
O CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA EFICÁCIA DO PLANO DIRETOR. O EXERCÍCIO POPULAR. UMA VISÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO SIMBÓLICA E DAS MEDIDAS DE SALVAGUARDA

THE SOCIAL CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION FOR EFFECTIVENESS OF PLANNING DIRECTOR. THE POPULAR EXERCISE. A VIEW FROM THE SYMBOLIC CONSTITUTION AND PROTECTIVE MEASURE

Frederico Garcia Guimarães

Mestrando do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisador do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas – Grupo de Trabalho: Função Social da Propriedade – NUJUP, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/Minas

Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva

Pesquisadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas – Grupo de Trabalho: Função Social da Propriedade – NUJUP, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/Minas

SUMÁRIO: Introdução; 1 A participação social na previsão constitucional; 2 A participação social no Estatuto da cidade; 3 A participação social como mecanismo de legitimidade – Teoria dialógica de Habermas; 4 A legislação simbólica e Constituição Simbólica – Marcelo Neves; 5 As

medidas de salvaguarda – José Celso Bandeira de Melo: 6 As medidas de salvaguarda no Direito Estrangeiro; 7 O exemplo a ser seguido das medidas de salvaguarda para garantia da participação social prevista nos instrumentos Constitucional e Legal ordinário; 8 Conclusão; Referências.

RESUMO: A Constituição da República de 1988 consagrou o Estado Democrático de Direito, estabelecendo como um de seus princípios norteadores a participação popular (art. 1º, parágrafo único) e a busca da função social da cidade (art. 182).

O exercício democrático e participativo pleno nos Planos ou Planejamentos urbanos encontra assento no Estatuto das Cidades.

O que se verificar, no entanto, é uma distorção entre a formulação de um novo planejamento urbano e o anterior, na busca de vantagens financeiras por parte de alguns proprietários de imóveis.

O trabalho propõe que as *medidas de salva guarda*, já previstas em algumas legislações estrangeiras, sejam introduzidas a fim de possibilitar a autoridade pública, suspender a outorga de licença para construir ou urbanificar quando os pedidos estiverem em contraste com o Plano em preparo, salvaguardando o interesse público ameaçado.

Através de uma análise principiológica e normativa, busca-se a aplicação desse modelo, ou mesmo da construção de uma norma com conteúdo correlato ou similar, buscando-se assegurar a eficácia da norma para que não seja meramente *simbólica*.

E pretende-se demonstrar que este instituto tem sustentação legal no direito pátrio, diante das previsões contidas no Constituição da República e no Estatuto das Cidades.

PALAVRAS-CHAVE: Participação Social. Constituição. Medidas de Salvaguarda. Estatuto das Cidades. Legislação Simbólica.

ABSTRACT: The 1998 Constitution devoted the Democratic Rule-of-Law State, establishing the participation of the population as one of its guiding principles (art. 1, sole paragraph) and the search of the social role of the city (art. 182).

The complete exercise of democracy and participation in the Urban Planning finds itself inserted in the Statute of the City.

However, it is provided that there is a distortion between the creation of a new urban plan and, the previous one is seeking for financial advantage through the hands of estate owners.

This work proposes that the protective measures, already featured in some foreign legislations, to be introduced aiming to enable the public authority to suspend the granting of a license to build or urbanise when the requests are in contrast with the current Plan, protecting the interest of the public under threat. Through an analysis of principles and rules, it is expected the application of this model, or even the creation of rules with similar content, attempting to ensure their efficiency and not being merely symbolic. Also it intends to demonstrate that this institute has legal foundation in the laws of the nation, based in the predictions contained in the Constitution and in the Statute of the City.

KEYWORDS: Social Participation. Constitution. Protective Measures. Statute of the City. Symbolic Legislation.

INTRODUÇÃO

A participação popular, pelos sujeitos de direito, na melhor definição de Habermas¹, tornou-se condição para a existência do Estado Democrático de Direito. Para Fabiana Menezes Soares (1997, p. 237)² a evolução histórica dos valores de igualdade e liberdade, matrizes de todos os direitos fundamentais e dos maiores valores do gênero humano, acarreta acréscimo de uma participação popular mais efetiva no Estado. Esta participação se dá tanto na criação de normas, quanto no controle das competências conferidas por lei.

A previsão constitucional é garantia principiológica insculpida no parágrafo único do art. 1º³. Também, especificamente, na busca da função social da sociedade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes⁴, impõe-se a participação popular. Ainda, esta tem expressa previsão no inciso II, do art. 2º, da Lei 10.274/2000, quando dispõe sobre as diretrizes da política urbana⁵.

1 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I e II; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003;

2 SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de Participação - Cidadania, Direito, Estado e Município*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997;

3 Art. 1º [...] Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição;

4 Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

5 Art. 2º [...] 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

O presente trabalho pretende reafirmar a necessidade da participação popular, como garantia principiológica constitucional e com expressa previsão infraconstitucional, não apenas no que concerne à formulação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, mas também na garantia de sua execução. Isto partindo do fundamento teórico baseado no discurso igualitário e livre de Habermas.

Firma este trabalho, com o propósito acima, em razão de que no interstício temporal entre a formulação do Plano pela participação social e sua chancela legislativa, que assegura o seu caráter legal de validade e eficiência, incorrem algumas distorções empresariais de natureza imobiliária, na medida em que o novo ordenamento jurídico poderá dispor de uma limitação ou mesmo de proibição de construção, ao contrário da norma legal anterior que será revogada ou parcialmente revogada. Com isso, no proveito desta vacância, poder-se-á executar obras que vão de encontro a uma nova disposição legal, fruto do anseio/vontade social.

