

DANIEL TORRES DE CERQUEIRA

**Pluralismo Jurídico, Movimentos Sociais e Reforma Urbana :  
Construindo o Direito Comunitário - Participativo  
Latino-Americano**

Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas - Especialidade Direito.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer  
Co-Orientador : Prof. Dr. Rogério Silva Portanova

Florianópolis: 1997

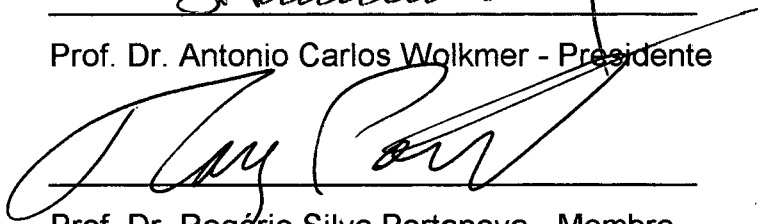
DANIEL TORRES DE CERQUEIRA

**Pluralismo Jurídico, Movimentos Sociais e Reforma Urbana : Construindo  
o Direito Comunitário-Participativo Latino-Americano**

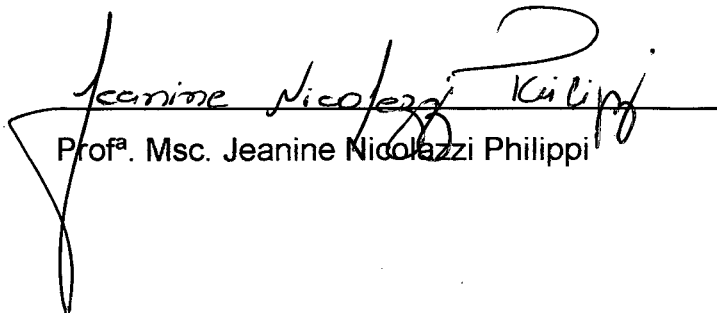
Dissertação aprovada como requisito do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela Banca Examinadora formada pelos professores :



Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer - Presidente



Prof. Dr. Rogério Silva Portanova - Membro




Profª. Msc. Jeanine Nicolazzi Philippi

Florianópolis: 19 de novembro de 1997

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

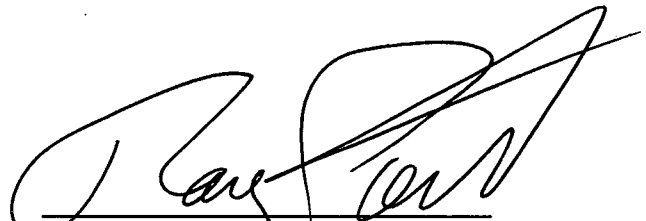
**Pluralismo Jurídico, Movimentos Sociais e Reforma Urbana : Construindo  
o Direito Comunitário-Participativo Latino-Americano**

DANIEL TORRES DE CERQUEIRA




---

Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer  
Portanova



---

Prof. Dr. Rogério Silva



---

Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar  
Coordenador do Curso

Florianópolis: 19 de novembro de 1997

**Aos companheiros de luta por um  
sociedade mais justa e solidária.**

**A Paula, pela compreensão e estímulo,  
que não me deixaram esmorecer  
nos momentos de fadiga.**

**Ao avô Hermann Torres, que  
não viveu para ver um neto seguindo  
seus caminhos. De mesma forma,  
ao primo Gustavo Cerqueira Torres,  
levado mais cedo de nosso convívio,  
mas jamais esquecido.**

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente aos meus pais José Elpidio e Kiliانا Cerqueira e demais familiares, pelo apoio e compreensão por minha opção nessa viagem interior;

Ao amigo José Carlos Moreira da Silva Filho, pela amizade, carinho e presença, sem o qual não teria conseguido chegar até aqui;

Aos companheiros da Associação Nacional do Solo Urbano, especialmente Antônio Silvestre Leite e Adail Carvalho, pelo estímulo e orientação e pelas informações e documentos necessários para a realização do trabalho que por ora, termino;

Aos amigos do Projeto de Assessoria Jurídica Comunitária da Universidade Católica do Salvador, especialmente Rita Amália, onde tudo começou;

Aos companheiros de luta por uma sociedade mais justa do Engenho Velho da Federação, Edmilson, Hélio, Lázaro e André Marcos pela amizade sincera e exemplo de vida;

Aos novos companheiros de utopia urbana descobertos em Florianópolis: em especial a Lázaro Bregue Daniel pela atenção, estima e inspiração;

Aos professores Melilo Diniz de Oliveira e Victória Espinheira, que me iniciaram na vida acadêmica;

A todos os meus alunos, pelo estímulo e vocação, a quem humildemente, ofereço este trabalho;

Aos membros do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direitos Humanos e Cidadania - NUPEC - da Universidade do Extremo-Sul Catarinense, pelas conversas produtivas, que aproveitei neste texto;

À professora Samyra Napolini, mais do que uma chefe, uma grande amiga descoberta em Santa Catarina, pelo apoio em minha vida profissional e acadêmica e pelas sutis cobranças pelo fim deste trabalho;

De mesma forma, à todos os professores colegas da UNESC e também da UNIVALI, pela sua presença indispensável e pela amizade sincera;

Aos amigos descobertos, Alexandre, Pérsio, Otávio, Cristina, Lílian, Everton, Antônio Graça, Ney, Bertaso, Marco Antônio, José Augusto, Karen, e os demais do CPGD/UFSC, bem como Botelho, Tarcila, Milena, Karina, e tantos outros, pela sua amizade e companheirismo, aos quais não citarei para não correr outros riscos desnecessários de omissão;

Um agradecimento especial ao amigo Carlos André pelas confidências e o apoio pessoal e material, sem os quais, definitivamente, não teria terminado este trabalho;

Aos amigos de Salvador, especialmente Alexandre Pêgo e Rogério Santos, por não terem me esquecido, mesmo quando me mantive distante;

A Jânio Coutinho, pela primeira leitura crítica desmistificadora do Direito;

A DÍlsa, Giovana, Rose, Ivonete e especialmente Melissa, funcionárias do CPGD/UFSC, pelo profissionalismo, carinho e atenção que sempre me dedicaram, tornando mais fácil este período de minha vida;

Aos professores Rogério Portanova, Vera Regina Pereira Andrade, Ubaldo Cesar Balthazar, Nilson Borges, Luís Alberto Warat, José Alcebíades de Oliveira Jr., Edmundo Lima de Arruda Jr., e Olga Aguiar, pelas lições valiosas que agora represento;

Ao professor Antonio Carlos Wolkmer, que além de orientador, mostrou-se um valioso amigo, por sua compreensão e estímulo, sempre presente por seu idealismo e brilhantismo em minhas idéias;

Aos amigos Daniel Mayer e Eduardo Silva, livreiros especiais de Floripa, pela busca incansável da bibliografia necessária ao meu trabalho;

Aos professores Nelson Saule Jr., Maria Lúcia Refinetti Martins, Demétrio Anastassákis, Cristian Guy Caubet, pelas conversas esclarecedoras que facilitaram este trabalho;

De forma respeitosa ao povo brasileiro, patrocinador desse trabalho e responsável direto de minhas reflexões, bem como à CAPES pela concessão da bolsa de estudos;

Por fim à Família Joaquim, minha família “manezinha”, pelo carinho e aconchego familiar, nos momentos de solidão e trabalho.

A Ana Paula Joaquim, noiva, amiga, companheira e confidente, pelo estímulo, carinho, amor, compreensão, a quem nunca poderei recompensar.

A todos os que não foram citados, mas que tiveram presença marcante nesta caminhada.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	VIII
<b>ABSTRACT</b> .....	IX
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I : O PLURALISMO JURÍDICO COMUNITÁRIO-PARTICIPATIVO COMO UMA NOVA CULTURA JURÍDICA</b> .....	7
1.1. A crise paradigmática do Direito e emergência do Pluralismo Jurídico na Pós- Modernidade. ....	7
1.2. Os Novos Movimentos Sociais enquanto sujeitos de uma política pós- moderna. ....	42
1.3. Democracia Participativa, Cidadania e Reconstrução do Espaço Público....	72
<b>CAPÍTULO II : O DIREITO COMUNITÁRIO; CAMINHOS PARA SE REPENSAR A RELAÇÃO DIREITO E SOCIEDADE</b> .....	103
2.1. As acepções para o termo “Direito Comunitário”. ....	103
2.1.1. Proposição europeia - O Direito Comunitário da Integração Econômica..	104
2.1.2. Proposição latino-americana - O Direito Comunitário emancipador. ....	116
2.2. Fundamentos para a construção do projeto comunitário. ....	130
2.2.1. A ação instituinte da luta dos movimentos sociais. ....	130
2.2.2. Ação comunitária e cotidiano. ....	142
2.3. O Direito Comunitário-Participativo dentro de uma realidade de capitalismo periférico - A problemática da questão urbana. ....	153
<b>CAPÍTULO III :REFORMA URBANA, DIREITO À CIDADE E MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS</b> .....	182
3.1. A Reforma Urbana enquanto instrumento de luta pela construção da nova Cidade. ....	182
3.2. Fundamentos jurídicos da Reforma Urbana. ....	208
3.3. A ação dos Movimentos Sociais Urbanos na luta pela Cidade. ....	226
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	253
<b>ANEXOS</b> .....	256
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	325



## RESUMO

A partir da suposta crise de valores por que passa a chamada Modernidade no Direito e do conseqüente ressurgimento do paradigma do Pluralismo Jurídico, em especial da tipologia progressista do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo como possível resposta a esta ineficiência do modelo monista-estatal, este trabalho se propõe a apresentar os pressupostos para a criação do Direito Comunitário-Participativo, ordenamento de caráter extra-estatal que se constrói a partir de processos participativos no seio de comunidades populares na luta por sua emancipação.

Nesse sentido, se valoriza a ação da sociedade organizada, especialmente dos Movimentos Sociais, como novos sujeitos de uma Política e de um Direito Pós-Modernos de caráter emancipador. Além disso, se elege como espaço privilegiado pela busca de uma redemocratização nas relações entre o Estado e a Sociedade o chamado Poder Local, representado pelo Poder Público Municipal, por se apresentar como o locus político mais influenciável das reivindicações sociais e por ser a Cidade, o verdadeiro espaço de inter-relação entre os cidadãos.

No entanto, não seria qualquer cidade o palco ideal da luta emancipatória mas aquela cidade que possibilitasse a participação e a conscientização dos indivíduos. Uma cidade produzida por e para todos. Assim, faz-se necessário uma igualmente oportuna reconstrução da cidade, que poderia ser realizada a partir dos pressupostos político-jurídicos representados pelo ideário da Reforma Urbana, luta social que consegue agregar diversos segmentos em torno de uma mesma utopia: a realização do potencial de cidadania dos cidadãos.

**ABSTRACT**

Focusing on the supposed crisis of values that is being faced by the so called modernity in Law and consequential re-emergence of the Juridical Pluralism paradigm, this dissertation seeks to present the presuppositions implied in the creation of Participatory-Communitarian Law, an extra-state legal ordinance that is built and grounded on the participatory processes.

In this respect, one values the action of organized society, specially of social movements, considered as new subjects of postmodern Law and Politics, of emancipatory trait. Furthermore, one chooses as privileged space in the search for redemocratized relationship between Law and Society, the so called Local Power, represented by municipal government, since it is regarded as the political locus more sensible of social demands and since the city is the true space for interaction between citizens.

Nonetheless, it would not be any city to constitute the scenario for emancipatory and consciousness-raising. Thus, it becomes necessary a timely reshaping of the city, that could be grounded on the legal and political premises represented by the ideals of Urban Reform, a social struggle that manages to get several groups congregated around the same utopia: the attainment of all potentials of citizenship by people who live in the town.

## INTRODUÇÃO

Os eventos ocorridos nas últimas décadas transformaram profundamente a sociedade contemporânea, lhes exigindo um redimensionamento em seus valores e conceitos teóricos. Estes eventos, como o próprio desenvolvimento da sociedade e sua conseqüente complexificação da relações sociais, bem como o desenvolvimento mais rápido do fenômeno da Globalização e todas as suas implicações sociais, econômicas jurídicas e políticas, desviando o eixo do poder até então localizado no Estado para outras esferas como a Comunidade e principalmente o Mercado, colocaram a Sociedade diante de uma nova realidade que já não podia mais ser explicada diante dos valores cultivados durante os dois últimos séculos e que se convencionou chamar de "Modernidade". Esses valores, como a centralização numa racionalidade científicista, de caráter antropocêntrico e eurocentrista, a valorização exacerbada da esfera estatal como fonte maior da moral e da ética, bem como da Política e da própria Economia, seriam os principais pressupostos de uma das possíveis visões da chamada Modernidade e que se consolidou como o projeto dominante, tendo profunda influência junto ao Direito, com o desenvolvimento e a consolidação do paradigma do Monismo Jurídico, exemplo maior desse processo. Assim, apesar do Direito ser um fenômeno de caráter social, passaria apenas a ser legitimado quando oriundo do Estado. Fora essa possibilidade, não poderia ser encarado como Direito.

O Direito moderno teria então essas duas grandes características, a estatalidade e a científicidade. Não se observando tais princípios, não poderia ser este um Direito a ser exigido para os indivíduos que compõem o conjunto da Sociedade. Sendo científico, o Direito deve, não somente regular as condutas humanas e sociais como igualmente determinar as condutas desejadas. Desse pressuposto, surge a característica de previsibilidade do fenômeno jurídico.

No entanto, as supracitadas transformações na Sociedade, tem colocado em dúvida a validade e a legitimidade desse tipo específico de Direito. Percebe-se então o esgotamento e a falência de tal modelo, uma vez que este não consegue mais regular ou dar respostas à Sociedade, não sendo

mais uma esfera suficiente para a determinação de condutas nestes tempos atuais.

Além disso, também no que tange à economia e à política, o modelo estatal começa a demonstrar sua ineficiência inata para suprir integralmente os interesses e necessidades da Sociedade. A incapacidade dos modelos capitalista e comunista em prover o conjunto da sociedade de seus interesses é prova cabal dessa incapacidade. Até mesmo a racionalidade baseada na ciência como algo infalível e perfeito mostra seus limites, com a impossibilidade da explicação integral do meio natural, social e intelectual.

Essa crise geral de valores da modernidade, comumente denominada de “Crise de Paradigmas” talvez seja o maior prenúncio de que esteja a Humanidade caminhando para redefinir seus valores a partir de novos princípios e novas fontes, abrindo caminhos para aquilo que vem sendo denominada pelos intelectuais contemporâneos de “Pós-Modernidade”, ou seja, uma nova etapa histórica-social que se constrói a partir e após a etapa atual, a própria Modernidade. No entanto, essa passagem e a definição de seu marco são tarefas absolutamente impossíveis de determinar, uma vez que este tipo de tarefa é sempre realizado retroativamente. Ainda assim, correndo todos os riscos, será determinado provisoriamente tal marco no período que compreende os anos de 1989 a 1991, com a queda do Muro de Berlim e a derrocada do sistema político comunista até então existente na Europa <sup>1</sup>.

Estando então, a partir de tal marco, já nos idos da Pós-Modernidade, deve-se observar que esta nova etapa ainda está, evidentemente, em construção e por isso mesmo, não há homogenização de entendimentos, análises ou propostas sobre a mesma. A própria denominação é fruto de inúmeras controvérsias e só é utilizada aqui por ser o termo mais consagrado pela academia. Na verdade, existem várias correntes pós-modernas e que possuem um grande eixo comum : o entendimento de que os valores modernos, especialmente aqueles calcados no princípio do Estado-Nação - tais como a centralidade da política, da economia e do Direito em torno da

---

<sup>1</sup> Parece ser esta a data mais utilizada para designar o fim da modernidade ou ao menos do século XX. Nesse sentido ver, dentre outros DAHRENDORF, Ralf. **Após 1989. Moral,**

esfera estatal - não seriam mais adequados para procurar retratar e explicar as circunstâncias atuais da Sociedade.

Admitindo-se a falência do Estado como sujeito político-econômico e social privilegiado - e este trabalho parte desse pressuposto -, deve-se também buscar alternativas para a reconstrução do Direito, independentemente da esfera estatal, num possível retorno ao entendimento anterior de que o fenômeno jurídico possui base social e não estatal. Assim, abrem-se espaços para indicar novas fontes do Direito, em especial as relações de Mercado e da própria Comunidade.

No entanto, partindo-se da opção pela busca da real emancipação do ser humano e, principalmente, dos grupos sociais marginalizados e oprimidos durante toda a Modernidade, percebe-se apenas no princípio da Comunidade, e jamais no Mercado, as potencialidades de realização da Democracia e da Liberdade que no momento se deseja.

Assim, busca-se construir um novo Direito, pautado na emancipação, na cidadania, na democracia e no respeito à dignidade da pessoa humana, que, aparentemente, poderia melhor ser efetivado a partir de um Direito, oriundo das bases e constituído nos processos de participação popular. Este novo Direito, de caráter pluralista, tende a ser encontrado dentro da tipologia progressista do Direito Comunitário-Participativo <sup>2</sup>.

Tal proposta surge atrelada ao paradigma do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo desenvolvido por Antonio Carlos Wolkmer e como tal, exige a percepção dos mesmos pressupostos teóricos; a ação e legitimidade dos sujeitos coletivos de direito, especialmente os Movimentos Sociais; a constituição de um sistema econômico que atenda as necessidades humanas fundamentais de toda a comunidade; a descentralização democrática

---

**revolução e Sociedade Civil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997 e HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos. O breve século XX.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

<sup>2</sup> Preliminarmente poderia-se definir o Direito Comunitário-Participativo como o conjunto de normas sociais que possuem como objetivo a valorização de necessidades humanas que vão se refazendo e se definindo a partir do momento histórico, materializando-se pela passagem da necessidade à reivindicação. Este novo Direito surgiria de vários e diversos centros societários, e sua produção normativa estaria associada ao grau de legitimidade de interesses e ao nível da 'justa' satisfação destas mesmas necessidades. Nesse sentido para maiores detalhes ver definição de WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: O espaço de práticas sociais participativas.** Florianópolis: CPGD/UFSC - Tese de Doutorado, 1992. Glossário p. xxv.

e a participação popular nas instâncias de decisão; a criação de um sistema pedagógico baseada na Ética da Alteridade e, finalmente, a Racionalidade Humana comprometida com a emancipação dos povos <sup>3</sup>. E evidentemente, remete-se à realidade latino-americana, como proposta própria para esta região, uma vez que já não parece mais ser cabível as propostas universalizantes, pelas próprias características específicas de cada realidade regional.

Esta dissertação se propõe então a indicar as primeiras bases de constituição de um Direito Comunitário que busca a conscientização e conseqüente libertação dos indivíduos, a partir de da ação legítima dos grupos organizados dentro da Sociedade, os Movimentos Sociais - em especial dos Novos Movimentos Sociais e num espaço privilegiado para esta luta; a cidade, berço de todo processo de dominação mas que, paradoxalmente, pode se constituir no locus de transformação do meio existente.

Assim, no primeiro capítulo procurou-se detalhar melhor a evolução e consolidação do projeto moderno acima citado e sua falência, com o conseqüente surgimento do paradigma do Pluralismo Jurídico, que se apresenta de forma múltipla e variada, a partir de cada uma das possibilidades de fontes do Direito que se apresentam. Elegendo aquele pluralismo oriundo da Comunidade e que tem por objetivo a justa satisfação das necessidades humanas, percebe-se que para a concretude de tal proposta, surgem indissociáveis dois temas a serem analisados; os Movimentos Sociais e os Novos Movimentos Sociais, estes eleitos como os sujeitos político-jurídicos pós-modernos e comprometidos com a transformação da sociedade e a eleição do Poder Local, que pode ser representado mais jamais limitado ao Poder Público Municipal, como o espaço privilegiado para as ações da Comunidade, por estar esta esfera de poder mais próxima das relações sociais e por representar melhor o cotidiano dos cidadãos, na construção de uma igualmente emancipatória Cidadania Pós-Moderna. Na realidade, tal Poder Local se constitui num espaço mais propício para o desenvolvimento da

---

<sup>3</sup> Para maiores detalhes ver, do autor **Pluralismo jurídico: Fundamentos para uma nova cultura do Direito**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1994.

Democracia Participativa, proposta inovadora que surge com as limitações intrínsecas do projeto moderna da Democracia Representativa.

Tendo esses pressupostos, torna-se possível entender e construir o chamado Direito Comunitário-Participativo, expressão escolhida para representar tal tipo por estar mais próxima de seu paradigma fundante, o Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo e para diferenciar da expressão "Direito Comunitário" usualmente utilizada para designar o ordenamento oriundo das Comunidades Econômicas, a exemplo da União Européia ou do Mercosul. Essa diferenciação se constitui na primeira tarefa do segundo capítulo pois, para usar tal expressão, foi necessário a devida distinção teórica e ideológica. Como dito acima, o Direito Comunitário-Participativo se baseia na ação instituinte dos Novos Movimentos Sociais e no processo participativo pautado no próprio cotidiano das comunidades periféricas latino-americanas. Esses elementos se constituem no segundo objetivo deste capítulo, que ainda analisa a realidade urbana, como fruto da industrialização e do capitalismo, na denominada "Questão Urbana". Na análise dessa temática, optou-se por um estudo mais aprofundado da realidade brasileira, abrindo-se espaços para a introdução da Reforma Urbana e suas implicações e propostas para o país.

Ao escolher o espaço urbano como o locus privilegiado dessa ação participativa e emancipatória, não se deixou de perceber que não seria qualquer cidade que poderia se constituir no palco da luta proposta. Em realidade, as cidades existentes, frutos típicos da Modernidade se apresentam muito mais como um espaço de dominação do que de libertação. Assim, antes de empreender a luta pelo novo Direito, deve-se preparar o cenário de tal ação, buscando retomar a cidade para os seus calores originais de transformação e libertação, através do ideário da Reforma Urbana e que se constitui no tema do terceiro e último capítulo.

Assim, a luta pela Reforma Urbana foi analisada em seus aspectos políticos, jurídicos e sociais. Num primeiro momento, buscou-se determinar os pressupostos e limites de atuação da luta pela Reforma Urbana no Brasil, especialmente a partir da ação do Fórum Nacional de Reforma Urbana e sua atuação durante o processo constituinte nos anos 1987-1988. O marco da Constituição Federal de 1988 é tão importante para a Reforma Urbana no

Brasil - pela primeira vez, uma Constituição trazia um capítulo específico sobre a política urbana - que mereceu uma atenção especial, analisando-se os instrumentos jurídicos inseridos a partir de tal texto legal. A posteriori, buscou-se apresentar de forma resumida e concisa os demais instrumentos jurídicos, entre os existentes e os propostos, que poderiam ser utilizados na construção de uma cidade para todos.

No entanto, num terceiro momento retomou-se a ação dos Movimentos Sociais Urbanos, verdadeiros agentes da Reforma Urbana, historicizando sua atuação no Brasil desde o final do século passado até o ano de 1996, data da realização da II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, a Habitat II. A retomada aos movimentos urbanos foi importante uma vez que, trabalhando-se em toda a dissertação tendo como premissa teórica a falência do Direito Estatal, se constituiria numa incongruência a opção exclusiva por este mesmo instrumento para realizar a Reforma Urbana. Tal Direito Positivo, deve ser entendido como um instrumental a serviço da Sociedade e dos Movimentos Sociais, e não como um elemento auto-justificador em si mesmo. Por fim, o marco de conclusão deste trabalho na Conferência Habitat II se justifica pela importância e pelo impacto de tal evento na luta pela Reforma Urbana no Brasil e nos restante do planeta. Contudo, não é ainda possível descrever os seus efeitos concretos, uma vez que estes apenas começaram a se desenvolver no país. Tal trabalho, pode e deverá se constituir em tarefas futuras a serem desenvolvidas em momentos mais propícios.



## CAPÍTULO I :

### PLURALISMO JURÍDICO, NOVOS SUJEITOS SOCIAIS E ESPAÇO PÚBLICO

#### ***1.1. A crise paradigmática do Direito e Emergência do Pluralismo Jurídico na Pós-Modernidade.***

A perspectiva jurídico-política dominante da Modernidade <sup>1</sup> procurou, ao longo de sua evolução explicar de forma absoluta o Direito como elemento intrínseco e exclusivo da esfera do Estado. Dentro dessa perspectiva a própria Política seria apenas o mero exercício dos instrumentos estatais na busca de um determinado objetivo.

Dentro dessa premissa, não importa nem mesmo que tipo de orientação econômica ou ideológica que as sociedades contemporâneas possuam; seja o país capitalista, seja socialista, sedimentando esta intenção, o Direito apresenta-se como um instrumento, meramente estatal, muito poderoso do ponto de vista da dominação ideológica.

Se nos países capitalistas, ditos Liberais, as ações política e jurídica partem do próprio Estado como fenômeno maior e soberano sobre a sociedade, responsável por todo o Direito e Política e, nos Sociais-Democratas cabe ao Estado a execução de políticas públicas capazes de nutrir toda a sociedade e, com isso, dirimir o enorme fosso existente entre as classes sociais, nos países Socialistas, que se colocam como o contraponto teórico do ideário do capitalismo, também o Estado se afirmará como valor maior, uma vez que nestes países o conceito de coletivo é levado a últimas conseqüências com, inclusive, o abandono da defesa das liberdades individuais.

Ora, e que melhor símbolo desse coletivo extremado do que o próprio Estado, agora não mais instrumento de dominação das elites mas a serviço de toda a coletividade, capaz de garantir a total liberação (autonomia) dos seres

---

<sup>1</sup> Será utilizado nesse trabalho o conceito de Modernidade como o conjunto de pressupostos baseados na racionalidade científica, na produção econômica industrial, na centralidade política e jurídica na esfera estatal e nos procedimentos formais da Democracia Representativa. Além disso, percebe-se na Modernidade uma valorização pelos processos de

humanos, dentro do respeito ao todo ? Esta perspectiva é tão presente dentro das sociedades socialistas que não se permite o jogo eleitoral, nem dentro da postura formal que marca o ocidente nem de qualquer outra forma. Nestes países existe tão somente o partido-único, a serviço de toda a sociedade, sendo o seu fiel representante junto ao aparato burocrático do Estado. Em verdade, o partido-único acaba por ser mais importante do que o próprio Estado e trata-se de uma interpretação oportunista realizada por Stalin, que acabou por deturpar o legado marxista ao “criar escola” e se difundiu por todos os países socialistas. WOLKMER, analisando a tipologia criada por François Châtelet <sup>2</sup>, classifica, conforme o próprio autor francês, este tipo de Estado, típico do século XX, como um Estado-Partido, que se caracteriza, principalmente pela

*“crítica radical ao Estado Liberal burguês, o monismo sectário da ideologia revolucionária ( a única verdade está em Marx ou Lênin), a compreensão do mundo material sócio-econômico mediante o reconhecimento da divisão e da luta de classes, a burocratização da Sociedade, dos órgãos públicos e conselhos populares, bem como a inexistência de pluripartidarismo em benefício da ditadura do Partido-Único e, por fim, a economia e a propriedade coletiva de produção inteiramente nas mãos do Estado, etc”* <sup>3</sup>. (grifos nossos)

O próprio Direito, tido pela crítica marxista tradicional como a expressão da vontade da elite dominante, também na antiga URSS será esta mesma manifestação de vontade da burocracia do PCUS. Propostas de construir um Direito caracterizado por um *“economicismo anti-normativista, na medida em que visualizam o Direito não como uma estrutura normativa, mas como um sistema de relações sociais, produto natural do modo de produção socioeconômico”*<sup>4</sup> logo são abandonadas *“fazendo do Direito instrumento autêntico da política soviética e adaptando-o à nova doutrina do Estado”*<sup>5</sup> e

---

submissão econômica e política, sendo ausente um compromisso maior com a conscientização e a emancipação dos indivíduos e dos grupos sociais.

<sup>2</sup> Nesse sentido ver do próprio Châtelet, François. **As concepções políticas do século XX**. História do pensamento político. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. pp. 198-286.

<sup>3</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: SAFE, 1990. p. 37.

<sup>4</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. São Paulo: Acadêmica, 1991, p.23.

<sup>5</sup> WOLKMER, **Introdução ao pensamento jurídico crítico** op.cit p. 26.

que, ao menos em forma, não diferia em quase nada do chamado “Direito Burguês do Mundo Ocidental”.

O principal teórico dessa concepção é o jurista soviético Vishinski, e que segundo WOLKMER, *“torna o Direito instrumento de ocultação e manipulação, subordinando não à vontade do povo e das massas, mas ao poder da cúpula do Soviet Supremo e da uma centralização coercitiva burocratizada (socialismo estatizante)”*<sup>6</sup>.

Voltando aos Estados capitalistas, liberais ou sociais-democratas, pode-se entendê-los como perfeitos exemplos de Estado-Gerentes dentro da tipologia *chateleana*<sup>7</sup>. Se caracterizam por a nível do discurso serem apresentados pela *“imagem do ‘gerente’ que zela pela boa harmonia e segurança de sua empresa. Igualmente, a função do Estado, como administrador do todo social, objetiva representar a coletividade, buscando expressar o consenso, o resguardo constante da liberdade, a afirmação de independência e soberania, e, senão ainda, a proteção da nação”*<sup>8</sup> (grifos nossos).

Na realidade, deve-se, é claro, fazer algumas diferenciações entre os dois modelos de Estados que representariam o “Mundo Capitalista” ou como ficou mais conhecido, o “Primeiro Mundo”.

O Estado Liberal é o mais representativo do modo de produção capitalista, tendo acompanhado e mesmo favorecido o desenvolvimento desse sistema social. Politicamente, baseia-se no princípio da limitação da intervenção estatal sobre a esfera privada e na crença da superioridade da regulação espontânea da sociedade. Do ponto de vista jurídico, preocupa-se principalmente com a defesa dos direitos individuais, geralmente denominados de Direitos Civis. Para realizar estes objetivos, utiliza-se da *“monopolização dos meios de violência física (exército, polícia) e do poder jurídico (direito, justiça)”*<sup>9</sup>. Cabe única e exclusivamente ao Estado o exercício da coação, seja

<sup>6</sup> WOLKMER, *Introdução ao pensamento jurídico crítico* op.cit p. 27.

<sup>7</sup> Nesse sentido ver na obra já anteriormente citada o completo detalhamento desta tipologia no capítulo de mesmo nome especialmente . pp. 75 -182.

<sup>8</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado* op.cit. p. 37.

<sup>9</sup> ROTH, André-Noël. *O Direito em crise: Fim do Estado moderno ?* In: FARIA, José Eduardo. *Direito e globalização econômica*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 17.

ela física ou jurídica. Em contrapartida, não intervém nos setores econômicos e sociais, que são de competência exclusiva da esfera privada.

Já o Estado Social, também denominado de Estado Providência, que seria um tentativa de propor uma alternativa menos extremada ao Estado Liberal irá surgir a partir da Revolução Industrial e da conseqüente destruição dos espíritos tradicionais de solidariedade, família e nação, que acabam por obrigar o Estado a intervir nos anteriormente citados setores econômicos e sociais. A partir dos últimos anos do século XIX e avançando pelo século XX, principalmente após a Primeira Guerra Mundial, realiza "a Grande Transformação descrita por Polanyi: a redução da capacidade autoreguladora da sociedade civil necessitou da intervenção do Estado na regulação da questão social (seguros, direito do trabalho...) e da economia (política monetária, proteções contra a competição...)" <sup>10</sup>. Em outras palavras, o Estado Social se torna o protetor do crescimento econômico do país e social dos indivíduos. Passa de uma associação ordenadora típica do Estado Liberal para uma associação reguladora, definida por Habermas como um capitalismo organizado pelo Estado <sup>11</sup>.

Assim, se nos países socialistas toda a centralidade da economia e da ação política/jurídica se encontra centrada na esfera estatal, nos países capitalistas eles são a política em si, na ousadia de ser o representante do todo, da coletividade. Os Direitos Estatais, em ambos os modelos ideológicos analisados, em muito se parecem, tendo Hans Kelsen e Vishinski como expoentes maiores desses modelos jurídicos e que partindo da mesma premissa - ser o direito expressão da vontade de toda a população - não passam de "uma ficção ideológica que tanto poderá ser usada para justificar um 'Direito socialista', quanto um 'Direito capitalista'"<sup>12</sup>.

Nesse sentido, pode-se afirmar que todas as percepções do Estado e do Direito, aceitas hoje são de influência exclusiva do espírito da Modernidade. Uma rápida viagem retrospectiva pela história ocidental irá ratificar o que já foi dito.

<sup>10</sup> ROTH, André-Noël. *O Direito em crise: Fim do Estado moderno ?* op.cit ídem.

<sup>11</sup> Conforme ROTH, André-Noël. *O Direito em crise: Fim do Estado moderno ?* op.cit. ibídem.

<sup>12</sup> WOLKMER, *Introdução ao pensamento jurídico crítico.* op.cit. p. 26.

Partindo da premissa que o projeto modernista possui caráter específico e contextualização histórica no Ocidente e tornou-se hegemônico no mundo nos dias de hoje, interessa tão somente estudar as nações, povos ou civilizações que mais diretamente influenciaram na construção do ideário europeu/ocidental, a saber Grécia, Roma e o período conhecido como Idade Média e assim, comprovar a afirmativa apresentada.

Na Grécia antiga, tida como o berço da civilização ocidental/helênica e pátria da democracia como é entendida hoje, o poder público era exercido pelos cidadãos gregos, reunidos em praça aberta<sup>13</sup>, na qual após ouvirem os oradores, decidiam a respeito dos destinos da cidade, dizendo o *DIREITO*. Inicialmente deve-se ter claro que não é possível falar em Estado, Democracia ou Direito gregos, uma vez que nesta civilização não existe unidade, constituindo cada cidade - Atenas, Esparta - uma unidade política em si. Além disso, é preciso romper com a falácia de considerar as cidades gregas como exemplos de democracia direta como todos os manuais de Ciência Política tradicionais afirmam. Apenas uma pequena parcela da população local participava das discussões acerca da vida em comum, exatamente aqueles que não trabalhavam e viviam tão somente dos benefícios do poder e do serviços de seus servos e escravos. Não deve ser esquecido que nesta época, ao contrário dos tempos atuais, o trabalho não dignificava o homem, chegando mesmo a extremos como o de Aristóteles que procurou justificar o trabalho escravo numa postura de superioridade/inferioridade das raças. Como afirmar ser a Grécia uma democracia se sua produção econômica estava baseada numa ordem escravocrata ?

Como os aristocratas gregos - os denominados cidadãos - viviam tão somente das discussões na *Ágora* e não existiam aparatos específicos para a decisão política dos rumos das cidades nem uma organicidade das relações sociais que pudessem ser compreendidas como um Direito primitivo, é possível afirmar que na Grécia Antiga não existia a distinção entre o público e o privado, e sim uma publicização do privado, a maximização da esfera "estatal" em detrimento da esfera privada.

---

<sup>13</sup> Denominada de *Ágora*.

Mesmo que a própria palavra “Política” seja derivada do termo grego “*polis*” que significa igualmente “cidade” ( e não nos é estranho, uma vez que a ação “Política” se concretiza, principalmente, no espaço da cidade) e que os maiores legados dos gregos para a civilização ocidental moderna sejam as bases do Direito Público Moderno (a democracia representativa-formal) e o princípio do primado da lei, não é possível perceber a relação Política/Estado/Direito em toda a sua dimensão.

