadas as atribuições e as competências de tudo que diga respeito ao poder municipal. [...] A LOM constitui, assim, o ‘contrato social’ que é feito entre os cidadãos do município com vistas a disciplinar todos os assuntos que sejam de interesse local (BIONDO; SOARES, p. 7);

É na LOM que estão estabelecidos os direitos e deveres dos cidadãos, bem como das autoridades, servidores públicos, atribuições de órgãos e as maneiras de alcançar seus objetivos e executar suas atividades. “A Lei Orgânica Municipal é o documento legal que organiza e determina a maneira pela qual política e administrativamente o Município será conduzido, conforme estipulado no art. 29 da Constituição Federal” (BIONDO; SOARES, p. 8).

Uma Lei Orgânica Municipal deve conter, em sua estrutura, pelo menos cinco eixos condutores: Preâmbulo,

Organização do Município, Organização dos Poderes, Administração Pública e Políticas Públicas.

A participação popular na gestão pública, a partir da criação de uma LOM, é evidenciada principalmente no último eixo (Políticas Públicas), em que entra em debate o Plano Diretor municipal; a mobilidade urbana e o transporte público; a habitação; o abastecimento alimentar; a política agrícola e agrária; as políticas sociais de saúde, saneamento básico, assistência social, educação, cultura, esporte e lazer, meio ambiente, defesa do consumidor e outras. Neste caso, a participação não tem como papel substituir o Estado, mas lutar para que este cumpra o seu dever com qualidade para todos e todas.

De acordo com o professor Auto Filho (2016, p. 4), em seu artigo “Direitos humanos, democracia participativa e cidadania ativa”, “a questão da cidadania tem sido vinculada cada vez mais à necessidade de efetivar os direitos humanos”. O docente cita o filósofo liberal Norberto Bobbio que, no livro “A Era dos Direitos”, afirmou: “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia,

não existem condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos” (FILHO, 2016, p. 1 apud BOBBIO, 1990, p. 1)

A criação e aprovação de uma Lei Orgânica do Município é, conseqüentemente, o reconhecimento de que as pessoas terão, assim como deveres, seus direitos garantidos de forma jurídica para viver em sociedade como cidadãos e cidadãs. Com ela, fica estabelecido, também, o papel das autoridades e suas obrigações para com os munícipes.

A Constituição Federal de 1988, de acordo com o caput do já citado art. 29, explica que para uma LOM ser efetivada, a mesma deve passar por dois turnos na Câmara Municipal, com interstício mínimo de 10 dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara, que fará sua promulgação:

O município, como ente integrante da República, observa os princípios republicanos da igualdade perante a lei e que a coisa pública esteja disponível para o usufruto de toda a população e não só para seus setores privilegiados. Disso decorre que a elaboração da lei deve ser orientada pelo princípio da impessoalidade, ou seja, a lei não deve distinguir os seus beneficiários nem estabelecer distinção não admitida pela Constituição Federal (BIONDO;SOARES, p. 8);

A Constituição brasileira institui mecanismos que possibilitam a participação popular de forma ativa não apenas por meio do voto. Aos cidadãos, é necessário mais que o papel de eleitor em um regime democrático. Eles se tornam indivíduos fiscalizadores da atividade municipal, com liberdade de se organizarem em coletivos para debater os melhores caminhos para a criação políticas públicas que estejam em consonância com as necessidades da cidade dentro do estabelecido em seu plano diretor, por exemplo.

Pedro Jacobi, em “Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania”, argumenta que a participação popular é uma referência para que setores excluídos passem a ter acesso segundo “uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos” (JACOBI, 2000, p. 1). Além disso, é necessária para que haja uma eficiente execução “de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado” (JACOBI, 2000, p. 1). O processo de planejamento municipal deverá consolidar os aspectos políticos e técnicos, envolvidos

na fixação de objetivos, diretrizes e metas para a ação municipal, proporcionando que autoridades, técnicas em planejamento e representantes da sociedade civil participem sobre os problemas locais e as alternativas para seu entendimento, buscando conciliar interesses e solucionar conflitos.