Com isso, a nova norma perde a sua eficácia, visto que se torna puramente simbólica, na melhor definição de kinderman⁶, o que reflete também a característica simbólica da própria constituição, que garante o princípio da participação social, especificamente, para ordenar a cidade com sua função social e para o bem estar de todos. Esta leitura passará pelo que Marcelo Neves constatou em sua obra “A Constituição Simbólica”.

Noutro passo, mas no mesmo compasso, o trabalho apresenta a solução legal citada pelo professor José Afonso da Silva⁷ existente na legislação estrangeira diante do problema hipotético/empírico apresentado, qual seja *medidas de salvaguarda*.

Propõe-se, portanto, que havendo um princípio constitucional que assegura a participação popular, que visa à função social da propriedade e o bem-estar de seus habitantes, bem como, a previsão legal desta participação na execução do que foi formulado quando da elaboração do plano, programas e projetos urbanos, a espelho desta normatização estrangeiras, há que se garantir a não intervenção urbana, seja por que ente for, com base numa norma urbana anterior, antes da publicação de uma nova.

projetos de desenvolvimento urbano;

6 NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007;

7 SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2008;

1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Invocando novamente Fabiana de Menezes Soares⁸ esclarece, ela, que a Constituição da República, ao delimitar as competências dos membros da Federação, autoriza os Estados e os Municípios a tornarem efetivos os princípios consagrados na Constituição, dentre eles, o princípio participativo – expressão geral do Direito Fundamental da Participação, que realiza a liberdade.

A existência do Estado e o poder a ele conferido, assim o são por advêm unicamente e por autoridade do povo. Portanto, a intervenção direta do povo é legítima e a interpretação constitucional dos direitos deve se pautar por princípios que permitam a efetivação do direito participativo, conforme previsto no parágrafo único, do art 1º, da Constituição da República, como já citado e transcrito alhures.

E esta participação, deve ser livre e igualitária, como se verá mais adiante quando se discorrer brevemente sobre a Teoria Dialógica de Habermas, o que coaduna com SOARES⁹ que deixa claro e de maneira conclusiva que a evolução histórica dos valores de igualdade e liberdade, matrizes de todos os direitos fundamentais e dos maiores valores do gênero humano, acarretou acréscimo de uma participação popular mais efetiva no Estado. Esta participação se dá tanto na criação de normas, quanto no controle das competências conferidas por lei. E isso, para a autora, se firma mais ainda quando se passa na questão do planejamento urbano.

Acresce-se:

É com base na soberania legiferante do povo, nos direitos fundamentais e no seu exercício que se dá o constante aperfeiçoamento do Direito. Este processo de aperfeiçoamento se revela por meio de regras procedimentais e pela participação popular.¹⁰

O Estado Democrático de Direito se baseia, portanto, na imperiosa participação popular no processo de elaboração das normas, sendo que no caso das Políticas Urbanística, além do princípio constitucional citado, há ainda aquele insculpido no art. 182, já que se busca a função social da propriedade e o bem-estar de seus habitantes.

8 SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de Participação – Cidadania, Direito, Estado e Município*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 199.

9 SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de Participação – Cidadania, Direito, Estado e Município*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 237.

10 MOREIRA, Luiz. Direito, Procedimento e Racionalidade, In: MOREIRA, Luiz (Org.). *Com Habermas, contra Habermas: Direito, Discurso e Democracia*. São Paulo: Landy, 2004. p. 194.

Deve-se lembrar que esta participação tem como fundamento na medida em que um dos vértices da eficácia da norma é justamente a sua efetividade, ou seja, sua eficácia social¹¹, sua assimilação pela coletividade, que passa a manter sua conduta nos ditames do objetivo da lei.

Esta oportunidade assegurada à população em participar verdadeiramente desta procura pela incidência da norma, traz uma distribuição na responsabilidade pela fiscalização da lei e um reforço na sua eficácia: “*A participação social é o que oferece dinamismo à norma.*”¹². E em complementando tal pensamento pode-se dizer que: “*a liberdade associativa dos sujeitos de direito põe o sistema jurídico em andamento, pelo qual todo o aparato prescritivo obtém validade, por tão soberano e indelegável.*”¹³

Deve-se ter em mente que a tendência autocrática da administração pública vem sendo substituída por novos modelos de gestão em que o papel do cidadão passa de mero acólito para colaborador ativo, co-gestor, prestador e fiscalizador¹⁴.

Assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 verificou-se o aumento dos sistemas de gestão democrática, mediante a criação de conselhos, comissões, comitês. Reconhecia, portanto, a participação popular, por meio de uma sociedade organizada, na formação de normas e, em especial, de natureza urbanística.

Teríamos, assim, um maior e esmerado cumprimento do direito de todos a um meio urbano equilibrado.

11 Quando de fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a idéia de um controle ao mesmo tempo político e social, a exemplo dos últimos referidos. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo. (CARRION, Eduardo Kroef Machado. Apontamentos de Direito Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1997, p. 83/84).

12 ARAÚJO, Marinella Machado; SOARES, Gabriela Mansur; SOUZA, Thaís Louzada de. Governança Participativa de Áreas Públicas: em que Avançamos da Constituição de 1988 ao Estatuto da Cidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 2008, V, Manaus. *O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição da República de 1988 – Balanço e Perspectivas*, São Paulo: Malheiros, 2008.