Igualmente diversa é a experiência do Império Romano. Agora, inversamente à Grécia, observa-se uma privatização do espaço público, com a nomeação por parte do Estado de funcionários específicos para dizerem o Direito<sup>14</sup> e os rumos da vida pública de Roma.

A eleição dos cônsules pelo Senado Romano não pode ser entendida como uma ação política completa e democrática em si. Faziam parte deste órgão político, representantes das tradicionais famílias do império - os patrícios - e pessoas de confiança dos Imperadores<sup>15</sup>. Wolfgang Leo Maar, citando Cícero, afirma que o bom governante romano seria como um tutor, que cuidaria melhor dos interesses de seus pupilos do que próprios do Império. Analisando esta afirmativa o supracitado autor afirma que

*“o Estado romano seria assim um administrador que tutela interesses dos patrícios, impondo objetivos deste aos demais, seja pelos tributos - “impostos” -, seja para aqueles servirem de instrumento de saque, como guerreiros. A atividade Política, além desta dominação exercida pelo Estado, diria respeito à relação entre tutor e pupilos, e seria efetuada mediante um instrumento: o Direito romano. Por este se garantia a não-interferência do Estado na propriedade privada, nos interesses patrícios, a não ingerência do público, coletivo, no particular”*<sup>16</sup>. (grifos nossos)

Em outras palavras, a função precípua do Estado é cuidar dos interesses daqueles que mantêm a estrutura do Império. Mais do que isso, o Estado deve cuidar desses interesses privados mesmo em detrimento dos seus próprios, uma vez que são estes aristocratas (patrícios) que respondem

<sup>14</sup> O Direito era estabelecido por juristas privados nomeados pelo Estado e não por legisladores eleitos.

<sup>15</sup> Calígula chegou a nomear seu cavalo predileto, Senador de Roma, num claro exemplo da desimportância dessa instituição na vida pública do Império.

pela totalidade da força Política no Império. O Direito seria o exarcebamento formal dessa proteção privatista.

Na Idade Média esta relação evolutiva sofre uma transformação radical marcando esta era de uma autenticidade única em relação às duas anteriores descritas. Inicialmente não é possível perceber um único centro irradiador de organização política ou normativa, como nas anteriores, mas um "*pluralismo de ordens jurídicas: Direito bárbaro, Direito dos senhorios, Direito das corporações de mercadores, Direito das cidades e Direito canônico, vigentes muitas vezes no mesmo território*"<sup>17</sup>.

Pode-se perceber a coexistência de inúmeros focos irradiadores de diversos tipos de poder, responsáveis diretos pela multiplicidade de ordenamentos jurídicos, listados acima: Universidades, Corporações de Ofício, Tribos, Feudos, Cidades, Igreja Católica, etc. Além disso, a própria administração da coisa pública é tratada como bem particular do senhor feudal. A política era privada e restringia-se, na maioria das vezes, a relações entre suseranos e vassallos.

A vida pública era inexistente e a relação entre as organizações sociais quase nulas. A produção, comércio, cultura, costumes eram extremamente localizados e particulares, não existindo, durante a maior parte da Idade Média, qualquer tipo de inter-relação ou circulação de bens (materiais ou incorpóreos).

Com a ascensão, primeiramente econômica e depois política, da nova classe dominante, a burguesia, foi preciso construir uma estrutura social completamente nova que pudesse responder às igualmente novas necessidades impostas pela classe social em questão. Necessidades estas que respondem pela ampliação do mercado, ou seja, unificação dos feudos e criação das grandes nações e também a unificação das moedas existentes e normas sociais, principalmente no que tange ao comércio.

WOLKMER cita quatro grandes pressupostos que irão responder pela estruturação dessa nova forma de pensamento jurídico-político, responsáveis

---

<sup>16</sup> MAAR, Wolfgang Leo. *O que é Política*. 14a. edição. São Paulo: Brasiliense, 1992. p. 32-33.

diretos pelo ocidentalismo na era Moderna: o modo de produção capitalista, a sociedade burguesa, a ideologia liberal-individualista e a consolidação do moderno Estado Soberano<sup>18</sup>. Em verdade, estes pressupostos respondem por uma mudança no eixo de racionalidade até então presente na Idade Média.

Abandona-se a explicação teológica-cristã da racionalidade e o mero abstracionismo metafísico para se centrar numa postura de racionalidade científica a toda prova, fonte de toda a filosofia da história que irá marcar a Modernidade, principalmente no século XX.

Como muito bem detalha esta mudança de perspectiva, François Châtelet afirma que

*“Depois da filosofia cristã, que faz com que o destino da Cidade dos homens dependa em última instância do destino da Cidade de Deus, depois da filosofia iluminista, que concebe o devir como progresso das riquezas e da moralidade graças ao desenvolvimento das luzes e das obras, depois da grandiosa dramaturgia elaborada por Hegel, esboça-se a idéia de uma evolução por etapas, inteiramente centrada nas modificações ocorridas na explicação da realidade pelo homem. Num primeiro momento ele recorria aos deuses; mais tarde, inventou princípios abstratos aos quais atribuía a inteligibilidade. Num e noutro caso, buscava causas: e não deixava de encontrá-las. Hoje - na era positiva -, ele compreendeu que a busca da causa é votada ao fracasso e proporciona uma falsa inteligibilidade. A questão ‘por quê?’ perde sentido: basta saber ‘como’”*<sup>19</sup>.

Esta cientificidade exacerbada gera uma nova tipologia de Estado, ainda dentro da tipologia proposta por Chatêlet. Trata-se do Estado-Cientista<sup>20</sup>, agora não mais uma especificidade de determinada construção teórica-ideológica e sim *“uma realidade difusa e nem sempre perceptível, de um modo de se organizar e de se impor pelo jogo invisível e disfarçado do poder; poder que se beneficia das técnicas mais avançadas da ciência para exercitar e de disseminar como um ‘elemento orgânico’ altamente sofisticado (...)”*<sup>21</sup>. Agora, o

<sup>17</sup> GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao estudo do Direito**. 11a.edição. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p.363.

<sup>18</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Alfa-Omega, 1994. p. 25.

<sup>19</sup> CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne (orgs). **As concepções políticas do século XX** op.cit p. 50-51.

<sup>20</sup> CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne (orgs). **As concepções políticas do século XX** op.cit p. 445-554.

<sup>21</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. op.cit. p. 39.



poder não é mais exercido por que assim DEUS QUER mas por que assim DIZ A CIÊNCIA. Ou como afirma Alessandro Baratta,

*“se o homem tem a coragem de declarar que Deus usa a sua mesma linguagem, então a verdade não precisa mais de intermediários institucionais entre a palavra de Deus e a razão humana; as próprias instituições culturais das intermediações, os mitos e as religiões tornam-se objeto da ciência humana: a subjetividade que está na base do princípio da verdade não é mais transcendente, mas imanente ao mundo. Então, o homem é Deus. É na sua razão e não mais na razão divina que podemos reconhecer a trama da realidade, que podemos encontrar os princípios para edificar uma sociedade organizada e feliz, uma sociedade capaz de superar as deficiências ou perfeccionar os dotes naturais do homem, que será distinta do Estado de natureza e será um Estado civil, a ‘civilização do direito’”<sup>22</sup> (grifos nossos).*

Outra questão refere-se à nova postura do político. Maquiavel, aconselhando o Príncipe de Florença em livro que se tornou o maior clássico da Ciência Política moderna <sup>23</sup> afirma que o dirigente político deve centralizar todas as atividades do Estado na sua figura e que este deve abandonar a defesa dos interesses privados alheios à sua própria figura. Afirma o autor que o moderno Príncipe se preocupa com os rumos de seu Estado pois, somente o progresso garantirá o controle político sem a necessidade da utilização da coerção física (não que Maquiavel negasse a utilidade da coerção e a necessidade de sua utilização, mas afirma que o Príncipe deveria ser rígido, não cruel. Ou seja, usar a coerção mas não demasiadamente). Percebe-se claramente a diferenciação entre a postura romana, “antiga”, e a “moderna”, que começa a ser construída neste momento.

De todos os pressupostos formadores do pensamento jurídico-político ocidental moderno, o que mais interessa para análise é, sem dúvida, o advento do Estado Soberano, senhor de toda a atividade política e produção normativa na modernidade. Em verdade, pode-se afirmar que a marca maior do pensamento moderno é a racionalidade unificadora, o centralismo que responde pela visão única do Direito <sup>24</sup>, foco de poder (Estado), política e

<sup>22</sup> BARATTA, Alessandro. **O Estado mestiço e a cidadania plural**. texto inédito. s/d. p. 12-13.

<sup>23</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Moraes, 1992.

<sup>24</sup> Neste sentido ver WOLKMER, Antonio Carlos, **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito** op.cit pp. 40-58. O autor elenca quatro grandes ciclos de unificação do Direito ou seja, da estruturação do chamado Monismo Jurídico. O primeiro ciclo corresponde à fase do Estado Moderno Absolutista, historicamente influenciado pelo

demais conceitos que até então tinham uma perspectiva múltipla e variada. Inaugura-se neste momento a tradição moderna do Monismo Jurídico.

Esta unicidade responde por uma necessidade da emergente classe burguesa, que irá dirigir a historicidade ocidental a partir do momento histórico do advento da Modernidade. Torna-se uno, como já foi afirmado anteriormente, o Estado, o Direito e a Política. Estes elementos deixam de ser transcendentais, divinos e obscuros, passando a serem científicos, racionais e explicáveis mediante elementos claros, as leis.

O Estado deixa de ser um conjunto de elementos pertencentes a poucos e passa a ser, potencialmente, de propriedade da nação, de todos, passando a ser o elemento responsável pela vida em comum, com buscas a produzir desenvolvimento social para todos, igualmente. Por isso, ele (o Estado) precisa ser dotado de poderes acima do homem e da sociedade, como forma de garantir sua autoridade e a proteção dos interesses privados. Este é o discurso justificador da soberania estatal, acima da própria individualidade que começava a se consolidar como projeto político da recém surgida Burguesia.

Assim, em resposta ao discurso da igualdade (todos são iguais), advindo da própria Revolução Francesa, surge a Igualdade Jurídica (todos são iguais perante a lei) e a suposta Igualdade Política (todos, desde que cumpram alguns requisitos objetivos, podem votar e serem votados). Estes requisitos irão responder pelo status do homem, passível de ser considerado cidadão ou não. Num primeiro momento da Democracia, somente os homens, maiores e proprietários podiam votar. Amplia-se este requisitos a todos os homens,

---

capitalismo mercantil, o fortalecimento do poder aristocrático - na figura do Rei - e ao declínio do poder da igreja e do pluralismo corporativista da Idade Média. Seria a fase do jusnaturalismo absolutista. O segundo ciclo corresponde ao período imediatamente posterior da Revolução Francesa, se estendendo até o final das principais codificações do século XIX, sendo fundamental para a estruturação e solidificação da legalidade estatal burguesa no Ocidente. Responde pela primeira fase do Positivismo Jurídico e estava pautada na soberania da Nação como ente político superior e absoluto em si. O terceiro ciclo, iniciado nos anos 20 deste século tem em Hans Kelsen o maior expoente e responde pelo período de cientificação do Direito, da tentativa de construção de postulados científicos capazes de explicar toda a dimensão do fenômeno Direito. Percebe-se claramente que este terceiro ciclo é fundamental para compreender o pensamento jurídico contemporâneo, uma vez que toda estrutura filosófica jurídica está pautada neste racionalismo cientificista em si. Por fim, o quarto ciclo seria o atual, marcado pelo declínio da hegemonia do Monismo, que dogmatizado em discurso não consegue mais atender e responder a todas as demandas postas pela sociedade, abrindo espaço para o novo paradigma do Pluralismo Jurídico como fenômeno capaz de responder às novas relações sociais que surgem neste final de século.

exigindo-se a alfabetização, outra forma de limitação da cidadania. Por fim, amplia-se o direito de voto ( e por conseguinte a própria cidadania) às mulheres e aos analfabetos (no Brasil, em 1932 e 1988 respectivamente, com a permissão do direito de voto aos menores de 18 e maiores de 16 anos).

Esta ampliação da igualdade Política, vem como conseqüência da cientifização maior do Direito (ou seja, igualdade jurídica) e das próprias condições da Política moderna, que, baseada em premissas ditas racionais, não consegue mais justificar a exclusão da maior parte da população do exercício do direito do voto, da vida política e da própria cidadania. Percebe-se que, a própria participação Política traz em si um contexto de dominação já que, agora, os rumos políticos do Estado estão sendo decididos por todos e não por uma pequena parcela. A decisão, racionalmente falando, pertence a todos e, assim, não se pode falar em favorecimentos a poucos...

Mas, chega-se ao fim do século XX, onde o simples argumento de racionalismo científico, neutralidade e centralismo eficiente não consegue mais responder as demandas sociais. A crise do Welfare State (quando o Estado social não conseguiu atender a todas as necessidades básicas) é um sintoma e demonstração do esgotamento do paradigma estatista. Novas posturas teóricas precisam surgir para explicar o novo cotidiano social, novos paradigmas precisam ser construídos para substituir os anteriores, incapazes de explicar o final do século XX e por isso mesmo falidos<sup>25</sup>.

Abre-se então, a necessidade de se pensar, especialmente no que tange ao Direito, a Pós-Modernidade...

Deve-se, no entanto, registrar que este termo não é homogeneamente aceito pela academia de uma maneira geral, existindo diversos entendimentos acerca do momento histórico atual e da denominação a ser utilizada. A expressão "Pós-Modernidade" surge com pensadores europeus, relacionada principalmente com a sociologia francesa e mais recentemente tem se consolidado como o termo mais usualmente empregado, ainda que seus autores possuam várias divergências ideológicas acerca dos rumos que ela

---

<sup>25</sup> Observar que as doutrinas Políticas clássicas, o Liberalismo e o Marxismo datam do século XIX. Excluindo-se o ecologismo, nenhuma outra doutrina surgiu no século XX. Em outras

possa trazer ao homem <sup>26</sup>. Outros autores preferem utilizar ainda “Transmodernidade”, por entenderem que o período atual não está esgotado, que o homem não conseguiu responder a todas as questões que lhe foram colocadas e que ainda é muito cedo para se pensar num abandono da Modernidade. Assim, o momento atual não seria o de abandono, mas de revisão de conceitos e posições ideológicas <sup>27</sup>.

No entanto, será utilizado o termo mesmo o termo “pós-modernidade” por ser este o mais usual na academia, ainda que existam algumas dúvidas quanto à validade de tal expressão. Todavia, conforma SOUSA SANTOS, “*não é possível nomear adequadamente a presente situação. Por esta razão lhe tem sido dado o nome inadequado de pós-modernidade. Mas, à falta de melhor, é um nome autêntico na sua inadequação*” <sup>28</sup>.

Esta Pós-Modernidade vai se caracterizar pelo rompimento de vários dos paradigmas modernistas, a começar pelo exarcebamento do racionalismo a todo custo, como se a simples substituição de DEUS pela deusa CIÊNCIA pudesse resolver todas as questões da humanidade.

Luís Alberto Warat, conforme WOLKMER, numa tentativa inicial de definição da Pós-Modernidade, trabalha com a perspectiva de que é preciso trabalhar com a subjetividade e as emoções humanas, numa tentativa de conquista da autonomia dos homens - cidadãos. Ou, nas palavras do próprio WOLKMER :

*“Na perspectiva waratiana, a Pós-Modernidade reflete a crise da condição humana cerceada por formas sociais totalitárias e por territórios*

---

palavras, tentamos, durante quase 100 anos explicar uma situação social definida através de doutrinas que não previram a nossa realidade.

<sup>26</sup> Neste sentido, ver, dentre outros, HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1994; HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org) **Pós-modernismo e política**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 1992; KAPLAN, E. Ann. **O mal-estar no pós-modernismo. Teorias e práticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993; SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Porto: Edições Afrontamento, 1989 e também **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1995; ZAJDSZNAJDER, Luciano. **Travessia do pós-moderno nos tempos do vale tudo**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Gryphus, 1994; LECHNER, Norbert. **Un desencanto llamado Posmodernidad**. mimeo. s/d.

<sup>27</sup> Com certeza, um dos que merecem maior destaque nesta posição é Luis Alberto Warat, que vem trabalhando com o termo com certa frequência como em **Por quem cantam las sirenas**. Florianópolis: UNOESC/CPGD-UFSC, 1996.

<sup>28</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1995. p. 77.

*simbólicos que sufocam os afetos, negam a autonomia e mutilam o imaginário criativo. Daí que, numa época marcada pelo trânsito às sociedades informatizadas, há de se redefinir um projeto cultural emancipatório, redimensionando, na prática político-pedagógica, uma nova ordem de transgressão, capaz de resistir a todas as manifestações da violência simbólica, de propiciar amplos espaços de motivação lingüística e de produzir subjetividades não alienadas. Na verdade, para Warat, a Pós-Modernidade só pode se repensada na sua relação direta com as questões do 'amor', da 'solidão' e do 'tempo'. Em suma, sem deixar de ser um jogo lúdico pelo utopismo do imaginário-lingüístico, a proposta waratiana torna-se, ademais, uma leitura niilista do discurso jurídico na pós-modernidade, dando ênfase a uma ética da diferença e ao uso fragmentado do Direito"<sup>29</sup>.*

Segundo André-Noël Roth nesta nova fase histórica, é possível observar o enfraquecimento das três dicotomias fundantes da modernidade, causadas principalmente pelo fenômeno conhecido por Globalização: a distinção entre esfera privada e esfera pública; a dissociação entre o poderio político (que, dentre outros, diz o direito) e econômico e, por fim, a separação entre as funções administrativas e políticas e a chamada Sociedade Civil, com marcantes transformações no próprio Direito e que poderia ser denominada de uma regulação social neofeudal<sup>30</sup>.

Quanto à política Pós-Moderna, mais especificadamente, pode-se afirmar que, nesta fase, ela não mais se voltará tão somente para a esfera estatal. Na realidade, se existe alguma premissa teórica que une as três correntes pós-modernistas é a postura de oposição ao Estado como elemento único e centralizador da ação política, jurídica e social e o discurso de sua debilidade inata para cumprir tal papel:

1) FUKUYAMA e os neoliberais propõem a não-intervenção estatal nas esferas das políticas sociais e econômicas, restando-lhe tão somente o gerenciamento das estruturas capazes de proteger o Mercado, este sim, fenômeno que irá responder por todas as demandas sociais na Pós-Modernidade. Esta visão responde pelo momento atual da política neoliberal mundial e pelo processo em curso, e talvez irreversível, da globalização da economia como um todo. O discurso da negação do papel do Estado como elemento provedor de políticas públicas (como na social-democracia) é a própria base epistemológica do pensamento neoliberal. Segundo esta

<sup>29</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Introdução ao pensamento jurídico crítico*. 2ª. Edição. São Paulo: Acadêmica.1995. p.121-122.

corrente, o princípio do Estado-Provedor está falido e somente o Mercado-Provedor possui condições concretas de responder a todas as demandas da sociedade por conta de seu caráter mais dinâmico e por isso mesmo, mais eficiente.

2) BAUDRILLARD e os demais filósofos de postura derrotista entendem que a própria existência do Estado e do exercício da política se encontram ameaçadas pela total apatia das massas. Ou, nas palavras do próprio filósofo francês, o que se percebe atualmente é um

*“Enfraquecimento do político de uma pura ordenação estratégica a um sistema de representação, depois ao cenário atual de neofiguração, isto é, em que o sistema se perpetua sob os mesmos signos multiplicados mas que não representam mais nada e não têm seu ‘equivalente’ numa ‘realidade’ ou numa substância social real: não há mais investidura política porque também não há mais referente social de definição clássica (um povo, uma classe, um proletariado, condições objetivas) para atribuir uma força a signos políticos eficazes. Simplesmente não há significado social para dar força a um significante político”<sup>31</sup>.*

Para BAUDRILLARD, “o único referente que ainda funciona é o da maioria silenciosa”<sup>32</sup> mas que, por seu caráter de absorver sem refletir qualquer estímulo político ou social acaba por levar a uma situação em que não podem se expressar, serem representadas ou controladas. Em outras palavras, não há processo político sobre elas, significando o fim da própria política como entendemos hoje.

Nesta linha, a visão é de que a experiência da política sofre profundas mudanças em sua linha de atuação construída ao longo da Modernidade. Assim “*ocorre uma separação crescente entre a política e outros tipos de pensamento e de atividade. Permanece apenas uma ligeira ligação da política com a realização efetiva das esperanças. As expectativas de natureza escatológica ou teológica que foram transmitidas à política reduziram-se de modo expressivo e até terminal*”<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> ROTH, André-Noël. *O Direito em crise: Fim do Estado moderno ?* op.cit p. 24 -27.

<sup>31</sup> BAUDRILLARD, Jean. **A sombra das maiorias silenciosas**. O fim do social e o surgimento das massas. 4a.edição. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 21-22.

<sup>32</sup> BAUDRILLARD, **A sombra das maiorias silenciosas**. op.cit p. 22.

<sup>33</sup> ZAJDSZNAJDER, Luciano. **A travessia do pós-moderno**. 2a.edição. Rio de Janeiro: Gryphus, 1994. p. 131.

Fala-se em decadência do político, a partir de sua relação, esquizofrênica, com o poder e que o próprio movimento de afastamento/descentralização da política reflete o reconhecimento que o destino do homem/cidadão pré-determinado se baseie tão somente na política. Ainda segundo esta perspectiva a atividade política torna-se obsoleta, como obsoletos seriam sua linguagem, rituais e gestos.

*"A sociedade se despolitiza ao se descontrair em mil jogos aquisitivos, em esportes, espetáculos, facilidades. A participação social, assim, se orienta para pequenos objetivos, pragmáticos e/ou personalizados, embutidos na micrologia (nos pequenos espaços) do cotidiano: hobbies, esportes, ecologia, feminismo, direitos do consumidor, macrobiótica. Um sujeito pós-moderno pode ser ao mesmo tempo programador, andrógino, zen-budista, vegetariano, integracionista, antinuclearista. São participações brandas, frouxas, sem estilo militante, com metas a curto prazo, e onde há expressão pessoal. Renuncia-se aos temas grandiosos como Revolução, Democracia Plena, Ordem Social - coisas da modernidade industrial"<sup>34</sup>.*

No entanto, é possível afirmar que este desencanto está baseado tão somente no entendimento de política como atividade política formal, como campanha e atuação profissional política, baseada em promessas e acordos. Como solução a este fim da política, apresenta-se a possibilidade de militâncias e campanhas específicas, com objetivos prévios, ao término dos quais "os participantes retornam aos seus afazeres comuns. Sem que fique definido o papel de político ou estabelecida instituição correspondente"<sup>35</sup>.

Esta visão está baseada na análise de que a decrescente expressão do político está intimamente relacionada com a própria redução do Estado, que, conforme já foi afirmado, é a marca característica das análises pós-modernas.

Assim, a sociedade pós-moderna, se é possível usar esta expressão, uma vez que a própria sociedade como é entendido na Modernidade não mais existiria, é aquela em que "a política tenha uma posição menos relevante - com tudo o que lhe corresponda: políticos, suas maneiras e as instituições correspondentes"<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> SANTOS, Jair Ferreira dos. *O que é pós-moderno*. 14ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1995 p. 29.

<sup>35</sup> ZAJDSZNAJDER, Luciano. *A travessia do pós-moderno*. op.cit p. 133.

<sup>36</sup> ZAJDSZNAJDER, Luciano. *A travessia do pós-moderno*. op.cit p. 134.

Para BAUDRILLARD somente através de pesquisas de opinião e simulações seria possível perceber as intenções das massas, já que estas possuem uma enorme resistência tanto para a tomada de consciência como para a manipulação determinada ou apreensão de elementos, relações, estruturas e conjuntos.

*“A massa atualiza a mesma situação limite e insolúvel no campo do ‘social’. Ela não é objetivável (em termos políticos: ela não é representável) e anula todos os sujeitos que pretenderiam captá-la ( em termo práticos: anula todos aqueles que pretenderiam representá-la). Só as sondagens e as estatísticas podem dar conta dela (como na física matemática a lei dos grandes números e o cálculo de probabilidades), mas sabe-se que esse encantamento, que esse ritual meteórico das estatísticas e das sondagens não têm objeto real, sobretudo não nas massas que elas supostamente exprimem”<sup>37</sup>.*

3) Diferentemente é a visão representada pelo sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, a qual denomina-se de visão de combate da Pós-Modernidade. Tentando explicar/entender o atual momento da história da humanidade, o supracitado autor afirma que

*“o paradigma cultural da modernidade constituiu-se antes de o modo de produção capitalista se ter tornado dominante e extinguir-se-á antes de este último deixar de ser dominante. A sua extinção é complexa porque é em parte um processo de superação e em parte um processo de obsolescência. É superação na medida em que a modernidade cumpriu algumas de suas promessas e, de resto, cumpriu-as em excesso. É obsolescência na medida em que a modernidade está irremediavelmente incapacitada de cumprir outras das suas promessas. Tanto o excesso no cumprimento de algumas das promessas como o déficit no cumprimento de outras são responsáveis pela situação presente, que se apresenta superficialmente como de vazio ou de crise, mas que é, a nível mais profundo, uma situação de transição”<sup>38</sup>.*

Fica claro, então a diferença primordial entre as correntes anteriores e perspectiva de combate. Enquanto as outras visões colocam o momento atual como o final da história (neoliberais) ou sem perspectivas a não ser um horizonte sombrio (derrotistas), SOUSA SANTOS entende este momento como uma era de transição e por isso mesmo, dotada de grande potencialidade de

<sup>37</sup> BAUDRILLARD, Jean. **A sombra das maiorias silenciosas** op.cit p. 30.

<sup>38</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit p. 70.



transformação. E transformação tanto quer dizer involução como evolução, ou crescimento.

Numa clara crítica à visão da corrente francesa, concordando, de certa forma, com a visão combativa de SOUSA SANTOS, Alessandro BARATTA exprime assim sua visão acerca dessa que é a tradicional visão pós-moderna

*“O pensamento pós-moderno contém, na sua formulação, um defeito que o torna inútil para a construção de projetos: coloca-se num nível auto-reflexivo que está sempre ‘sobre’ a busca de opções teóricas e práticas, que permite analisar esta busca, mas que não participa dela própria. O empenho na busca de orientações para tomar decisões é o objeto de sua reflexão, não a sua finalidade. Com relação ao discurso contextual sobre o que fazer, o discurso pós-moderno é apenas um metadiscurso”<sup>39</sup> (grifos nossos).*

Em outras palavras, esta visão pós-moderna não pode se conformar em tão somente ficar numa postura derrotista e contemplativa da nova realidade, tentando encontrar soluções abstratas, sem ousar lutar, ousar vencer o desafio da mudança. Sem assumir uma postura de combate ante ao discurso da inevitabilidade do horizonte pós-moderno.

Uma outra avaliação acerca da modernidade, explicando o surgimento da denominada Pós-Modernidade, é apresentada por Tarso Genro, ao analisar a crise do Estado nos tempos atuais :

*“Na sociedade moderna os sujeitos individuais adquiriram uma titularidade de direitos e uma consciência política com certa capacidade de exercê-los. Gravaram até mesmo formas de organização social e política que pareciam consolidadas, como a social-democracia. Na pós-modernidade acelera-se a perda da possibilidade até de postulá-los, em face do crescimento da exclusão e da anomia. O surgimento de ‘novos focos de conflitividade’, sem previsão eficaz para respondê-los - desde o direito dos consumidores até as questões ambientais e da imigração - acentuam a individuação das soluções e o niilismo. Tudo explode no crime e na ausência de perspectivas na relação com o Estado”<sup>40</sup>.*

Em outra passagem o jurista gaúcho deixa claro a base discursiva-ideológica de uma construção pós-modernidade a ser combatida, enquanto

<sup>39</sup> BARATTA, Alessandro. **O Estado mestiço e a cidadania plural**. op.cit p. 22.

<sup>40</sup> GENRO, Tarso. **Entre a solidão e a solidariedade**. São Paulo: Jornal Folha de São Paulo: 14 de abril de 1996, Caderno mais. p. 03.

derivação exacerbada de alguns pressupostos da modernidade-liberal, principalmente no que se refere a seus aspectos individualistas e privatistas:

*“A idéia de uma sociedade democrática a partir do mero exercício da tolerância, como herdamos do iluminismo (por meio da concessão de ‘igualdade de direitos’) não tem mais vigor político. A tolerância traduz-se na pós-modernidade como indiferença e hoje pode-se dizer que a ‘democracia exige também uma ética mais fortalecedora do que a toierância(...)”<sup>41</sup>.*

Importante perceber que GENRO analisa a Pós-Modernidade a partir da globalização e do neo-liberalismo <sup>42</sup>. No entanto, também ele não se deixa levar pelos ventos pessimistas advindos da França. Além da construção de uma ética mais forte do que o mero exercício da tolerância, apresenta novos parâmetros para se pensar a democracia e a política na Pós-Modernidade, dentro da premissa de combate e rediscussão da realidade :

*“Criar uma nova identidade política e moral para a esquerda parece ser a tarefa mais importante nos dias que correm. Isso sob pena de que no momento do possível declínio da ideologia neoliberal as velhas respostas se tornem neoconservadoras. Não só porque elas lidam com categorias históricas declinantes, que emergem de uma sociedade industrial que estimulava a vida pública e baseava-se na produção coletiva organizada fisicamente, como também porque se dirigem para mobilizar classes sociais que sofrem mudanças radicais, inclusive já compostas por indivíduos diversos daqueles engendrados pelo Iluminismo e pela Ilustração”<sup>43</sup>.*

Também SOUSA SANTOS analisa esta questão da dicotomia esquerda/direita na pós-modernidade. Para este autor “*é necessário saber distinguir entre a solidariedade e o egoísmo, ou, se quisermos, entre a esquerda e a direita. Ao contrário das teorias pós-modernas reconfortantes, penso que esta distinção continua a fazer sentido”<sup>44</sup>.*

<sup>41</sup> GENRO, Tarso. **Entre a solidão e a solidariedade**. op.cit. idem.

<sup>42</sup> Convém realizar uma distinção teórica entre esses dois termos que muitas vezes são confundidos tanto pela academia como pelo senso comum. A globalização é o processo de unificação do planeta do ponto de vista social, econômico, político, cultural e jurídico, tendo como causas principais o desenvolvimento das tecnologias de transporte (carga e passageiros) e comunicações (principalmente as de massa). Já o neoliberalismo é a retomada dos discursos econômicos liberais clássicos provenientes dos séculos XVIII e XIX da livre iniciativa e da não interferência estatal no mercado, levados à última potência e que se baseiam na dita falência do Estado do Bem-Estar.

<sup>43</sup> GENRO, Tarso. **Entre a solidão e a solidariedade**. op.cit. idem.

<sup>44</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **O pós-moderno inquieto pede prudência**. Entrevista ao Jornal Zero Hora, Segundo Caderno, Sábado, 25/03/95.

GENRO concorda com a perspectiva de SOUSA SANTOS, para qual a construção de novos paradigmas sociais para o próximo século passam pela ampliação dos espaços de participação dos cidadãos (e não se entendendo cidadão dentro da teoria liberal-legal de cunho formalista, para a qual é cidadão tão somente o nacional, maior de idade que, dentro de certos requisitos, possa exercer os direitos políticos tradicionais - votar e ser votado) e rediscussão dos mecanismos de acesso, principalmente dos movimentos sociais, ao poder do Estado.

*“Só as lutas que encaminhem exigências sobre o Estado, a partir dos velhos e principalmente dos novos focos de conflitividade, para mudar o Estado, para controlá-lo a partir da sociedade civil, para disputá-lo com os interesses privatistas, só estas lutas que ‘unem’ os dispersos podem restabelecer este vínculo do cotidiano com a história e novamente comover o imaginário popular. São as lutas que reduzem o potencial exclusivista do corporativismo e propõem uma nova cidadania, transgressora dos limites formais da velha cidadania burguesa e proponente de novas fontes de legitimidade”<sup>45</sup>.*

SOUSA SANTOS também indica a ação dos Novos Movimentos Sociais como a única novidade no horizonte político capaz de rediscutir as tendências atuais de globalização e neoliberalismo. Para o autor a Pós-Modernidade de combate se baseia na valorização, provavelmente na primeira vez da história, do princípio da Comunidade em detrimento dos princípios do Estado e principalmente do Mercado. Assim, percebe-se a diferença ideológica entre a visão de combate (inquietante) e visão neoliberal : a valorização do Mercado (neoliberais) ou da Comunidade (combate).

*“Deste ponto de vista, surge um debate muito presente hoje, o debate da passagem de um Direito origem ‘moderna’, em crise, para um Direito, que, na falta de um outro melhor, se denominou ‘pós-moderno’, por referência à ruptura que ele exige da filosofia subjacente nos sistemas jurídicos dos países do velho continente e de seus rivais. Nós nos afastamos tanto mais rápido do Direito ‘Moderno’, que três princípios fundamentais deste último são completamente deixados de lado: O primeiro de atitude do direito reger todas as relações sociais, o segundo de caráter monolítico e universalista do Direito, e o terceiro da simplicidade do Direito”<sup>46</sup>.*

<sup>45</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **O pós-moderno inquieto pede prudência.** op.cit. ídem

<sup>46</sup> ARNAUD, André-Jean. *O jurista no alvorecer do século XXI* In: ARRUDA JR. Edmundo Lima de. **Lições de direito alternativo**, 02. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1992. p. 26.

Assim, referindo-se ao Direito na Pós-Modernidade, este surgiria do rompimento do paradigma de unicidade centrada na esfera estatal e na absoluta soberania do Estado sobre a Sociedade Civil, conforme apresentado acima. Nesse sentido, o Direito Pós-Moderno seria a proposta de se repensar a moderna/clássica/tradicional teoria das fontes do Direito que entende tão somente como o Estado, abrindo espaço para outras manifestações normativas. Em poucas palavras, o Direito na Pós-Modernidade seria o ressurgimento do Pluralismo Jurídico<sup>47</sup> que é *“também facilmente reconhecível, pois ao lado do Direito formal, do Direito estatal, seria preciso sermos cegos para não ver funcionar todo um sistema jurídico informal, infra-estatal”*<sup>48</sup>.

Mas, é preciso perceber, que, assim como existem várias correntes de Pós-Modernidade, igualmente se equívalem as correntes de Pluralismo Jurídico, não sendo justificadas as críticas generalizadoras, apressadas e preconceituosas proferidas por diversos juristas a esta nova proposta teórica.

Por isso, mister se faz a apresentação de uma nova tipologia desse fenômeno dentro das possibilidades que a contemporaneidade oferece, sempre partindo da premissa que a visão monísta corresponde ao modernismo e que Pluralismo seria a postura contra-modernista do Direito, para realizar um marco teórico-conceitual do Pluralismo e do tipo que se pretende construir.

Pode-se perceber a existência de dois tipos de Pluralismos Jurídicos: a perspectiva Pré-Moderna e a Pós-Moderna. Apesar de ser possível perceber a existência desse fenômeno sócio-jurídico também na Modernidade, ele não é característico dela. Observe-se que esta classificação não se refere ao momento na história, mas sim a correlação possível que possa existir entre suas características e os valores dominantes num determinado espaço temporal.

---

<sup>47</sup> Uma vez que o Pluralismo Jurídico já havia sido observado no período medieval, ou seja, na fase pré-moderna mas, nunca na fase moderna. Segundo WOLKMER, o fenômeno do Pluralismo Jurídico, de uma maneira genérica, poderia ser definido como uma *“multiplicidade de manifestações e/ou práticas jurídicas num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais”* (In: WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: O espaço de práticas sociais participativas**. Florianópolis: CPGD/UFSC, 1992. Glossário p. xxxi.).