3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA X DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Antes de analisar as Leis Orgânicas Municipais propostas neste artigo, vale-se fazer luz a duas formas de regime em que a participação popular se insere na política: a democracia representativa e a democracia participativa. Início, assim, pelo conceito de “representatividade”, que está associado à ideia de um indivíduo ou grupo de indivíduos darem poder para outrem agir em seu lugar, pelos seus interesses. O exemplo clássico está no modelo político adotado no Brasil: a democracia representativa. Nela, cidadãos e cidadãs elegem, por meio do voto, seus(suas) representantes

para atuar nos poderes Legislativo e Executivo em todas as esferas (federal, estadual e municipal).

Segundo o professor Auto Filho (2016, p. 2), “na democracia representativa há o monopólio triádico da política: o parlamento tem o monopólio da legislação; o governo tem o monopólio da administração; o judiciário tem o monopólio da jurisdição”. Com isso, ao povo é dado o direito de exercer o papel político apenas no dia da eleição. No restante do tempo, o poder fica nas mãos dos representantes. Este argumento pode ser ainda melhor explicado voltando a citar Jacobi (2000, p. 24), que fala sobre como a polarização entre liberais e radicais, durante e após o fim do regime militar no Brasil, caracterizou três tipos de participação popular, a citar:

Pseudo-participação, participação parcial e participação total. No primeiro, a consulta pelas autoridades à população é simulada, mas as decisões já estão tomadas. No segundo, uma ou mais partes têm influência mútua na tomada de decisões, porém apenas uma das partes terá o poder de decisão. Por fim, a participação total, ambos os grupos (autoridades e povo) tem o mesmo poder de influência na decisão final (JACOBI, 2000, p. 24);

A primeira forma de participação citada por Jacobi é a mais costumeiramente colocada em prática pelos políticos nos dias de hoje. Não se tem muitos exemplos contemporâneos de representantes que fazem de seus mandatos uma ferramenta de diálogo constante com eleitores e população em geral, mesmo sabendo que, à população, será concedido o direito de participação parcial. Aliada a essa prática, a falta de transparência na prestação de contas e escândalos ligados à corrupção têm se tornado fatores que estão, cada vez mais, gerando uma descrença nos representantes eleitos pelo povo. O número de abstenções de voto nas eleições municipais subiu de 26,5% em 2012 para 32,5% em 2016 segundo o Tribunal Superior Eleitoral. Votos brancos e nulos, por sua vez, subiram de 9,1% (2012) para 14,3% (2016). Em cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Porto Alegre, em que houve disputa de segundo turno, os votos brancos e nulos superaram o número de votos recebidos pelos prefeitos eleitos. Situações que mostram claramente como a democracia representativa, pura e simplesmente, tem deixado o povo menos confiante na classe política. A democracia representativa, para Auto Filho, “acaba sendo um modelo institucional insuficiente para a plena efetivação dos direitos humanos. Há que se pensar novas

formas que restituam ao povo o exercício direto do poder”. (FILHO, 2016, p. 5)

Segundo Norberto Bobbio, em “O Futuro da Democracia”, “a expressão ‘democracia participativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, [...], são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade” (BOBBIO, 1986, p. 56).

Para o autor:

“as democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria” (BOBBIO, 1986, p. 59);

Bobbio acredita que democracia representativa e democracia direta (participativa) são sistemas que podem atuar de forma recíproca, sendo ambas necessárias, e não como formas únicas de sistema. Democracia e participação se

complementam. Sem participação, não há democracia uma vez que esta última se apresenta como forma de governo, modalidade de Estado, regime político e forma de vida.

Adriano Sant’ana Pedra, em “Participação Popular no Poder Local: o papel do cidadão no aprimoramento das decisões do Executivo e do Legislativo Municipal”, define que a “‘democracia participativa’ caracteriza-se pela coexistência de mecanismos da democracia representativa com outros da democracia direta (referendo, plebiscito, revogação, iniciativa popular etc)” (PEDRA, 2010, p. 31). Ela faz com que o exercício direto e pessoal das pessoas nos processos decisórios seja imposto, e não somente algo opcional. Retomando o artigo 1º da Constituição de 1988, em seu parágrafo único que afirma “todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, trouxe para o âmbito político a representatividade e a participação popular direta.

O Estatuto da Cidade (denominação oficial da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal), tem como objetivo garantir o direito à cidade como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, para que cidadãos e cidadãs tenham acesso

às oportunidade que a vida urbana oferece. Foi a partir dele que a gestão democrática do município, com a criação de órgãos colegiados de política urbana, bem como da realização de debates, audiências, consultas públicas ou conferências sobre assuntos de interesse urbano, deu ainda mais oportunidade à participação popular, à democracia participativa. Em seu artigo 45, fixou como obrigatória a inclusão da “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”.