13 MOREIRA, Luiz. *Direito e Legitimidade*. São Paulo: Landy, 2003. p. 370 a 384.

14 Acreditamos numa ‘Administração Pública Dialógica’, modelo que deve ser considerado como a evolução daquele tradicional descrito pela maioria da doutrina clássica do Direito Administrativo. Devemos evoluir para que a escolha racional de prioridades segundo interesses reconhecidos pelo direito seja feita a partir dos mecanismos de participação da sociedade civil em interação com o Poder Público. ARAÚJO, Marinella Machado; SOARES, Gabriela Mansur; CAMPOS, Henrique Maurício. Gestão Democrática das Cidades: a Constituição de 1988 é Efetiva? In: *Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*, 2008, V, Manaus. *O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição da República de 1988 – Balanço e Perspectivas*. São Paulo: Malheiros 2008. p. 124).

2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ESTATUTO DA CIDADE

Seguindo esta orientação principiológica constitucional, o legislador ordinário, dentro das atribuições e competência editou a Lei 10.274/2001, que trata de normas gerais urbanísticas – o Estatuto da Cidade.

O artigo 2º, II¹⁵ do Estatuto da Cidade fixa esta diretriz indicando a participação da população e de associações representativas da comunidade, na formulação, execução e fiscalização de planos, programas e projetos urbanísticos.

Impõe-se como princípio básico da política urbana o imperativo de se discutir às questões das cidades com os vários setores sociais envolvidos. A efetivação deste direito, respaldado pelo texto da lei, serve de instrumento para a gestão e fiscalização conjunta das ações dos governos.¹⁶

Destaca-se duas das formas de gestão democrática previstas no Estatuto da Cidade: (i) a previsão de criação dos *conselhos municipais, estaduais e nacional de desenvolvimento urbano*. Ampla doutrina¹⁷ defende serem os conselhos uma das melhores formas de organização administrativa adotada para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas, o qual se configura como órgão administrativo colegiado, de caráter deliberativo e/ou consultivo, com representantes da sociedade e do poder público. Como tal, há a previsão contida no inciso I do artigo 43 do Estatuto da Cidade, que prevê que os órgãos colegiados de política urbana, nacional, estadual e municipal, devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade; (ii) participação prevista pelo sistema das *audiências e consultas públicas, conforme inciso II, do art. 43*, do Estatuto da Cidade, devem ser promovidas pelo Poder Público para garantir a gestão democrática da cidade e tem como fundamento os

15 Art. 2º...II – *gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*;

16 É que as decisões políticas, resultantes das opções racionais, são do governo, enquanto as administrativas, perseguidoras da exequibilidade, perseguidoras da exequibilidade, são da governança. É importante separar essas funções, as de comando e as de ação. As funções políticas, de governo, portanto, destinam-se a servir aos interesses de toda a coletividade, e as administrativas, em que se exercitam mecanismos da ciência administrativa, destinam-se ao cumprimento das exigências legítimas e legitimadas pelas funções políticas. (CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 7ª ed. revisada e atualizada. Belo Horizonte: Editora Dey Rey. 2010, p. 420).

17 Na classificação dos círculos de atuação cidadã sobre as funções administrativas de Eduardo Garcia Enterría e Tomás Ramon-Fernandez, os conselhos fazem parte do ciclo de atuação orgânica, no qual ocorre a inserção dos cidadãos, enquanto tais, em órgãos formalizados de entidades administrativas (Eduardo García de Enterría & Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 8 ed., Vol. I, Madrid, Civitas, 1998, pp. 446-447; e Hely Lopes Meirelles, *op. cit.*, p. 102.);

princípios da publicidade e da participação. As audiências podem ainda ser solicitadas pelos cidadãos e associações representativas.

MOREIRA NETO¹⁸ conceitua audiência pública como um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando a legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

Quanto aos efeitos das audiências públicas pode-se destacar dois: o primeiro é que, tomando por base o princípio da gestão democrática, agora explicitado no Estatuto da Cidade, as audiências públicas se tornam obrigatórias sobre qualquer matéria no campo das políticas públicas urbanas, sendo condição de validade. O segundo é quanto ao efeito vinculante das decisões tomadas no âmbito das audiências. OLIVEIRA¹⁹, ao tratar dos resultados da audiência pública, ressalta que uma vez constatado que os institutos participativos têm lugar, notadamente, no âmbito da atividade administrativa discricionária, eventual posicionamento da população em sede de audiência pública é um elemento limitador do poder da administração. Destaca, como exemplo, que no Município de São Paulo, conforme preceitua o artigo 159 sua da Lei Orgânica, a realização de audiência pública é vinculante para a aprovação dos projetos ambientais ou na infra-estrutura urbana.

Portanto, verifica-se que no âmbito do Estado Democrático de Direito iniciou-se um movimento ampliativo da utilização de instrumentos de participação popular direta em políticas públicas urbanísticas. Entramos num estágio de passagem do Estado formal ao Estado material, onde a Administração se rendeu à dialogicidade, o que vem resultando em expressiva participação da sociedade civil nas mais diversas áreas, principalmente no que tange ao desenvolvimento urbano.

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MECANISMO DE LEGITIMIDADE – TEORIA DIALÓGICA DE HABERMAS

A base teórica para sustentar a participação popular do presente trabalho é a Teoria Discursiva do Direito elaborada por Jürgen Habermas.