<sup>48</sup> ARNAUD, André-Jean. **O direito traído pela filosofia**. Porto Alegre: SAFE, 1991, p. 247

A visão Pré-Moderna do Pluralismo Jurídico baseia-se na instrumentalização de uma razão anti-humanista, pautada na utilização da coerção física (ilegítima, em padrões weberianos) e na mais absoluta repressão social. É o tipo presente nas grandes favelas do Brasil, da imposição de códigos de postura pelos líderes de traficantes e demais organizações criminais existentes ou ainda aquela normatividade advinda de grupos como a Máfia (italiana, japonesa, etc) Ku-Klux-Klan, o Cartel de Medellin ou os esquadrões da morte<sup>49</sup>. Seria ainda o pluralismo advindo de um golpe de Estado ou de invasão internacional, como o percebido no conflito da Bósnia, da Chechênia ou mais recentemente na Albânia. Trata-se, no primeiro caso, de uma incompetência do princípio do Estado-Nação em dar condições de combate ao narcotráfico, que aproveita-se dessa debilidade para se impor perante aos moradores populares, especialmente dos favelados.

Este tipo de pluralismo não pode nem deve ser protegido ou valorizado. Ao contrário, deve ser combatido pois contraria todas as principais conquistas da civilização moderna como os direitos básicos consolidados nos principais textos constitucionais - direitos civis, políticos ou sociais. WOLKMER lembra que *“há de se reconhecer que existem direitos particulares produzidos por uma pluralidade de grupos sociais que não são corretos e legítimos, pois não são eticamente justificáveis pela vontade, exigência e interesse geral, tampouco estão direcionados à satisfação das aspirações e das necessidades humanas fundamentais”*<sup>50</sup>. Percebe-se que, esse direito por não possuir as premissas da participação e do sentido de “justo” não deve ser entendido como algo a ser beneficiado na pós-modernidade jurídica. E “justo” deve ser entendido como *“aquilo que corresponde às aspirações legítimas e à satisfação das necessidades estabelecidas democraticamente pela própria Sociedade”*<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Observar, nesse sentido. WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. op.cit. p. 290.

<sup>50</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo: Elementos para um ordenamento teórico-prático*. In: ARRUDA JR. Edmundo Lima de. **Lições de Direito Alternativo 02**. op.cit. p. 135.

<sup>51</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo: Elementos para um ordenamento teórico-prático*. op.cit. p. 138.

Sobre esta tipologia e a sua necessária negação, WOLKMER entende que este é fruto das diversas contradições morais e materiais existentes nas sociedades modernas. Desse modo, afirma que

*“admitir e aceitar o pluralismo jurídico não antecipa uma resposta adequadamente justificável, válida e legítima. O conteúdo valorativo de uma manifestação normativa informalizada e não-oficial é muito relativo, podendo ser moralmente justificável ou não. O fato de uma prática alternativa ser ‘extra-estatal’ ou ‘não-oficial’ não é condição para sua legitimidade, ainda que possa ser condição de historicidade, em razão de ser fruto das contradições”<sup>52</sup>.*

A tipologia de Pluralismo Pós-Moderna, parte de uma racionalidade descentralizadora e desestatizadora. Baseia-se no discurso da falência do Estado-Nação, da sua incapacidade estrutural para dar respostas para as mais diversas relações sociais que a humanidade, em tempos de final de século XX, se apresenta, exigindo respostas concretas e imediatas. Conforme o tipo de resposta apresentada, é possível reclassificar a corrente Pós-Moderna em três momentos distintos:

O primeiro seria o Pluralismo Jurídico de caráter Institucional Formal, advindo da percepção das fontes de Direito dentre os diversos organismos estatais de Direito Público Internacional. É o Pluralismo que surge das relações internacionais e dos acordos (mormente econômicos) assinados entre os países modernos. Este pluralismo é o único tipo aceito por Hans Kelsen, que exigiu, no entanto, a postura *praeter e secundum legem* de ordem interna, não admitindo as normas advindas dos acordos internacionais de ordem contra legem, já que afirma que *“Os que aceitam a hipótese do Direito Internacional, porém, estão igualmente incorretos quando sustentam que o Direito Internacional se sobrepõe ao Direito nacional, que uma norma do Direito nacional é sempre nula se contradiz uma norma do Direito internacional”<sup>53</sup>*. No entanto, nos dias de hoje, percebe-se, muitas vezes, a incompatibilidade entre normas internas e acordos internacionais, colocando-se, então, estas normas não como caráter integrativo à ordem pública interna mas, num pluralismo

<sup>52</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo: Elementos para um ordenamento teórico-prático*. op.cit. p. 135.

jurídico consolidado. Este tipo de pluralismo possui um caráter conservador já que não altera a realidade social, apenas redefinindo o *status quo*.

Para BOBBIO, este pluralismo possui um caráter eminentemente Institucional uma vez que parte da visão de que “*existe um ordenamento jurídico onde existe uma instituição, ou seja, um grupo social organizado*”<sup>54</sup>. Ainda para o professor italiano, “*aceitando a teoria pluralista institucional, o problema do relacionamento entre ordenamentos não compreende mais somente o problema das relações entre ordenamentos estatais, mas também o das relações entre ordenamentos estatais e ordenamentos diferentes dos estatais*”<sup>55</sup>.

Quanto a esta relação entre ordenamentos estatais e ordenamentos diferentes dos estatais, BOBBIO propõe a análise em quatro tipos; ordenamentos *acima* do Estado como o Direito Internacional e a Igreja Católica (algumas teorias); ordenamentos *abaixo* do Estado, muito mais uma leitura complementar do fenômeno estatal do que realmente a percepção de um pluralismo jurídico; ordenamentos *ao lado* do Estado como a Igreja Católica (outras teorias) e, segundo a concepção dualística, o Direito Internacional; e por fim, os ordenamentos *contra* o Estado, nada mais do que a leitura da tipologia do Pluralismo Jurídico Pré-Moderno, apresentado acima<sup>56</sup>.

Por outro lado, BOBBIO também analisa a possibilidade da construção de uma *Direito Positivo Único*. Um Direito mundial, “*que recolha em unidade todos os Direitos positivos existentes, e que seja produto não da natureza, mas da história, e esteja não no início do desenvolvimento social e histórico (...), mas no fim*”<sup>57</sup>.

Alguns autores entendem que esta tipologia poderia ser entendida como uma perspectiva moderna do pluralismo. No entanto, repetindo-se o que foi dito anteriormente, entende-se esta tipologia a partir da sua inserção no momento histórico e não uma mera classificação cronológica. Observe-se que

---

<sup>53</sup> KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. Tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 375.

<sup>54</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 4a.ed. Brasília: EDUNB, 1994. p. 163.

<sup>55</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. op.cit p. 164.

<sup>56</sup> Para ver maiores detalhes dessa classificação ver na obra citada, especialmente p. 164.

<sup>57</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. op.cit p. 164.

este pluralismo, apesar de aceito por autores modernos - via de regra, a partir do exemplo de Kelsen - o era tão somente como uma mera complementação da ordem jurídica nacional. Nos últimos tempos, porém, esta tipologia mais consagrada tem se colocado em choque com a visão moderna e produzido normatividades independentemente de qualquer Direito interno. Por isso mesmo, será considerado uma visão pós-moderna, ao menos como um processo de transição entre a modernidade e o segundo momento de pluralismo pós-moderno a ser analisado a seguir.

A segunda possibilidade de Pluralismo Jurídico de ordem Pós-Moderna, completa-se com a anterior como conseqüências do fenômeno político-social-econômico dos dias atuais: a Globalização. É um pluralismo que surge como resposta às necessidades dos grandes grupos econômicos privados, que lutam, principalmente, pela flexibilização dos Direitos Sociais, especialmente no campo trabalhista. É um discurso de retroagir as consolidações sociais no positivismo moderno, como é o caso do Direito de Greve (as chamadas Cláusulas de Paz <sup>58</sup>), muito comum na Europa Contemporânea e que explica as ressalvas que muitos juristas progressistas trazem contra o Pluralismo Jurídico e até contra o chamado Direito Alternativo. Atualmente estes discursos estão presentes nos grupos conservadores e, por isso mesmo, denominado como um Pluralismo Jurídico de caráter retrógrado.

Sua principal característica é a postura da criação de um assim chamado *Direito Reflexivo* fruto de negociações, mesas redondas, procurando uma nova forma de regulação social, propondo ao Direito estatal apenas a postura de guia (e não de direção como na Modernidade) e outorgando, principalmente ao Mercado, o papel de regulador retirado do Estado<sup>59</sup>. Esta proposta é defendida pelos teóricos neo-liberais para os quais “*deve-se favorecer a emergência de um corporativismo renovado dentro de um projeto*

<sup>58</sup> Acordos assinados entre padrões e empregados que, em troca da participação dos possíveis lucros das empresas, se comprometem a não mais realizarem greves em períodos de tempo de até oito anos (2004).

<sup>59</sup> ROTH, André-Noël. *O Direito em crise: Fim do Estado moderno ?* op.cit p. 22.



*político-econômico neomercantilista e constituir uma via intermediária entre a evolução espontânea e a planificação”*<sup>60</sup>.

O argumento é de que a crescente complexidade das sociedades humanas contemporâneas impõe uma demanda de regulação social que não consegue ser respondida pelos canais tradicionais, ou seja que *“o Estado e o direito tradicional estão inadaptados à evolução social”*<sup>61</sup>. Os teóricos de um pluralismo neoliberal afirmam que nenhum subsistema em particular - seja ele, jurídico, político, social ou econômico - consegue oferecer direção à sociedade contemporânea. Assim, para que *“o Estado e o direito tenham essa capacidade de pilotagem social, necessita-se conseguir uma via alternativa à pilotagem central (...), ou à autoregulação pelo mercado”*<sup>62</sup>. Esta via alternativa seria o *Direito Reflexivo* que, teria uma estrutura jurídica em dois níveis: um primeiro de formulação de fins e um outro que inclui disposições propondo decisões dedutivas e descentralizadas.

*“É nesse segundo nível que reside a inovação principal. Trata-se de permitir e facilitar processos de auto-regulação no interior de campos de problemas específicos, como a economia, a ciência ou a saúde. Dentro destes campos se desenvolverá uma racionalidade de procedimento, mais que de conteúdo material. Como serão tomadas as decisões concretas? O Estado estando em incapacidade para formular e impor soluções para problema complexos, é um ator como qualquer outro; somente através de sistemas de discursos é que os representantes dos interesses afetados serão dirigidos para o descobrimento de interesses comuns e encontrarão as soluções de que necessitam”*<sup>63</sup>.

Está presente nesta visão uma nova construção do Direito. Este deixa de ser proibitivo e passa a indicativo. Deixa de ser decisão exclusiva do Estado e passa apenas a indicar os atores que definirão os seus próprios rumos. A proposta é de que cada subsistema possa ter vida autônoma, refletindo, no entanto, as pressões dos demais subsistemas, principalmente o

<sup>60</sup> WILKE, H. apud ROTH, André-Noël. *O Direito em crise: Fim do Estado moderno ?* op.cit p. 22

<sup>61</sup> ROTH, André-Noël. *O Direito em crise: Fim do Estado moderno ?* op.cit ídem.

<sup>62</sup> ROTH, André-Noël. *O Direito em crise: Fim do Estado moderno ?* op.cit p. 23.

<sup>63</sup> ROTH, André-Noël. *O Direito em crise: Fim do Estado moderno ?* op.cit p. 23, citando WILKE, H.

Estado e o próprio direito estatal, que passa a ser *“um instrumento que pode ser utilizado, e não que deve ser utilizado”*<sup>64</sup>.

Por fim, a terceira visão Pós-Moderna trabalha com outra perspectiva paradigmática. Se as duas anteriores trabalham com a visão do deslocamento do princípio-do-Estado para o princípio Mercado, a terceira corrente trabalha com este mesmo deslocamento para o princípio roussouniano de Comunidade. Este pluralismo, que se contrapõem a todas as tipologias anteriores apresentadas, tem caráter progressista, já que trabalha tão somente com a perspectiva de construir um novo direito baseado na luta pela emancipação e libertação do ser humano de toda e qualquer forma de opressão e dominação<sup>65</sup>. Este é o único tipo de Pluralismo Jurídico que não nega, de todo, o Direito Estatal, trabalhando, numa perspectiva dialética de transformação processual permanente, construindo um Direito que viria ser um eterno Devir, “cujo objetivo consiste em encontrar a máxima adequação entre as normas jurídicas e a conjuntura social”<sup>66</sup>. Como exemplos típicos deste modelo paradigmático, além da proposta construída pela Nova Escola Jurídica Brasileira<sup>67</sup>, ganha configuração o assim denominado Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo, trabalhado e definido por WOLKMER como um *“pluralismo de dimensão política (descentralização de poderes através do processo comunitário-participativo) e jurídico (produção normativa gerada por diversos pólos não-estatais) de tipo novo e ampliado que surge como resposta ao esgotamento, a ineficácia e injustiça do paradigma monísta da legalidade*

<sup>64</sup> ROTH, André-Noël. *O Direito em crise: Fim do Estado moderno ?* op.cit p. 24.

<sup>65</sup> Utiliza-se aqui a expressão “libertação” a partir das concepções teóricas da Filosofia da Libertação, escola de pensamento desenvolvida a partir da contextualização da realidade histórica-social do Terceiro Mundo e que, sem dúvida, possui em Enrique Dussel um de seus maiores expoentes. Para Dussel, a “libertação” se entende a partir do núcleo central da metafísica - a passagem da ontologia ao transitológico - ou seja, além do ser e assim em relação ao outro. Definindo-se, a *“libertação não é uma ação fenomenológica, intra-sistêmica; a libertação é a praxis que subverte a ordem fenomenológica e a transpassa numa transcendência metafísica que é a crítica total ao estabelecido, fixo, normalizado, cristalizado, morto”* (In: DUSSEL, Enrique. **Filosofia da Libertação**. São Paulo: Loyola, s/d. p.62) ou ainda a *“libertação é o próprio movimento metafísico ou transitológico pelo qual se ultrapassa o horizonte do mundo. É o ato que abre a brecha, que fura o muro e se adentra na exterioridade insuspeitada, futura, nova da realidade”* (In: DUSSEL, Enrique. **Filosofia da Libertação**. op.cit. p.67). Para maiores detalhes ver ainda do mesmo autor *Ética da Libertação (hipóteses fundamentais)* In: ROSSI, P. et alli. **Libertação - Um desafio para a ética cristã**. mimeo.

<sup>66</sup> ARNAUD, André-Jean. *O direito traído pela filosofia*. op.cit. p. 248.

*liberal-individualista monopolizada pelo Estado* (gritos do autor) e que trabalham voltados para outra realidade sócio-política, de capitalismo periférico, especificadamente a realidade latino-americana.

Conforme este novo paradigma, existiriam cinco requisitos que pressupõem o Estado Plural. A ação e legitimidade dos sujeitos coletivos de direito, especialmente os Movimentos Sociais; a constituição de um sistema econômico que atenda as necessidades humanas fundamentais de toda a comunidade; a descentralização democrática e a participação popular nas instâncias de decisão; a criação de um sistema pedagógico baseada na Ética da Alteridade e, finalmente, a Racionalidade Humana comprometida com a emancipação dos povos <sup>69</sup>.

Assim, fica claro que algumas das críticas levantadas contra o Pluralismo Jurídico decorrem muito mais de uma perspectiva de se entender este fenômeno como algo unitário e passível de defesa intransigente dos teóricos plurais numa postura de "se há Pluralismo Jurídico, somos a favor". Evidentemente, como já foi exposto acima, essa afirmativa carece de verdade, já que não se trabalha com uma atitude cega como esta ao tratar de algo tão importante para a humanidade : a sua emancipação <sup>70</sup>.

Desta forma ao iniciar um breve diálogo com alguns críticos do paradigma pluralista deve-se observar que a proposta aqui levantada é de apenas aprofundar a análise da questão, sem qualquer intenção de provocar polêmicas, exceto aquelas saudáveis à uma discussão teórica. Os apartes se referem às críticas e não a seus autores. No entanto pelo fato de que, em geral, as críticas ao Pluralismo Jurídico são muito parecidas, serão apenas analisadas aquelas levantadas pelo professor da UFPE e pesquisador da

---

<sup>67</sup> Além do belo texto do curso de extensão à distância, O Direito Achado na Rua, poderia ainda ser citado o trabalho oriundo da dissertação de Mestrado de SOUSA JR. José Geraldo de. **Para uma crítica da eficácia do Direito**. Porto Alegre: SAFE, 1984.

<sup>68</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: O espaço de práticas sociais participativas**. Florianópolis: CPGD/UFSC, 1992. Glossário p. xxxi. Para maiores detalhes ver, do autor **Pluralismo jurídico: Fundamentos para uma nova cultura do Direito**. op.cit.

<sup>69</sup> Conforme WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: Fundamentos para uma nova cultura do Direito**. op.cit.

<sup>70</sup> Utilizou-se aqui a expressão "emancipação" como estado ou condição libertadora (ou de liberdade) que se contrapõe à alienação dos sujeitos históricos, no sentido trabalhado a partir da Escola de Frankfurt por WOLKMER, Antonio Carlos em **Pluralismo jurídico: Fundamentos para uma nova cultura do Direito**. op.cit. especialmente pp. 244 - 254.

Fundação Joaquim Nabuco, Luciano Oliveira, em texto apresentado num concurso pela ILSA (Instituto de Serviços Legais Alternativos) especificamente sobre o tema<sup>71</sup>. Muitos outros poderiam ser analisados<sup>72</sup> mas, como já foi dito e para não tornar o texto ainda mais longo e repetitivo, neste momento o diálogo será apenas com o citado autor, não furtando-se de, em momentos posteriores, analisar outros autores e outras críticas.

*um tipo pluralismo*

OLIVEIRA afirma que o discurso contemporâneo está eivado por dois mitos que devem ser redefinidos: o mito da legitimidade social e o mito do pobre coletivista, refletindo, respectivamente a dimensão de um Pluralismo Jurídico Interno e de um Pluralismo Jurídico Externo e que se afirmariam como elementos de potencialidades de uma ruptura da atual situação sócio-jurídica das comunidades latino-americanas de uma maneira em geral. A tese principal do texto é "~~que os dados empíricos existentes não autorizam a pensar que esses fenômenos seriam os sinais antecipadores dessa ruptura~~"<sup>73</sup>.

A primeira dúvida de validade/eficácia do Pluralismo Jurídico seria "uma certa impropriedade que existe em aplicá-lo **acríticamente** ao contexto de boa parte da realidade latino-americana dos nossos dias"<sup>74</sup> (grifos nossos). Quanto a esta crítica, a classificação anteriormente apresentada e a expressa afirmativa de que somente a proposta do Pluralismo Jurídico de caráter emancipador (Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo) são defendidos pelos pensadores plurais latino-americanos esclarecem a questão. Não se deve confundir o reconhecimento de um fenômeno com a sua **defesa acrítica**, conforme foi afirmado.

Dotado de um historicismo profícuo, o texto descreve as chamadas situações clássicas do Pluralismo Jurídico; a situação do colonialismo europeu, a adoção do direito alienígena (em especial o europeu) em nome de

<sup>71</sup> OLIVEIRA, Luciano. **O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina: Mitos e realidade**. Texto inédito, Recife s/d.

<sup>72</sup> Por exemplo outro professor pernambucano, Marcelo Neves, **Do Pluralismo Jurídico à miscelânea social: o problema da falta de identidade da(s) esfera(s) de juridicidade na modernidade periférica e suas implicações na América Latina**. Revista Direito em Debate, n. 5, jan/jun de 1995, p. 7-37.

<sup>73</sup> OLIVEIRA, Luciano. **O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina**. op.cit p. 2.

<sup>74</sup> OLIVEIRA, Luciano. **O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina**. op.cit p.3.

uma modernização em detrimento do direito pátrio, situações de revolução social e submissão de povos nativos ao direito do conquistador “*com a permissão, expressa ou implícita, de em certos domínios continuarem a seguir o seu direito tradicional*”<sup>75</sup>. Todos esses exemplos constituiriam situações socialmente consolidadas e de longa duração. A crítica ao novo pluralismo latino-americano seria exatamente a ausência de longevidade e de homogeneidade social.

Mas, será que a longa duração é realmente pressuposto de validade para as práticas sociais ? Ou esta seria mais uma armadilha ideológica da modernidade jurídica, que só entende serem validas como normas os costumes e práticas consolidadas ao longo do tempo ? Não deve-se ser encarado como problema o fato de que muitas vezes as práticas sociais não se constituem em práticas consolidadas e permanentes. Esta característica poderia ser extremamente válida ao se construir um direito em permanente formação, numa transformação processual dialética “**cujo objetivo consiste em encontrar a máxima adequação entre as normas jurídicas e a conjuntura social**”<sup>76</sup>.

Os exemplos descritos por OLIVEIRA pertencem a épocas anteriores, identificadas pela tipologia plural como exemplos clássicos do período Pré-Moderno. O tipo que se pretende construir pertence à Pós-Modernidade e, por isso mesmo, não atado à lógica modernista.

Outra questão colocada é que as normatividades produzidas pelo pluralismo latino-americano não pertencem à lógica histórica de contestação em si do ordenamento estatal mas de meras lutas de inclusão, influenciadas pelos valores de uma ordem dominante, “*contaminadas por esses mesmos valores*”<sup>77</sup>, fugindo então, à feição clássica do Pluralismo Jurídico. Novamente, a afirmativa de que este Pluralismo que se propõe a ser construído é de tipo novo, por isso mesmo, de novas feições, responde a estas críticas. Não há como concordar com os motivos que levam o citado autor a excluir as práticas

<sup>75</sup> OLIVEIRA, Luciano. **O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina.** op.cit pp.3-4.

<sup>76</sup> ARNAUD, André-Jean. **O direito traído pela filosofia.** op.cit. p. 248.

<sup>77</sup> OLIVEIRA, Luciano. **O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina.** op.cit p.5.

sociais ditas de integração da perspectiva do Pluralismo, se essas levarem à emancipação, **que muitas vezes podem ser conseguidas com a conquista do respeito e o fim dos excluídos** (lógica atual da discriminação do sistema que, mais do que opor homens a mulheres ou brancos a negros, opõem incluídos e excluídos). Além disso, não se pode esquecer a ressalva de que o Pluralismo Comunitário-Participativo é o único da tipologia que não nega o Direito Estatal, quando este for igualmente libertador.

Assim, não é nada surpreendente, conforme afirma o autor, “*que o princípio da propriedade privada (...) seja, em geral, acatado no direito de Pasárgada do mesmo modo que o é no direito estatal brasileiro*”<sup>78</sup>. Apenas deve-se ter em conta de que, de uma maneira geral a propriedade privada é aceita mas, não de forma absoluta como na tradição do classicismo liberal e sim dentro da observância do princípio oficial da FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, que é maximizado.

Partindo da questão dos direitos humanos e do sistemático desrespeito a estes direitos por parte da população latino-americana<sup>79</sup> OLIVEIRA coloca então em cheque a base epistemológica do Pluralismo Jurídico : a legitimidade da normatividade popular e o alcance do teor libertador dessa normatividade. Citando consagrados autores plurais como Roberto Lyra Filho, Miguel Pressburguer e Antonio Carlos Wolkmer, OLIVEIRA levanta diversas, e sérias dúvidas quanto à validade de toda a proposta do Pluralismo Jurídico, não aceitando o argumento do próprio WOLKMER de que “*está se falando daquela legitimidade que se constitui a partir de um conteúdo intencional, justo e programático, articulado não por quaisquer movimentos coletivos mas somente por aqueles comprometidos com as mudanças paradigmáticas, com a pluralidade das formas de vida cotidiana e com o projeto de uma sociedade auto-gestionária, descentralizada, liberta e igualitária*”<sup>80</sup>. Dessa forma, OLIVEIRA pretende realizar uma crítica ao princípio da legitimidade social, através da apresentação de dados empíricos, que, demonstram as várias

<sup>78</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura apud OLIVEIRA, Luciano. **O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina**. op.cit p.5.

<sup>79</sup> Dados presentes no seu texto às páginas 09 a 13.

práticas bárbaras de desrespeito aos direitos humanos pela população. Tais atitudes ao seu ver, “parecem desmentir, uma a uma, todos esses pressupostos”<sup>81</sup>.

No entanto, o próprio autor pernambucano oferece a resposta a esta importante questão, ao citar Eliane Junqueira, que afirma que

*“se estas juridicidades alternativas representam as respostas sociais geradas na sociedade latino-americana, o mínimo que se pode fazer é levantar a perversidade deste caminho que nos distancia das garantias individuais e dos direitos humanos tão arduamente incluídos em nossas constituições. Em outros termos, se a concorrência com a regulação estatal deve ser realizada com mutilações - quando não mortes - e castigos físicos, talvez fosse melhor permanecer na fase de regulamentação de um Estado que, de certa maneira, tem se ‘esforçado’ por voltar ao caminho democrático”<sup>82</sup>.*

Além dessa afirmativa, extremamente lúcida e esclarecedora, seria necessário ainda lembrar dois fatores da tipologia proposta: o não descarte do Direito Estatal e a postura de eterna transformação, de uma postura processual dialética. Não existe uma resposta pronta e um modelo acabado para a sociedade perfeita, nem há a pretensão de um dia a ter. Apenas percebe-se na proposta do Pluralismo Jurídico uma potencialidade transformadora e libertadora que o projeto modernista do Monismo Jurídico não possui mais, encontrando-se esgotado do ponto de vista paradigmático e epistemológico. Assim a posição defendida é de, quotidianamente, tentar encontrar as respostas às perguntas feitas diariamente, procurando observar, tanto no Direito Estatal quanto na normatividade extra-oficial a melhor solução possível. Nesse mesmo sentido WOLKMER afirma que

*“o pluralismo ampliado e de novo tipo, enquanto referencial de validade, não é uma imposição dogmática, mas uma proposta estimuladora em constante redefinição - não têm a pretensão de buscar e oferecer uma resposta estanque e pronta para tudo, pois é um modelo aberto e contextualizado que vai se completando na medida em que vai sendo*

<sup>80</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos ...** op. cit.p. 289, reproduzido por OLIVEIRA, Luciano. **O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina.** op.cit p.14.

<sup>81</sup> OLIVEIRA, Luciano. **O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina.** op.cit. ídem.

<sup>82</sup> JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *O alternativo regado a vinho e a cachaça.* In: ARRUDA JR. Edmundo Lima de. **Lições de Direito Alternativo 02.**op.cit.

*efetivado através da cotidianidade dos consensos nas diferenças. Certamente, que o desafio está em transgredir o convencional e buscar valores emergentes, priorizando não mais a segurança e a certeza, mas os riscos...*<sup>83</sup>

Por fim, OLIVEIRA questiona o mito do pobre coletivista. Entende que as alianças observadas nas camadas populares são muito mais táticas do que imbuídas de um espírito realmente coletivista, no que seria quase uma postura comunista. Assim, não aceita os argumentos levantados por José Geraldo de Sousa Jr. e Miguel Pressburguer. Para ele existem diversos perigos para uma transposição do conceito de Pluralismo Jurídico para a América Latina, chamando a atenção especial para *"o fato de que comunidades não anteriores ao capitalismo, mas produzidas no seu interior, dificilmente apresentariam um perfil coletivista de acordo com a visão freqüentemente idealizada presente na literatura crítico-alternativa"*<sup>84</sup>.

A hipótese construída pelo autor é que não é possível trabalhar com generalizações, sempre perigosas no campo das ciências sociais, ao afirmar aprioristicamente, que o que move os comunitários é um renovado espírito de solidariedade. Em verdade, a preocupação desses atores seria tão somente de resolver o seu problema pessoal, o mais rápido possível. Analisando o caso das invasões urbanas, segundo o autor o exemplo mais caro ao movimento pluralista latino-americano, *"extrai-se a conclusão de que os invasores não são de forma alguma contra o direito de propriedade: o que eles querem - como aliás ocorre com todos os mortais comuns que vivem sob o capitalismo - é tornarem-se, eles também proprietários"*<sup>85</sup>.

Por certo o movimento é coletivista mas, meramente por uma questão de estratégia. No entanto, não existe a menor pretensão de fundar um novo direito, apenas de garantir para si a proteção do direito estatal, dentro dos mesmos moldes oficiais. *"Essa pretensão raramente existe, e quando existe não é dominante. Ao contrário, muitas vezes, a pretensão maior dos que*

<sup>83</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Direito Comunitário Alternativo**. op.cit. p. 139.

<sup>84</sup> OLIVEIRA, Luciano. **O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina**. op.cit p. 17.

<sup>85</sup> OLIVEIRA, Luciano. **O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina**. op.cit p. 18.



*pautam suas condutas por essas manifestações normativas não-estatais é justamente transformá-la posteriormente em direito estatal*<sup>86</sup>.

Ironicamente ou, usando a mesma expressão do autor, o “feitiço se volta contra o feiticeiro”. Da mesma forma que não é possível afirmar que todos os movimentos de massa são coletivista, também não é possível afirmar o contrário: que nenhum desses movimentos o é. Afinal, seria possível desprezar a rica experiência dos acampamentos e assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ? Mesmo dentro da esfera do urbano, objeto de estudo do autor, no caso das invasões urbanas na cidade do Recife, também poderiam ser apresentadas sérias discordâncias com a posição do autor. Inicialmente, deve-se lembrar que todos os dados empíricos apresentados datam do começo da década de 80. E qual o problema, além da desatualização ? São pesquisas realizadas durante a reestruturação do movimento popular, completamente destruído pela Ditadura Militar, e, por isso mesmo, anteriores ao processo de rearticulação deste setor social, que ocorreria no final dos anos 80, início dos 90, dando uma nova feição ao movimento. Será que a formação da Central dos Movimentos Populares e do Movimento Nacional de Luta Pela Moradia, com toda sua práxis voltada para a construção de uma nova identidade do militante comunitário responderia pela postura coletivista exigida pela autor ?

Um outro dado, agora da caráter empírico, fruto de uma experiência com o Projeto de Assessoria Jurídica da Universidade Católica do Salvador junto ao movimento popular naquela cidade vem ratificar o afirmado anteriormente. Durante um processo de discussão para a resolução do problema fundiário num bairro específico em Salvador, deparou-se com a posição de uma comunidade<sup>87</sup> que percebia ser a Usucapião o único instrumento possível de utilização para resolver o problema de regularização fundiária que os atingia, descartando a desapropriação por dois motivos, um de ordem prática e outra de ordem social. A de ordem prática residia na

---

<sup>86</sup> Joaquim Falcão apud OLIVEIRA, Luciano. **O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina**. op.cit p. 18.

<sup>87</sup> Bairro do Engenho Velho da Federação. Para maiores informações a respeito ver de nossa autoria o trabalho **Sociologia Jurídica e Serviços Legais Alternativos : Analisando o Projeto de Assessoria Jurídica da UCSal**, Florianópolis: mimeo, 1996.

percepção de que mais da metade da população de Salvador estava em igual situação fundiária irregular, o que inviabilizaria uma política global por parte do Poder Público, que não poderia solucionar o problema de todos nem assumir os ônus de escolher algumas comunidades e arcar com o desgaste nos bairros preteridos. O motivo de ordem social residia tão somente no entendimento que, caso fosse realizado a desapropriação, a indenização a ser paga aos ditos proprietários onde estavam edificadas suas moradias seria efetuada com dinheiro público, o que seria uma injustiça já que só iria beneficiar alguns, a própria comunidade e não o total da população soteropolitana. Além disso, foi tomada a decisão de que a ação de usucapião somente seria impetrada, através de litisconsórcio, quando todos os moradores (um montante de mais de 23.000 habitantes) cumprissem todos os pré-requisitos, **para que ninguém ficasse de fora**. Exatamente, o pobre coletivista optou por continuar numa situação irregular a ter que prejudicar seu vizinho.

Por fim, é preciso entender o que vem a ser rediscutir o direito de propriedade, o próprio direito estatal ou recriar o ordenamento jurídico dentro de práticas plurais. Parece que as críticas do autor a este sentido estão influenciadas por um certo purismo romântico que não aceita qualquer tipo de “contaminação” nas ações comunitárias das práticas oficiais. No entanto, novamente é possível entender esta característica como positiva e não como negativa como quer OLIVEIRA. Partindo de um certo e proveitoso pragmatismo percebe-se que o Pluralismo Jurídico que se quer construir tem caráter emancipador e trabalha tão somente com a perspectiva de garantir o devido respeito aos interesses de todos os seres humanos, seja usando o direito estatal, seja negando-o. No mais, há como fugir da perspectiva de influência ideológica de defesa do princípio da propriedade? Numa sociedade como a latino-americana, extremamente carente do ponto de vista social, econômico e até político, parece muito lógico que as camadas populares assim ajam como forma de garantir seus interesses.

Na realidade, é preciso reconstruir as bases de um Novo Direito, com pressupostos outros que não os modernos, como forma de tentar encontrar as

soluções para as diversas dúvidas surgidas com a Pós-Modernidade. Como afirma ARNAUD

*“A época pós-moderna se caracteriza pela coexistência contraditória do retorno ao medo - que impõe o sacrifício - , e a percepção da infinita multiplicidade da experiência, que postula a rejeição à renúncia. Aqueles que pensam os fundamentos do Direito, cada um no seu campo de especialidade são hoje muitos a se esforçar para ter em conta esta contradição em suas investigações. Com a esperança - não a certeza, pois o pesquisador é antes de tudo um cético - de superá-la, ao menos parcialmente, para melhorar as condições de vida no seio da sociedade”<sup>88</sup>.*

Somente trabalhando com estas premissas seria possível perceber um Pluralismo Jurídico de caráter libertador e por isso mesmo, progressista. Cabe agora, aos juristas do século XXI a tarefa de pautar em posturas ainda mais claras e concretas esta tipologia libertadora, construindo um Direito que consiga realmente responder à todas as demandas que lhe são impostas pela sociedade no limiar do novo milênio, naquilo que seria, enfim, denominado de Pós-Modernidade.

Assim, para a construção dessa nova tipologia jurídica de caráter pluralista e emancipador, pautado numa postura dialética, dois elementos se destacam. Primeiramente, a valorização de novos sujeitos políticos para além do sujeito político moderno, o Estado, especialmente a ação progressista dos Movimentos Sociais - os Novos Movimentos Sociais em particular - e das ONGs, a grande novidade sócio-política dos anos 90. Em segundo lugar, é preciso rever os dogmas da política em geral e da Democracia em particular, rompendo com a perspectiva representativa, propondo-se uma nova visão, a chamada Democracia Participativa, construída principalmente a partir do espaço local, locus privilegiado dessa nova construção emancipatória. Esses dois pressupostos devem ser melhor estudados, se constituindo na temática dos próximos itens.

<sup>88</sup> ARNAUD, André-Jean. *O Direito Traído pela Filosofia*. op.cit. p.248.

## **1.2. Os novos movimentos sociais enquanto sujeitos de uma política Pós-Moderna.**

Como primeiro pré-requisito a ser analisado é a ação dos assim chamados Movimentos Sociais, em especial os NOVOS Movimentos Sociais, que seriam exatamente os agentes da construção do novo paradigma pluralista.