No já citado artigo “Direitos Humanos, Democracia Participativa e Cidadania Ativa”, o professor Auto Filho explica que:

O processo de participação popular se materializa nos três momentos básicos da ação governamental: na elaboração, pela discussão de diretrizes, políticas, programas e projetos (conselhos de co-gestão); na execução dos serviços e obras públicas; e na fiscalização e prestação de contas (FILHO, 2016, p. 7);

Só numa autêntica democracia participativa o exercício da cidadania pode ultrapassar o mero discurso sobre a cidadania

e fazê-la uma prática concreta no cotidiano das sociedades democráticas. A cidadania ativa supõe, necessariamente, a participação popular como possibilidade de transformação de formas de poder de alguns em poder de todos.

Para Maria Vitória Benevides (1994 apud JACOBI, 2000, p. 22):

O cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. Além disso, essa possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia;

Sobre cidadania ativa, Benevides (1994 apud JACOBI, 2000, p. 22) completa:

A noção de cidadania ativa, outorgada pelo Estado com a ideia moral do favor e da tutela, está fortalecida na Constituição de 1988 e implica o reconhecimento da complementariedade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida. Na dinâmica do fortalecimento dos instrumentos jurídicos que tornam efetivos os direitos e deveres, a cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na

criação de espaços sociais de lutas e na definição de instituições permanentes para a expressão política enquanto instrumentos para o aperfeiçoamento e fortalecimento da democracia participativa;

No âmbito específico da função legislativa, a democracia participativa oferece ao cidadão uma participação pública mais abrangente e eficaz. No âmbito da função governamental, dá direitos ao povo de dividir com o poder executivo a administração da coisa pública, inclusive no que tange à destinação de recursos públicos. Bobbio salienta que a esfera política está “incluída em uma esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil” (BOBBIO, 1986, p. 68). Mesmo que não haja, necessariamente, uma democracia direta, há sim a condução da democracia representativa levando-se em consideração os anseios, clamores e expressões da sociedade civil, do povo, ou seja, da expressão popular como um dos nortes a ser ouvido e atendido.

4 ESTRUTURA BÁSICA DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Para que um município possa construir sua própria LOM, é importante que sua redação siga uma estrutura básica que contenha, pelo menos, cinco partes distintas: preâmbulo, organização do município, organização dos poderes, administração pública e políticas públicas.

No preâmbulo, deve-se inserir como abertura a ideia de que a Lei Orgânica do Município é uma fonte de poder municipal e manifestação do povo, assim como validar juridicamente a existência do município – ressaltando seus objetivos principais e quaisquer de suas peculiaridades.

Organização do Município: divisão e organização político-administrativa. As competências administrativas e legislativas, especificando-as em privativas ou exclusivas, comuns e suplementares; os bens municipais e o que é vedado ao mesmo.

Organização dos poderes: organização, funcionamento e competências dos poderes municipais; o papel e responsabilidades dos vereadores, da Câmara Municipal e suas comissões; da presidência da Câmara; sobre o processo legislativo; fiscalização contábil, financeira e orçamentária. No caso do poder Executivo, o papel do prefeito e vice-prefeito, suas atribuições, responsabilidades, perda e extinção do mandato; assim como de informações sobre a função e responsabilidades dos secretários municipais.

Sobre a Administração Pública: espaço para tratar dos servidores públicos; da estrutura administrativa; dos atos administrativos; das obras e serviços; da administração tributária, financeira e do orçamento. Do papel da guarda municipal.

Já no que tange as Políticas Públicas, uma LOM deve falar sobre o desenvolvimento urbano; o Plano Diretor da cidade; mobilidade urbana; habitação; política agrícola e/ou agrária, bem como o abastecimento alimentar; políticas sociais, tais como: saúde, saneamento básico, assistência social, educação, cultura, esporte, lazer, meio ambiente, defesa do consumidor etc.