Este professor alemão, a partir da sua Teoria Dialógica, estabelece que por meio da comunicação entre aqueles que efetivamente detêm o

18 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito de Participação Política: legislativa, administrativa, *Revista Disc. Jur. Campo Mourão*, v. 4, n° 1, p. 124 – 140, jan./jul. 2008. p. 129.

19 OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. As *audiências públicas e o processo administrativo brasileiro*, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, v. 209, p. 153-167, jul/set-1997, p. 153-167

direito – sujeitos de direito – os quais possuem o meio capaz para a criação de uma normatização – autônoma – que elaborada por eles mesmos tem maior validade, eficácia no próprio meio de sua aplicação.

Com a obra “Factibilidade e validade”, Habermas desenvolve a idéia fundamental de sua teoria da ordem pública constituída como Estado de Direito, a qual não apenas contém e defende manobras de liberdades comunicativas, como também faz valer em seu cerne uma “razão comunicativa”, sem deixar de ver a factibilidade de instituições constituídas como direito público.²⁰

Em razão da sociedade complexa, tanto de seus entes quanto das relações existentes entre eles, faz-se emergir a pretensão crescente de autonomia das esferas de comunicação, em termos de sistemas diferenciados funcionalmente na sociedade moderna. Marcelo Neves aponta esse fenômeno ao citar Luhmann, e, denomina-a em “*multicêntrica*” ou “*policontextual*”. Explicando: “*Isto significa, em primeiro lugar, que a diferença entre sistemas e ambiente desenvolve-se em diversos âmbitos de comunicação, de tal maneira que se afirma distintas pretensões contrapostas de autonomia sistêmica.*”²¹

Desta forma, o direito pré-existente, de um modelo único não tem eco válido no mundo e para os sujeitos do direito, visto que eles não participam de forma autônoma, com a devida liberdade e igualdade do processo normativo:

A Teoria Discursiva do Direito para Habermas assegura assim o exercício pleno da Democracia, já que os agentes de formação normativa – sujeitos do direito – estabelecem o seu próprio regramento, através do processo comunicativo, e dão a devida validade e eficácia ao cumprimento que eles próprios estabeleceram: A idéia de autolegislação de civis exige que os que estão submetidos ao direito, na qualidade de destinatários, possam entender também enquanto autores do direito.²²

Para Habermas os sujeitos de direito, protagonistas e autônomos, no exercício da liberdade e igualdade, partem da sua realidade fática

20 FORST, Rainer. “Jürgen Habermas: facticidade e validade”. In: FRANKENBERG, Günther; MOREIRA, Luiz (org.). *Jürgen Habermas, 80 anos – Direito e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2009. p. 179-193. p. 180.

21 NEVES, Marcelo. *Transtitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 23.

22 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. I e II; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 157.

e formulam um diagnóstico. Com isso, elaboram as próprias normas, definindo o *dever-ser*; através de um consenso, *universalizando* as condutas.

O projeto de realização do direito, que se refere às condições de funcionamento de nossa sociedade, portanto de uma sociedade que surgiu em determinadas circunstâncias históricas, não pode ser meramente formal. Todavia, divergindo do paradigma liberal e do Estado social, este paradigma do direito não antecipa mais um determinado ideal de sociedade, nem uma determinada visão de vida boa ou de uma determinada opção política. Pois ele é formal no sentido de que apenas formula as condições necessárias segundo as quais os sujeitos de direito podem, enquanto cidadãos, entender-se entre si para descobrir os seus problemas e o modo de solucioná-los.²³

No entanto, não se nega o papel institucional – normatizador do Estado Democrático do Direito, sendo que ele traz no comando legal justamente a conduta imposta pela autonomia, livre e igualitária, dos sujeitos de direito, como uma ao mesmo tempo, autônoma e heterônoma. Autônoma, pois criação e reflexo da vontade livre que dá a si mesma as próprias leis, e heterônoma, por reconhecer, na normatividade proveniente de uma estrutura estatal, a legitimidade necessária para prescrever condutas, sendo o Estado a projeção da vontade associativa e, como tal, a instituição por excelência da liberdade.²⁴

É através dessa ação que é possível combater o dogmatismo, a dominação social e qualquer forma de coação interna ou externa imposta aos sujeitos falantes e agentes.

4 A LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA E CONSTITUIÇÃO SIMBÓLICA – MARCELO NEVES

A participação social, através dos sujeitos de direito, promovem o seu próprio regramento, com a chancela Estatal posterior, buscando uma maior eficácia da norma.

Não ocorrendo tal fenômeno participativo, visto que a norma poderá não eficaz, o que se observa é uma legislação puramente simbólica, como bem destacou Marcelo Neves em sua obra *Constituição Simbólica*.

23 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I e II; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 189/190.

24 MOREIRA, Luiz. Direito, Procedimento e Racionalidade, In: MOREIRA, Luiz (Org.), *Com Habermas, contra Habermas: Direito, Discurso e Democracia*. São Paulo: Landy, 2004. p. 194.

Marcelo Neves conceitua, juridicamente a legislação simbólica como: “*produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidade políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico*”.²⁵

Depara-se, assim, com a classificação de Kinderman que toma o autor como base e o mesmo o se faz neste trabalho.