Já conhecido a algum tempo pela Sociologia e pela Política, o termo "*movimentos sociais surgiu com Lorenz Von Stein, por volta de 1840, quando este defende a necessidade de uma ciência da sociedade que se dedicasse ao estudo dos movimentos sociais, tais como do movimento proletário francês e do comunismo e socialismo emergentes*"<sup>89</sup>. No entanto, apenas recentemente, por volta da década de 40 recebeu a atenção devida dos estudiosos e da própria Sociologia em si, com muitas conceituações sendo produzidas na academia, dentre as quais mereceriam destaque os trabalhos de Alain Touraine, Laclau, Dahrendorf, Guattari, Castoriadis e Gutiérrez<sup>90</sup>.

Na realidade, Alain Touraine, um dos principais estudiosos do tema na contemporaneidade, chega a defender a supremacia de uma Sociologia dos Movimentos Sociais sobre a Sociologia tradicional<sup>91</sup>.

Para o argentino Ernesto Laclau, Movimento Social se confunde com o próprio conceito de povo, na realidade uma releitura da tipologia anteriormente trabalhada pela pensador italiano Antonio Gramsci, com todas as implicações culturais advindas. Além desta influência, SCHERER-WARREN anota também a de "*Althusser, quando Laclau utiliza, ainda que criticamente, a categoria althusseriana de Ideologia*"<sup>92</sup>.

Por sua vez, o sociólogo alemão Ralf Dahrendorf utiliza a expressão "grupos de conflito" dentro da perspectiva de que coexistem a universalidade da mudança social e o conflito, bem como o princípio da autoridade e da coerção social. Assim, "*se toda sociedade supõe certo consenso e integração, supõe também a coerção de alguns membros em relação a outros e, portanto,*

<sup>89</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**. 3ª.ed. Florianópolis: EDUFSC, 1989. p.12.

<sup>90</sup> Segundo SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**. op.cit. p. 12.

<sup>91</sup> Segundo SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**. op.cit. ídem.

a formação de grupos de conflito que se confrontam”<sup>93</sup>. As mudanças sociais seriam consequência dessa dinâmica de confrontos.

Deve-se destacar dentro da teoria do sociólogo alemão alguns elementos que são pressupostos de seu modelo de interpretação. A distribuição da autoridade nas associações é a causa da própria formação dos grupos de conflito, que é sempre dicotômica, com dois grupos concorrentes, um marcado pelo interesse de manutenção de uma estrutura social que lhe é favorável e que por isso mesmo se constitui a partir da ideologia hegemônica na sociedade e que lhes oferece legitimidade de ação e comando, ou mesmo dominação e outro, marcado pelo signo da sujeição e, por isso mesmo, com interesses na transformação da realidade desfavorável aos seus membros, cujos valores constituem-se numa ameaça a ideologia e relações sociais consolidadas. Esses interesses conflitantes entre os grupos podem ser latentes, quando são subjacentes de seus comportamentos ou manifestos, quando são conscientes nas mentes dos membros de ambos os grupos suas posições na sociedade e intenções para o futuro - manutenção ou transformação da sociedade<sup>94</sup>.

Este modelo pode ser melhor compreendido utilizando-se como exemplo o conflito social mais explícito na sociedade brasileira contemporânea; a questão agrária, que coloca de um lado, como grupo de dominação a União Democrática Ruralista (UDR) e de outro, como grupo de contestação, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Nesse caso específico, os interesses conflitantes são manifestos, dentro da tipologia proposta<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**. op.cit. pp. 77-78.

<sup>93</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**. op.cit. p. 83.

<sup>94</sup> Para melhor compreender estes pressupostos ver SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**. op.cit. especialmente pp. 84-85.

<sup>95</sup> Segundo WOLKMER, também Daniel Camacho trabalha com tipologia parecida, ao entender a existência de duas espécies de movimentos sociais, aqueles que representam os interesses de grupos sociais hegemônicos, e por isso mesmo, de caráter conservador, e aquele que representam os interesses do povo, dos setores dominados e explorados da sociedade, e por isso mesmo de caráter transformador. Nesse sentido, para maiores detalhes ver WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. op.cit. p. 122 e do próprio CAMACHO, Daniel. *Movimentos Sociais: algumas discussões conceituais*. In: SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo. **Uma revolução no cotidiano ? Os novos movimento sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 214 - 245.

No entanto, o modelo de DAHRENDORF é utilizado principalmente para a análise de movimentos sociais já consolidados, não prestando-se àqueles informais ou mesmo a correntes ideológicas que apenas indicam possíveis fluxos de mudança. Para SCHERER-WARREN, este modelo *“orienta-se primordialmente para o estudo de movimentos sociais específicos, aqueles que ocorrem nas sociedades industriais, democráticas ou com abertura política suficiente para permitir a organização de grupos de conflito antagônicos (daqueles que têm a posse de autoridade e daqueles que se encontram excluídos do exercício da autoridade)”*<sup>96</sup>. Realmente, difícil seria imaginar a organização do MST durante o recente período de ditadura militar que o Brasil atravessou. Somente depois da chamada “abertura democrática” foi possível se observar o ressurgimento e desenvolvimento de movimentos contestatórios na cena política nacional.

Já o pensador francês Felix Guattari analisa o fenômeno dos movimentos sociais dentro de uma leitura multidisciplinar, abarcando a filosofia, a psicanálise, a antropologia, a sociologia e a política. Realizando uma síntese, no mínimo original do pensamento de Freud e Marx, Guattari propõe *“um conjunto de idéias alternativas para se entender o indivíduo em suas relações sociais e para se buscarem as possibilidades de formação de novos movimentos que realmente permitam a transformação social”*<sup>97</sup>.

Esta preocupação do autor francês com a formação dos novos movimentos sociais se explica pelo seu descrédito nos potenciais revolucionários nos movimentos sociais clássicos. Para ele, somente movimentos sociais que rompam com os limites teóricos do marxismo e do freudismo e que incluam em sua estratégia a luta de classes de um lado e a liberação dos desejos do outro são passíveis de realizarem a nova revolução social, denominada Revolução Molecular. Sua teoria baseia-se em quatro premissas que são explicadas por SCHERER-WARREN.

A primeira premissa é de que a sociedade capitalista, por causa de seus valores burgueses, acaba por oprimir os verdadeiros desejos dos indivíduos. E, segundo GUATTARI, somente os movimentos de base é que, por suas

<sup>96</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**. op.cit. pp. 89 - 90.

<sup>97</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**. op.cit. p. 101.

características, conseguem ultrapassar os vários níveis do cotidiano individual e podem liberar seus desejos.

O argumento de que tanto o desejo quanto a repressão são expressões de uma sociedade real, carregados de historicidade constitui a segunda premissa. Para SCHERER-WARREN, estes elementos não são "*categorias gerais que podem ser transponíveis de uma situação para outra*"<sup>98</sup>.

A terceira é que situações históricas especiais como o capitalismo ou o fascismo originaram mecanismos de repressão e controle tão generalizados e potentes que são capazes de neutralizar a ação dos movimentos sociais clássicos. Com certeza, GUATTARI se refere à armadilha ideológica em que estão presos estes movimentos quando optam por se voltar excessiva e essencialmente ao Estado, abandonando outras formas de atuação. E lutar pelas regras do Estado é aceitar previamente a derrota.

Por fim, a quarta premissa aprofunda mais a questão da Revolução Molecular. Para ele, é preciso construir uma nova revolução social que "*não se volte unicamente aos aparelhos políticos, mas que questione todas as engrenagens duma sociedade, mesmo as mais moleculares*"<sup>99</sup>.

Não interessa, no momento, discorrer mais profundamente sobre as divergências conceituais dos Movimentos Sociais, conforme apresentado acima, mas, apenas indicar que o termo é conflitante e assumir os ônus da escolha da conceituação oferecida por TOURAINE, que define os movimentos sociais como "*as forças centrais que lutam umas contra as outras para dirigir a produção da sociedade por ela mesma, a ação de classe pela direção da historicidade*"<sup>100</sup>.

Mas, como perceber se determinada ação grupal dentro de uma sociedade poderia ou não ser entendida como um Movimento Social? Citando Ilse SCHERER-WARREN, Moreira Pinto indica que, para poder identificar determinada ação da sociedade como Movimento Social é preciso perceber a existência de quatro componentes fundamentais, a saber: práxis, projeto,

<sup>98</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**. op.cit. p. 103.

<sup>99</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**. op.cit. ídem.

<sup>100</sup> TOURAINE, Alain apud AMANN, Safira Bezerra. **Movimento Popular de Bairro**. São Paulo: Cortez, 1991, p.16.

ideologia e direção e/ou organização <sup>101</sup>, sendo definido Movimentos Sociais como uma “ação grupal para transformação (a práxis) voltada para a realização dos mesmos objetivos (projeto), sob a orientação mais ou menos consciente de princípios valorativos comuns (a ideologia) e sob uma organização diretiva mais ou menos definida (a organização e sua direção)” <sup>102</sup>.

No mesmo sentido WOLKMER define movimentos sociais como *“sujeitos coletivos transformadores, advindos de diversos estratos sociais e integrantes de uma prática política cotidiana com mínima institucionalização e autonomia relativa, imbuídos de princípios valorativos comuns e objetivando a realização de necessidades humanas fundamentais”* <sup>103</sup>.

No entender de TOURAINÉ, somente pode-se falar em Movimentos Sociais quando se combinem três fatores : classe, nação e modernização. Entende SCHERER-WARREN, que ainda na descrição de TOURAINÉ,

*“os movimentos sociais são agentes históricos que expressam, em cada momento, as formas históricas de opressão, de miséria, de injustiça, de desigualdade, etc, mas expressam também muito mais do que isto, pois expressam o devir, através de sua crítica, de suas formas de contestação, de suas lutas na busca de novas alternativas para o comando de uma nova historicidade”* <sup>104</sup>.

Quanto ao caráter classista dos Movimentos Sociais, TOURAINÉ é categórico, absorvendo, em parte, a teoria dos grupos de conflito de DAHRENDORF : *“Os movimentos sociais são sempre, em última análise, expressão de um conflito de classes”* <sup>105</sup>. E pode-se mesmo assumir que quase sempre são expressões das classes oprimidas, sem no entanto, generalizar esta premissa e afirmar que os Movimentos Sociais somente são expressões dos oprimidos. Assim, convém lembrar da União Democrática Ruralista (UDR) e sua ação durante o período constituinte, expressão da elite agrária, que

<sup>101</sup> PINTO, João Batista Moreira. **Direito e novos movimentos sociais**. São Paulo: Acadêmica, 1992, p. 41.

<sup>102</sup> SCHERER-WARREN, Ilse **Movimentos sociais**. op.cit. p. 20.

<sup>103</sup> WOLKMER, Antonio Carlos . **Pluralismo Jurídico: O espaço de práticas sociais participativas**. op.cit. Glossário p. xxix.

<sup>104</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**. op.cit. p. 94.

<sup>105</sup> TOURAINÉ, Alain. *Movimentos Sociais e Ideologias nas Sociedades Dependentes* In: ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon. **Classes Médias e Política no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1977. p. 35.



através de lobbys organizados, impediu avanços sociais, em especial sobre a função social da propriedade e a reforma agrária.

Aprofundando esta análise teórica sobre estes novos sujeitos históricos, convém realizar uma breve análise acerca das concepções latino-americanas, conforme a divisão histórica a seguir : o período das lutas de classe que duraram até a década de 70; as lutas nacional-populares da década de 70; os movimentos de base, onde inicia-se a percepção dos assim chamados Novos Movimentos Sociais a partir da década de 80 e, por fim, a articulação típica do período atual, as Redes de Movimentos Sociais.

A primeira fase teórica, segundo SCHERER-WARREN, será marcada por uma polarização *“em torno de duas correntes: a marxista (ou histórico-estrutural) e a funcionalista. Os processos sociais eram analisados enquanto processos de mudança global e tomavam como referências básicas as questões de desenvolvimento e da dependência pela primeira corrente, e da modernização, pela segunda”* <sup>106</sup>.

Dentro desse contexto e sob uma hegemonia das abordagens marxistas, existiria um sujeito específico ao qual se atribuiria a missão da grande transformação histórica: a classe social, que seria sempre determinada, conforme o Marxismo clássico, ou seja, a partir de sua posição dentro do processo produtivo.

No entanto, a falta de possibilidade de construção de uma consciência de classe adequada levou a alguns teóricos a *“buscar na sociedade política propriamente dita o potencial da transformação, concentrando suas análises no Estado, para uns, e nos partidos e nas vanguardas para outros”* <sup>107</sup>. Em outras palavras, foi dada muito pouca atenção às pesquisas sobre a própria sociedade civil e o potencial transformador de suas ações.

Essa postura teórica sofreria uma profunda mudança a partir do Seminário “As classes sociais na América Latina”, realizado na cidade de

<sup>106</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1993, p.14.

<sup>107</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 15.

Mérida, México, no ano de 1971 <sup>108</sup>. Os principais deslocamentos teóricos realizados estão centrados nas análises do macro para o micro, do geral para o particular, da determinação econômica para a multiplicidade de fatores, da ênfase na sociedade política para o estudo da sociedade civil, das lutas de classes para os movimentos sociais e servem para se entender os fatores motivantes que iriam levar ao estudo dos assim denominados Novos Movimentos Sociais <sup>109</sup>. Como maiores expoentes teóricos poderiam ser citados Alain Touraine, com sua relação entre classes sociais e movimentos sociais e Manuel Castells, cuja análise dos chamados Movimentos Sociais Urbanos passariam a ser leitura obrigatória na América Latina <sup>110</sup>.

Analisando este processo, SCHERER-WARREN afirma que *"a noção de centralidade da classe social, da acumulação de forças em torno do partido e da tomada revolucionário do poder, passa a dar lugar, neste período, à análise da hegemonia e da possibilidade de criação de uma 'vontade coletiva nacional-popular'"* <sup>111</sup>.

A terceira etapa teórica de análise dos novos sujeitos é, sem dúvida a mais profícua e mais elaborada e, por isso mesmo, a que mais interessa nesta análise. Surgem as concepções que tratam acerca dos movimentos de base, ou os Movimentos Sociais propriamente ditos. O ápice desse momento teórico se concentra na década de 80 e iria se constituir numa grande transformação no modo de análise da sociedade latino-americana. Estes estudos buscam *"substituir as análises em termos de processos históricos globais, por estudos mais intensivos de grupos específicos organizados"* <sup>112</sup>.

Antes de aprofundar a análise acerca dos movimentos sociais e, principalmente dos Novos Movimentos Sociais, categoria surgida dessas análises, convém, para efeitos didáticos, apresentar a última etapa de análise teórica, os Networks ou Redes de Movimentos Sociais. Movimento típico dos

---

<sup>108</sup> Este seminário foi publicado em forma de livro e publicado no Brasil com o título homônimo. Nesse sentido, para maiores informações ver ZENTENO, Raúl Benitez (org). **As classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

<sup>109</sup> Conforme SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 15.

<sup>110</sup> Conforme SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. pp. 15 - 16.

<sup>111</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 16

<sup>112</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 17. Segundo a autora, Zermeño denomina estes grupos de "identidades restritas".

anos 90, as Redes podem ser analisadas a partir de duas perspectivas diferentes.

A primeira entende que não há mais porquê atribuir tanta importância ao estudo dos Movimentos Sociais como foi feito no período anterior. Na realidade, o objeto de estudo preferencial dessa corrente se concentrou nos processos de desorganização social, causados, principalmente pelo "crescimento urbano acelerado e desordenado e aos processos de exclusão que acompanham as crises de crescimento"<sup>113</sup>.

SCHERER-WARREN cita os estudos de Zermeño como um dos estudos característicos dessa corrente, que analisando a realidade latino-americana, especialmente a mexicana, percebeu o crescimento da pobreza, da insegurança, da violência desorganizada e organizada (ou seja, narcotráfico, Máfia, etc) e ainda da anomia defensiva. Para a autora, as causas de toda essa desagregação poderia ser entendida pela reorganização da massa num "agregado inorgânico de individualidade e manifestações atomizadas"<sup>114</sup>.

O resultado desse processo é que a relação líder e massa passa a ocorrer sem a intermediação estatal e a própria relação Estado e massa se torna inócua, relativa. A tendência é que, com a ausência dessas intermediações, "os organismos da sociedade civil tendem a desaparecer, dando lugar às condutas de crise, tais como bandos de jovens, grupos de delinqüentes ou outros grupos de violência organizada"<sup>115</sup>, que tendem a produzir sua própria juridicidade, dentro da anteriormente citada tipologia do Pluralismo Jurídico Pré-Moderno.

Segundo a autora, os estudiosos dessa corrente, que antes se dedicavam ao estudo dos movimentos sociais, preocupam-se agora ao "entendimento das condutas de crise, dos antimovimentos"<sup>116</sup>. A preocupação passa a ser como, dentro da evolução da própria modernidade, ocorre o inverso da modernidade, que se caracteriza pela violência, pela exclusão e pela pobreza, em índices cada vez mais crescentes.

<sup>113</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 20.

<sup>114</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. ídem.

<sup>115</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 21.

<sup>116</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. ídem.

Em contrapartida, uma outra corrente apresenta estudos de avaliação crítica da análise da década anterior e que indicam uma nova forma de ação/articulação daqueles sujeitos típicos dos anos 80 e que mais interessam neste trabalho. Segundo a autora, *"não se trata de negar, tampouco, a visão anterior sobre as crises que se operam na sociedade civil, mas de admiti-la, tentando contrapor ao imobilismo das massas os espaços possíveis de mobilização; ao antiovimento ou conduta de crise, as novas formas de se movimentar ou ações coletivas e entender os significados políticos e culturais destas"*<sup>117</sup>.

Se nos dois primeiros períodos privilegiou-se a macroanálise social, baseada na esfera estatal e no terceiro período, centrava-se na microanálise das transformações sociais, dentro da esfera civil, agora busca-se um estudo dialético, preocupado em articular estas duas dimensões, rompendo com a lógica dicotômica e, por que não dizer, maniqueísta. Na realidade, os próprios conceitos de macro e microanálise passam por revisões teóricas.

Desse modo, o macro, antes concebido como totalidade estruturada e com determinações racionais passa a uma *"realidade multifacetária e complexa, sem determinações fixas ou historicamente necessárias"*<sup>118</sup>. O mais importante não é mais o estudo dos movimentos enquanto partes estruturadas/estruturantes da realidade, mas enquanto *"práticas sociais em construção, enquanto movimento propriamente dito. Busca-se, sobretudo, os significados e alcances políticos e culturais das ações coletivas"*<sup>119</sup>.

Para completar esta análise busca-se perceber as interconexões entre o local e o global, entre o espaço comunitário e o supranacional. Busca-se superar a *"análise das organizações sociais, fragmentadas, para a compreensão do movimento real que ocorre na articulação destas organizações, nas redes de movimentos"*<sup>120</sup>. Como exemplos de Redes de Movimentos Sociais que surgiram no últimos anos no Brasil, poderiam ser citados a ABONG (Associação Brasileira de ONGs), o FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana) e a própria Central de Movimentos Populares.

<sup>117</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. ibídem.

<sup>118</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 22.

<sup>119</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. ídem.

Voltando à análise acerca dos Novos Movimentos Sociais é possível afirmar que estes surgem e se desenvolvem, num primeiro momento na América Latina, por um motivo de ordem estrutural: o regime político-militar instaurado em vários países desta região a partir dos anos 60, que havia proibido e reprimido os espaços tradicionais de participação popular; os sindicatos e partidos políticos, (exatamente os Movimentos Sociais de tipologia velha). Assim, a sociedade foi obrigada a buscar canais alternativos e formas diversas de se organizar e fazer política, a buscar novas tipologias e ainda, a modificar a pauta de reivindicações junto ao Estado. -São exatamente estas necessidades e realidades, que irão responder pelo surgimento deste novíssimo sujeito <sup>121</sup>.

Além disso, o desenvolvimento do caráter explorador, espoliativo e discriminatório do capitalismo, juntamente com a massificação das relações sociais, o descompasso entre o desenvolvimento tecnológico e a condição social de miserabilidade de milhões e milhões de pessoas e as frustrações com os maus resultados da chamada sociedade de consumo “são todos elementos de um cenário que cria um novo ator histórico enquanto agente de mobilização e pressão por mudanças sociais: os ‘novos’ movimentos sociais”

122

Junte-se a isso a própria difusão social da produção e o isolamento político das classes trabalhadoras que têm sido acompanhadas por um conjunto ideológico que valoriza o mercado e a subjetividade (liberdade, autonomia, mérito, lucro). O princípio do Estado passa a ser colonizado pelo princípio do Mercado. Mas tal não ocorre da mesma forma que no capitalismo liberal, pois, neste caso se tratava de não deixar que a atividade social do Estado emergisse. Na dimensão do capitalismo desorganizado, o Estado Social teve de ser privatizado. Quer dizer, embora o princípio do Mercado tenha se sobressaído sobre o do Estado, neste processo o Estado tem

---

<sup>120</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 23.

<sup>121</sup>. Para perceber melhor a gênese destes movimentos ver LA CRUZ, Rafael de. *Os Novos Movimentos Sociais: Encontros e desencontros com a democracia* In: SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. **Uma Revolução no Cotidiano ? Os Novos Movimentos Sociais na América Latina**. op.cit.p.88-95.

<sup>122</sup> GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e educação**. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 1992. p.16.

fortalecido a sua intervenção na economia, pois se tem transformado no “Estado de bem estar social das empresas”. Isto tudo é sinal da revalidação do liberalismo e da subjetividade em detrimento da cidadania.

Mas, além do caráter conjuntural, os Novos Movimentos Sociais marcam também a inauguração de uma nova práxis na atitude política na América Latina e no resto do mundo. Tilman Evers afirma que a essência dos Novos Movimentos Sociais reside na *“capacidade de gerar embriões de uma nova individualidade social”*<sup>123</sup>. Para MOREIRA PINTO, isso levaria a uma valorização do *“aspecto cultural sobre o político nos novos movimentos sociais, o que levaria a uma nova identidade e autonomia”*<sup>124</sup>.

Neste sentido, MOREIRA PINTO conceitua Novos Movimentos Sociais como *“espaços de organização social onde se estabelecem relações que possibilitam uma revalorização cultural e pessoal, se constitui uma nova cultura e práxis política, orientadas por um projeto de sociedade libertário, que os torna sujeitos coletivos que criam bases de autonomia numa sociedade em construção”*<sup>125</sup>.

Segundo assinala SOUSA SANTOS, a maior novidade dos Novos Movimentos Sociais é que eles representam tanto uma crítica à sociedade capitalista, como uma crítica às fórmulas de emancipação tradicionais, emergentes do marxismo. Ao identificar novas formas de opressão, como o machismo, a poluição, o racismo, o produtivismo, ao se preocupar não somente com o bem-estar material mas com a própria qualidade de vida como um todo, o que implica demandas culturais, os NMS<sup>126</sup> representaram uma crítica sem precedentes ao excessos de regulação da sociedade capitalista e, ao mesmo tempo, possibilitaram denunciar as fórmulas emancipatórias que não atentaram para estas novas questões. *“Tais excessos atingem, não só o modo como se trabalha e produz, mas também o modo como se descansa e vive; a pobreza e as assimetrias das relações sociais são a outra face da alienação e do desequilíbrio interior dos indivíduos; e, finalmente, essas formas*

<sup>123</sup> EVERS, Tilman apud PINTO, João Batista Moreira. **Direito e novos movimentos sociais.** op.cit. ídem.

<sup>124</sup> PINTO, João Batista Moreira. **Direito e novos movimentos sociais.** op.cit. ídem.

<sup>125</sup> PINTO, João Batista Moreira. **Direito e novos movimentos sociais.** op.cit. ídem.

<sup>126</sup> Doravante será utilizada a sigla NMS para se referir aos Novos Movimentos Sociais.

*de opressão não atingem especificamente uma classe social e sim grupos sociais transclassistas ou mesmo a sociedade no seu todo*<sup>127</sup>.

SOUSA SANTOS observa, entre outras características dos NMS, uma muito importante:

*"As formas de opressão e de exclusão contra as quais lutam não podem, em geral, ser abolidas com a mera concessão de direitos, como é típico da cidadania; exigem uma reconversão global dos processos de socialização e de inculcação cultural e dos modelos de desenvolvimento, ou exigem transformações concretas imediatas e locais, exigências que, em ambos os casos, extravasam da mera concessão de direitos abstratos e universais"*<sup>128</sup>.

A principal crítica que se faz aos NMS provém daqueles que contestam a novidade dos mesmos, dizendo que as reivindicações que neles se faz já havia sido feita pelos velhos movimentos sociais. Segundo estes, em última instância, os NMS estariam fortalecendo o velho paradigma da cidadania, da mesma forma que os antigos, pois a distância que mantém em relação ao Estado seria mais aparente do que real. Isso porque todas as demandas acabavam por cair em uma exigência feita ao Estado. SOUSA SANTOS entende que a novidade dos NMS é evidente, mas que não se pode tecer uma teoria unitária dos mesmos, pois eles são bastante heterogêneos, o que se verifica principalmente na América Latina. Contudo, o cientista social português entende que esta "impureza" constitui a novidade dos NMS, e que o seu alastramento para os países centrais irá revitalizar estes últimos e possibilitar, aí sim, uma teoria unitária<sup>129</sup>.

Os NMS, como entendem muitos críticos, não recusa a política, mas sim propõe um alargamento do seu âmbito, pois eles não partem da distinção liberal entre Estado e Sociedade Civil, eles percebem que as contradições entre os princípios do mercado e do Estado não são tão profundas assim, que na verdade um respalda o outro, que todo o discurso formal e político do Estado é, na verdade, exterior às relações de produção. "*Nestas condições, invocar o princípio do Estado contra o princípio do mercado é cair na armadilha*

<sup>127</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. op.cit. p. 258.

<sup>128</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. op.cit. p. 261.

<sup>129</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. op.cit. p. 262-263.

*da radicalidade fácil de transformar o que existe no que já existe, como é próprio do discurso político oficial*<sup>130</sup>.

O autor entende ainda que o princípio da comunidade rousseaniana, apesar de estar bem descaracterizado pela hegemonia do mercado e do Estado, é o que tem mais condições de se tornar o fundamento dos novos processos emancipatórios. Sem prejuízo das conquistas já alcançadas no âmbito da cidadania, afirma SOUSA SANTOS que “é possível pensar e organizar novos exercícios de cidadania...e novas formas de cidadania coletivas e não meramente individuais; assentes em formas político-jurídicas que, ao contrário dos direitos gerais e abstratos, incentivem a autonomia e combatam a dependência burocrática, personalizem e localizem as competências interpessoais e coletivas em vez de as sujeitar a padrões abstratos”<sup>131</sup>.

Alguns críticos observam a falta de institucionalização dos NMS, o que é um ponto a mais no favorecimento da democracia representativa, pois esta, bem ou mal, representaria um mecanismo de formação da vontade popular. Porém, alguns movimentos têm se institucionalizado como é o caso dos movimentos feministas, ecológicos e negros.

Citando Inglehart e Dalton e Kuechler, o cientista social português ressalta que “os NMS são sinal de transformações globais no contexto político, social e cultural da nossa contemporaneidade e, por isso, os seus objetivos serão parte permanente da agenda política dos próximos anos, independentemente do sucesso, necessariamente diverso, dos diferentes movimentos concretos”<sup>132</sup>.

Referindo-se ao Brasil, SOUSA SANTOS observa que os NMS por aqui possuem características tanto dos países centrais (ecológicos, feministas, etc), de um caráter que chamaríamos mais culturalistas quanto dos países periféricos (reivindicações por necessidades básicas), de cultura mais

<sup>130</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. op.cit. p. 263.

<sup>131</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. op.cit. p. 263-264.

<sup>132</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. op.cit. p. 265.



economicista. Isso se deve, "*provavelmente devido ao caráter semiperiférico da sociedade brasileira*"<sup>133</sup>.

Uma outra característica presente nos Novos Movimentos Sociais é apresentada por Michael Löwy e Robert Sayre. Para os autores, estes movimentos, em especial o movimento ecológico, o pacifismo, o feminismo, o movimento estudantil e o movimento originário da teologia da libertação, são românticos. Referindo-se especificamente ao movimento ecológico, o maior representante dos movimentos românticos, caracterizam-no como tomado de "*uma relação totalizante e moral de simpatia pela natureza, inspirada nas sociedades matrilineares do passado pré-histórico*"<sup>134</sup>. Numa palavra, seriam movimentos nostálgicos. Trabalhando numa leitura de que o movimento romântico, não seja entendido como "nostálgico" mas como uma tentativa de questionar/resistir/discutir os pressupostos da assim denominada Modernidade, é realmente possível entender os Novos Movimentos Sociais como movimentos românticos<sup>135</sup>.

Deve-se ainda perceber que os Movimentos Sociais, dentro de sua construção clássica são exemplos perfeitos de atores da própria Modernidade; sua ação se volta sempre para o Estado, ou tentando conquistá-lo (no caso dos Partidos Políticos) ou ainda com uma atitude de mera reivindicação de direitos (como o movimento operário do começo do século). Em ambos os casos, a ação desses atores se esgota com a chegada à esfera do Estado, assumindo e legitimando o monopólio deste para a resolução dos conflitos por acaso existentes dentro da sociedade.

Diferentemente agirão os assim denominados Novos Movimentos Sociais que não necessariamente se voltarão com exclusividade para a esfera estatal, optando por concentrar esforços junto àquilo que a sociologia política

<sup>133</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. p. ídem.

<sup>134</sup> Löwy, Michael e Sayre, Robert. **Revolta e melancolia. O romantismo na contramão da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 254.

<sup>135</sup> E nesse sentido, o significado pejorativo dado ao termo romântico se desfaz, restando apenas o seu caráter de resistência, o que, nesse momento, torna-se algo extremamente positivo.

convencionou chamar Sociedade Civil, principalmente após as formulações de GRAMSCI<sup>136</sup>.

Nesse sentido, os Novos Movimentos Sociais serão caracterizados pela tentativa da conquista de Hegemonia a partir da construção do consenso, da produção dos conceitos ideológicos dominantes na sociedade. Exemplificando, mais vale ao Movimento Ecológico - tipologia mais usual para os NMS na sociologia europeia - a percepção por parte da sociedade civil em forma coletiva - e dos próprios seres humanos em forma individual - dos riscos ecológicos nos dias atuais e com, isso, mudar o padrão de atitudes - criando a assim chamada consciência ecológica que irá produzir a coleta seletiva de lixo, a diminuição dos esportes de caça e pesca, etc. - do que a mera produção de normatividades por parte do Estado dispendo sobre os mesmos temas. Buscase, conforme o termo anteriormente utilizado, construir uma "*vontade coletiva nacional-popular*" e não somente a utilização do espaço estatal para atingir os objetivos proposto.

A literatura sociológica brasileira costuma explicar o surgimento dos Novos Movimentos Sociais, a partir das lutas populares do fim da década de 70, início de 80<sup>137</sup>. Essas manifestações e reivindicações hoje pontuam a pauta política de qualquer ação do Estado, uma vez que as camadas populares, quando organizadas, mostram ser um eficiente canal de pressão e reivindicação por seus interesses e direitos.

No supracitado período, as contradições econômicas do modelo desenvolvimentista aplicado pela Ditadura Militar de 64 chegam ao seu auge, não mais sendo possível ao sistema o oferecimento de soluções ágeis e competentes às várias reivindicações e necessidades de consumo da sociedade que, começa a se organizar para requerer e defender junto ao

---

<sup>136</sup> Ver, por exemplo GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981 e também PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 5ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

<sup>137</sup> Nesse sentido ver, AMMANN, Safira Bezerra. **Movimento popular de bairro. De frente para o Estado, em busca do Parlamento**. São Paulo: Cortez, 1991. GOHN, Maria da Glória, **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991, SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. **Uma revolução no cotidiano ? Os novos movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1987. SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais: Um ensaio de interpretação sociológica**. 3ª edição, Florianópolis: UFSC, 1989.

Estado seus interesses de classes. Por outro lado, os clássicos movimentos sociais do começo do século, Partidos Políticos e Sindicatos, não conseguiram mais dar respostas às demandas da sociedade, até por se encontrarem impedidos de atuarem livremente por conta da Ditadura Militar que pontuou o continente neste período. Assim, a sociedade teve que buscar outras formas de organização e novos canais de pressão e reivindicação de direitos e interesses.

Este período dito desenvolvimentista, que ocorreu principalmente nos denominados “países líderes” do continente (Brasil, Argentina e México), foi baseado na substituição das importações dos produtos manufaturados nos países centrais do capitalismo mundial pela produção industrial nacional.

Com o fim deste processo, a euforia cede espaço ao pessimismo. Dívida externa, dívida interna, alta concentração de renda, política social inócua irão caracterizar a América Latina a partir deste momento - anos 80. No campo da análise sociológica, a preocupação recai sobre a integração dos amplos setores populares ao sistema econômico, principalmente no que tange ao desemprego e à moradia. Começa nesta época, inúmeras discussões acerca se as camadas inferiores estariam ou não integradas economicamente ao sistema. O estudo dos movimentos sociais, principalmente os de cunho popular, se centra, então, na questão da potencialidade ou não de ruptura dos excluídos.

Como já trabalhado anteriormente, a forma de atuação e articulação dos movimentos sociais que melhor irá caracterizar os tempos atuais é a estrutura de redes. Para SCHERER-WARREN, é preciso contextualizar o momento atual para poder entender o porquê dessa linha de conduta social.

Inicialmente, deve-se ter em vista o processo cada vez maior de individualização ou atomização da sociedade que pode ser explicada pelas características de modernização e urbanização acelerada por qual passa a América Latina, especialmente o Brasil. Dois processos concêntricos ajudam a entender este fenômeno; o êxodo rural das últimas décadas, que desorganizou todas as relações sociais das quais participavam os indivíduos anteriormente e a segregação espacial urbana, que força uma grande parcela da população para os espaços periféricos das metrópoles, colocando-os longe de seus

espaços de trabalho e lhes impondo uma crescente luta pela sobrevivência que *“não favorecem condutas coletivas de interação extra-econômica”*<sup>138</sup>.

A sociedade atomizada pode ser entendida a partir da característica de que *“as novas condutas sociais não se constróem na relação face a face com o outro (...). Ela se constrói enquanto identidade não-interativa, de forma meramente receptiva, passiva à imagem e sujeita à dominação ideológica”*<sup>139</sup>. Em outras palavras, o processo participativo é substituído pelo individualismo alienante.

Esse individualismo gera um processo comumente chamado de “condutas coletivas de crise”. Segundo SCHERER-WARREN *“se a sociedade atomizada é a expressão da desmobilização ou do imobilismo social, as condutas coletivas de crise expressam um antimovimento social”*<sup>140</sup>.

Essas condutas de crise teriam sua gênese na crise da modernidade política, fenômeno que ocorre na América Latina, Brasil em especial, em paralelo ao processo de modernização econômica e que se caracterizaria pela incapacidade do Estado em gerenciar e oferecer de forma adequada a estrutura mínima indispensável ao bem-estar da população, que se substancia numa exclusão econômica e social, num crescente nível de pobreza urbana e desigualdade social e conseqüentemente de criminalidade desorganizada e organizada.

No entanto, ao lado dessas ações, classicamente entendidas como anti-sociais e eticamente reprováveis, aparecem outras *“que se autojustificam enquanto lutas de sobrevivência”*<sup>141</sup> e que não podem, a princípio, serem completamente combatidas. Como exemplos poderiam ser citados os saques de supermercados por parte de desempregados famintos ou ainda a invasão de terras urbanas (na busca de moradia) ou rurais (caso do MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra).

A tendência, nesse caso, é que os sujeitos busquem justificar ideologicamente sua ação em nome da necessidade. Além disso, no caso de

<sup>138</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 112.