5 SOBRE ALGUMAS MODALIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA A PARTIR DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

Existem alguns instrumentos da democracia que contribuem com uma maior participação dos cidadãos nas decisões políticas, uma vez que ela (a participação popular) é imprescindível para fortalecer a sociedade civil, principalmente os setores mais excluídos que buscam a superação de carências históricas. Ela deve ser entendida como um processo de democratização da vida municipal possibilitando o engajamento da sociedade na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos.

Em suas disposições preliminares, a Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte, por exemplo, traz no parágrafo 2º, do artigo 2º, que o exercício direto do poder pelo povo no município se dá mediante: plebiscito, referendo, iniciativa popular no processo legislativo, participação na administração pública e ação fiscalizadora sobre a administração pública. E reitera, no parágrafo 3º, que “a participação na administração

pública e fiscalização sobre esta se dão por meio de instâncias populares, com estatutos próprios, aprovados pela Câmara Municipal”. A LOM de Fortaleza, por sua vez, destaca a participação popular em alguns dos seus artigos, a citar:

art. 3º: Todo cidadão tem o direito de requerer informações sobre os atos da administração municipal, sendo parte legítima para pleitear, perante os poderes públicos competentes, a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos aos patrimônios público, histórico e cultural;

Art. 5º: A iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo, o orçamento participativo e o veto popular são formas de assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo;

Art. 59: A soberania popular se manifesta pelo exercício direto do poder pelo povo e quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida especialmente: pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, pelo plebiscito, pelo referendo, pela iniciativa popular, pelo veto popular, pelo orçamento participativo, pela participação popular nas decisões do município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições, e pela ação fiscalizadora sobre a administração pública;

Aqui trago conceitos de Adriano Sant’Ana Pedra (2010, p. 33), que define “**plebiscito**” como “uma consulta prévia formulada ao povo, onde o cidadão é chamado a manifestar-se

sobre um fato político ou institucional, de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, para aprovar ou denegar o que lhe for submetido”. O autor explica que a decisão soberana do plebiscito faz com que as autoridades públicas não possam tomar rumos distintos daqueles que foram definidos pela população consultada. “Não se constitui o plebiscito em mera pesquisa de opinião, mas sim na expressão da vontade popular”, reitera Sant’Ana Pedra. Já o **referendo**, consiste em “consulta posterior ao povo, a fim de deliberar sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, a fim de ratificar, conceder eficácia, ou retirar eficácia (condição resolutive) de lei discutida e votada pelos representantes do povo” (PEDRA, 2010, p. 34).

O **projeto de lei de iniciativa popular** é outra forma de participação e que pode provocar atividade nas Câmaras Municipais. Sant’Ana(2010, p. 40) explica que a “iniciativa popular formulada’ pode ocorrer através de um texto redigido de forma articulada e pronto para ser submetido à discussão e deliberação”. Outra opção é a “iniciativa popular não-formulada”, onde “o documento apresentado pode restringir-se

tão somente a diretrizes gerais a respeito de uma matéria, contento os contornos gerais da medida que o povo deseja que seja apreciada” (PEDRA, 2010, p. 40).

O **veto popular**, por sua vez e como o próprio nome diz, é um mecanismo em que o eleitorado pode se colocar como contrário a uma lei devidamente aprovada, mas que ainda não esteja vigente. Mesmo não sendo uma forma adotada na Constituição Federal, apesar de sugerida, pode ser incluso em uma Lei Orgânica dos Municípios, por exemplo, assim como em uma Constituição Estadual.

Quando falamos de instrumentos de realização de políticas urbana com participação popular, estamos também falando de outra modalidade a ser aqui debatida: o **Estatuto da Cidade** – que, por meio da Lei nº 10.257/2001, cuidou da gestão democrática dos municípios. Este documento estabeleceu que a participação popular pode ser feita tanto pelos cidadãos quanto de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, e a audiência da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos

ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, conforme descrito no artigo 2º, incisos II e XIII.

No artigo 4º do Estatuto da Cidade, outro elemento incluso no documento foi a gestão orçamentária participativa, tendo como garantia a redação do parágrafo 3º deste artigo, que afirma: “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”.

A participação cidadã também está garantida por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011), que deu ao povo o exercício do direito à informação como instrumento fortalecedor do controle da gestão pública. Ela estabeleceu que o acesso é a regra, enquanto o sigilo é a exceção. O direito à informação é algo protegido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo Pacto de Direitos Civis e Políticos, por convenções regionais de Direitos Humanos e pela Constituição Cidadã de 1998. Ele garante administrações públicas mais transparentes, eficientes e eficazes, além de fazer com que a população esteja cada vez

mais consciente de seus direitos e responsabilidades coletivas. Também faz com que a cultura de segredo seja, paulatinamente, transformada em cultura de acesso – onde o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão dos cidadãos no debate.