O primeiro modelo de legislação simbólica é quando uma norma se encontra uma prevalência de uma concepção valorativa de uma facção social, sendo que secundária a eficácia normativo jurídica²⁶. Portanto, há o vencedor e o vencido, sendo que o valor daquele se sobrepõe ao valor deste. Assim, este tipo de legislação simbólica vem confirmar um valor social.²⁷

O outro modelo tem como objetivo demonstrar a capacidade de ação do Estado, denomina-se também como legislação-álibi: “*O objetivo da legislação simbólica pode ser também fortificar ‘a confiança dos cidadãos no respectivo governo ou, de modo geral, no Estado’*”²⁸. Visa, assim, a legislação simbólica álibi produzir confiança nos sistema político.

Aponta-se três submodalidades deste tipo: a primeira é no sentido de que são elaboradas “*muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas*”²⁹. Ainda, a legislação-álibi existe “*em face da insatisfação popular perante determinados acontecimentos ou da emergência de problemas sociais, exige-se do Estado muito freqüentemente uma reação solucionadora imediata*”³⁰. A legislação-álibi desta espécie é que mais se apresenta nas normas penais. Por fim, “*a legislação-álibi serve como mecanismo de exposição simbólica das instituições*”³¹.

Há, ainda, por último, a legislação que formula um compromisso entre setores facções sociais em conflito, mas tem apenas uma efeito dilatório para a solução das partes envolvidas:

25 NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 30.

26 Neves, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 33.

27 “A legislação simbólica destinada primariamente à confirmação de valores sociais tem sido tratada basicamente como meio de diferenciar grupos e os respectivos valores ou interesses. Constituiria um caso de política simbólica por ‘gestos diferenciados’, os quais ‘apontam para glorificação ou degradação de um grupo em oposição a outros dentro da sociedade’”. Neves, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 35

28 NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 36.

29 Ibidem.

30 Ibidem., p. 37.

31 Ibidem., p. 37.

A legislação simbólica também pode servir para adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatórios. Nesse caso, as divergências entre grupos políticos não são resolvidos por meio de ato legislativo, que, porém, será aprovado consensualmente pelas partes envolvidas, exatamente porque está presente a perspectiva da ineficácia da respectiva lei. O acordo não se funda então no conteúdo do diploma normativo, mas sim na transparência da solução do conflito para um futuro indeterminado.³²

Diante destes modelos, o que se verifica é que a legislação simbólica encontra-se despida de uma real eficácia, ainda que possa ser eficiente³³.

Baseado na Teoria Sistêmica de Luhman, o autor apresenta a Constituição como sendo um conceito baseada interdependência de dois subsistemas: o político e o jurídico³⁴.

Entretanto, aponta que a Constituição se torna simbólica a partir do momento que este equilíbrio entre estes dois subsistemas não existe, sendo que deixa ela de ter uma leitura autopoietica e passa a ser considerada alopoietica. Portanto, há uma sobre posição do subsistema político sobre o jurídico.³⁵

Diante disso, em razão da política e seus interesses³⁶ vislumbra-se um distanciamento da concretização da Constituição no campo social, pois as normas lá estabelecidas não alcançam o seu fim, não há devida normatividade.³⁷

32 NEVES, op. cit., p. 41.

33 “A eficácia diz respeito à realização do ‘programa condicional’, ou seja, à concretização do vínculo ‘se-então’ abstrata e hipoteticamente previsto na norma legal, enquanto a efetividade se refere à implementação do ‘programa finalístico’ que orientou a atividade legislativa, isto é, à concretização do vínculo ‘meio-fim’ que decorre abstratamente do texto legal.” NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 48;

34 “Assim sendo, a Constituição serve à interpenetração e interferência de dois sistemas auto-referenciais, o que implica, simultaneamente, relações recíprocas de dependência e independência, que, por sua vez, só se tornam possíveis com base na formação auto-referencial de cada um dos sistemas.” NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 66/67;

35 NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 148;

36 “Neste sentido, a constitucionalização simbólica também se apresenta como um mecanismo ideológico de encobrimento da falta de autonomia e da ineficiência do sistema político estatal, sobretudo em relação a interesses econômicos particularistas. O direito fica subordinado à política pulverizada, incapaz de generalização consistente e, pois, de autonomia operacional.” NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 152;

37 “De acordo com essa abordagem, pode-se afirmar: o texto constitucional só obtém a sua normatividade mediante a inclusão do público pluralisticamente organizado no processo interpretativo, ou melhor, no processo de concretização constitucional.” NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 86;

Cria-se, assim, na modernidade periférica³⁸, em que há a diferença entre aqueles para os quais é direcionado a norma constitucional e esta não os alcança, na medida em que há uma diferença entre a Constituição escrita e a Constituição vivida³⁹. Assim, a Constituição simbólica “*desempenha uma função ideológica*”⁴⁰, sendo que isso impede a sua concretude, visto que “*o problema ‘ideológico’ consiste no fato de que se transmite um modelo cuja realização só seria possível sob condições sociais totalmente diversas*”⁴¹.

Cria-se, assim, a figura do excluído, da subintegração⁴², o subcidadão⁴³, que são para os quais as normas penais simbólicas se dirigem, reforçando-se, assim, a ideia de uma Constituição simbólica, já que não alcança e não há a normatividade para tal parcela social.

5 AS MEDIDAS DE SALVAGUARDA – JOSÉ AFONSO DA SILVA

O autor José Afonso da Silva em sua obra *Direito Urbanístico Brasileiro*, discorre sobre os Planos Urbanísticos Municipais⁴⁴ dispondo sobre que um de seus fundamentos é a *sensibilidade*, que consiste no fato de que o plano deve ser sensível às aspirações populares⁴⁵.