<sup>139</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. idem. Percebe-se na análise da autora uma certa concordância com a posição da corrente pós-moderna da Baudrillard, ao descrever a gênese da individualização exacerbada.

<sup>140</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 113.

invasão de terras, o termo tende a ser modificado para ocupação, numa releitura do Direito a Propriedade Privada, o que não deixa de estar de acordo com o princípio constitucional da Função Social da Propriedade.

Outra forma de conduta coletiva de crise que não deve ser confundida com as ações anômicas são as próprias buscas da população pela produção autônoma e própria de juridicidade, num momento em que o Estado, órgão encarregado dessa função, mostra-se incapaz ou negligente. Nesse caso, o Pluralismo Jurídico numa comunidade pauperizada e excluída do projeto de Modernização da Sociedade, pode ser entendido também como uma tentativa de autoregulação e juridização de crise <sup>142</sup>.

Nesse sentido, aqueles sujeitos criados durante os anos 70/80, os Novos Movimentos Sociais, se articulam no sentido de defenderem seus interesses, denominados seus direitos, a partir de carências comuns, defesa comunitária, etc. A grande articulação conseguida nesse período é que toda demanda comunitária, toda e qualquer questão do cotidiano conseguia se transformar em *“demandas políticas e em instrumento de defesa dos direitos da cidadania ou de contestação do autoritarismo”* <sup>143</sup>.

No entanto, com a consolidação do processo democrático - ao menos em termos formais - na América Latina, estes sujeitos perderem o discurso e parte da identidade. Os anos 90 surgiam e traziam consigo um novo desafio: como conseguir que suas reivindicações tivessem força de pressão junto à máquina estatal, produzindo “direitos”. Para SCHERER-WARREN, *“a crise dos grupos de reivindicações específicas ou das organizações moleculares expressava a fragilidade da sociedade civil em face dos aparelhos*

<sup>141</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. ídem.

<sup>142</sup> Durante a década de 70, Boaventura de SOUSA SANTOS, realizou um estudo desse tipo de pluralismo numa favela carioca que ele denominou de Pasárgada. Estudo que se transformou rapidamente em clássico da sociologia jurídica pluralista, mostrava que a produção autônoma do Direito naquela comunidade (Morro do Pavãozinho) somente ocorria porque o Direito oficial não poderia ser utilizado para regular as relações intrínsecas à comunidade - estavam em área invadida/ocupada e o Direito não poderia reconhecer validade de transações de posse de terra, por exemplo - e pela própria incapacidade do poder público em oferecer uma estrutura física - cartórios, fóruns, etc - para tutelar os interesses dos moradores. Para maiores detalhes acerca dessa pesquisa ver, SOUSA SANTOS, Boaventura. **O Discurso e o poder**. Porto Alegre:: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988 e *Notas sobre a história jurídico social de Pasárgada*. In: SOUSA JR, José Geraldo de (org). **O Direito achado na rua**. 3ª. edição. EdUNB, Brasília: 1990.

<sup>143</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 115.

*tradicionalmente instituídos (os sindicatos, os partidos políticos e o próprio governo), num cenário em que a ordem institucional passa a ter maior legitimidade”*<sup>144</sup>. De fato, em tempos de *personal computers* e globalização, a mera luta isolada do localismo parecia fadada ao fracasso.

Diante desse contexto, muitas dessas organizações redefiniram sua práxis e procuraram participar de articulações mais amplas da sociedade civil, como forma de conseguir mais êxito nas pressões e na própria resistência às mudanças que lhes fossem desfavoráveis.

A proposta teórica é entender estas articulações entre organizações e sujeitos políticos, criando as chamadas Redes de Movimentos Sociais, como uma nova tipologia de movimento social, conforme o entendimento de TOURAINE. Segundo o autor, para reconstruir o conceito de Movimentos Sociais para o momento atual é preciso entendê-lo como “um conflito social que opõe formas sociais contrárias de utilização de recursos e dos valores culturais, sejam estes da ordem do conhecimento, da economia ou da ética”<sup>145</sup>.

No Brasil, poderiam ser citados como os principais agentes/sujeitos participantes das redes; o movimento sindical, principalmente quando articulado em entidades como a CUT e demais centrais sindicais, partidos políticos, geralmente de esquerda, como o caso do Partido dos Trabalhadores - PT - e entidades de intermediação, geralmente denominadas de ONGs. Apesar dos estudos teóricos no país terem se concentrado nos dois primeiros, mister se faz perceber que o terceiro sujeito é, sem dúvida, o que mais tem influenciado a atuação das Redes, pela sua própria postura mais profissionalizante, responsáveis, inclusive, pela orientação e organização dos outros segmentos.

.SCHERER-WARREN, constrói, ainda que de forma hipotética, uma tipologia para as principais características das Redes de Movimentos Sociais a saber ; a busca de articulação entre os diversos atores, movimentos sociais e

<sup>144</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. ídem.

<sup>145</sup> TOURAINE, Alain. **Palavra e sangue**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1989. p. 182. O autor complementa afirmando que existem dois tipos atuais de movimentos sociais, os que se situam numa sociedade, como a industrial e os que se propõem a mudança de uma sociedade à outra.

culturais; a transnacionalidade; o pluralismo organizacional e ideológico e ainda a atuação nos campos cultural e político <sup>146</sup>.

A primeira característica, na realidade, a própria razão de existir das redes, ocorre de forma variada e razões múltiplas. Conforme a autora, "*podem-se articular organizações populares do mesmo tipo (como as associações de bairro) ou organizadas em torno de uma demanda bastante específica (...) com o objetivo de se constituir numa força de pressão institucional mais ampla*" <sup>147</sup>. A autora cita como exemplo dessa segunda forma, a ANSUR. No entanto esta entidade, que nasceu como Articulação Nacional do Solo Urbano, e que seria então um exemplo perfeito de Rede, transformou-se no ano de 1991 numa ONG, agora denominada Associação Nacional do Solo Urbano, que faz parte de uma outra Rede, o Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Existem ainda a possibilidade de ocorrer articulações informais, "*ocorridas em função de lutas conjunturais, por exemplo, durante os trabalhos da constituinte para o encaminhamento de emendas populares*" <sup>148</sup>.

A característica da transnacionalidade pode se apresentar com variados níveis de intensidade. Frequentemente, a forma como os organismos nacionais mantêm suas atividades reside no financiamento internacional. O FNRU é um exemplo perfeito disso, cujos projetos em andamento são financiados por entidades européias. No entanto, deve-se ressaltar, conforme Lux Vidal que "*as ONGs de fora não são vistas apenas como repassadoras de fundos e as daqui como executoras de projetos. A cooperação é de mão dupla, instaurando assim um novo estilo de cooperação internacional... Discutem-se prioridades e estratégias conjuntas (...)*" <sup>149</sup>.

Além disso, é possível perceber a existência de Redes de Movimentos Sociais de caráter internacional. Como exemplo, a Coalizão Internacional para o Habitat (HIC), rede de movimentos populares e luta por moradia em todo o Terceiro Mundo, que se articularam em reivindicações comuns por ocasião da segunda Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, a

<sup>146</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 119.

<sup>147</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. ídem.

<sup>148</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. íbidem.

<sup>149</sup> VIDAL, Lux apud SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 120.

famosa Habitat II, realizada no mês de junho de 1996, na cidade de Istambul, Turquia.

Já o pluralismo organizacional e ideológico é entendido pelo fato dos mesmos atores poderem participar de várias organizações ou redes ou ainda de uma articulação. absorver atores com concepções políticas e ideológicas múltiplas. Nesse caso “*é necessário que os atores compartilhem de princípios éticos mínimos comuns*”<sup>150</sup> como o combate à miséria, à discriminação, degradação ambiental, etc.

Por fim, a atuação nos campos cultural e político. Os sujeitos políticos surgidos durante as décadas de 70 e 80 tinham por objetivo a autoconstrução enquanto novos atores políticos e a redefinição dos espaços da cidadania em toda a sua potencialidade. Agora, as redes procuram formar novos valores sociais, “sobretudo em relação ao binômio Liberdade (e democracia) e Sobrevivência (com direito a uma vida digna e ecologicamente saudável)”<sup>151</sup>.

Deve-se ter em vista que os objetivos de atuação das Redes de Movimentos Sociais se concentram em duas vertentes. Buscam a transformação da opinião pública mas, ao mesmo tempo, “almejam constituir-se em forças de pressão ao sistema institucional e aos padrões dominantes (...) Dessa maneira, as redes se caracterizam como fontes de pressão sobretudo no campo cultural e no campo político”<sup>152</sup>.

Na verdade, esta característica dos Movimentos Sociais de se articularem em redes acabaram por influenciar uma mudança substancial no caráter desses organismos. Nos anos 90 é possível observar uma diminuição dos movimentos sociais organizados e um crescimento das próprias redes, que rapidamente optaram por um certo burocratismo, transformando-se em organizações formais, ou seja, as ONGs.

Inicialmente deve ser registrado que o termo ONG vem sendo usado de forma indiscriminada na atualidade, pela própria fluidez de seu conceito, que permite a inclusão de inúmeras associações com naturezas e fins diversos, desde de que não sejam governamentais e que não tenham fins lucrativos. No

<sup>150</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 121.

<sup>151</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. ídem.

<sup>152</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 122.



entanto, é preciso uma determinação mais rígida de como o termo será tratado nesta dissertação pois, falar de ONGs implica em entender este conceito dentro de uma historicidade específica, como parte da sociedade civil organizada com potencial de transformação próprio e distinto dos fenômenos Mercado ou Estado.

Na realidade, o termo não se explica em si, pois, *“entender organizações não governamentais como instituições que não foram criadas pelo governo ou não são parte dele, englobaria uma infinidade de instituições como sindicatos, igrejas, partidos políticos, institutos de pesquisa, grupos de bairro, etc”*<sup>153</sup>.

Assim, o primeiro dado que deve ficar claro é que *“se trata de grupos com alguma organização formal que atuam tendo em vista a transformação de aspectos da realidade social considerados como negativos”*<sup>154</sup>.

O termo ONG é uma tradução do termo NGO (Non-Governmental Organizations), criado nos países do Norte e que originalmente referiam-se a entidades ou agências de cooperação financeira instaladas nesses países e que tinham como objetivos principais o apoio a projetos desenvolvimentistas ou assistencialistas voltados para as populações desprivilegiadas, sejam do Primeiro ou do Terceiro Mundo. Essas Entidades também podiam ser chamadas de GSO ou Grassroots Support Organizations (organizações de apoio a movimentos de base ou comunitários). O termo tem sua origem nas Nações Unidas, utilizado para se referir a organizações que atuavam a nível supra e internacional. Conforme a resolução 288 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), no ano de 1950, ONG foi definida *“no âmbito das Nações Unidas como sendo uma organização internacional a qual não foi estabelecida por acordos governamentais”*<sup>155</sup>.

Desta forma, essas instituições dos países desenvolvidos buscaram nos países do Terceiro Mundo organismos que pudessem financiar em projetos de

<sup>153</sup> MENESCAL, Andréa Koury. *História e gênese das organizações não governamentais* In: GONÇALVES, Hebe Signorini (org). **Organizações não governamentais: solução ou problema ?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996. p.21.

<sup>154</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **ONGs na América Latina: Trajetória e perfil**. Florianópolis: mimeo, s/d. p.02.

<sup>155</sup> MENESCAL, Andréa Koury. *História e gênese das organizações não governamentais* op.cit. p. 22.

cunho de desenvolvimento social. No Terceiro Mundo, essas entidades mediadoras foram inicialmente denominadas de ONGDs (Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento) mais ficaram mais conhecidas, sejam pelos próprios profissionais que as compunham, sejam pelas bases que assessoravam, por "Centros Populares", que poderiam ser de Educação, Apoio, Promoção, Assistência Técnica e Jurídica, Assessoria, Informação, Documentação, Pesquisa ou outras atividades que, de uma maneira ou de outra, estivessem a serviço dos movimentos populares ou de grupos comunitários <sup>156</sup>.

Rubem César Fernandes, inaugurando a discussão na literatura latino-americana e brasileira, ainda nos anos 80, denominou de "*micro-organizações não governamentais sem fins lucrativos*" <sup>157</sup>. Segundo o autor, essas organizações realizariam projetos junto aos movimentos populares, por exemplo na área de promoção social <sup>158</sup>.

Para SCHERER-WARREN, ao se entender as ONGs como parte da Sociedade Civil, mister se faz diferenciá-las de outras entidades que igualmente estão contidas dentro daquela. Assim, deve-se tentar aprofundar a supracitada definição de ONG afirmando que são "*organizações que possuem algum grau de permanência organizacional, são privadas, sem fins lucrativos ou sem distribuição de lucros para seus membros, auto-governados e com algum grau de participação de voluntários*" <sup>159</sup>.

Ainda assim, não existe um termo "puro", uma vez que entidades de caráter filantrópicas, assistencialistas ou recreativas poderiam ser contempladas pelo conceito. E realmente, assim o é uma vez que esses tipos de entidades são consideradas como ONGs no Primeiro Mundo, principalmente se voltadas para populações carentes, de defesa dos direitos humanos ou ambientalistas.

<sup>156</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **ONGs na América Latina: Trajetória e perfil**. op.cit. p.03.

<sup>157</sup> Conforme MENESCAL, Andréa Koury. *História e gênese das organizações não governamentais* op.cit. p. 23.

<sup>158</sup> Ainda conforme MENESCAL, Andréa Koury. *História e gênese das organizações não governamentais*. op.cit. ídem.

<sup>159</sup> Salamon e Anheier apud SCHERER-WARREN, Ilse. **ONGs na América Latina: Trajetória e perfil**.op.cit. p.03.

Conforme já dito anteriormente, para se compreender o termo ONG dentro da realidade latino-americana, é preciso inseri-lo dentro de um critério de funcionalidade e historicidade. SCHERER-WARREN afirma que, no Brasil, estas entidades tem sido os Centros Populares de Educação, Promoção e Assessoria, e também as Entidades ambientalistas, sendo as reais funções de uma ONG a assessoria, apoio, promoção, educação e defesa de direitos humanos e ambientalistas, "com o objetivo de transformar aspectos negativos da realidade social, manifesto através de movimentos sociais e/ou das comunidades" <sup>160</sup>. Desta forma, as entidades que são enquadradas no conceito de ONGs a ser utilizado tem como preocupação política primeira as questões de cidadania e o problema ambiental e só em segundo plano, e ainda assim instrumentalmente, preocupam-se com questões de desenvolvimento e/ou assistencialistas.

Assim, é possível definir, dentro de um contexto histórico latino-americano, as ONGs como

*"organizações formais, privadas porém com fins públicos, sem fins lucrativos, auto-governadas e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil, tendo em vista expandir o poder de participação destas com o objetivo último de desencadear transformações sociais ao nível micro (do cotidiano e/ou local) ou ao nível macro (sistêmico e/ou global)"* <sup>161</sup>.

Por esta impossibilidade teórica de definir claramente o caráter de "não-governamental" a ser representado pela sigla ONG, FERNANDES propõe uma denominação mais genérica mas, ao mesmo tempo mais específica - Organização da Sociedade Civil - OSC <sup>162</sup>. No entanto, em respeito ao termo mais consolidado na literatura especializada, seria mantida a utilização da expressão ONG.

Para Maria da Glória Gohn, as ONGs, apesar de serem a grande novidade social dos anos 90 e fator de diferenciação das lutas populares, têm,

<sup>160</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **ONGs na América Latina: Trajetória e perfil**. op.cit. p.03-04.

<sup>161</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **ONGs na América Latina: Trajetória e perfil**. op.cit. p. 05-06.

em muitos casos, tomado o lugar dos próprios movimentos, uma vez que estes, geralmente são frágeis e desarticulados. Em certas situações mesmo, aconteceu um fenômeno, no mínimo intrigante; o assessor deixa de prestar a assessoria direta e constitui uma ONG, *“ocorrendo a partir de então uma inversão: é o movimento que passou a gravitar em torno da ONG pois é ele que alimenta seus projetos de trabalho da ONG com a comunidade”* <sup>163</sup>.

Aliado a isto, GOHN observa que muitos militantes sociais têm abandonado a militância direta nas lutas sociais e se tornado assalariados das ONGs. Nesta nova função suas preocupações são *“elaborar e executar projetos para organizações internacionais que lhes dão apoio financeiro; fazer relatórios; participar de eventos no país e no exterior, representando a entidade; visitar experiências alheias, em outros países principalmente, participando de estágios e de treinamento, etc”* <sup>164</sup>. Ou seja, funções muito diferentes daquelas que possuía quando era militante.

Na realidade, trata-se de uma nova forma de militância, com novas funções e relações sociais e com novas necessidades, como é o caso da capacitação técnica individual.

Nas décadas de 70 e 80 a preocupação maior das entidades de assessoria popular era com a formação da consciência política de seus militantes, mesmo que esta consciência fosse mero reflexo das próprias concepções políticas da instituição-mãe dos assessores. Agora, nos anos 90, a preocupação é formar a figura do técnico-militante profissional e competente, para a garantia do bom desenvolvimento dos projetos desenvolvidos pelas assessorias e com isso, garantir a manutenção financeira das mesmas. “Das novas relações que se estabelecem, as ONGPs tem que se estruturarem com um mínimo de regras. A burocracia muitas vezes se instala porque os prazos são dados por demandas externas, prazos das agências internacionais ou dos órgãos públicos” <sup>165</sup>.

<sup>162</sup> FERNANDES, Ruben César. *As organizações não-governamentais frente ao Estado*. In: GONÇALVES, Hebe Signorini (org). op.cit. p. 66

<sup>163</sup> GOHN, Maria da Glória. **Movimentos, organizações populares e cidadania: conquistas, problemas e perspectivas nos anos 90**. Trabalho apresentado na XVI reunião anual da ANPOCS. Caxambu, mimeo, 1993. p. 08.

<sup>164</sup> GOHN, Maria da Glória. **Movimentos, organizações populares e cidadania**. op.cit, p 09.

<sup>165</sup> GOHN, Maria da Glória. **Movimentos, organizações populares e cidadania**. op.cit. ídem.

Sobre a questão das orientações políticas sobre as ações das ONGs, percebe-se uma diversidade ideológica considerável. Mas, de forma resumida, SCHERER-WARREN identifica quatro grupos principais que tem servido de norte para as ONGs latino-americanas <sup>166</sup>. Seriam elas as correntes Neo-marxista, Neo-anarquista, Teologia da Libertação e Articulista <sup>167</sup>.

A corrente Neo-marxista, a primeira orientação ideológica das ONGs do ponto de vista cronológico e que esteve presente, especialmente, nos primórdios de atuação dessas entidades de cunho popular na América Latina, parte da própria concepção marxista, segundo a qual a transformação social/histórica está baseada na luta de classes e na tomada do Estado. Por esta concepção, caberia às ONGs o papel de educação popular e o de formação da consciência de classe para as camadas populares, através de programas de treinamento de lideranças políticas. Dentro desta perspectiva, a fragmentação do trabalho das assessorias junto às bases populares constitui-se num grande desafio que deve ser vencido.

Uma possível resposta a este problema surge da concepção marxista-leninista, que vê os movimentos populares como um espaço privilegiado para a reivindicação e a consciência sobre carências e direitos, "*cabendo ao movimento sindical o papel de articulador das lutas de classes e ao partido o articulador da luta para a tomada do poder político*" <sup>168</sup>.

Uma outra possível solução a esta questão seria a unificação das lutas populares através da criação de um organismo que centralizasse estas mesmas lutas. Apesar de toda a dificuldade e oposição da primeira corrente, no Brasil, acabou por ser vitoriosa esta segunda tendência com a criação, em 1993, da Central dos Movimentos Populares.

A segunda corrente que se consolida entre as ONGs é a Neo-anarquista, que concebe as formas de opressão social, em especial a

<sup>166</sup> Para uma análise mais apurada, bem como uma descrição das orientações que regem as ONGs dos países do Primeiro Mundo ver o trabalho completo de SCHERER-WARREN, Ilse. **ONGs na América Latina: Trajetória e perfil**. op.cit.

<sup>167</sup> A própria SCHERER-WARREN, autora desta classificação, faz a ressalva de que estas tendências indicam uma predominância em momentos diversos, conforme a ordem em que foram apresentados. Além disso, trata-se de *tipos ideais*; cumpre esclarecer que o pensamento concreto dos militantes e membros das ONGs mesclam, na maioria das vezes, mais de uma das matrizes, mesmo quando causadoras de ambigüidades. Para maiores esclarecimentos, consultar a obra supra-indicada..

opressão cultural, “*como múltiplas e a constituição de sujeitos como plural, de acordo com as opressões sofridas, além daquela identificada pela sua posição de classe*”<sup>169</sup>. Por esta corrente a transformação social ocorre nas mudanças sofridas pela base, em relações de micro densidade, nas revoluções do cotidiano, nos processos de desalienação social e cultural. Têm como característica principal a rejeição a toda e qualquer interlocução com a política institucional, tida como centralizadora e autoritária. Rejeitam ainda, qualquer papel privilegiado das ONGs no processo educacional da população ou na direção dos movimentos. “*Neste sentido a própria ONG e o movimento se confundem, não havendo um mediador a serviço do movimento popular*”<sup>170</sup>. Exemplos para esta corrente são os grupos feministas e ecológicos, onde a luta em si do movimento se confunde com a ação da ONG.

Outra tendência é a corrente que surge da chamada Teologia da Libertação. Este segmento procura reelaborar e reinterpretar a matriz filosófica do cristianismo com o auxílio do marxismo, ampliando o conceito de opressão e substituindo a noção de classe dominada para o de povo oprimido. Caracteriza-se por uma valorização da educação popular, forma privilegiada de conscientização da população, que consiste basicamente na troca de informações e experiências instrumentalizadas através da pedagogia do ‘ver, julgar e agir’, própria das pastorais. As ONGs possuem tão somente o papel de coordenar ou estimular grupos de reflexão.

Para esta concepção, a transformação social ocorrerá como fruto de uma transformação cristã nos indivíduos, “baseada nos princípios de solidariedade, espírito comunitário e de capacidade crítica dos oprimidos com vista a construção de uma sociedade livre de todas as formas de opressão (Reino de Deus)”<sup>171</sup>. Este é o processo conhecido como a ‘caminhada da libertação’.

A quarta e última corrente é a Articulista. Parte da perspectiva de que a democracia real se dará, não do Estado ou do Mercado, mas da organização da Sociedade Civil, e que este processo poderá ser originário de qualquer de

<sup>168</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. *ONGs na América Latina: Trajetória e perfil*. op.cit. p. 09.

<sup>169</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. *ONGs na América Latina: Trajetória e perfil*. op.cit. ídem.

<sup>170</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. *ONGs na América Latina: Trajetória e perfil*. op.cit. p. 10.

uma de suas esferas sociais tais como a comunitária, a de gênero, étnica, ética, etc. Esta construção da democracia popular se dará com a descentralização do poder político de decisão das mãos do Estado, processo denominado por BOBBIO de Pluralismo Político <sup>172</sup> e por SOUSA SANTOS como Democracia Participativa <sup>173</sup>.

Esta corrente combina elementos teóricos do neo-anarquismo e da social-democracia, podendo mesmo utilizar "*certos princípios de estratégia política que remontam ao marxismo, empregados, porém, através de uma renovação epistemológica, comportando elementos das denominadas reflexões pós-modernas*" <sup>174</sup>.

O papel das ONGs segundo esta concepção é o de mediadoras entre as organizações e movimentos sociais específicos e demais atores sócio-políticos, aí incluindo-se o Poder Público. Prevê-se, entretanto, uma autonomia dessas entidades em relação aos próprios movimentos e aos partidos políticos.

Suas estratégias de fortalecimento da luta da sociedade civil apresentam duas ações complementares. A primeira é a formação das supracitadas redes entre organizações e entidades dos movimentos populares que estejam envolvidos numa mesma luta ou reivindicação, como o FNRU. Outra possibilidade é a maior interação entre as ONGs, através de associações como a ABONG (Associação Brasileira de ONGs), seminários e trocas de informações.

A segunda ação "é o estímulo à participação contínua da sociedade civil, através de suas organizações e de seus mediadores na elaboração ou implementação de políticas públicas, visando sobretudo a ampliação do espaço da cidadania e democratização do poder local e regional" <sup>175</sup>.

<sup>171</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **ONGs na América Latina: Trajetória e perfil.** op.cit. ídem.

<sup>172</sup> BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise.** Brasília: EDUNB, 1993.

<sup>173</sup> Santos, SOUSA SANTOS de Souza. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade,** op.cit. em especial o cap. 09, Subjectividade, cidadania e emancipação.

<sup>174</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **ONGs na América Latina: Trajetória e perfil.** op.cit. p. 11.

<sup>175</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **ONGs na América Latina: Trajetória e perfil.** op.cit. p. 11-12.

Por sua vez, GOHN prefere classificar as ONGs a partir da sua forma de atuação, identificando a existência dos seguintes grupos no Brasil dos anos 90; as ONGs caritativas, desenvolvimentistas, cidadãos e ambientalistas<sup>176</sup>.

As ONGs Caritativas tiveram uma retomada no Brasil nos anos 90 *“recriando um cenário urbano da assistência a partir de categorias específicas: menor, mulher e velhos”*<sup>177</sup>. Uma das principais formas de articulação dos movimentos sociais urbanos nos anos 80, a luta feminina pelas creches nos bairros populares<sup>178</sup> foram substituídas/absorvidas pela expansão das políticas públicas de assistência social, criando uma nova abordagem nesta década, com entidades bem articuladas como é o caso da Associação Brasileira de Creches. No entanto, deve-se observar que, de acordo com os dados do último censo populacional, este tipo de reivindicação está entrando num processo terminal, uma vez que a população brasileira está envelhecendo e a demanda por creches populares tenderá a diminuir.

Assim, a principal forma de ação das chamadas ONGs caritativas tem se concentrado na área da educação infantil, principalmente pela *“expansão de seitas e religiões no Brasil na última década, com programas de intervenção direta nos bairros e locais de moradia, por meio de creches ou galpões comunitários em suas sedes paroquiais, que funcionam como prestação de serviços e buscam atrair novas clientelas”*<sup>179</sup>.

Já as denominadas ONGs desenvolvimentistas surgiram e tiveram o seu desenvolvimento facilitado pela realização da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, a ECO 92. Estas entidades tem sua ação baseada em propostas em prol do assim conhecido desenvolvimento auto-sustentável e geralmente articulam-se em redes internacionais. A autora cita uma pesquisa realizada no ano de 1992 junto a 400 ONGs canadenses, as quais em sua maioria realizavam trabalhos de apoio na América Latina, *“junto a comunidades*

<sup>176</sup> GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 12-14.

<sup>177</sup> GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. op.cit. p. 12.

<sup>178</sup> Maria da Glória GOHN analisa esta luta com profundidade no trabalho **A força da periferia**. Petrópolis: Vozes, 1985.

<sup>179</sup> GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. op.cit. p. 13.



*indígenas ou populações pobres da zona urbana, auxiliando na produção de pequenas oficinas”*<sup>180</sup>.

Tendo como objetivo a consolidação dos chamados direitos de cidadania e atuando no espaço urbano, tanto no campo popular como no não-popular, surgem as ONGs cidadãs. Sem sombra de dúvida, o grande exemplo dessa categoria seria a Anistia Internacional. Segunda GOHN, *“as ONGs cidadãs têm uma grande atuação junto aos canais de comunicação e em nível de políticas públicas, fornecendo subsídios para sua elaboração, fiscalizando-as ou fazendo denúncias quando ocorrem violações e omissões”*<sup>181</sup>. Dentro da especificidade da luta urbana no Brasil, mereceriam citação o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Instituto Pólis - e principalmente a Associação Nacional do Solo Urbano.

Por fim, existem ainda as ONGs ambientalistas, que, sem a menor dúvida, sem os organismos que possuem a maior visibilidade urbana. Como exemplo, impossível não lembrar do grupo ambientalista Greenpeace. Segundo a autora, *“quer por suas campanhas espalhafatosas, quer por seus estudos e diagnósticos (...), sob as premissas do desenvolvimento auto-sustentável e da cooperação internacional, as ONGs ecológicas estão contribuindo decisivamente para a mudança do perfil das cidades brasileiras”*

182

Independente da classificação utilizada, uma questão fica explícita. As ONGs marcaram profundamente esta década<sup>183</sup>, redefinindo os parâmetros para a ação civil e gerando marcos urbanos referenciais, colocando-se, estrategicamente, no espaço vazio existente entre o Mercado e o Estado, como a grande representante pós-moderna da Comunidade.

No entanto, sua atuação precisa ser contextualizada espacialmente. Nesse sentido, o local, o regional se constituem em bases precisas de uma ação realmente libertadora, principalmente quando combinada com o processo de Participação Social, analisada a seguir.

<sup>180</sup> GOHN, Maria da Glória. *Os sem-terra, ONGs e cidadania*. op.cit. ídem.

<sup>181</sup> GOHN, Maria da Glória. *Os sem-terra, ONGs e cidadania*. op.cit. p. 14.

<sup>182</sup> GOHN, Maria da Glória. *Os sem-terra, ONGs e cidadania*. op.cit. ídem.

### **1.3. Democracia Participativa, Cidadania e Reconstrução do Espaço Público**

Para a construção da concepção pluralista e pós-moderna de Sociedade, Estado e, principalmente, do Direito, cabe ainda a análise de um outro elemento constitutivo, que vem a ser a descentralização política e a ampliação do espaço de participação civil no processo político como um todo.

O projeto modernista, nascido nas revoluções liberais, procurou, legitimar o seu processo principalmente através do discurso da Democracia. Durante toda a evolução da Modernidade, o espírito democrata esteve presente, demonstrando ser esta a principal conquista do homem no campo político. No entanto, procurou-se justificar a forma de democracia construída, a liberal-formal, através de uma falsa dicotomia entre este modelo - Democracia Representativa - e a assim denominada Democracia Direta, nos moldes da Antiga Grécia<sup>184</sup>. A justificativa de escolha pelo modelo representativo sempre pautava-se na impossibilidade técnica e física, de se repetir a estrutura direta, “uma vez que seria impossível reunir todos os cidadãos para decidir os rumos do Estado”. Desta forma, o homem (ou a mulher), escolheria representantes que cuidariam de decidir por ele, sendo o seu porta-voz junto à esfera política da sociedade.

Assim, durante toda a evolução da Modernidade, igual evolução pôde ser observado na Democracia. No entanto, nos termos de BOBBIO este processo encontra-se hoje, em estágio final pela impossibilidade de se ampliar ainda mais esta tendência de relação entre Modernidade e Democracia<sup>185</sup>. Observando-se o crescente grau de apatia das sociedades modernas pela política nos moldes tradicionais e a descrença generalizada pela classe política - os representantes indicados para decidir pelo cidadão - surge a

<sup>183</sup> Para maiores esclarecimentos acerca da temática das ONGs ver FERNANDES, Ruben Cesar. **Privado porém público. O terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, especialmente pp. 65 - 87.

<sup>184</sup> Ainda que, conforme, analisado acima, não seja possível realmente denominar as sociedades gregas de sociedade democratas.

<sup>185</sup> Cf. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 3a. edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 27 - 28.

necessidade de se repensar este modelo e assim, indicar outros caminhos para a Pós-Modernidade.

Deve-se lembrar que, segundo BOBBIO, *“a democracia moderna nasceu como método de legitimação e de controle das decisões políticas em sentido restrito, ou do governo propriamente dito”*<sup>186</sup>. Hoje, todavia, não há mais como falar em legitimidade ou controle. O crescimento da própria máquina estatal, tornou-a distante da realidade e abstrata, sem a possibilidade de controle por parte do cidadão comum.

Assim, outro componente deve se indicado nesta análise. Se, durante toda a evolução do processo democrático em si, esteve presente o conceito da ampliação da capacidade de sufrágio, hoje, com a conquista do chamado Sufrágio Universal<sup>187</sup>, o processo de ampliação da democracia num país não deve se centrar mais na questão de quantos votam, e sim onde podem votar. Logo, na sociedade atual, *“quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito de participar das decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito”*<sup>188</sup>.

Observa-se que ocorre uma crise no modelo representativo, crise essa que seria, segundo alguns autores, conseqüência da própria crise do modelo estatal moderno, principalmente o Estado do Bem-Estar Social<sup>189</sup>.

Como afirma Emir Sader,

*“coincidem no tempo o esgotamento do chamado Estado de Bem-Estar Social, o fim do longo ciclo expansivo do capitalismo e uma profunda crise de representação tanto do Estado quanto dos partidos e organizações sociais. É quando o Estado deixou de ser ‘solução’ para fazer parte do problema que surge, por um lado, modelos hegemônicos de caráter liberal e, por outro, propostas de construção da esfera pública como forma de reinvenção democrática”*<sup>190</sup>.

<sup>186</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. op.cit. p. 27.

<sup>187</sup> Primeiro os homens detentores de bens, depois, em ordem, os demais homens e mulheres maiores de 21, 18 a agora 16 anos, os analfabetos e mesmo as categorias profissionais durante algum tempo proibidas de votar, chega-se à situação da atual Constituição Federal, que proíbe o exercício do voto apenas para aqueles cujos direitos políticos foram casados e os detentos em geral.

<sup>188</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. op.cit. p. 28.

<sup>189</sup> Nesse sentido ver, dentro outros, os trabalhos de FERNANDES, Ruben César, GONÇALVES, Hebe Signorini e Pressburger, Miguel In: GONÇALVES, Hebe Signorini (org). op.cit.

<sup>190</sup> Sader, Emir. prefácio In: Gonçalves, Hebe Signorini, op.cit p.15.

Dessa forma, deve-se buscar novas alternativas para a ação política estatal e social, dentro de uma nova realidade sócio-política distinta da realidade do Welfare State, numa tentativa de se redefinir o princípio democrático à nova etapa da Sociedade e principalmente do Estado, uma vez que o modelo representativo encontraria-se num processo de esgotamento cada vez mais irreversível.

Segundo esta perspectiva, BOBBIO afirma que o esgotamento do modelo estatal da modernidade está intimamente ligado ao não cumprimento das seis promessas da Democracia : a sociedade pluralista, o fim dos interesses pessoais ou corporativos, a derrota do poder oligárquico, a ampliação da proposta democrática até um suposto espaço ilimitado, a eliminação do chamado Poder Invisível, ou seja, o fim dos segredos de Estado, tornando todas as ações estatais realmente públicas e transparentes e, por fim, a promessa de que a própria prática da Democracia produziria um sujeito mais consciente de seu papel social e mais participativo politicamente, o chamado Cidadão Educado <sup>191</sup>.

No entanto, seria realmente possível supor que essas promessas poderiam ser cumpridas ? O autor italiano entende que não, uma vez que “o projeto político democrático foi idealizado para uma sociedade muito menos complexa que a de hoje” <sup>192</sup>. Dessa forma, o processo de transformação da Sociedade Civil na atualidade, responde pela impossibilidade de cumprimento dessas promessas e pelo surgimento de obstáculos que se interpõem ao projeto democrático.

O primeiro obstáculo seria a supracitada e natural evolução da sociedade, com a conseqüente burocratização e especialização dos problemas políticos e sociais, a requererem cada vez mais, respostas mais elaboradas e especializadas. Trata-se de uma antítese contemporânea, que coloca em campos éticos opostos a democracia e a tecnocracia. Segundo BOBBIO, o protagonista da atual sociedade industrial é o especialista, que impede que

---

<sup>191</sup> Nesse sentido ver BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. op.cit. especialmente páginas 22 a 33.