Quero ressaltar, apenas, que este artigo não tem como finalidade apontar todas as formas de participação popular estabelecidas a partir da promulgação da Constituição de 1988, mas sim aquelas contidas nas Leis Orgânicas dos Municípios analisados. Ao colocar estas variáveis, o intuito é mostrar o leque de oportunidades que são garantidas por lei para que os cidadãos possam se manifestar e se envolver com a gestão pública em suas localidades. Nada mais natural que dar ao povo o direito de fiscalizar, participar e ser agentes atuantes na construção da democracia, não fazendo com que seu papel se resuma na ação política de escolha de um ou mais representantes.

6 ANÁLISE: DO DIREITO À PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS

6.1 O POVO E A CIDADE: LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

A Lei Orgânica do Município (LOM) de Fortaleza traz (direta e indiretamente) em 37, entre os mais de 300 artigos, menções diretas a formas de participação popular, tendo ela uma subseção dedicada exclusivamente ao tema “Da Iniciativa Popular”, em seção que trata do Processo Legislativo. Já se mostra, a princípio, mais completa e envolvente que a LOM de Belo Horizonte, onde foram detectados 16 artigos relacionados ao assunto.

De qualquer forma, itens como o sufrágio universal, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular no processo Legislativo, a participação popular na administração pública e o direito à ação fiscalizadora são instrumentos comuns em

ambas, mostrando compromisso com a determinação da Constituição Federal.

Quando se trata dos objetivos prioritários do Município, a LOM de Belo Horizonte assegura, por meio do Art. 3º, ítem II, “o exercício, pelo cidadão, dos mecanismos de controle da legalidade e da legitimidade do Poder Público e da eficácia dos serviços públicos”. Prega também que deve “priorizar o atendimento das demandas da sociedade civil de educação, saúde, transporte, moradia, abastecimento, lazer e assistência social”.

No quesito “Direitos e Garantias Fundamentais”, seis artigos da LOM de Belo Horizonte estão diretamente ligados à participação popular, a citar: artigos 4º, 18, 20, 22, 23 e 24. É o maior trecho da lei que contempla o objeto de estudo. Acesso à informação sobre projetos do Poder Público; denúncias às autoridades competentes de atos lesivos aos direitos dos usuários; ser um elo ativo e atuante da ação administrativa; participar da elaboração de políticas de ação, planos e programas do Poder Público; analisar e manifestar sobre os Planos Diretor e Plurianual, além de diretrizes orçamentárias e

orçamento anual; acompanhar e fiscalizar planos e programas sociais, bem como recursos públicos; são garantias desta LOM.

A formação de instâncias de participação popular é outro direito garantido na LOM de Belo Horizonte, desde que com estatutos próprios, registrados em cartórios e protocolados no órgão ao qual cada instância atuará.

As audiências públicas realizadas pelas Câmaras Municipais se colocam como outra forma de a participação popular se fazer presente seja por meio de cidadãos e cidadãos seja por meio de entidades representativas. Muitas das audiências são motivadas e provocadas pela própria população que, vivenciando problemas de interesse coletivo, acionam seus representantes políticos para avaliar a viabilidade.

Projetos de Lei de Iniciativa Popular podem ser apresentados, desde que de interesse do município ou específicos de bairros, com lista assinada por pelo menos cinco por cento do eleitorado local. A discussão do projeto é assegurada em defesa, em comissão e no plenário da Câmara por meio de um dos signatários.

Sobre a Fiscalização e Controle, na LOM de Belo Horizonte, conforme consta no artigo 96, “qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato é parte legítima para, na forma de lei, denunciar irregularidade ou ilegalidade de ato de agente público”.

Na realização de políticas públicas na área de Saúde, a sociedade civil pode contribuir no processo de elaboração das mesmas, bem como na definição de estratégias de implementação e no controle das atividades com impacto sobre esta pasta. Este mesmo direito de participação popular envolve a área de Assistência Social e de ações voltadas aos portadores de deficiência.