Assevera, ainda, sobre na formação do plano, esta participação social é que dá validade ao próprio Plano:

O processo de elaboração dessa lei segue as regras do processo legislativo estabelecido na lei orgânica dos Municípios, mas aqui também se há de garantir a participação da população e das associações representativas dos vários seguimentos da comunidade, como visto acima em relação ao Poder Executivo (Estatuto da Cidade, art. 40, §4º).⁴⁶

38 “A bifurcação no desenvolvimento da sociedade moderna (mundial) resultou para os países periféricos em uma crescente e veloz complexificação social, sem que daí surgissem sistemas sociais capazes de estruturar ou determinar adequadamente a emergente complexidade.” NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 172;

39 “... o texto constitucional includente contrapõe-se uma realidade constitucional excludente do ‘público’, não surgindo, portanto, a respectiva normatividade constitucional; ou, no mínimo, cabe falar de uma normatividade constitucional restrita, não generalizada nas dimensões temporal, social e material.” NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p.94;

40 NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 97;

41 Ibidem, p. 98.

42 Ibidem, p. 173;

43 Ibidem, p. 175;

44 SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2008. p. 136.

45 Ibidem, p. 110.

46 Ibidem, p. 146.

Seguindo o estudo e implicações dos Planos Urbanísticos o autor se depara com a eficácia deste.

Como dito anteriormente na análise da legislação simbólica, que se caracteriza a norma desta forma em razão da falta de sua eficácia, o autor em questão assegura que os Planos Urbanísticos ao dispor sobre diversos aspectos da organização da cidade, deve ter o devido eco no mundo urbano, pois é certo que ele impõe *efeitos desde logo vinculantes para os órgãos públicos e para os particulares, que ficam sujeitos às normas*.⁴⁷

A partir deste ponto o Autor observar concerne ao fato de que antes de entrada em vigor da norma definidora urbanística, que poderá trazer novos parâmetros organizações, de intervenção e construção, entre o formação do plano e sua chancela estatal a partir da aprovação pelo Poder Legislativo competente, poderá os empreendedores poderão praticar atos de construção que seriam proibidos pela nova disposição urbanística, sob a égide de assegurar um direito previsto no antiga lei urbanística e que seria revogada pela nova.

27. A eficácia da lei no plano só opera, evidentemente, a partir de sua entrada em vigor. Problema sério, contudo, pode manifestar-se na pendência da sua elaboração. À vista das alterações que ele promete efetivar na realidade existente, os proprietários, tendo em vista assegurar direitos, podem tentar atuar no sentido contrário ao previsto – o que criará dificuldade para a execução do futuro plano. Entre nós nada há a fazer para salvaguardar o interesse público assim ameaçado, pois, enquanto não aprovado o plano, os particulares estarão exercendo direito reconhecido pela legislação vigente. Diante de tal situação, as legislações da Itália, da França, da Alemanha e mesmo da Espanha introduziram as *medidas de salvaguarda*, que possibilitam à autoridade pública, observados certos requisitos, suspender a outorga da licença para construir ou urbanificar quando reconheça que os pedidos estejam em contraste com o plano em preparo.⁴⁸

Este texto do professor José Celso vem relatar, assim, uma realidade e atentar para que outras ordens jurídicas, estrangeiras, já estabeleceram normas que tentam salvaguardar a nova normatização urbana.

47 SILVA, op. cit., 147.

48 SILVA, op. cit., p. 148.

No entanto, o mesmo texto afirma que a ordem jurídica pátria não tem instrumento legais de salvaguarda do interesse público.

Neste ponto é que, tendo em vista o acima exposto, seja sob o aspecto principiológico e normativo da constituição, seja sob o ponto de vista normativo infraconstitucional e, por fim, sob o ponto de vista da dogmática, debruçamos mais adiante que é possível invocar a normas legais existentes, no alinhamento deste três aspectos para implementar um instituto semelhante ao da *medidas de salvaguarda*, não na proteção do “interesse público”, mas para assegurar o próprio Estado Democrático de Direito.

6 AS MEDIDAS DE SALVAGUARDA NO DIREITO ESTRANGEIRO

Tendo em vista a referência de José Afonso da Silva, coube fazer a pesquisa referente a legislação estrangeira, sendo que podemos destacar duas, a italiana e a francesa.

Naquela, há uma previsão em Decreto Presidencial que versa sobre princípios e preceitos urbanísticos, sendo que no art. 12 (L), dispõe sobre a medida de salvaguarda⁴⁹.

O entendimento que se pode extrair desta previsão legal italiana é que as medidas de salvaguarda municipal, nos termos do art. 12, parágrafos 3 e 4 do Decreto Presidencial 380/2001, consiste na suspensão de qualquer decisão sobre os pedidos “urbanístico durante um estágio intermediário que é também chamado de “delicado”, visto que está entre dois planos de implementação, pois seria uma norma que será substituída por outra nova que está em processo de elaboração e será legalizado no processo administrativo⁵⁰.

49 DPR 380/2001 12 (L). Presupposti per il rilascio del permesso di costruire (art. 4, comma 1, legge n. 10 del 1977; art. 31, comma 4, legge n. 1150 del 1942; articolo unico legge 3 novembre 1952, n.1902).

1. Il permesso di costruire è rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

2. Il permesso di costruire è comunque subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.

3. In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con Le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione;

50 <<http://www.coffeenews.it/misure-di-salvaguardia-comunali-art-12-commi-3-e-4-del-dpr-n%C2%B0-38001>>

O modelo francês segue o mesmo raciocínio, no entanto, ele se apresenta de forma presente quanto a preservação em sítios históricos, culturais e arquelógicos.