<sup>192</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. op.cit. p. 33.

este venha a ser o cidadão comum. Este antagonismo baseia-se no fato de que “ a democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos”<sup>193</sup>.

O aumento do aparato burocrático, como consequência do aumento da Democracia constitui-se no segundo obstáculo não previsto. Na realidade, “Estado democrático e Estado burocrático estão historicamente muito mais ligados um ao outro do que a sua contraposição pode fazer pensar”<sup>194</sup>. BOBBIO afirma que os Estados ao se tornarem mais democráticos se tornaram mais burocráticos uma vez que “o processo de burocratização foi em boa parte uma consequência do processo de democratização”<sup>195</sup>.

De fato, os dois modelos estatais mais característicos da Modernidade - a social-democracia europeia e o estatismo comunista - e que se propunham, cada um de sua forma, a construir a Democracia, demonstraram, na prática, o enorme crescimento da máquina estatal e a produção de uma enorme burocracia interna. Como exemplo desse processo tem-se o próprio Estado brasileiro que, quando se propôs a resolver os graves problemas sociais presentes no país a partir dos anos 50, acabou por se tornar gigantesco e burocrático levando ao governo - na época do regime militar - incentivar um programa nacional de desburocratização.

Por fim, como terceiro e último obstáculo à construção da Democracia, BOBBIO cita o baixo rendimento do sistema democrático em si, termo conhecido atualmente pela expressão “ingovernabilidade”. O autor afirma que o desenvolvimento da democracia contribuiu para uma emancipação cada vez maior da sociedade civil. Desta forma, a sociedade civil se transformou numa fonte infinita de demandas, dirigidas, via de regra, ao Estado que, para bem cumprir seus objetivos, obrigou-se a oferecer respostas cada vez mais adequadas às necessidades sociais. No entanto, “a quantidade e a rapidez

---

<sup>193</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. op.cit. p. 34.

<sup>194</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. op.cit. p. ídem.

<sup>195</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. op.cit. p. 35.

*destas demandas (...) são de tal ordem que nenhum sistema político, por mais eficiente que seja, pode a elas responder adequadamente”*<sup>196</sup>.

Assim, torna-se imperativo repensar a Democracia e o próprio Estado, para que estes possam tornar-se mais adequados ao momento histórico e mais eficientes no cumprimento das tarefas a eles entregues. Nesse sentido, como primeira providência, deve-se abandonar os conceitos teóricos abstratos e universalistas, na maioria das vezes de cunho eurocentrista, e procurar construir um novo modelo, baseado na experiência comunitária e localista da América Latina, atendo-se às necessidades próprias da região, facilmente explicadas pelo processo histórico intrínseco ao Terceiro Mundo.

Além disso é necessário que se rompa com a lógica dualista da Modernidade que sempre colocou em campos distintos e muito bem definidos o Estado e a Comunidade (ou Sociedade Civil). Há de se repensar as tarefas e objetivos de cada esfera, revendo-se inclusive, o exclusivismo de tais funções. Será que realmente existiriam papéis específicos e previamente definidos para o Estado ou para a Comunidade ?

Nesse sentido, o próprio BOBBIO indica um caminho ao propor as bases de uma nova sociedade e de uma nova política, pautadas numa concepção pluralista de Poder, denominada por ele de Pluralismo Político<sup>197</sup>, que, em poucas palavras, seria “ a valorização dos grupos sociais que integram o indivíduo e desintegram o Estado”<sup>198</sup>. No entanto, adverte o autor que existiriam dois tipos de pluralismo, um arcaizante e outro modernizante. No entanto, é plenamente possível distinguir os dois modelos. Segundo ele, “o critério de diferenciação deve ser buscado, mais uma vez, na oposição existente entre uma concepção catastrófica da história, que em cada etapa vive dramaticamente o contraste entre a necessidade e a impossibilidade do retorno, e uma concepção pragmática, que considera a história como um processo em contínuo desenvolvimento mediante a inserção do novo no velho”<sup>199</sup>.

<sup>196</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. op.cit. p. 36.

<sup>197</sup> Nesse sentido ver BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. op.cit. ↙

<sup>198</sup> BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. op.cit. p. 20.

<sup>199</sup> BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. op.cit. p. 21.

Além disso, poderia-se perceber a natureza estrutural existente entre as vertentes de pluralismo, numa análise da forma de interpretação da sociedade. Para alguns, numa leitura organicista e funcionalista, os chamados corpos intermediários<sup>200</sup>, sujeito principal da teoria pluralista de BOBBIO e que nada mais seriam do que os partidos políticos, os sindicatos, os grupos organizados e mesmo os desorganizados, estariam dispostos num sistema hierárquico onde cada um dos elementos está ordenado de acordo com a sua função. Em sentido diverso, a corrente modernizante, cuja leitura é mecanicista e conflitualista, percebe a relação do embate existente entre os diversos grupos e “considera o todo como o resultado jamais definitivo de um equilíbrio de forças que cindem e se recompõem continuamente”<sup>201</sup>.

Assim, analisa-se a proposta de reconstruir o processo político, o Estado, a Sociedade e o próprio ideário democrático dentro dessa segunda premissa. Afinal, ainda nas palavras do mestre italiano,

*“Pluralismo evoca positivamente um Estado de coisas no qual não existe um poder monolítico e no qual, pelo contrário, havendo muitos centros de poder bem distribuídos territorialmente e funcionalmente, o indivíduo tem a máxima possibilidade de participar na formação das deliberações que lhe dizem respeito, o que é a quintessência da democracia”*<sup>202</sup>.

De forma diferente mas no mesmo sentido situa-se o pensamento político acerca do paradigma da Democracia Participativa, construída por, dentre outros, SOUSA SANTOS<sup>203</sup>. Para o autor português não é possível criticar o modo de produção típico da modernidade ocidental, o capitalismo, por não ser democrático mas sim, por não ser suficientemente democrático. E

<sup>200</sup> Conforme WOLKMER, os corpos intermediários seriam “os grupos sociais ou voluntários com interesses comuns, localizados entre o Estado e o indivíduo, com atribuições para representar diferentes setores da Comunidade e atuar num espaço democrático, caracterizado pela descentralização e participação popular” (In: WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: O espaço de práticas sociais participativas**. op.cit. Glossário p. xxiii).

<sup>201</sup> BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. op.cit ídem.

<sup>202</sup> BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. op.cit. p. 22.

<sup>203</sup> Na realidade, o pensamento acerca da Democracia Participativa é múltipla, incluindo desde o socialista Nikos Poulantzas, o liberal socialista C.B. Macpherson e o “democrata radical” Carole Pateman. Nesse sentido, para maiores análises sobre o pensamento desses autores acerca do tema ver, BRANDÃO, Assis. *Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e C. Pateman* In: **REVISTA SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE**. n. 54, ano XVIII, julho/97. São Paulo: Cortez, 1997. pp. 113 -131.

a forma de democracia tida por representativa, no entanto, apesar de não ser a forma ideal - seria apenas o máximo de consciência política possível do capitalismo - não pode nem deve ser descartada, e ainda que geralmente entendida como concessão das classes dominantes seria, na realidade um conquista das classes trabalhadoras. Segundo SOUSA SANTOS, esta democracia representativa consiste numa *"positividade e como tal deve ser apropriada pelo campo social da emancipação"*<sup>204</sup>.

Esta consciência política máxima representada pela democracia representativa não possui um grau ou nível fixo. Trata-se, de uma relação social que deve ser complementada ou aprofundada por outras formas de democracia que conduzirá "à elasticização e aumento do máximo de consciência possível, caso em que o capitalismo encontrará um modo de convivência com a nova configuração democrática, ou pode conduzir, perante a rigidificação desse máximo, a uma ruptura ou, melhor, a uma sucessão histórica de micro-rupturas que apontem para um ordem social pós-capitalista"<sup>205</sup>. No entanto, é impossível predeterminar qual o resultado dessas micro-rupturas, por se tratar, evidentemente, de um evento futuro.

Nesse sentido é imprescindível renovar a forma democrática com processos sócio-políticos que redefinam e ampliem a participação política da comunidade, indo muito além do ato de votar. Em poucas palavras, a renovação da democracia implica numa articulação inovadora entre os modelos representativo e participativo.

Constituiria-se, assim, numa nova percepção da *"importância de um terceiro eixo, que surge com força, tendo como instrumento a organização comunitária, e tendo como espaço de ação, o bairro, o município, o chamado 'espaço local', ou 'espaço da vida'"*<sup>206</sup>.

Todavia, para a concretização da chamada Democracia Participativa é necessário que o entendimento do campo político seja redefinido e ampliado. De fato, a Modernidade e a teoria política liberal construíram a idéia de que o campo político nada mais seria do que uma *"dimensão sectorial e*

<sup>204</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. op.cit. p. 270.

<sup>205</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. op.cit. ídem.



*especializada da prática social - o espaço da cidadania - e confinou-o ao Estado*"<sup>207</sup>. Como consequência, todos os outros espaços de convívio social como o espaço doméstico, das práticas cotidianas, o espaço da produção e o próprio espaço mundial, foram despolitizadas e mantidas imunes ao discurso e à prática da cidadania.

Além disso, deve-se considerar que, desde o fim da década de 70 e início da de 80, "a sociedade ocidental atravessa uma encruzilhada no processo de implantação das políticas de bem-estar e **mais ainda na ampliação dos processos participativos**"<sup>208</sup> (grifos nossos).

Deve-se também observar que, segundo SOUSA SANTOS, "o autoritarismo e mesmo o despotismo das relações sociais 'não-políticas' (econômicas, sociais, familiares, profissionais, culturais, religiosas) pôde assim conviver sem contradição com a democratização das relações sociais 'políticas' e sem qualquer perda de legitimação para estas últimas"<sup>209</sup>.

Agora, caberia à nova teoria democrática o processo de repolitização do conjunto da prática social e do imenso novo espaço político resultante dessa ação. O objetivo, conforme SOUSA SANTOS é perceber as novas formas de opressão e dominação, buscando as igualmente novas oportunidades para o exercício da democracia e da cidadania. Todavia, mister se faz delinear claramente o termo, um tanto ambíguo. Dessa forma o entendimento de politizar pretendido seria o de "identificar relações de poder e imaginar formas práticas de as transformar em relações de autoridade partilhada"<sup>210</sup>.

Para SOUSA SANTOS, existiriam quatro grandes espaços políticos estruturantes e que possuem em si, a potencialidade para construção da Sociedade Pós-Moderna redemocratizante. O primeiro deles seria o próprio espaço da Cidadania, o espaço político por excelência na Teoria Liberal Clássica.

<sup>206</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. Coleção Primeiros Passos n. 285. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 24.

<sup>207</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. p. 271.

<sup>208</sup> GONÇALVES, Hebe Signorini (org). **Organizações não governamentais: solução ou problema ?** op.cit p. 49.

<sup>209</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. ídem.

<sup>210</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. íbidem.

O espaço doméstico, locus privilegiado da reprodução social, cuja forma de poder dominante ainda é o patriarcado, seria o segundo. A discriminação sexual resultante da relação de poder não irá se manifestar tão somente nas atividades cotidianas domésticas mas, como esta estabelece a matriz para outras formas de poder socialmente legitimadas exercerem esta mesma discriminação, pode e deve ser combatida.

Evidentemente o Capitalismo não inventou o patriarcado, no entanto, dele muito se utilizou para realizar uma intensa exploração do trabalho feminino. Na transformação dessa relação de poder, muito tem contribuído a ação dos NMS, principalmente o Movimento Feminista, no processo de *“desocultação do despotismo em que se traduzem as relações que o constituem e na formulação das lutas adequadas a democratizá-las”*<sup>211</sup>.

O espaço da produção, ou seja, o espaço das relações sociais de produção, cuja forma de poder própria é a exploração ou, em termos técnicos, a extração da mais-valia, seria o terceiro locus a ser analisado. Para o autor, dois processos complementares ocorridos nos últimos vinte anos, a difusão social da produção e o isolamento político do operário na produção, levaram *“a tornar social e politicamente menos importante o cotidiano do trabalho assalariado”*<sup>212</sup>, fato que, segundo SOUSA SANTOS, recebeu contribuição significativa por parte dos cientistas sociais que desviaram, neste mesmo período, os estudos analíticos tanto das relações concretas de produção como da brutalidade das relações na produção. Como consequência, teria o espaço social da produção perdido importância social e cultural e os sujeitos constituídos, ou seja, o operariado, peso político.

Para o autor, é impossível pensar numa transformação do modo de produção capitalista excluindo-se desse processo o operariado. Evidentemente, este também não possuiria condições de realizar tal tarefa isolado pois, antes de mais nada *“é preciso alterar as estratégias e as práticas dos velhos movimentos sociais do operariado, dos partidos operários e dos*

---

<sup>211</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. ibídem. Para maiores detalhes sobre este processo e a ação específica dos Movimentos Feministas ver também, BONACCHI, Gabriela e GROPPI, Angela. **O dilema da cidadania. Direitos e deveres das mulheres**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

<sup>212</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. p. 272.

*sindicatos*"<sup>213</sup>. Nesse sentido, muito tem contribuído as novas articulações produzidas no Brasil, como é o caso da rede de Movimentos Sociais que originou a Central Única dos Trabalhadores - CUT - e a criação do próprio Partido dos Trabalhadores - PT - exemplo único da nova atuação política proposta, e denominada Novo Sindicalismo<sup>214</sup>. Outra articulação social importante para a politização do espaço da produção seria feito pela Ecologia e pelos movimentos ecológicos, ainda que este discurso crítico não esteja restrito ao capitalismo. Para SOUSA SANTOS, "*nas condições do fim do século, a forma de politização mais conseguida do espaço da produção é o antiprodutivismo*"<sup>215</sup>.

Por fim, SOUSA SANTOS indica ainda um quarto locus, um outro espaço que é passível de redemocratização, o espaço mundial, que se constituiria no "conjunto dos impactos em cada formação social concreta decorrentes da posição que ela ocupa no sistema mundial"<sup>216</sup>. De uma maneira geral, a principal característica do espaço mundial moderno seria constituída pelas desiguais relações sócio-políticas de troca entre os países, desigualdade esta percebida especialmente nas relações entre os ditos países de capitalismo central - EUA, Japão e Europa - os ditos países de capitalismo periférico, como é o caso do Brasil e de toda a América Latina. Segundo o autor, "*as relações de troca desigual entre países centrais, periféricos e semiperiféricos sempre tiveram uma forte dimensão política, como o atestam as guerras, o direito internacional público e as organizações políticas internacionais*"<sup>217</sup>.

No entanto, com o processo de globalização, esta dimensão estaria perdendo terreno para outras, econômicas, culturais ou religiosas, tornando-se quase impossível determinar o que especificamente seria político nas relações inter-estatais. Dessa forma a teoria emancipatória da Democracia deve-se ater

<sup>213</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. ídem.

<sup>214</sup> Para maiores informações acerca do novo sindicalismo no Brasil ver ANTUNES, Ricardo. **O novo sindicalismo no Brasil**. Campinas: Pontes, 1995. Sobre a formação do PT ver, OLIVEIRA, Isabel Ribeiro de. **Trabalho e política. As origens do Partido dos Trabalhadores**. Petrópolis: Vozes, 1988 e ainda MENEGUELLO, Rachel. **PT - A formação de um partido. 1979-1982**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

<sup>215</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. p. 275.

<sup>216</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. ídem.

<sup>217</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. ibídem.

a uma ação de repolitização *“das diferentes práticas transnacionais, entre as quais se devem incluir as relações entre Estados”*<sup>218</sup>.

No entanto, o próprio SOUSA SANTOS indica dois fatores absolutamente interligados e surgidos nos últimos vinte anos e que se constituirão em forte obstáculo a esta proposta: os imperativos econômicos impostos pelas empresas multinacionais e a *“cultura-ideologia do consumismo”*<sup>219</sup>. O primeiro fator seria resultante das decisões de investimento das multinacionais feitas em escala mundial, traduzidas na Divisão Internacional do Trabalho e *“articuladas com condições e exigências localizadas postas às diferentes economias nacionais e seus Estados”*<sup>220</sup>. Esses investimentos possuem um discurso justificador mitificante de tal forma que acabam por se constituir em necessários e inevitáveis, postos assim, sem qualquer controle político, sendo por isso mesmo, despolitizados.

Completando esta questão teria-se ainda a ideologia consumista, geralmente veiculadas por estas empresas multinacionais, constituindo-se numa *“estratégia simbólica do capitalismo transnacional no sentido de integrar na lógica do consumo todas as classes sociais do sistema mundial e muito especialmente as classes populares dos países periféricos e semiperiféricos”*<sup>221</sup>.

Sobre a ideologia do consumismo desenfreado, desvinculado do consumo concreto de produtos, com o ideário do consumismo esgotando-se em si, HIRSCHMAN analisou-o do ponto da dicotomia prazer/decepção. Para o autor alemão, o ato do consumo em si, produz em primeiro momento uma sensação de enorme prazer, substituído, logo após por uma decepção ainda maior. Dessa forma, para o consumidor, só lhe resta consumir em escalas cada vez maiores, na eterna e incessante busca pelo prazer momentâneo, uma vez que o consumismo pressupõe a não concretização dos desejos ou seja, do próprio prazer resultante desse ato<sup>222</sup>.

<sup>218</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. op.cit. ibídem.

<sup>219</sup> Sklair, Leslie, citado por SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. op.cit. p. 275.

<sup>220</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. op.cit. ibídem.

<sup>221</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice*. op.cit. ibídem.

<sup>222</sup> HIRSCHMAN, Albert O. *De consumidor a cidadão. Atividade privada e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense, 1983. especialmente pp. 13 - 28.

Para SOUSA SANTOS, deve-se buscar de todas as formas a repolitização das práticas transnacionais, como condição essencial para a desocultação das relações de poder existentes e que se escondem “por detrás das necessidades ‘naturais’ de produção e consumo e da transformação de tais relações de poder em relações de autoridade partilhada”<sup>223</sup>. Ou seja, o deslocamento do sentido das relações de poder, de vertical, conforme o paradigma modernista, para o horizontal, num processo de reconstrução, não só da teoria da Democracia bem como da Cidadania. Dessa forma, deve-se entender que

*“A nova teoria de democracia - que também poderíamos designar por teoria democrática pós-moderna para significar a sua ruptura com a teoria democrática liberal - tem pois, por objectivo alargar e aprofundar o campo político em todos os espaços estruturais da interacção social. No processo, o próprio espaço político liberal, o espaço da cidadania, sofre uma transformação profunda. A diferenciação das lutas democráticas pressupõe a imaginação social de novos exercícios de democracia e de novos critérios democráticos para avaliar as diferentes formas de participação política. E as transformações prolongam-se no conceito de cidadania, no sentido de eliminar os novos mecanismos de exclusão da cidadania, de combinar formas individuais com formas colectivas de cidadania e, finalmente, no sentido de ampliar esse conceito para além do princípio da reciprocidade e simetria entre direitos e deveres”*<sup>224</sup>.

A democratização política da própria esfera estatal constitui-se numa necessidade premente para se repensar as relações político-sociais na Pós-Modernidade uma vez que

*“o direito do Estado moderno não contém instituições públicas capazes de abranger este novo universo social, nem no plano interno, nem no âmbito do direito internacional; de uma parte porque a resposta meramente jurídica é incapaz de reformar o Estado ou refazê-lo; de outra, porque as reformas propostas sob o ângulo liberal, ou neoliberal, visam a despotencializar os novos e velhos sujeitos, cujos interesses são contraditórios com a ordem neoliberal”*<sup>225</sup>.

Assim, esta redemocratização não poderá ser realizada através dos modelos clássicos, seja e principalmente através da Democracia Representativa, ou muito menos numa suposta “descida” do Estado à base,

<sup>223</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. p. 276.

<sup>224</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. op.cit. ídem.

num retorno à Democracia Direta dos antigos. Dessa forma, é preciso criar “*um novo espaço público não-estatal, que terá, pela representação dos Executivos, a proposta de um novo contrato político, pelo qual ele se abre, por decisão programática e definição ideológica dos seus gestores, a uma nova esfera de decisões*”<sup>226</sup>.

Nesse conteúdo, o espaço público não-estatal poderia ser definido como “*um sistema-processo baseado na democracia representativa combinada com a participação direta de caráter voluntário, um espaço integrado pelas representações do mundo do trabalho e organizações surgidas da autonomia popular, que contestam a ‘abdicação’ das funções públicas do Estado na ordem neoliberal*”<sup>227</sup>. Percebe-se que esta tipologia seria o próprio locus da Democracia Participativa, pautada numa nova percepção da Cidadania.

Surgida a partir da percepção das novas formas de dominação e exclusão da sociedade moderna e conseqüentemente da busca de outras formas de emancipação, pautadas em formas de autonomia ou de inclusão alternativa, o novo **espaço público não-dependente do Estado**, auto-organizada ou organizada paralelamente à esfera estatal teria, para proteger seus interesses, se obrigar “*reinteradamente a remeter ao Estado, para interferir na vida pública ou sustentar seus interesses diretos*”<sup>228</sup>.

Nesse sentido, para GENRO, redemocratizar o Estado seria, na realidade, a criação de um novo Estado

*“com duas esferas de decisão combinadas e contraditórias: uma esfera decisória, oriunda da representação política, que já existe; e uma segunda esfera de decisões, oriunda de um novo espaço público, originário da presença direta das organizações da sociedade civil, que deve ser combinada com mecanismos universais consultivos, de referendo e plebiscitários. O Estado representativo passa a produzir e a implementar suas políticas - nestas condições - por meio de uma dinâmica democrática inovadora que incorpora à vida pública todos os que quiserem dela participar”*<sup>229</sup>.

<sup>225</sup> GENRO, Tarso. **O novo espaço público. 21 teses para a criação de uma política democrática e socialista** In: FOLHA DE SÃO PAULO: 09/06/96, caderno 05, p. 03.

<sup>226</sup> GENRO, Tarso. **Uma estratégia socialista. Vinte teses em defesa de uma teoria democrática do Estado** In: FOLHA DE SÃO PAULO: 20/04/97, caderno 05, p. 03.

<sup>227</sup> GENRO, Tarso. **Uma estratégia socialista**. op.cit. ídem.

<sup>228</sup> GENRO, Tarso. **O novo espaço público**. op.cit. ídem.

<sup>229</sup> GENRO, Tarso. **Uma estratégia socialista**. op.cit. ídem.

De fato, a questão da redemocratização remete a um novo entendimento de Estado e de Direito, uma vez que os conceitos modernos desses fenômenos “*são incapazes de abrigar, resolver e mediar as demandas mais elementares de uma cidadania que é, ou excluída e jogada no mundo informal, ou integrada e submetida à lógica dos interesses monopolistas*”<sup>230</sup>.

Segundo esta premissa, uma das primeiras tarefas da nova teoria democrática seria repensar o próprio conceito de Cidadania, rompendo com a tradição restritiva de cunho liberal e conservador, que tem impedido o pleno desenvolvimento de um projeto emancipador.

Consequentemente, deve-se pensar numa proposta emancipatória que realize quatro deslocamentos das principais características da Cidadania de cunho liberal para uma Cidadania de caráter transformador e emancipatório<sup>231</sup>. Na realidade, este deslocamento parte de três princípios diferenciados, três alterações no comportamento “democrático”: Do centro para a periferia, ou seja, rompendo-se com a visão eurocentrista e propondo uma nova visão política, própria para o Terceiro Mundo, como é o caso da América Latina; do indivíduo para o coletivo, seguindo a tradição da passagem do Estado Liberal para o Estado Social e por fim, do feminino para o masculino, consequência das transformações sociais nas sociedades contemporâneas que, a partir dos anos 60, começaram a valorar um outro entendimento das relações culturais<sup>232</sup>.

Assim, o primeiro grande deslocamento que se realizaria do conceito de perspectiva liberal para esta nova perspectiva se daria exatamente no entendimento que se tem a respeito do conceito de Cidadania. Enquanto que no liberalismo, Cidadania é algo estático, definido e imutável, sem uma contextualização histórica, definido em lei e por isso mesmo dogmático (Cidadania = Nacionalidade + Direitos Políticos), na Pós-Modernidade o conceito de Cidadania é algo relacionado com as necessidades da própria

<sup>230</sup> GENRO, Tarso. **O novo espaço público**. op.cit. ídem.

<sup>231</sup> Sempre no sentido de uma Pós-Modernidade de Combate. A construção teórica dessa nova Cidadania foi desenvolvida pela professora Vera Regina Pereira Andrade em sala de aula.

<sup>232</sup> Deve-se lembrar que para Touraine, os novos sujeitos surgidos nesta década, os Novos Movimentos Sociais, seriam principalmente os movimentos ecológicos, de libertação nacional e o movimento feminista, por propor uma nova utopia social, a partir de uma nova legitimidade a ser conquistada na Sociedade Civil.

sociedade civil, reflexo direto do contexto, num eterno processo de construção dialética, interminável em si. O conceito de Cidadania seria dinâmico pois sempre caberiam avanços a serem integrados a este, de acordo com as lutas sociais de emancipação a ocorrerem.

O segundo deslocamento se daria no conjunto de direitos do homem a se integrarem ao conceito de Cidadania. Enquanto que na perspectiva liberal, estaria relacionado tão somente com os assim denominados Direitos Políticos, na perspectiva emancipatória, este conceito estaria relacionado com o conjunto de todos os Direitos Humanos, uma vez que Cidadania seria exatamente o discurso justificador e garantidor do conjunto desses direitos.

O terceiro deslocamento a ser feito do conceito liberal para o pós-moderno de Cidadania se realizaria na sua natureza. Enquanto que no Liberalismo, por conta de sua natureza filosófica de defesa intransigente dos interesses individuais do cidadão, a Cidadania seria tão somente de natureza individual, na Pós-Modernidade este conceito seria, além de individual, coletiva, dando-se muito mais ênfase nesta segunda possibilidade, principalmente a partir da ação dos Novos Movimentos Sociais, elementos de caráter coletivo/classista e que se apresentam à sociedade contemporânea como o grande elemento de transformação histórico-social.

Por fim, ao se relacionar, dentro da teoria liberal de Cidadania com direitos políticos (votar e ser votado), esta seria instituída pelo conceito liberal de Democracia. Afinal, deve-se considerar se um país é mais ou menos democrático observando, no conjunto da população, o quantum de eleitores, ou seja, de cidadãos. Como no conceito pós-moderno se rompeu com a relação Cidadania/Voto e não trabalha-se com o igualmente limitado conceito de Democracia Liberal, a Cidadania será instituinte do conceito pós-moderno de Democracia, onde deverá ser observado se um país é realmente democrático, quando existir em seus processos sociais o amplo respeito aos direitos dos grupos que compõe a sociedade e a perspectiva de que democracia é respeito à própria cidadania emancipatória.

Assim, parte-se de uma análise meramente formal, dogmática, estanque, que relaciona Cidadania apenas com os Direitos Políticos, dentro de uma perspectiva individualizante, e Democracia Formal para um novo



conceituai onde Cidadania será um processo dinâmico, calcado na defesa intransigente do conjunto dos Direitos Humanos, tendo como ator político principal os Novos Movimentos Sociais e construindo um igualmente emancipatório conceito de Democracia, numa nova tipologia, a já anteriormente citada Democracia Participativa.

De certa forma, é possível mesmo afirmar que o Brasil já convive com o modelo participativo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. O desenho institucional da carta constitucional propõe um modelo que vai até além do Welfare State quando define que "a regulação das funções sociais públicas (...) conte com a participação direta da sociedade, através de suas organizações representativas, tanto a nível de sua formulação quanto na própria execução de projetos e programas" <sup>233</sup>. Formulação tão ousada e presente em poucos países, constitui-se num passo importante para a construção do modelo participativo

Paradoxalmente, a repolitização dos espaços da produção e mundial, inerentes em tempos de Globalização Econômica de cunho neoliberal, passa também pela valorização do espaço local, da redescoberta do chamado Poder Local. Para GENRO, o localismo tende a se constituir na nova forma da política, no seu refúgio sem se transcender. Seria a união da justiça social como virtude geograficamente circunscrita e uma outra possibilidade de ação política, a experimentação localizada. Assim, o Poder Local, *"como momento de fundação de novas instituições públicas capazes de criar uma nova política, pode referenciar a disputa por um novo tipo de Estado"* <sup>234</sup>.

Na realidade o discurso modernista produz uma crescente valorização e mitificação do poder em grandes dimensões e das explicações globais que acabam por impedir a percepção da identidade dos problemas do cotidiano e de suas origens. Ou seja, o homem moderno é levado a aceitar que os rumos do cotidiano são resolvidos em níveis de poder muito altos, distantes do seu dia-a-dia. Ou ainda, acredita-se que tudo é decidido apenas pelo Estado, entendido aqui como um conceito quase metafísico, já que sem nenhum

<sup>233</sup> GONÇALVES, Hebe Signorini, **Organizações não governamentais: solução ou problema ?** op.cit. p. 49

<sup>234</sup> GENRO, Tarso. **Uma estratégia socialista**. op.cit. ibídem.

contato com a realidade ou com o chamado cidadão; ou que tudo é fruto da dinâmica do Mercado, da “mão invisível” que a tudo regula e que não pode, por meio nenhum, ser controlada.

Esta segunda visão ganha ainda mais força agora no fim do século por conta da ampliação do fenômeno da Globalização Econômica, que eleva a níveis nunca antes imaginados, os padrões universais, típicos da visão tradicional.

Um dos princípios fundamentais desse discurso reside, conforme analisado anteriormente na necessidade de um governo ou uma gerência técnica e na economia tratada em escalas mundiais<sup>235</sup>, em nome de uma suposta eficiência intrínseca ao racionalismo tecnicista típico da Modernidade. Na trilha desse discurso, tem-se muito mais construído uma Modernidade Técnica do que uma Modernidade Ética, talvez muito mais importante nesta etapa de suposta passagem para a Pós-Modernidade<sup>236</sup>.

A dicotomia a ser analisada, local versus global ou centralização versus descentralização tem acompanhado a construção do próprio Estado Nacional Moderno, optando-se, ao longo da história pelo global e pelo centralizado em virtude de uma impossibilidade fática de o ser de outra forma. No entanto, DOWBOR entende que esta seria uma falácia do discurso moderno, uma vez que *“o Estado centralizado que temos constitui portanto uma reminiscência de outra época, quando no nível local não existia a capacidade de ação organizada. Hoje, esse mesmo Estado constitui essencialmente um fator de atraso. De certa forma, temos um Estado do século XIX para uma realidade do fim do século XX”*<sup>237</sup>.

Para então democratizar e tornar local o Estado é preciso redefinir algumas atitudes. Para GENRO,

*“a resposta é buscar uma estratégia que consiga fundir ação política e modo de vida; direito a exercer pressão em função dos direitos setoriais de*

<sup>235</sup> Definida por DOWBOR como a “confiabilidade do gigante” (In: DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local.** op.cit. p. 29).

<sup>236</sup> Os conceitos de Modernidade Técnica e Modernidade Ética foram construídas por Cristovam Buarque. Para maiores informações a respeito do tema ver BUARQUE, Cristovam. **A revolução nas prioridades.** Da modernidade técnica à modernidade ética. São Paulo: Paz e terra, 1994, especialmente pp. 91 - 123.

<sup>237</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local.** op.cit. p. 23.

*cada grupo e demandas dotadas de universalidade; ação estratégica combinada com busca de respostas imediatas; demandas legítimas de caráter privado e demandas de interesse público; educação pela prática social e experiência política 'estatal', movimentos que só podem se referir ao Estado, com ele, sobre ele ou contra ele: para gerar disputas e consensos na cena pública, na qual as demandas possam ser postas em confronto aberto e produzir novos consensos por meio de uma via democrática plebéia”<sup>238</sup>.*

Deve-se então, delinear muito claramente os contornos do conceito Poder Local que aqui se pretende trabalhar. Termo muito ambíguo, tem sido aproveitado para definir condições e fenômenos díspares entre si. Na realidade, o conceito de Poder Local e de localismo possui duas idéias que deverão ser trabalhadas de forma complementar mas também antagônicas. Assim, se por um lado o local “*refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância a uma certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns*”<sup>239</sup>.

Percebe-se então que o local não se restringe a um conceito físico, geográfico de espaço mas de uma nova forma de ação e de entendimento da participação cotidiana. De fato, “*trata-se das ações coletivas em busca de soluções para problemas localizados, baseadas no trabalho comunitário e nas técnicas alternativas*”<sup>240</sup>. Para FISCHER, “*ao se falar em local, alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração deste conjunto*”<sup>241</sup>.

Todavia, também teoricamente é preciso definir o termo, uma vez que a temática do localismo tem sido analisado por correntes políticas diversas como o funcionalismo liberal de origem norte americana ou o neo-marxismo europeu. De fato, o Poder Local possui grande importância nas teorias funcionalistas, divergindo-se a abordagem nas visões elitistas ou pluralistas, principalmente

<sup>238</sup> GENRO, Tarso. **Uma estratégia socialista**. op.cit. ibidem.

<sup>239</sup> FISCHER, Tânia. *Poder Local: Um tema em análise* In: FISCHER, Tânia (org). **Poder local, governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993. p. 10.

<sup>240</sup> GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. op.cit. p. 12.

durante os anos 60. Diferenciando-as estava a perspectiva de, por um lado, a existência de uma estrutura piramidal e concentrada de poder, típica de uma comunidade específica e, pela visão pluralista, que afirmava a inexistência de uma elite no poder. Dessa forma, para essa segunda corrente, o caráter desigual da distribuição dos recursos políticos deveriam ser substituído por uma “dispersão das desigualdades”. Para os pluralistas, “a *investigação sobre a natureza do poder local deve tratar dos vários campos de tomada de decisões, ao invés da forma de estruturação do poder*”<sup>242</sup>.

A preocupação da abordagem funcionalista se concentra nas respostas dos atores locais às propostas oriundas do Estado Central, numa postura conservadora de manutenção da estrutura das relações de poder, “*uma vez que privilegia as funções das políticas locais enquanto parte do sistema social como um todo*”<sup>243</sup>(grifos da autora).

Em contrapartida, as análises marxistas estudam principalmente as relações de classe, relacionando “*as questões do poder local à estrutura econômica e ao papel do Estado*”<sup>244</sup>. Mas, percebe-se uma distinção de análises, privilegiando-se a esfera econômica como é o caso de LOJKINE e HARVEY ou a esfera política, como CASTELLS<sup>245</sup>. O autor espanhol estuda principalmente as relações de poder entre as classes sociais, o Estado e a respectiva delimitação espacial das instituições políticas, destacando “*como as características do desenvolvimento capitalista pós 2ª guerra levaram ao aprofundamento da crise urbana, redefinindo o papel dos governos locais*”<sup>246</sup>.

Numa leitura a partir de Gramsci, GLOCKSMAN ressalta que “*a especificidade do local relaciona-se ao desigual desenvolvimento econômico, político e cultural do sistema capitalista*” entendendo “*a importância da luta de*

<sup>241</sup> FISCHER, Tânia. *Poder Local: Um tema em análise*. op.cit. p. 11.

<sup>242</sup> CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Governo local, processo político e equipamentos sociais: Um balanço bibliográfico**. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS. Boletim informativo e bibliográfico de ciências sociais n. 25. Rio de Janeiro: Vértice, 1988. p. 56.

<sup>243</sup> CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Governo local, processo político e equipamentos sociais: Um balanço bibliográfico**. op.cit. ídem.

<sup>244</sup> CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Governo local, processo político e equipamentos sociais: Um balanço bibliográfico**. op.cit. ídem.