Conselhos poderão ser criados para debater sobre a Política Urbana do município, assim como para propagar e fazer valer a defesa dos Direitos Humanos.

6.2 O POVO E A CIDADE: LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

A Lei Orgânica de Fortaleza introduz, no início de sua redação, a democracia participativa na cidade. Na seção que trata dos Princípios Fundamentais –, o princípio da participação popular (art. 2º), o direito que tem todo cidadão de requerer informações sobre os atos da administração municipal, inclusive dando-lhe legitimidade para “pleitear, perante os poderes públicos competentes, a declaração de nulidade ou anulação de atos lesivos ao patrimônio público, histórico e cultural” (art. 3º).

Iniciativa de lei popular, plebiscito, referendo, veto popular e, mais, o orçamento participativo são formas de “assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo”, versa o art. 5º da LOM de Fortaleza.

Mais específica que a LOM de Belo Horizonte, a do município de Fortaleza detalha, em seu artigo 6º, os instrumentos que deverão ser utilizados para garantir a gestão

democrática da cidade, a citar: órgãos colegiados de políticas públicas; debates, audiências e consultas públicas; conferência sobre os assuntos de interesse público; a iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento; elaboração e gestão participativa do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

A prática democrática, a soberania e participação popular, a transparência e o controle popular na ação do governo, bem como o respeito à autonomia e independência de associações e movimentos sociais são garantias da Lei em defesa da democracia participativa na cidade.

Dois outros pontos importantes podem ser encontrados nos artigos 12 e 13 da Lei Orgânica fortalezense. Diz o primeiro: “o poder municipal criará, por lei, conselhos compostos de representantes eleitos ou designados, a fim de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões”. O artigo 13, por sua vez, determina que a legislação complementar e ordinária deverá definir o modo de participação dos conselhos, bem como das associações representativas, no processo de planejamento municipal e, em

especial, na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

O controle popular de atos e decisões do poder público municipal foi outra decisiva inovação, mais precisa no inciso XX do artigo 95:

XX – é assegurado o controle popular na prestação de serviços públicos, mediante direito de petição, representação e fiscalização, esta última podendo ser feita ainda por controladorias sociais, criadas livremente por usuários, ficando a autoridade a quem for dirigida a ação de controle obrigada a oficializar o seu ingresso, assegurando-lhe tramitação rápida e comunicação, por correspondência oficial, da decisão adotada ao prazo de 15 (quinze) dias.

Outro mecanismo de controle social da administração municipal é a iniciativa ou o veto popular para planos, obras ou serviços feitos ou autorizados pela Prefeitura. Em síntese, a Lei Orgânica de Fortaleza introduz, pela primeira vez no ordenamento jurídico municipal brasileiro, os elementos básicos de criação de um moderno sistema de co-gestão do governo da cidade.

A convocação de plebiscitos para participação popular está garantida também pela Lei antes de proceder à discussão a respeito de obras de alto custo ou que causem grande impacto ambiental.

A sociedade civil é também convidada a estar presente na gestão pública por meio das audiências públicas, assim como dispondo canais para protocolar petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridade ou entidade pública do município.

Iniciativas populares, no âmbito do Poder Legislativo municipal, quando realizadas por meio de projetos de lei, projetos de emenda à Lei Orgânica ou veto à execução da lei devem ser feitos com representação de, pelo menos, 5% do eleitorado. O mesmo percentual do eleitorado deve ser obtido para iniciativas populares junto às ações relacionadas ao Poder Executivo.

O interesse dos cidadãos será também atendido pela Ouvidoria Municipal, órgão este que tem a função de receber e apurar reclamações e denúncias, além de orientar e esclarecer a população sobre seus direitos e deveres.

O acesso à informação é outro ponto que podemos observar na Lei Orgânica do Município de Fortaleza. Em seu artigo 101º, ela explica que:

Qualquer cidadão, partido político ou entidade da sociedade civil local, inclusive controladoria social criada livremente por usuários, na forma e prazo estabelecidos em lei, poderá obter informações a respeito da execução de contratos ou consórcios firmados por órgãos públicos ou entidade integrantes da administração direta, indireta e fundacional do município, podendo, ainda, denunciar quaisquer irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas dos Municípios ou à Câmara Municipal”