Assim, o chamado *plan de sauvegarde* constituído na França a partir de 2001, preconizava a discussão sobre novos projetos antes mesmo da entrada em vigor do *Plan Locaux d'Urbanisme (PLU)*, como a finalidade justamente da preservação de um *status quo*⁵¹.

Naquela época tal procedimento tinha justamente a busca a preservação que podemos agora invocar para dar sentido teleológico a participação popular, a vontade dos agentes de direito, na constituição e efetivação de uma nova ordem urbanística que foi gerada tendo em vista os anseios da própria sociedade, na busca do bem-estar de seus habitantes.

7 O EXEMPLO A SER SEGUIDO DAS MEDIDAS DE SALVAGUARDA PARA GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL PREVISTA NOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAL E LEGAL ORDINÁRIO

O Estatuto da Cidade impõe a participação da sociedade no planejamento urbano que irá ser sustentáculo para a aprovação do Plano Diretor. Isso tudo em coerência com a própria previsão constitucional consubstanciado no princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, CF/88), no exercício do verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Pauta-se a que a verdadeira Democracia há que se ser baseada na ação comunicativa dos sujeitos de direito, de autonomia comunicativa, que hoje têm sua expressão complexa e diversa, exercida de forma livre e igual. É, portanto, o papel do sujeito de direito, que estabelece seu próprio regramento, do que se deve e o que não se deve. Tudo isso devidamente reconhecido pelo Estado, o qual concretiza a normatização de condutas⁵².

Mas esta participação popular não se pode pautar apenas na formulação das normas, mas também na sua execução e fiscalização, sob pena de que este regramento se torne puramente simbólico. E mais, que

51 JACQUOT, Henri e PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 4. ed. Paris: Dalloz, 2001;

52 No momento em que esta estrutura é instituída, temos formulada a legitimidade do Estado Democrático. Por ser jurídica, a inter-relação entre sujeitos é mediada pela liberdade de associação e pela criação de uma ordenação estatal que prescreve e disciplina condutas. Ao obedecerem às leis estabelecidas por eles próprios, todo o monopólio do poder jurídico concentra-se nos sujeitos de direito. É este poder jurídico que forma o aparato estatal, sendo a norma jurídica, por seu turno, expressão da liberdade e da igualdade dos cidadãos. (MOREIRA, Luiz. Direito, Procedimento e Racionalidade, In: MOREIRA, Luiz (Org.). Com Habermas, contra Habermas: Direito, Discurso e Democracia. São Paulo: Landy Editora, 2004, p. 194).

este regramento torne o princípio constitucional participativo também puramente simbólico.

No caso de normas urbanísticas a Constituição da República de 1988 assegura a participação direta do povo na construção do Estado Democrático de Direito brasileiro. Já o Estatuto da Cidade impõe a participação da sociedade na elaboração de normas de natureza urbanística. Diante disso, os sujeitos de direito –na melhor definição habermasiana– apoderam-se da sua competência normatizadora, através do exercício da comunicação, livre e igualitária, construindo, desta forma, a democracia participativa. Assegura o inciso II, do art. 2º, da Lei 10.274/2001, que a participação social não se dá apenas no âmbito da formulação do plano, programa ou projeto urbanístico, mas na sua execução e fiscalização. Esta participação “extensiva” tem fundamento axiológico justamente no princípio participativo consagrado pela Constituição da República de 1988.

Como bem destaca CASTRO⁵³, o papel do cidadão é o de gestor do espaço urbano. Gestor é agente, e hoje é agente de transformação, que põe em marcha e em execução os seguintes passos: o aprendizado (cívico, político e social), a convicção (acredita-se e tem-se fé e compromisso), a determinação (a vontade), a ação (atitude positiva afirmativa) e o esforço (busca-se empenho e desempenho de qualidade).

Se, no entanto, entre esta manifestação participativa, que dependerá da chancela do Estado através de sua casa legiferante, há a prática de alguns no sentido de desvirtuar a finalidade que a nova lei urbanística irá reger, quebra-se, de fato, esta participação social, visto que será o povo, de onde emana o poder, exercido de forma comunicativa livre e igualitária, impedido de ver consubstanciado o que havia, por consenso, proposto, e até mesmo impedido de executar e fiscalizar.

Daí, as *medidas de salvaguarda* do direito estrangeiro vêm dar o melhor exemplo de instrumentos legais que impedem o desvirtuamento da própria participação social, visto que cria-se mecanismos e procedimentos legais que barram qualquer ato particular que tem o intuito de se aproveitar de um regramento, ainda que válido, que está prestes a ser modificado, já que a nova norma já foi construída pelos sujeitos de direito.

No entanto, ainda que não tenhamos no ordenamento jurídico pátrio tal instrumento legal de “bloqueio”, os princípios constitucionais ou mesmo infraconstitucionais expostos acima podem ser invocados, justamente para garantir a sua própria efetividade.

53 CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, 7. ed. rev. e atual. p. 434.

8 CONCLUSÃO

A participação popular na construção de um Estado Democrático de Direito é condição para a sua própria existência deste modelo.

A Constituição da República 1988 assegura como um de seus princípios basilares justamente esta participação, impondo-a como norma motriz para o exercício da democracia.

Especificamente no que concerne ao Direito Urbanístico, o art. 182, da Constituição da República assegura a função social da propriedade e o bem-estar dos seus habitantes, sendo que este preceito orientador somente pode ser alcançado justamente tendo em vista esta participação.