<sup>245</sup> Conforme CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Governo local, processo político e equipamentos sociais: Um balanço bibliográfico**. op.cit. ídem.

*classes nos aparelhos hegemônicos locais como locus de articulação das práticas de classe”<sup>247</sup>.*

No entanto, a partir da leitura marxista, deve-se perceber a importância da atuação dos chamados atores sociais locais, não se restringindo, por outro lado, apenas aos governantes locais, mas abrindo espaço para setores da sociedade civil, como é caso dos Movimentos Sociais, especificamente os movimentos de bairro, geralmente denominados Movimentos Populares Urbanos ou Movimentos Sociais Urbanos. Dialeticamente, nem se descarta o espaço clássico de poder local, o município, nem se restringe ao mesmo. De fato, os governos locais continuam como o espaço mais influenciado e acessível por parte da Sociedade Civil. Para CASTELLS, o poder local se constitui no *“único nível de governo em que os interesses contrários à estrutura de poder dominante não tem capacidade de provocar uma crise geral no sistema”<sup>248</sup>.* De fato, a presença popular nas instituições políticas municipais tende a ser aceita pelo poder central uma vez que este pode se utilizar de diversos artifícios como a manipulação eleitoral, restrições orçamentárias ou redução de competências e responsabilidades para manter a estrutura de poder, absorvendo a divergência a nível municipal<sup>249</sup>.

Mesmo assim, o espaço local ainda se constituiria no locus privilegiado para uma nova forma de atuação política, no terceiro eixo aqui anteriormente denominado Democracia Participativa. No entanto, deve-se observar que esta argumentação não deve ser entendida de uma forma simplista como se a mera passagem da Democracia Representativa para a Participativa ou a revalorização do localismo em detrimento do centralismo pudessem transformar a situação social existente, desenvolvendo-o e garantindo a ampliação da democratização da sociedade. De fato, DOWBOR lembra que *“dar a devida importância ao espaço local e à participação não significa que*

---

<sup>246</sup> CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Governo local, processo político e equipamentos sociais: Um balanço bibliográfico.** op.cit. ibidem.

<sup>247</sup> CASTRO, Maria Helena Guimarães de. op.cit. ibidem.

<sup>248</sup> Conforme CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Governo local, processo político e equipamentos sociais: Um balanço bibliográfico.** op.cit. pp. 57 - 58.

<sup>249</sup> Observa-se o desenvolvimento de uma novo coronelismo no Brasil, onde os dirigentes centrais, principalmente os Governadores de Estado, utilizam-se desses artifícios para chantagear, manipular e controlar os dirigentes municipais, impedindo a divergência dentro da máquina estatal como um todo.

esse mecanismo possa assegurar o conjunto dos equilíbrios necessários ao nosso desenvolvimento"<sup>250</sup>.

Mas, esse argumento contrário ao poder local não pode ser entendido como uma crítica definitiva ao mesmo. Dialeticamente, abre-se uma importante discussão acerca do tema, sem posições extremadas ou apaixonadas. Mesmo que essa nova concepção não possa ser considerada a resposta conclusiva aos problemas de participação e democracia, observa-se que, "no conjunto, esse 'terceiro eixo' vem, abrindo um espaço político profundamente renovador na nossa concepção de democracia. Na realidade, o que se constata é uma evolução da democracia representativa, exercida a cada quatro anos, para uma democracia participativa e permanente"<sup>251</sup>.

Do ponto de vista das diversas esferas da estrutura estatal a que mais se aproxima do Poder Local e por isso mesmo, muitas vezes confundida com o próprio é, sem dúvida, o município, substanciado na cidade, único espaço público real, em contrapartida aos conceitos ideais de Estado ou país. A cidade se concretiza nas relações do dia-a-dia, no cotidiano e é exatamente as decisões políticas municipais, geralmente de cunho redistributivista, que mais se refletem na qualidade de vida dos cidadãos, de forma individual e da Sociedade, de forma coletiva.

No entanto, é preciso perceber que não há como confundir os conceitos de Poder Local e Poder Municipal, como seria possível entender numa leitura mais superficial do tema. Evidentemente, esses dois elementos estão muito próximos pois, dentro da esfera estatal é o Poder Municipal o mais influenciável pelo Poder Local. Muito embora essa afinidade, restringir o conceito de Local a município é incorrer numa armadilha ideológica da Modernidade que só admite a existência de ação política dentro da esfera pública do Estado. Na contramão desse processo, o Poder Local é a manifestação de um poder emanado da Sociedade, numa nova forma de fazer política, que, não negando o papel do Estado, propõem-se a refundar as relações entre Comunidade e Estado.

<sup>250</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. op.cit. p. 27.

<sup>251</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. op.cit. p. 28.

Para DOWBOR, é essencial essa aproximação entre decisão política e realidade, uma vez que *“aproximar o poder de decisão e de controle das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e que estão portanto diretamente interessadas nos resultados, constitui simplesmente boa política administrativa”*<sup>252</sup>.

No entanto, partindo-se dessa premissa, constata-se, principalmente na América Latina, uma contradição entre os problemas sociais existentes hoje, reflexos diretos de uma política de concentração de renda, por um lado, e uma urbanização acelerada e caótica, por outro, e a estrutura centralizadora do Estado Moderno construído no século XIX. Realmente, observa-se que *“o município está na linha de frente dos problemas e em último lugar na hierarquia de decisões do Estado”*<sup>253</sup>.

De fato, observa-se que por todo o Terceiro Mundo e em especial na América Latina o financiamento medíocre destinado aos municípios, sem dúvida, o grande gestor das soluções aos problemas sócio-políticos existentes. Dessa forma, por exemplo, o percentual orçamentário destinado aos poderes locais na Venezuela são da ordem de 19,4 % (dezenove vírgula quatro por cento), 12,3 % (doze vírgula três por cento) na República Dominicana, 5% (cinco por cento) na Costa Rica, 6,4 % (seis vírgula quatro por cento) no Paraguai, 5,8 % (cinco vírgula oito por cento) no Peru, 4,2 % (quatro vírgula dois por cento) no Panamá. Por outro lado, no denominado Primeiro Mundo, a proporção é completamente diferente, chegando a 66 % (sessenta e seis por cento) no Japão, 55 % (cinquenta e cinco por cento) na Suécia, 42 % (quarenta e dois por cento) nos Estados Unidos e 50 % (cinquenta por cento) na Dinamarca<sup>254</sup>.

No Brasil, esses índices não são muito diferentes dos demais países da América Latina. De fato, é possível perceber mesmo na história brasileira, momentos recentes em que estes índices foram reduzidos, como é o caso da reforma tributária de 1967, quando os índices que oscilavam entre 6% e 8% (seis ou oito por cento) desde 1957, caíram para apenas 4% (quatro por

<sup>252</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. op.cit. p. 31.

<sup>253</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. op.cit. p. 32.

<sup>254</sup> Conforme DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. op.cit. p. 33.

cento). A partir de 1976 e até a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, este índice esteve em 5% (cinco por cento) <sup>255</sup>. Agora, com a denominada “Constituição Cidadã” este percentual oscila entre 10 e 12% (dez ou doze por cento) <sup>256</sup>. Recentemente, o Governo Federal promoveu uma tentativa de Reforma Constitucional propondo o desvio do financiamento orçamentário dos municípios para o chamado Fundo de Estabilização Econômica (FEF), com o intuito de pagar o déficit público e a dívida interna, elementos necessários para a estabilização do plano econômico, conhecido por “Plano Real”. Percebe-se a pouca ou nenhuma importância dada ao poder local na estrutura política brasileira <sup>257</sup>.

Os municípios brasileiros estão imobilizados por estruturas jurídico-políticas arcaicas e que impedem a concretização dos propósitos pretendidos. Segundo DOWBOR, com o entendimento de que nos poderes locais existiriam menos técnicos, o que permitiria uma má utilização da verba pública, cria-se uma série de obstáculos jurídico-burocráticos para a transferência e aplicação desses recursos. No entanto, “a verdade é que, quanto mais centralizada a decisão, mais técnicos existem, porém menor é o controle por parte da população” <sup>258</sup>.

Como resultado, a administração local ficaria *“esmagada entre as necessidades explosivas que surgem no município e a inoperância das outras instâncias, e faz um trabalho de contenção de pressões sem ter os meios necessários”* <sup>259</sup>.

Assim, de maneira mais ou menos articulada, a atuação dos governos locais acaba por cumprir seu papel dentro da lógica capitalista de acumulação de capitais. Este acaba no centro de um conflito social que se deflagra, tendo de um lado, os compromissos assumidos com os interesses de reprodução social do capital e de outro, a pressão das reivindicações sociais de melhorias urbanas por parte da Sociedade, mormente dos Movimentos Sociais.

<sup>255</sup> Conforme DANIEL, Celso. **Poder local no Brasil Urbano**. In: Revista Espaço & Debates. n. 24. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo: 1988. p. 28.

<sup>256</sup> Conforme DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. op.cit. ídem.

<sup>257</sup> Sem citar as constantes chantagens e utilizações da verba do Fundo de Participação dos Municípios por parte de governantes brasileiros, colocada a serviço de seus interesses políticos pessoais, em detrimento dos interesses da comunidade.

<sup>258</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. op.cit. p. 34.



Para CASTELLS, a intervenção dos governos locais na crise urbana não possuem tão somente caráter regulatório. Dependem das alianças de classe e dos conflitos locais, expressando “os diferentes interesses em jogo, tendo como conseqüência a integração ou o conflito social”<sup>260</sup>.

Nesse sentido é necessário romper com o entendimento que o poder municipal seria apenas aquela esfera de poder responsável por decisões políticas “menores” e restrita à construção de obras de infra-estrutura urbana, como praças, jardins e ruas ou o recolhimento de lixo e outras atividades típicas. Na realidade é essa instância de poder, locus privilegiado para esta nova cultura política, baseada na premissa da participação popular e “eixo estratégico de transformação do modo como tomamos as decisões que concernem ao nosso desenvolvimento econômico e social”<sup>261</sup>.

Para DANIEL, pode-se observar irracionalidades por parte do poder local, “relacionados sobretudo ao desperdício dos recursos municipais. Tais desperdícios, embora vinculados à lógica do poder local, alimentam contraditoriamente as crises fiscais e de legitimação social”<sup>262</sup>. Observa-se principalmente este desperdício de recursos que gera uma ineficácia do atendimento às demandas sociais, quando a ação do poder local está subordinada a interesses clientelísticos ou populistas<sup>263</sup>.

<sup>259</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. op.cit. ídem.

<sup>260</sup> Conforme CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Governo local, processo político e equipamentos sociais: Um balanço bibliográfico**. op.cit. p. 58.

<sup>261</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. op.cit. p. 36.

<sup>262</sup> DANIEL, Celso. **Poder local no Brasil Urbano**. op.cit p. 39.

<sup>263</sup> Exemplo perfeito desse vício pode ser observado atualmente na cidade de São Paulo: onde o ex-prefeito Paulo Maluf, bem como o atual Celso Pitta (PPB) elegeram como modelo de solução do problema da moradia popular o PROVER - Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização, batizado de “Projeto Cingapura” por ter pretensamente se inspirado em programas de habitação naquele país asiático. O projeto se propõe a abranger **243 núcleos de favelas** com mais de 200 domicílios, atendendo **92 mil famílias** ou **521 mil pessoas**. O prazo para a implantação do projeto é de 72 meses, atingindo-se ao total de 28.136 unidades habitacionais utilizando-se recursos próprios da prefeitura e do Fundo Municipal de Habitação e do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). O problema é que a cidade de São Paulo possui mais **1,9 milhão de habitantes morando em cerca de 1900 favelas**. As favelas beneficiadas se localizam em áreas “visíveis”, próximas às grandes avenidas, como forma de que a parcela da população formadora de opinião veja o que vem sendo feito, numa postura arbitrária e de puro marketing. Além disso, existem ainda representações tramitando contra o Cingapura que apontam irregularidades em três licitações do projeto por não preencherem os requisitos legais da Lei de Licitações, uma vez que apenas cinco empreiteiras participam das obras, todas elas notórias colaboradoras das campanhas do PPB paulista. Além das representações, a Delegacia do Consumidor abriu inquérito policial nº 025/95 para apurar o caráter enganoso das publicidades de promoção do projeto. Para completar as deficiências dentro do campo técnico, poderíamos ainda acrescentar o alto custo individual dos prédios,

Por outro lado, não se justificaria o argumento restrito de que a política local é viciada por atitudes clientelistas ou corporativistas, não lhes sendo possível a percepção do contexto social maior em que estaria inserido. O denominado “bairrismo” não se sustenta com exemplos presentes no cotidiano da política brasileira como a Frente dos Prefeitos Brasileiros, a Associação dos Secretários de Finanças ou a atuação dos chamados consórcios intermunicipais, principalmente na área da saúde <sup>264</sup>.

Afirma BORJA que a fraqueza dos governos locais é aparente, uma vez que a *“a ideologia urbana partilhada pelos cidadãos produz efeitos ambivalentes ao estabelecer uma falsa coesão simbólica que, ao mesmo tempo, reconhece direitos políticos e sociais similares para toda a população”*<sup>265</sup>.

Na realidade, pretende-se inaugurar uma nova relação entre Estado e Sociedade, que permita às organizações civis e até ao mesmo ao cidadão individualizado a capacidade de participação e de decisão do que, até então, era entendido como de atividade exclusiva da esfera estatal. Percebe-se que *“tal processo deve romper as fronteiras burocráticas que separam o Estado do cidadão comum, produzindo resultados concretos na qualidade de vida dos segregados, explorados e excluídos, ao produzir um novo espaço público para*

---

muito acima da média da construção civil e infinitamente superior ao custo que seria conseguido se a Prefeitura voltasse a empregar o sistema dos multirões populares e a utilização da mão de obra da própria população supostamente beneficiária do programa, o que, além da diminuição dos custos em si, garantia uma melhor qualidade da obra (as pessoas estariam construindo para si e não para desconhecidos) e uma aceleração no ritmo das construções.

<sup>264</sup> No Estado de Minas Gerais existem dois consórcios intermunicipais na área da saúde, gerenciado pela Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais e congregando, o primeiro, 16 municípios na região do Alto São Francisco e, no segundo, 24 do Alto Rio Grande. Estes consórcios tem garantido o atendimento médico para cerca de 513 mil pessoas nos 40 municípios e é financiado com a contribuição de cada cidade no valor de 0,5 % do Fundo de Participação dos Municípios. O governo estadual pretende ampliar esta experiência para mais doze novos projetos, envolvendo 170 municípios, começando pelas regiões de Dinópolis e Ipatinga (conforme FOLHA DE SÃO PAULO. **Cidades se unem e criam consórcio de saúde.** 8/04/95. caderno 03, p. 03). Por outro lado, mesmo antes da recente criação da região metropolitana de Santos, os nove municípios já trabalhavam de forma coordenada, desde as eleições municipais de 1992, organizados pelo então prefeito de Santos, David Capistrano Filho, do PT. Esta área chegaria a um montante de 1,2 milhão de habitantes beneficiados pela articulação municipal (conforme FOLHA DE SÃO PAULO. **Municípios da Baixada Santista trabalham “em equipe” desde 92.** 8/04/95. caderno 03, p. 01)

<sup>265</sup> BORJA, Jordi apud CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Governo local, processo político e equipamentos sociais: Um balanço bibliográfico.** op.cit. p. 58.

*decisões de alcance imediato ou estratégico*"<sup>266</sup>. Exemplos, dentro das práticas alternativas dos governos locais, palcos especiais para ações de experimentação política de alcance generalizado, seriam inúmeros. No entanto, é inegável que aquela que alcançou maior repercussão foi a experiência do Orçamento Participativo, implantado no final dos anos 80 no Brasil e com plena aceitação sócio-política, o que tem gerado uma nova proposta, qual seja a de, além de permitir ao cidadão a decisão sobre a forma de investimento do orçamento público, permitir igualmente que ele possa decidir sobre a forma que pretende para sua cidade, intervindo na estrutura competente para tal, o Plano Diretor, dentro do chamado Planejamento Participativo<sup>267</sup>.

Estas práticas participativas constituem-se numa co-gestão pública, parte estatal, parte não-estatal, na qual a legitimidade do Estado, identificado pela Representação Política, é permanentemente renovada pela "democratização radical das decisões, que são 'devolvidas' à comunidade em forma de políticas, ações governamentais, que conferem identidade aos participantes do processo e se ampliam na sociedade, alterando o cotidiano da cidade e interferindo na compreensão política de sua cidadania"<sup>268</sup>.

Finalmente deve-se ter em vista que a ação econômico-organizacional dos governos locais, dentro dessa premissa participativa da co-gestão, não irá mais apenas visar o desenvolvimento econômico local, *"mas também propõe constituir um referencial simbólico para um desenvolvimento macroeconômico, capaz de gerar uma tessitura industrial moderna, na qual os grandes investimentos são estimulados e orientados por esse projeto e não se tornam subordinantes da atividade econômica geral"*<sup>269</sup>.

<sup>266</sup> GENRO, TARSO. *O novo espaço público*. op.cit. ídem.

<sup>267</sup> Cabe lembrar que nas últimas eleições municipais brasileiras, realizadas em 1996, inúmeros candidatos a cargos eletivos, de diferentes matizes teóricas e partidos defenderam o Orçamento Participativo e o Planejamento Participativo. Em Florianópolis, Rogério Portanova, candidato a Prefeito pelo PV, foi o primeiro a falar nesta segunda forma de ampliação do espaço social na esfera pública e, no segundo turno, os dois candidatos, Afrânio Bopret, do PT e Angela Amim, do PPB, partidos diametralmente contrários, defenderam estas mesmas posições.

A discussão acerca do papel do Orçamento Participativo e do Planejamento Participativo será realizada no Terceiro Capítulo dessa dissertação.

<sup>268</sup> GENRO, TARSO. *O novo espaço público*. op.cit. ídem.

<sup>269</sup> GENRO, TARSO. *O novo espaço público*. íbidem.

No entanto a redemocratização do espaço público, a construção de uma nova cidadania emancipadora e o paradigma da participação irão esbarrar num obstáculo relevante: a legitimação do processo de participação popular. Deve-se ter em vista de que *"a cultura popular está por demais limitada pela satisfação imediata das necessidades para que possa reconhecer que suas necessidades podem e devem ser traduzidas como direitos"* <sup>270</sup>. Além disso, deve-se ter em vista, por exemplo, o contexto histórico da América Latina, onde a presença de Regimes Democráticos, mesmo de tipologia Representativa, é bastante raro. Ou seja, além de não saber que pode participar, o cidadão é, via de regra, impedido de fazê-lo.

De maneira genérica, é preciso perceber um triplo eixo para devida concretização da participação. Este eixo se desenvolve em relação ao próprio Estado e requer que este seja considerado democrático, honesto e eficaz. Para BORJA, estes elementos são imprescindíveis para a existência de uma verdadeira participação popular. Ser democrático significa ser *"representativo em todos os níveis, descentralizado e defensor das liberdades da sociedade. Honesto e eficaz em todas as administrações públicas, transparente em seu funcionamento e gastos, flexível e aberto ao diálogo em seu estilo com a sociedade"* <sup>271</sup>.

Para o autor espanhol, é preciso perceber além dos conteúdos materiais, também elementos formais que admitam, dentro do ordenamento legal, canais claros de participação, seja através de organizações, seja de forma individual. De fato,

*"a participação é um método de governo, um estilo de fazer política no Estado e na sociedade, que supõe cumprir previamente ou ao mesmo tempo todo o conjunto de requisitos citados, especialmente a racionalização e a descentralização do Estado. Só assim se evitará que todas as demandas sociais afluam aos governos centrais. A política e a cultura democráticas requerem uma dialética de pluralismo e consenso, de confrontação e de negociação, que só pode se desenvolver em um Estado descentralizado e participativo. A maior ou menor participação é antes um problema do Estado e de seu governo que da sociedade. Se assim não se entende a participação, corre-se o risco de excluir, de fato, das decisões*

<sup>270</sup> GONÇALVES, Hebe Signorini, debate acerca do tema "O governamental e o não-governamental" In: GONÇALVES (org), op.cit p. 80.

<sup>271</sup> BORJA, Jordi. **A participação cidadina**. In: Revista Espaço & Debates. n. 24. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo: 1988. p. 14

*políticas a maioria dos cidadãos e, em seguida, culpá-los por não participarem*<sup>272</sup>.

Uma das formas mais competentes para ultrapassar esta barreira seria a ampliação da atuação das ONGs, estratégia essa que tem se mostrado a mais eficiente nas experiências empíricas em toda a América Latina. Trata-se, na realidade de legitimar a ação das ONGs como a representante ideal dos interesses dos grupos sociais, sem, no entanto, a exclusão da participação individual. Claro está, no entanto, que esta representatividade precisa ser muito bem definida preliminarmente.

Antes disso porém, as ONGs devem retomar seu eixo reivindicatório, atualmente esquecido pela necessidade premente de uma ação pontual e assistencial, conseqüência imediata da relação ONG - Estado que se constituiu ao longo da década de 90. Na realidade, *“ao fundir-se com o público, as ONGs perderam autonomia e independência, comprometendo sua capacidade reivindicatória”*<sup>273</sup>.

Todavia, é evidente que não há como realizar uma leitura superficial e por isso mesmo, otimista e até mesmo festiva da participação popular, usualmente canalizada aos Movimentos Sociais ou ONGs. Deve-se ter clareza que, assim como esta participação pode produzir benefícios para o coletivo social como um todo, pode igualmente trazer retrocessos muito grande no campo das instituições e dos direitos sociais.

Além disso, o termo participação é vago, permitindo dentro de si, interpretações díspares e até mesmo conflitantes. Deve-se lembrar que, pela expressão, é possível equiparar uma manifestação pacífica reivindicatória e uma ação extremada, tencionada socialmente como é o caso dos saques e quebra-quebras, presentes na história dos movimentos sociais brasileiros. Por isso mesmo, DOIMO cita quatro dicotomias que existirão a partir do signficante, *“participação em sentido amplo e em sentido restrito, participação institucionalizada e ‘de movimento’, participação orientada à decisão e*

---

<sup>272</sup> BORJA, Jordi. **A participação cidadina**. op.cit. p. 15.

<sup>273</sup> GONÇALVES, Hebe Signorini, *O Estado diante das Organizações Não Governamentais*, op.cit. p. 56.

*orientada à expressão, macroparticipação e microparticipação*"<sup>274</sup>. A opção de utilização do termo se dá pela participação em sentido amplo, de movimento(s), orientada à decisão e por fim, pela microparticipação, características mais presentes nos Movimentos Sociais, ainda que seja possível perceber igualmente o caráter de orientação à expressão, no caso dos Movimentos Sociais culturais e macroparticipação, principalmente nas Redes de Movimentos Sociais.

Na realidade, o contexto de participação que se pretende trabalhar parte de uma dupla busca, da identidade e da solidariedade. Em ambos os casos, contrapõem-se ao sentido formalista de participação política, uma vez que os Movimentos Sociais serão *"pautados por demandas não-negociáveis ou, então, regidos por critérios subjetivos de interlocução, instaurando-se numa espécie de 'vácuo regimental' nas relações entre sociedade e Estado, dificultando o estabelecimento do diálogo decisório e o equacionamento político dos interesses sócio-culturais"*<sup>275</sup>. Pelo menos, dentro da lógica tradicional.

Mas, um elemento merece um cuidado especial quando se discute participação, o caráter da legitimação subjetiva da participação social. WOLKMER define legitimidade como sendo a *"condição valorativa de aceitação por parte da Sociedade, ou de aprovação mediante consenso do grupo comunitário ou movimento social, de práticas cotidianas, de uma ação normativa, de um poder ou de uma autoridade em exercício"*<sup>276</sup>.

Para SAWAIA, é possível entender o processo de legitimação subjetiva dos movimentos sociais como uma articulação *"espaço/tempo da vida digna. Idéia que pode ser resumida em duas imagens, uma de dimensão espacial: o movimento como lugar identitário e outra temporal: o movimento como tempo de viver"*<sup>277</sup>.

<sup>274</sup> DOIMO, Ana Maria. *Movimentos Sociais e participação política: A problemática contemporânea da ação-direta*. In: CAMINO, Leôncio et alli (org) **Estudos sobre comportamento político**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1997. p. 130.

<sup>275</sup> DOIMO, Ana Maria. *Movimentos Sociais e participação política: A problemática contemporânea da ação-direta*. op.cit. p. 139.

<sup>276</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: O espaço de práticas sociais participativas**. op.cit. Glossário p. xxviii.

<sup>277</sup> SAWAIA, Balder B. *A legitimidade subjetiva no processo de participação social na era da globalização*. In: CAMINO, Leôncio et alli (org) op.cit. p. 152.

O militante ou participante de um Movimento Social não é um ser unidimensional ou movido apenas por interesses objetivos, de cunho econômico, sociais ou políticos. Igualmente não é um ser passivo das políticas públicas, mero receptáculo das decisões governamentais. Pelo contrário, é um *“ser ético que compartilha e se comunica, um ser afetivo que experimenta e gera prazer, um ser de razão que trabalha em poder de ação em favor de si e do outro”* <sup>278</sup>. Por isso mesmo, os Movimentos Sociais não trabalham com elementos formalistas em suas estruturas. Uma vez que os líderes já não servem mais à base, não se faz necessário qualquer atitude para destituí-lo; na realidade, ele já o está, apenas ainda não percebeu isso. A tendência é que o grupo se afaste da antiga liderança, formando uma nova, cunhada novamente apenas na aceitação tácita e expressa do coletivo.

Por esta característica única, SAWAIA afirma que *“os movimentos devem ser vistos como espaços de formação de comunidades argumentativas, capazes de operar como caixas de ressonância dos interesses dos diferentes segmentos”* <sup>279</sup>.

No entanto, uma preocupação reflete-se a partir da relação participação social e participação política, institucional e local: o perigo do isolamento e do corporativismo. Com bastante felicidade SAWAIA afirma que *“a ação participativa pode e deve ser local, específica e motivada por interesses pessoais e grupais, mas o horizonte deve ser universal para não se tornar corporativista. Os participantes são singularizações do gênero humano e enquanto tal devem orientar suas práticas pela mediação da ética universal, para que ela se contextualize”* <sup>280</sup>.

Assim, fica claro que não há como desprezar os canais tradicionais de participação, mas igualmente é impossível se restringir a estes. Sem sombra de dúvida esta rejeição poderia, potencialmente, levar a um associativismo de cunho romântico e ingênuo, numa postura corporativista e muitas vezes conservadora, resultando numa deturpação do sentido desejado e da própria

---

<sup>278</sup> SAWAIA, Balder B. *A legitimidade subjetiva no processo de participação social na era da globalização*. op.cit. p. 154.

<sup>279</sup> SAWAIA, Balder B. *A legitimidade subjetiva no processo de participação social na era da globalização*. op.cit. p 156.

legitimidade da representação social em que se baseiam os Movimentos Sociais.

No entanto, esta argumentação não pode ser entendida apenas como uma crítica mas, muito mais como um alerta. Deve-se sim valorizar o processo legítimo de participação popular e procurar ampliar cada vez mais este espaço, na redemocratização e conquista do Estado. Porém, não há como esquecer que neste contexto, conviverão diversos atores, com interesses distintos e até conflitantes, situados nas diversas matizes político-ideológicas, indo da chamada 'esquerda' e até a 'direita'. Além disso, lembrar que a participação tem crescido no locus vazio gerado pela crise Estado Moderno, espaço este que pode ser apropriado por setores privados, conforme alguns postulados neoliberais, o que poderia potencializar ainda mais o conflito social existente. Como consequência danosa, o enfraquecimento dos canais existentes de participação, que, mesmo poucos, se constituem numa conquista histórica irrenunciável. Afinal, a coexistência da diferença, caracteriza o modelo democrático que se pretende construir que, conforme TOURAINE, seria a arte de gerir a diversidade <sup>281</sup>.

Assim, esta proposta pluralista, pautada na ação dos grupos sociais emergentes na Pós-Modernidade e tendo como locus de atuação o espaço concreto das relações cotidianas se constitui na alternativa progressista para o próximo milênio. Todavia, é preciso compreender melhor a relação que poderia se estabelecer em novas bases teóricas entre o Direito, a Sociedade e o Estado, na constituição daquilo que se convencionou chamar Direito Comunitário. Nesse sentido, esta questão será analisada com maior profundidade no próximo capítulo.

---

<sup>280</sup> SAWAIA, Balder B. *A legitimidade subjetiva no processo de participação social na era da globalização*. op.cit. p 157.

<sup>281</sup> Citado por DOIMO, Ana Maria. *Movimentos Sociais e participação política: A problemática contemporânea da ação-direta*. op.cit. p. 142.



**CAPÍTULO II :**  
**O DIREITO COMUNITÁRIO; CAMINHOS PARA SE REPENSAR A RELAÇÃO**  
**DIREITO E SOCIEDADE**

**2.1. As acepções para o termo “Direito Comunitário”.**

Quando se utiliza a expressão “Direito Comunitário” deve-se ter em vista que este termo trata de um termo ambíguo e que possui significados contrastantes e muitas vezes em campos opostos. Assim, paralelo ao sentido mais consagrado, que se refere ao Direito produzido a partir dos acordos e tratados internacionais que instituem e regulam as chamadas Comunidades Econômicas, como é o caso do Mercado Comum Europeu, hoje União Européia, ou do Mercado Comum do Cone Sul, o MERCOSUL, existiria ainda um outro sentido, decorrente daquela juridicidade advinda da própria experiência da autocomposição de comunidades específicas, numa produção de Direito autônomo e consagrado em bases de legitimidade social e de processos participativos.

Nesse sentido, mister se faz diferenciar as duas tipologias, consagrando um novo termo para a segunda forma, observada principalmente em países de capitalismo periférico como a América Latina e especialmente o Brasil. Dessa forma, ao se referir ao Direito Comunitário Latino Americano, será utilizado a expressão específica de Direito Comunitário-Participativo<sup>1</sup>. Este novo Direito Comunitário, dentro da realidade latino-americana, poderá ser a resposta para questão da redemocratização do Direito e do Estado, na Pós-Modernidade, a partir da percepção de novas fontes do Direito (diferentes daquelas da tradição positivista kelseniana) e da descentralização das esferas de decisão política.

---

<sup>1</sup> A construção desse termo está baseada numa reflexão a partir da análise da proposta teórica do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo, desenvolvida por WOLKMER, Antonio Carlos em **Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Alfa-Omega, 1994.

### 2.1.1. Proposição europeia - O Direito Comunitário da Integração Econômica.

Usa-se a terminologia de proposição europeia por uma simples questão de se observar a gênese dos estudos sobre o tema e do próprio termo em si. No entanto, simplista demais seria entender a existência dessa tipologia apenas no continente europeu <sup>2</sup>. Talvez, fosse mais profícuo utilizar a expressão Direito Comunitário Global para sintetizar as características desse tipo jurídico em si.

Nesse sentido deve-se observar que este Direito Comunitário, que poderia ser definido, *“de um lado como o conjunto de normas vinculantes para as instituições comunitárias e para os Estados-membros, sancionadas principalmente pelos Tratados e, de outro, como o conjunto de normas contidas em alguns atos qualificados das instituições comunitárias”* <sup>3</sup>, surge como decorrência da nova organização internacional, principalmente nos campos político e econômico. Este tipo de novo direito de normas peculiares, tem *“caráter derivado unilateral e supranacional, (...) gerando direitos e obrigações e vinculando as instituições comunitárias, Estados-Membros, pessoas físicas e jurídicas”* <sup>4</sup>.

Suas bases epistemológicas estariam nas várias instituições e normas supranacionais, que por sua vez derivam do Direito Internacional Público, em especial do Direito dos Tratados, *“visando regular o funcionamento de entidades supranacionais, distintas dos Estados nacionais e dos organismos internacionais típicos”* <sup>5</sup>. Em realidade, estas entidades supranacionais chegam a possuir poderes diretos e coercitivos tanto sobre os Estados-Membros quanto das populações desses países.

---

<sup>2</sup> Conforme já afirmado anteriormente, um exemplo dessa tipologia de Direito Comunitário encontra-se na própria América Latina, na forma do Mercosul.

<sup>3</sup> FORTE, Umberto. **União Europeia. Comunidade Econômica Europeia**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 31.

<sup>4</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania**. Belo Horizonte: Inédita, 1997. p. 41.

<sup>5</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania** op.cit. p. 42.

Para FORTE, em se considerando o ordenamento comunitário como um todo, este mostra-se “*como um corpus harmônico, ainda que em seu âmbito possa operar-se uma hierarquia de fontes*”<sup>6</sup>.

Os tratados comunitários, em especial o tratado europeu, constituem as entidades comunitárias como sujeitos de personalidade jurídica, lhes conferindo “*existência própria, caráter permanente, vontade distinta daquela de seus membros e autonomia de atuação, exercida através de seus órgãos, patrimônio e recursos*”<sup>7</sup>. Nesse sentido, deve-se perceber que as Entidades comunitárias supranacionais não se constituem em uma Federação, uma vez que os Estados-Membros preservam sua individualidade e autonomia em ramos específicos do Direito, como o Direito das Gentes, cedendo sua competência apenas para setores específicos, definidos pelos tratados geradores da Comunidade.

Especificamente se referindo ao Direito Comunitário Europeu<sup>8</sup> é possível determinar alguns dispositivos no que se refere à aplicabilidade de suas normas:

Aplicabilidade imediata, ou seja, as normas do Direito Comunitário tem validade automática e se incorporam aos ordenamentos jurídicos de cada um dos Estados-Membros, tão logo são aprovados;

Aplicabilidade direta, uma vez que as normas comunitárias geram tanto direitos quanto obrigações para os cidadãos de cada um dos Estados-Membros;

Aplicabilidade por parte dos juizes nacionais, que são ao mesmo tempo, juizes comunitários;

Resta ainda observar se existiria realmente uma supremacia da norma comunitária sobre a norma estatal, conforme construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça de Integração<sup>9</sup>. Apesar de alguns autores consagrarem existir tal princípio, VENTURA afirma que não existe uniformidade, por

---

<sup>6</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. ídem.

<sup>7</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania**. op.cit. ídem.

<sup>8</sup> No entanto, por se tratar da primeira grande experiência nesse sentido, o Direito Comunitário Europeu acabou por se constituir no grande exemplo e fonte para os demais Direitos Comunitários Econômicos atualmente existentes.

exemplo, entre as Constituições europeias no que tange à garantia de tal princípio, ressaltando que *“tal predomínio operar-se-ia apenas no que se refere às regras oriundas da ordem jurídica das Comunidades europeias”*<sup>10</sup>. De uma maneira em geral, ainda que alguns países adotem a concepção monísta para as regras internacionais - somente serão aceitas regras que não se oponham ao Direito interno - esta não é mais a regra entre os Estados europeus.

Convém registrar que este princípio se opõe frontalmente ao princípio kelseniano da relação entre Ordem Jurídica Nacional e Ordem Jurídica Internacional, tratada anteriormente. Na realidade, o Direito Comunitário de Integração nada mais é do que um exemplo perfeito para a tipologia do Pluralismo Jurídico Pós-Moderno de ordem Institucional-Formal, descrito no primeiro capítulo.

No entanto, observa-se, de uma maneira geral, que a primazia do Direito Comunitário depende dos tribunais internos, desta forma, para sua realização e controle, este necessitaria do *“primado da regra das Comunidades sobre a interna, como condição de sobrevivência do próprio sistema jurídico comunitário”*<sup>11</sup>.