No que tange o orçamento público, os cidadãos e cidadãs fortalezenses têm direito garantido de participar da elaboração, definição e acompanhamento “do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”, bem como têm direito ao papel de fiscalizador dos mesmos. Fica garantida também a participação popular no desenvolvimento do Plano Diretor, do Plano Participativo de Saneamento Ambiental, assim como nos assuntos referentes aos Transportes Coletivos, Habitação, Educação, Cultura, da Saúde e Assistência Social.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um Estado Democrático de Direito que têm em suas Leis Orgânicas o princípio da soberania popular, impõe a efetiva participação do povo nas práticas e decisões políticas, não se limitando apenas a espaços de opinião ou de formação de instituições representativas. A consciência coletiva quanto aos direitos e deveres dos cidadãos e cidadãs, seja na esfera municipal seja nas esferas estadual e federal, é o primeiro e indispensável passo para tentar fazer com que a democracia seja plena e efetiva.

A descentralização do poder vem mudando a forma de gerir a coisa pública. Dar autonomia política-administrativa aos Estados e municípios, mesmo que enfrentando percalços para ser executada de forma eficiente, muitas vezes em virtude de práticas antigas como o ‘clientelismo’, vem redesenhando o olhar das pessoas quanto aos destinos dados pelo poder público nas decisões que mudam o dia a dia das localidades em que vivem.

Consolidar a participação popular significa potencializar e a ampliar o exercício de práticas comunitárias por meio de instrumentos legais e mecanismos institucionais que reconheçam os direitos efetivamente exequíveis, estimulando o envolvimento na criação de planos e estratégias, assim como criando uma co-responsabilização entre poder público e povo nas decisões de cada município.

Se, por um lado, observamos uma descrença popular em relação ao modelo representativo de democracia, em virtude da má conduta dos representantes eleitos, por outro percebemos um maior interesse da população em fazer da política um tema em pauta durante as conversas com amigos, familiares etc.

A democracia representativa, por sua vez, vem dando espaço a um novo modelo em que não se permite apenas ao povo opinar, mas ser um fator necessário e importante nos percursos de uma gestão pública.

As Leis Orgânicas dos Municípios de Belo Horizonte e Fortaleza concedem, assim, instrumentos legais de participação popular sendo, a segunda, ainda mais abrangente sobre o tema na sua totalidade. Ela destaca, por exemplo, um trecho voltado

exclusivamente para a “Iniciativa Popular”, ponto este não encontrado com tamanha especificidade na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. O que merece precisa ser feito, de forma continuada, é o despertar nos cidadãos, em seus municípios, sobre a importância de vivenciarem a política de suas cidades, com mobilização, participação e sugestão de melhorias para o benefício de todos e, principalmente, daqueles(as) menos favorecidos.

8 REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, de 21 de março de 1990, com última atualização a partir de alteração por meio da emenda aditiva o parágrafo 1º ao art. 105, em 30 de maio de 2016, publicada no Diário Oficial do Município, em 1º de junho de 2016

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. 171 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BIONDO, FE.; SOARES, PH. O Município. In: **Apontamentos sobre o poder público municipal: a lei orgânica do município e o regimento interno da Câmara Municipal**. Disponível em: <<https://colab.interlegis.leg.br/raw-attachment/wiki/grupos/gial/documentos/cartilha-interlegis-lom-e-ri.pdf>> Acesso em: 20 maio 2017, 14:00:00

BIONDO, FE.; SOARES, PH. A Lei Orgânica do Município - LOM. In: **Apontamentos sobre o poder público municipal: a lei orgânica do município e o regimento interno da Câmara Municipal**. Disponível em: <<https://colab.interlegis.leg.br/raw-attachment/wiki/grupos/gial/documentos/cartilha-interlegis-lom-e-ri.pdf>> Acesso em: 20 maio 2017, 14:00:00

FILHO, Auto. **Direitos humanos, democracia participativa e cidadania**. Fortaleza: Ativa, 2016.

FORTALEZA. Lei n. 14, de 15 de dezembro de 2006, **Lei Orgânica do Município de Fortaleza**, com última alteração sendo adotada por emenda que acrescenta no art. 8º o inciso XXVIII, publicada no Diário Oficial do Município, em 22 de fevereiro de 2017.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000, 156 p.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Participação popular no poder local: o papel do cidadão no aprimoramento das decisões do Executivo e do Legislativo municipal. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, nº 100, p. 29-56, jan/jun. 2010