Já a legislação ordinária geral – Estatuto da Cidade – assegura esta participação, não só na formação de planos, programas e projetos de natureza urbana, mas também na sua execução e fiscalização.

Partindo destes três prismas legais, a dogmática vem se posicionando justamete neste sentido, como na Teoria Dialógica, que se baseia na participação popular na formação, pelos sujeitos de direito, da norma autônoma que se tornará heterônoma.

Demonstra-se ainda que esta participação tem como fim a própria eficácia da norma, não há tornando meramente simbólica, ou mesmo meramente simbólica as disposições constitucionais que asseguram tal procedimento.

Ainda, diante de um fato empírico, reconhecido pelo mundo fático e mesmo doutrinário, que se resume na possibilidade entre a vacância de um plano urbanístico, criado a partir da participação social, e sua entrada em vigor, alguns particulares podem se aproveitar de tal período e praticar atos que fogem ou vão de encontro aos novos conceitos urbanos. Contra tal ato a legislação estrangeira possui alguns instrumentos legais que são “bloqueio” a tais pretensões, pelas *medidas de salvaguarda*.

O que propomos é na verdade, se espelhando em tais modelos de outros países, invocar os próprios princípios constitucionais e a previsão legal da participação, para evitar tais atos, diante de que a participação popular, ou seja, a própria democracia, somente se solidifica com a execução exata dos novos padrões urbanísticos que foram apresentados pelo povo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marinella Machado; SOARES, Gabriela Mansur; SOUZA, Thaís Louzada de. Governança Participativa de Áreas Públicas: em que Avançamos da Constituição de 1988 ao Estatuto da Cidade. In: Congresso Brasileiro

de Direito Urbanístico, 2008, V, Manaus. *O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição da República de 1988 – Balanço e Perspectivas*, São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAÚJO, Marinela Machado; SOARES, Gabriela Mansur; CAMPOS, Henrique Maurício. Gestão Democrática das Cidades: a Constituição de 1988 é Efetiva? In: Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2008, V, Manaus. *O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição da República de 1988 – Balanço e Perspectivas*, São Paulo: Malheiros 2008.

BLANC, Priscila Ferreira. *Plano Direto Urbano & Função Social da Propriedade*. 3ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2006. .

BONAVIDES, Paulo. *Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 8. ed. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2005.

BRASIL. *Lei no. 11.257 de 10 de julho de 2001*. Ministério da Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 1º maio 2011.

CARRION, Eduardo Kroef Machado. *Apontamentos de Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: DelRey. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 1, 1993.

ERENBERG, Jean Jacques. *Função Social da Propriedade Urbana: Municípios sem plano diretor*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; ANDRADE, Luciana Teixeira. *Capacidades Institucionais de Governos Municipais e Governança Metropolitana*, In.: CASTRO, Erika de, WOJCIECHOWSKI, Maciej John, (Org.). *Inclusão colaboração e governança urbana, perspectiva brasileiras*. Belo Horizonte: PUC MINAS, 2010.

FERNANDES, Edésio. O desafio dos planos diretores municipais. In FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânea (coord.). *Direito Urbanístico, Estudos Brasileiros e Internacionais*. Belo Horizonte: DelRey, 2006.

FREITAG, B & ROUANET. *Habermas*. São Paulo: Ática, 1993.

FORST, Rainer. "Jürgen Habermas: facticidade e validade". In: FRANKENBERG, Günther; MOREIRA, Luiz (org.). *Jürgen Habermas, 80 anos – Direito e Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009.

GUSTIN, Miracy B. S. e DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) Pensando a Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática*. 2 ed. ampl e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. I e II; tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Soberania Popular como Procedimento. Um conceito normativo de espaço público. Tradução Márcio Suziki. In *Novos Estudos*, n. 38, mar. 1990.

JACQUOT, Henri e PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 4. ed. Paris: Dalloz, 2001;

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo *et al.* São Paulo: Malheiros, 1995.

MOREIRA, Luiz. *Fundamentação do Direito em Habermas*. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MOREIRA, Luiz. in *Direito e Legitimidade*. São Paulo: Landy, 2003.

MOREIRA, Luiz. Direito, Procedimento e Racionalidade, In: MOREIRA, Luiz (Org.). *Com Habermas, contra Habermas: Direito, Discurso e Democracia*. São Paulo: Landy Editora, 2004.

MOREIRA, Luiz. *A Constituição como Simulacro*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de Participação Política: legislativa, administrativa*, Rev. Disc. Jur. Campo Mourão, v. 4, nº 1, p. 124 – 140, jan./jul. 2008.

MÜLLER, Friedrich. Legitimidade como Conflito Concreto do Direito Positivo. *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte, v. 5, n.9, p.: 7-37, jul.-dez. 1999.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007;

_____. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009;

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. O Estatuto da Cidade: fundamentos e principais instrumentos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 347, 19 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5370>>. Acesso em: 25 abr. 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, vol. 209, p. 153-167, jul/set-1997.

SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5. ed. revisada e atualizada São Paulo: Malheiros, 2008;

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de Participação - Cidadania, Direito, Estado e Município*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Princípios revista teórica, política de informação*. 1998. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=208&sec=20>> Acesso em: 1º maio 2011.

VILANI, Maria Cristina Seixas. Cidadania Moderna: fundamentos doutrinários e desdobramentos históricos. *Cadernos de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, v. 8, n. 11, p. 47-64, dez. 2002.