Ainda sobre a primazia do Direito Comunitário convém registrar que este geralmente se atém a competências específicas, claramente definidos pelos tratados comunitários. No entanto, observa-se uma grande divergência entre a opinião pública europeia sobre este tema, bastante delicado para a lógica moderna. Citando um estudo da Comissão Europeia, VENTURA afirma que

---

*“trinta e oito por cento dos europeus consideram que seu país deve trabalhar certas vezes conjuntamente, mas que deve conservar sua soberania. Trinta e seis por cento acreditam que o seu país deve trabalhar regularmente junto com os demais em matérias para as quais ceda parte de sua soberania. Treze por cento crêem que cada país deve conservar sua soberania e ocupar-se unicamente de seus negócios. E sete por cento optam pela transferência total de soberania a um Estado único europeu”*<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Conforme SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania**. op.cit. p. 43.

<sup>10</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A ordem jurídica do Mercosul**. Porto Alegre:: Livraria do Advogado, 1996. p. 121.

<sup>11</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A ordem jurídica do Mercosul**. op.cit. p. 122.

<sup>12</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A ordem jurídica do Mercosul**. op.cit. ídem.

Observa-se que as principais dificuldades para a concretização do ordenamento comunitário, em especial sobre o primado da norma comunitária, estão localizadas nos países de tradição dualista europeus. A autora afirma ainda que este postulado polêmico *“não se refere às velhas oposições entre monismo e dualismo, sequer à discussão de supranacionalidade versus federalismo. Trata-se apenas do cumprimento das disposições particulares, específicas dos Tratados, que visam a garantir às regras comunitárias uniformidade e homogeneidade indispensáveis”*<sup>13</sup>. No entanto, há de se perceber que esta discussão merece uma análise mais acurada, uma vez que nem há posicionamento teórico uniforme nem apoio popular sobre o tema.

A partir dos estudos dos princípios jurídicos basilares desse novo campo do Direito é ainda possível definir o Direito Comunitário como o *“ramo do direito, cujo objeto é o estudo dos tratados comunitários, a evolução jurídica resultante de sua regulamentação e a interpretação jurisprudencial das cláusulas estabelecidas nos referidos tratados”*<sup>14</sup>.

No que tange as fontes do Ordenamento Jurídico Comunitário de ordem global, pode-se perceber claramente o seu caráter múltiplo mas formal, dentro das estruturas e instituições mais características do pensamento jurídico tradicional: tratados, regulamentos, diretivas, decisões, recomendações, jurisprudência, costume e princípios gerais do Direito<sup>15</sup>, classificadas por FORTE em fontes primárias e fontes secundárias<sup>16</sup>. Para o autor, as fontes primárias ou *“Direito Comunitário Originário”* seriam os tratados internacionais comunitários, atos jurídicos que ditam disposições novas que não possuem fundamento legal em nenhum outro texto anterior. Observe-se que esses tratados *“não contém apenas normas de caráter operacional, mas também normas que criam órgãos necessários a assegurar a continuidade do regime de associação”*<sup>17</sup>. Já as fontes secundárias ou *“Direito Comunitário Derivado”*

<sup>13</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica do Mercosul*. op.cit. p. 123.

<sup>14</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania*. op.cit. ídem.

<sup>15</sup> Conforme DROMI, Ekmekdjian e Rivera citado por SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania*. op.cit. p. 44.

<sup>16</sup> FORTE, Umberto. *União Européia*. op.cit. ibídem.

<sup>17</sup> FORTE, Umberto. *União Européia*. op.cit. p. 32.

seria a totalidade de “atos jurídicos adotados pelos órgãos da Comunidade que completam e determinam os Tratados”<sup>18</sup>.

Também MOTA CAMPOS entende que os tratados são as “fontes primárias ou originárias de Direito Comunitário, convenções internacionais de tipo clássico, produto exclusivo da vontade soberana de Estados contratantes, os quais foram concluídos consoante às regras do Direito Internacional e das respectivas normas constitucionais”<sup>19</sup>. Deve-se observar que, conforme jurisprudência do Tribunal Constitucional da Alemanha, os tratados que criam as Comunidades Econômicas seriam a própria Constituição dessa Comunidade e conseguinte, base de todo o ordenamento jurídico comunitário<sup>20</sup>.

Nesse mesmo sentido FORTE afirma que “o direito constitucional da Comunidade é composto pelos Tratados comunitários, pelas modificações agregadas a tal direito comunitário originário autorizadas pelos Tratados, e, complementarmente, pelos princípios fundamentais de direito dos Estados membros e pelas normas fundamentais do direito internacional”<sup>21</sup>.

Dessa forma EKMEKDJIAN entende os tratados comunitários como “instrumentos básicos, (...) a norma fundamental dos organismos supranacionais, não podendo ser confundidos com os tratados internacionais clássicos”<sup>22</sup> que apenas regulam relações jurídicas entre Estados.

Já as **diretivas** são determinações de um poder hierárquico das instituições comunitárias destinadas aos Estados-Membros. As **decisões** não passam de aplicações de normas comunitárias gerais a casos particulares, “sendo modo de execução administrativa do direito comunitário”<sup>23</sup>. Ambas as fontes possuem caráter vinculante, obrigando o cumprimento das mesmas por parte dos sujeitos existentes dentro da competência do Tratado.

---

<sup>18</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. ídem.

<sup>19</sup> CAMPOS, João Mota de. **Direito Comunitário. O ordenamento jurídico comunitário**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. s/d. p. 23.

<sup>20</sup> CAMPOS, João Mota de. **Direito Comunitário**. op.cit. p. 23.

<sup>21</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. p. 34.

<sup>22</sup> Conforme SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania**. op.cit. p. 44.

<sup>23</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania**. op.cit. p. ídem.

Já as demais fontes secundárias, não possuem caráter vinculante, sendo mera indicação de conduta. As **recomendações** são *“declarações unilaterais manifestadas de forma interna ou entre os órgãos comunitários, no exercício de funções administrativas, produzindo efeitos de forma indireta”*<sup>24</sup>.

As demais fontes, **jurisprudência, costumes e princípios gerais**, nada mais são do que a reaplicação de conceitos jurídicos já existentes dentro da concepção tradicional do fenômeno jurídico. Segundo FORTE,

*“trata-se de normas que traduzem os princípios fundamentais do direito e da justiça, normas estas respeitadas pelo ordenamento jurídico interno. Estas permitem o preenchimento das lacunas existentes ou a ampliação do direito escrito graças à interpretação, segundo o princípio da equidade. Tais princípios fundamentais são realizados e aplicados de um modo especial pela jurisprudência da Corte de Justiça da CEE que, de acordo com seus objetivos, e com suas decisões de mérito sobre várias questões, assegura o respeito na interpretação e na aplicação dos Tratados”*<sup>25</sup>.

Por fim, deve-se realizar uma pequena menção acerca quanto ao debate atual sobre a relação entre os tratados comunitários e o ordenamento jurídico interno. Apesar da Corte de Justiça da CEE entender que o Direito Comunitário constitui-se em ordenamento distinto e autônomo, muitos doutrinadores afirmam o contrário, que este, na realidade seriam simplesmente parte constitutiva do Direito Internacional<sup>26</sup>.

Para FORTE, a característica mais marcante dos Tratados Comunitários seria o fato de que *“estes contêm disposições sobre as quais os órgãos comunitários produzem outras normas jurídicas que representam o meio mais eficaz e apropriado para atingir os objetivos fixados nos próprios tratados”*<sup>27</sup>.

O supracitado autor italiano chama ainda atenção para um fato particular das normas comunitárias: estas não teriam importância programática, ou seja, não impõem obrigações condicionadas. Na realidade, tais normas *“podem ser consideradas (...) direta e imediatamente aplicáveis (chamado princípio self-executing) apenas pela condição de apresentarem-se*

<sup>24</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania.** op.cit. ibídem.

<sup>25</sup> FORTE, Umberto. **União Européia.** op.cit. p. 33.

<sup>26</sup> Conforme FORTE, Umberto. **União Européia.** op.cit. ídem.

*plenas de conteúdo dispositivo, ou seja, não pedirem ulterior expedição de atos, nem por parte das instituições, nem por parte de outras autoridades”*<sup>28</sup>. Assim, toda vez que uma norma comunitária for considerada de efeito direto, as partes interessadas são imediatamente investidas em direitos subjetivos, podendo exigir, perante os órgãos competentes, tutela jurídica equivalente a que já são titulares conforme o ordenamento jurídico nacional.

Tal eficácia de aplicabilidade direta teria sua gênese no fato de que, conforme a teoria jurídica, quando um tratado - e logo, todas as suas normas - são ratificados pelo parlamento nacional e firmados pelo Poder Executivo “*são diretamente inseridas nos ordenamentos dos Estados-membros por força das ordens de execução, ou seja, de um ato que provém do próprio ordenamento nacional no qual o instrumento internacional deve ser recebido e buscar atuação*”<sup>29</sup>.

Segundo Mário Lúcio Quintão Soares, não resta dúvida de que todo o paradigma do Direito Comunitário como até aqui vem sendo tratado tem sua origem nas três comunidades básicas a saber, CECA, CEE e CEEA. Estas comunidades possuem uma ordem jurídica peculiar, “*com supremacia sobre a ordem jurídica dos Estados-partes, constituída por complexo de normas jurídicas hierarquizadas e coordenadas entre si*”<sup>30</sup>.

Atenção especial deve ser dedicada aos **acordos constitucionais** que, segundo o autor, seriam “*textos, decisões e declarações não obrigatórias no plano formal ou de ‘caráter para-constitucional’ que influenciam a evolução e funcionamento das instituições comunitárias*”<sup>31</sup>.

Ainda existe uma outra controvérsia de vulto considerado, acerca da natureza jurídica desse novo sujeito em que se constitui a Comunidade. Seria ela uma entidade política ou jurídica? Na realidade, deve-se observar que esta questão, posta de forma dicotômica, não pode ser respondida

---

<sup>27</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. p. 34.

<sup>28</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. ídem.

<sup>29</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. íbidem.

<sup>30</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania**. op.cit. p. 45.

<sup>31</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania**. op.cit. p. 46.



imediatamente simplesmente pelo fato do ineditismo das Comunidades e por que esta ainda se encontra em evolução, aliás, em contínua evolução.

Os primeiros pensadores do processo integracionista, que geraram a Comunidade - Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide De Gaspari - construíram a idéia de um Estado Federado, construindo a Teoria Federalista. A federação, nesse caso, seria entendida como uma *“unidade institucional com poderes decisórios centrais, a qual substitui os Estados-membros singulares que, transferindo ditos poderes aos órgãos federais, dos mesmos se privam, conservando consigo apenas as competências não transferidas, explícita ou implicitamente”*<sup>32</sup>.

Já a Teoria Internacionalista, construída com a evolução das próprias Comunidades e a partir do direito internacional, procurou inserir esta temática dentro do quadro das Organizações Internacionais, a exemplo da ONU - Organização das Nações Unidas. Dessa forma, a Comunidade *“entraria integralmente no campo de aplicação do direito internacional, uma vez que apresentaria sempre as características já presentes em outras organizações internacionais, ainda que criada por acordo particular, estando, assim, compreendida no tradicional sistema do direito internacional”*<sup>33</sup>.

No entanto, aparentemente nenhuma das duas teorias citadas seria suficiente para compreender completamente a proposta integracionista. Referindo-se explicitamente à Teoria Internacionalista, e tendo a própria evolução da Comunidade Econômica como fator motivante, FORTE afirma que é *“evidente a sua insuficiência para explicar as características fundamentais do ordenamento jurídico comunitário, como, por exemplo, a superioridade das normas jurídicas comunitárias sobre o direito nacional, a sua aplicação direta, a eficácia obrigatória e a executoriedade imediata das decisões da Corte de Justiça, etc”*<sup>34</sup>.

Com as evidentes deficiências teóricas de definir a natureza das Comunidades, geralmente por tentarem, excludentemente, entendê-la como jurídica ou política, surgiram, nos últimos anos duas outras visões acerca do

---

<sup>32</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. p. 36.

<sup>33</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. p. 37.

<sup>34</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. ídem.

tema. A primeira entende que a Comunidade deve ser compreendida como uma organização nem internacional nem estatal mas, **supranacional**. As principais características da Comunidade em que se fundariam tal postulado seriam a independência das instituições comunitárias frente aos estados nacionais e a *“adoção de decisões não necessariamente tomadas à unanimidade e aplicáveis diretamente, seja aos Estados-membros, seja aos particulares”*<sup>35</sup>.

Já a Teoria Funcionalista, partindo do fato de que a Comunidade não seria dotada de competência universal mas, conforme já afirmado, restrita nos termos firmados nos Tratados Comunitários que a originaram, entende que esta não pode ser encarada como um Estado, mas uma organização com finalidades especiais, especialmente econômicas, e competências limitadas. Esta teoria baseia-se no princípio geral das especificidades das competências e das habilitações especiais da própria organização integracionista e *“insiste deliberadamente no elemento da realização dos objetivos particulares que se presume possam ser obtidos no âmbito e com as atribuições de que dispõe a Comunidade”*<sup>36</sup>.

No entanto, esta teoria sofre dos mesmos defeitos das anteriores por tentar centrar sua análise na esfera administrativa, esvaziando o caráter político intrínseco à Comunidade. Dessa forma, o funcionalismo *“não pode oferecer uma premissa adequada às transformações graduais da atividade comunitária que, nos últimos anos, teve rápida e constante expansão também em campos não expressamente previstos pelos tratados, ou apenas por estes superficialmente contemplados”*<sup>37</sup>.

Tentando dar uma resposta à questão da natureza das Comunidades, FORTE propõe que esta seja entendida, nem como política nem como jurídica, mas, por conta de seus aspectos singulares, entender sua ação simplesmente como “comunitária”. Na realidade, tal solução, simplista por certo, é a que melhor entende o caráter inovador de tão complexo organismo, surgido de um

---

<sup>35</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. p. 38.

<sup>36</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. ídem.

<sup>37</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. íbidem.

vácuo das teorias jurídicas e políticas tradicionais e, por isso mesmo, impossíveis de serem devidamente contempladas pela Modernidade.

Citando, essas características especiais seriam, principalmente,

- a) a existência de instituições comunitárias novas e independentes;
- b) a equiparação dos particulares e dos Estados enquanto sujeitos de direitos;
- c) a aplicação direta de determinadas normas de direito comunitário;
- d) a primazia do direito comunitário relativamente aos direitos nacionais;
- e) a responsabilidade da Comunidade pelas violações ao direito comunitário <sup>38</sup>.

FORTE afirma ainda que não é possível compreender a Comunidade como um Estado ou melhor, “*não o é ainda*” <sup>39</sup>. Afinal, o ordenamento jurídico comunitário pode ser entendido como um ordenamento similar à organização institucional de um Estado. O tratado comunitário que institui a Comunidade, sua constituição. As instituições comunitárias podem expedir atos na qualidade de legisladoras comunitárias, independente da soberania dos Estados-membros. No entanto, ainda faltaria à Comunidade a competência geral, típica de um Estado e a capacidade de dotar-se de novas competências além daquelas que lhes fora previamente estabelecida. Todavia, como instituição em plena transformação, ainda em construção, é impossível prever a configuração definitiva <sup>40</sup>.

O paradigma jurídico dessa tipologia de Direito Comunitário teria como princípios indelévels a autonomia, a aplicabilidade direta, a primazia e a interpretação uniforme <sup>41</sup>. O Direito Comunitário seria autônomo em relação à ordem jurídica dos Estados-Membros, teria prioridade de aplicação e esta aplicação, conforme dito acima, ocorreria tão logo a aprovação de dispositivo referente e por fim, existiria a preocupação por parte dos órgãos judiciais comunitários a respeitar um interpretação anterior, evitando-se, desta forma, diversas aplicações diferentes dentro do contexto de cada Estado-Membro.

---

<sup>38</sup> Segundo FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. p. 39.

<sup>39</sup> FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. p. 40.

<sup>40</sup> Conforme FORTE, Umberto. **União Européia**. op.cit. p. 39 - 40.

<sup>41</sup> Segundo CAMPOS, João Mota de. **Direito Comunitário**. op.cit. p. 616.

Paulo Borba Casella complementaria esta perspectiva, entendendo os acordos constitucionais e os princípios, da **democracia**, da **legalidade**, do **equilíbrio constitucional**, da **liberdade econômica** e da **primazia** do Direito Comunitário como os nortes do Direito Comunitário europeu <sup>42</sup>. Nesse sentido, Albuquerque Mello acrescenta ainda mais dois princípios, o da **subsidiariedade** e o do **pós-nacional** <sup>43</sup>.

Sobre o princípio da subsidiariedade é preciso um entendimento mais detalhado, uma vez que o termo não se explica em si. O autor mineiro José Alfredo de Oliveira Baracho ensina que o referido princípio se refere aos sentidos de supletividade e também de complementariedade. No entanto, deve-se observar que o supracitado princípio *“não pode ser considerado em si próprio, desde que constantemente deve estar vinculado a outro princípio, que lhe é complementar, o da unidade”* <sup>44</sup>. Este princípio definiria a atuação dos Estados soberanos e a aplicação de uma política de subsidiariedade a grupos sociais nacionais, coletividades e ainda a grupos intermediários. Trata-se, de fato, de determinar as competências internas e supranacionais, cabendo, em caso de litígio, à Corte de Justiça da Comunidade Econômica - TJCE - a decisão final.

Percebe-se uma preocupação crescente e constante no sentido de salvaguardar as diversidades das autonomias européias da ingerência dos organismos supranacionais. Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade pode ser modificado, segundo BARACHO, para permitir *“a utilização de serviços, ao lado da centralização de competências”* <sup>45</sup>.

Já o princípio do pós-nacional é consequência direta da idéia de uma cidadania européia supranacional, *“repousando em núcleo universal da*

---

<sup>42</sup> Conforme SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania.** op.cit. p. 47.

<sup>43</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania.** op.cit. ídem.

<sup>44</sup> Conforme SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania.** op.cit. pp. 47 - 48.

<sup>45</sup> Baracho, José Alfredo de OLIVEIRA apud SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania.** op.cit. p. 52.

*ideologia democrática, pressupondo igualdade jurídica ou igualdade de disposições*<sup>46</sup>.

Os organismos encarregados de aplicar e implementar os citados princípios seriam as próprias instituições comunitárias, criadas conjuntamente com a própria Comunidade Econômica, como a anteriormente aludida TJCE. Esta atuação teria como objetivo o reassentamento das soberanias estatais, construindo, dessa forma o *“necessário espaço público para a concretização da cidadania europeia”*<sup>47</sup>.

A criação do cidadão europeu está motivada pelo reforço da defesa e dos interesses dos Estados-Membros e este seria o nacional de qualquer um dos Estados que compõem a Unidade Européia, gozando todos os direitos e sujeito a todos os deveres previstos no tratado que originou a Comunidade.

Nas palavras de CASELLA, a TJCE possui um relevante papel, *“não apenas preservando a uniformidade de interpretação do ordenamento jurídico comunitário, bem como criador desse mesmo direito, contribuindo no desenvolvimento conceitual da condição internacional da Comunidade Européia, a respeito da unidade do mercado intercomunitário ou da emergência de princípios constitucionais”*<sup>48</sup>.

Dessa forma, é possível observar alguns princípios comunitários produzidos pela jurisprudência da TJCE tais como a preferência comunitária, a não discriminação, a livre circulação, a proporcionalidade, a solidariedade, o equilíbrio internacional e por fim, a extensão de sua jurisdição aos direitos fundamentais da pessoa humana<sup>49</sup>.

Por fim, cabe-se registrar que em relação à prevalência do Direito Comunitário, a atuação desse organismo supranacional *“tende a conciliar a doutrina referente aos direitos fundamentais, recepcionadas nas constituições*

---

<sup>46</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania.** op.cit. p. 52.

<sup>47</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania.** op.cit. p. 53.

<sup>48</sup> Citado por SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania.** op.cit. p. 53

<sup>49</sup> Celso Albuquerque Melo apud SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania.** op.cit. p. 53 - 54.

*dos Estados-membros, com a supremacia das normas comunitárias, o que tem favorecido a jurisprudência comunitária sobre direitos humanos*<sup>50</sup>.

Quanto à existência desse tipo de Direito Comunitário também na América Latina, VENTURA entende ser possível percebê-lo em construção, dentro do Mercado Comum do Cone Sul, o MERCOSUL. Todos pressupostos aqui analisados a partir da experiência de integração europeia tem sido utilizados como modelos paradigmáticos para a integração do Cone Sul. Além disso, percebe-se claramente que já é possível realizar uma leitura de existência de organismos comunitários, "Constituição", fontes primárias e secundárias desse outro modelo comunitário<sup>51</sup>.

Assim, retoma-se o que foi dito no começo desse capítulo, que, apesar de se utilizar o termo "proposição europeia" de Direito Comunitário para se referir ao Direito de Integração Econômica, este não está restrito àquela região geográfica, tornando-se fenômeno relativamente comum por todo o planeta, consequência direta do neocolonialismo, geralmente denominado de globalização econômica, existindo exemplos típicos na América do Norte, África e Ásia, dentre outros.

### **2.1.2. Proposição latino-americana - O Direito Comunitário emancipador**

Em sentido completamente diverso será dado ao termo Direito Comunitário quando tratado dentro de uma realidade terceiro-mundista, especialmente voltada para a América Latina. Agora, a expressão comunidade não mais se refere às Comunidades Econômicas e sim a um agrupamento coletivo de indivíduos, dotados de valores e princípios comuns, de atuação conjunta voltada à resolução de demandas não favorecidas pela ação estatal de forma tradicional e geralmente tencionadas por uma situação de conflito. Percebe-se que, a exemplo da temática da localismo trabalhado no primeiro

---

<sup>50</sup> SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania*. op.cit. p. 54.

<sup>51</sup> Para maiores detalhes do Direito Comunitário e da própria Comunidade do MERCOSUL, ver o anteriormente citado VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre:: Livraria do Advogado, 1996.

capítulo, a dimensão de Comunidade que por ora se pretende estudar não está restrita a uma dimensão geográfica, ainda que dela se utilize profundamente.

Dessa forma, optou-se pela utilização do termo Direito Comunitário-Participativo para a devida diferenciação teórica com a expressão analisada no item anterior. No entanto, para maior aprofundamento de estudo dessa nova concepção mister se faz conhecer melhor o conceito de Comunidade que se pretende trabalhar.

Apesar de retomado a partir dos anos 80, elemento constante tantos nos discursos políticos como acadêmicos, o termo Comunidade não é novo, estando na teoria e na ação de elementos sociais das mais diversas matizes desde o século XVIII. Neste século e no seguinte, ele esteve presente nas idéias do socialismo utópico, sendo depois absorvida pelas propostas anarquistas. Neste século, foi resgatado pelo pensamento social-liberal<sup>52</sup>. Mais recentemente foi também retomado pelo neo-marxismo<sup>53</sup>.

Na realidade, em quaisquer que seja o pensamento teórico, o sentido de 'comunidade' era dado, antes da retomada por parte do marxismo, como "*uma nova rede de relações sociais na qual a luta de classes não teria espaço e o conflito social seria superado por relações de solidariedade*"<sup>54</sup>. Segundo GOHN, o conceito foi utilizado inicialmente neste século dentro da perspectiva capitalista a partir de duas premissas: o viés colonialista europeu na África dos anos 40 e norte-americano, juntamente com alguns países europeus, na América Latina dos anos 60, onde o termo estava atrelado a uma "*estratégia de dominação, via políticas sociais de desenvolvimento da comunidade*"<sup>55</sup> desses países neocolonizados.

A outra utilização da expressão será numa forma acadêmica, com duas vertentes básicas: a primeira a partir de Weber que retoma os conceitos de

---

<sup>52</sup> Conforme GOHN, Maria da Glória M. **A volta do mito e seus significados**. In: Revista Humanidades. Brasília: UNB 7 (01) 1990, p. 55.

<sup>53</sup> Pensadores como Boaventura de Sousa Santos e Tarso GENRO têm se destacado pelo apurado interesse por esta temática. Nesse sentido, para uma maior aprofundamento ver SOUSA SANTOS, Boaventura. **Pela Mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade**. 2ª.edição São Paulo: Cortez, 1996 e GENRO, Tarso. **Utopia possível**. 2ª.edição. Porto Alegre:: Artes e Ofícios, 1995.

<sup>54</sup> GOHN, Maria da Glória M. **A volta do mito e seus significados**. op.cit. ídem.

<sup>55</sup> GOHN, Maria da Glória M. **A volta do mito e seus significados**. op.cit. ibídem.

comunidade e sociedade desenvolvidos por Tönnies e a segunda representada pela escola de Chicago, principalmente com os estudos de Park<sup>56</sup>.

No Brasil, dentro dessas análises conservadoras, o termo irá ressurgir como reflexo da crise sócio-econômica que o país atravessou nos anos 70 e do aparecimento dos novos atores políticos representados pelos Novos Movimentos Sociais. Assim irá ocorrer a *“coexistência do ideal utópico elaborado nos séculos XVIII e XIX, agora transformado em força social organizada através de movimentos sociais da sociedade civil, com as estratégias capitalistas de dominação, agora transformadas em políticas oficiais coordenadas pelo Estado e implementadas com o auxílio da população”*<sup>57</sup>.

No entanto, conforme já dito, a expressão vem sendo retomada também pela esquerda como é o caso do novo trabalhismo inglês. Segundo BROWN, o papel principal de uma nova utopia libertária baseia-se na busca da realização do potencial dos indivíduos, que nada mais seria do que a possibilidade de que cada cidadão possa ter plena consciência dos meios que o cerca e lutar pela sua emancipação, entendida aqui como a capacidade de decidir sobre seus destinos. Assim a relação entre o termo analisado e esta concepção política está no entendimento da *“crença na importância da comunidade para ajudar os indivíduos a realizar este potencial”*<sup>58</sup>.

Dessa forma o supracitado autor entende que o fator de diferenciação entre a “direita” e a “esquerda” é que esta entende que o *“bem-estar do indivíduo é mais bem compreendido dentro do contexto de uma comunidade mais ampla, na medida que usamos a comunidade para fortalecer o indivíduo”*<sup>59</sup>. Nesse sentido, *“a posição neoliberal é um insulto ao nosso próprio sentido de interdependência”*<sup>60</sup>.

BROWN é partidário da posição inicialmente defendida de que o sentido de comunidade vai muito além do mero sentido espacial. Em sua análise *“a comunidade nunca foi, na raiz, uma referência apenas a uma entidade*

<sup>56</sup> Conforme GOHN, Maria da Glória M. **A volta do mito e seus significados**. op.cit. ibidem.

<sup>57</sup> GOHN, Maria da Glória M. **A volta do mito e seus significados**. op.cit. ibidem.

<sup>58</sup> BROWN, Gordon. *A política do potencial: Uma nova agenda para o trabalhismo* In: MILIBAND, David (org). **Reinventando a esquerda**. São Paulo: UNESP, 1997. p. 153.

<sup>59</sup> BROWN, Gordon. *A política do potencial*. op.cit. ídem.



geográfica ou uma descrição de classe ou, sobretudo, sinônimo de Estado, mas algo mais fundamental: **um reconhecimento de nossa interdependência, de que emergimos da sociedade e somos parte dela**<sup>61</sup> (grifos nossos).

Para SAWAIA, só é possível entender a real construção de conceitos como democracia, cidadania, alteridade, emancipação ou pluralidade dentro de uma perspectiva comunitária, significante retomado como resposta ao crescente individualismo das sociedades modernas. Assim, *“comunidade é uma idéia de valor que não deve ser impeditiva da manifestação da diversidade humana. Ao contrário, deve referendar a luta contra as ditaduras impostas sobre as necessidades, emoções e ações dos homens”*<sup>62</sup>.

A partir de HELLER e HABERMAS, o autor afirma que

*“as comunidades se colocam como espaços privilegiados da passagem da universidade ética à singularidade do gozo e vice-versa, passando pelas necessidades do coletivo, e garantindo, assim, a objetivação na vida cotidiana do princípio fundamental da cidadania colocado pela modernidade contemporânea, que é o direito de viver a própria vida, ser único e diferente dos demais, enquanto igual a todos. Nesses espaços de práxis comunicativa cotidiana (família, grupos de amigos, partidos políticos (...)) associações de bairros, instituições, etc) aprende-se a viver com o outro e a decidir em conjunto, discutindo racionalmente possibilidades concretas de vida melhor, e instrumentalizando o homem, desde a infância, a lutar contra hegemonias de interesses corporativistas que desvirtuam a ética em ética minimalista e moralidade safada”*<sup>63</sup>.

Por sua vez DUSSEL entende a Comunidade como o conjunto de muitos onde tudo é comum e por isso mesmo, se constitui no motor da história. Para o autor *“na comunidade todos são pessoas para pessoas; as relações são práticas e a práxis é de amor e caridade: cada um serve o outro pelo outro mesmo na amizade de todos em tudo. Por isso tudo é comum. ‘Imaginemos uma associação de homens livres’, dizia um autor; isto seria*

<sup>60</sup> BROWN, Gordon. *A política do potencial*. op.cit. ibidem.

<sup>61</sup> BROWN, Gordon. *A política do potencial*. op.cit. p. 153 - 154.

<sup>62</sup> SAWAIA, Bader Burihan. *Cidadania, diversidade e comunidade: uma reflexão psicossocial* In SPINK, Mary Jane Paris (org). *A cidadania em construção. Uma reflexão transdisciplinar*. São Paulo : Cortez, 1994. p. 153.

<sup>63</sup> SAWAIA, Bader Burihan. *Cidadania, diversidade e comunidade*. op.cit. p. 155.

*exatamente, uma comunidade onde a individualidade se realiza plenamente na plena comunicação comunitária*"<sup>64</sup>.

Retomando à realidade brasileira, percebe-se que igualmente diverso é o entendimento do termo dentro das próprias fileiras dos Movimentos Sociais que, além dos indivíduos oriundos das camadas populares, possuem também membros das camadas médias, atuando, geralmente, como assessores técnicos dos próprios movimentos em si. Enquanto que para as camadas populares, "Comunidade" se refere a uma matriz originária do ideário católico, especialmente aquele oriundo da ala da Teologia da Libertação, os assessores dos movimentos trabalham-na dentro das utopias dos séculos passados e revitalizados pelo neo-marxismo, pela abordagens reichianas e pela filosofia contemporânea<sup>65</sup>.

Para FERNANDES, é importante observar a relação existente entre a valorização da Comunidade e a quebra dos padrões hierárquicos da sociedade moderna. Para o autor a valoração desse novo *locus* implica numa redefinição das relações sociais, ao se constituir uma importância maior para a base, para o sopé do edifício social, não valorando apenas as decisões tomadas nos altos níveis da própria sociedade<sup>66</sup>.

Interessante é observar que, mesmo com um significante tão vasto, a noção de Comunidade acaba por se constituir em importante elemento de organização e estímulo dos movimentos populares. Dessa forma, a expressão "lá na nossa comunidade" sempre presente nos discursos das lideranças populares, "*transfigura-se, por conta do contexto histórico, em força social organizada, de resistência e de formulação de propostas, organizando os indivíduos, dispersos no plano da estrutura produtiva, articulando seus interesses, no plano da vida cotidiana, como direitos de cidadania*"<sup>67</sup>.

Segundo GOHN, no entanto, este sentido integralizador possui um forte senso geográfico e uma delimitação territorial, acrescentada de dois outros elementos, já que só a noção espacial não é suficiente para a definição de "nossa comunidade" : a afinidade ideológica e a carência econômica. Em

---

<sup>64</sup> DUSSEL, Enrique. **Ética comunitária. Liberta o pobre !** Petrópolis: Vozes, 1986. p. 21.

<sup>65</sup> Conforme GOHN, Maria da Glória M. **A volta do mito e seus significados**. op.cit. ibídem.

<sup>66</sup> FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público**. op.cit. p. 33 - 34.

outras palavras, é preciso estar irmanado dos mesmos objetivos e pertencer ao segmento usualmente explorado da população. Na realidade, *“é este último elemento que historiciza a noção de comunidade presente junto aos movimentos populares”* <sup>68</sup>.

Também FERNANDES entende a existência de uma íntima relação entre a expressão, dentro da esfera do urbano, e o local de moradia, estando, no entanto, distante do locus do trabalho e da produção social <sup>69</sup>.

Para GUARESCHI, existe uma forte relação entre democracia e comunidade e, por que não dizer, emancipação, Direito e comunidade, uma vez que é possível afirmar, conforme já trabalhado anteriormente, que a verdadeira democracia se constrói cotidianamente na busca das emancipações, principalmente através do Direito. Assim, as “relações comunitárias” base para um novo Direito, seriam aquelas que constituem uma verdadeira comunidade onde devem existir *“relações igualitárias, que se dão entre pessoas que possuem iguais direitos e deveres. Essas relações implicam que todos possam ter vez e voz, que todos sejam reconhecidos em sua singularidade, onde as diferenças sejam respeitadas. E mais: as relações comunitárias implicam, também, a existência de uma dimensão afetiva, implicam que as pessoas sejam amadas, estimadas e benquistas”* <sup>70</sup>. Via de regra *“seus ritos distintivos ressaltam a relação face a face, numa comunicação que se quer igualitária e eminentemente conceitual”* <sup>71</sup>.

Chega-se então ao Direito Comunitário originário da base, que nada mais seria do que o instrumental para realizar as necessidades básicas de cada ser humano, incluindo-se aí com destaque a sua emancipação. Nesse sentido WOLKMER define esta nova tipologia de Direito Comunitário como um direito que *“corresponde à valoração de necessidades humanas desejadas. Exigências que vão se refazendo e se definindo a cada momento,*

---

<sup>67</sup> GOHN, Maria da Glória M. **A volta do mito e seus significados**. op.cit. p. 56.

<sup>68</sup> GOHN, Maria da Glória M. **A volta do mito e seus significados**. op.cit. ibídem.

<sup>69</sup> FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público** op.cit. p. 34.

<sup>70</sup> GUARESCHI, Pedrinho A. *Relações comunitárias - Relações de dominação* In: CAMPOS, Regina Helena de Freitas (org). **Psicologia social e comunitária. Da solidariedade à autonomia**. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 97. Na realidade, o entendimento de GUARESCHI parte do conceito de MARX acerca de comunidade, para quem esta é um tipo de sociedade *“onde todos são chamados pelo nome”* (conforme o próprio GUARESCHI, op.cit. p. 95).

<sup>71</sup> FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público** op.cit. p. 35.

*materializando-se pela passagem da necessidade à reivindicação. Emergindo de vários e diversos centros societários, a produção normativa está associada ao grau de legitimidade de interesses e ao nível da 'justa' satisfação das necessidades humanas"* <sup>72</sup>. Completa ainda o autor afirmando que tal perspectiva pretende romper com as visões formalistas do Direito, oriundas principalmente do jusfilósofo Hans Kelsen e instrumentalista, típica da leitura marxista.

Na realidade, esta construção teórica não é absolutamente nova, sendo de fato uma reconstrução a partir das propostas desenvolvidas por teóricos como GURVITCH ou EHRlich. Para WOLKMER esses e outros doutrinadores são unânimes em afirmar que determinadas organizações sociais

*"são capazes de elaborar e aplicarem suas próprias disposições normativas, dentre as quais: as corporações de classe, associações profissionais, conselhos de fábrica, sindicatos, cooperativas, agremiações esportivas e religiosas, fundações educacionais e culturais, etc. Em cada um desses grupos comunitários de interesses, livremente organizados, ocorre um Direito 'interno', 'informal', 'autônomo' e 'espontâneo', paralelo e independente do Estado, dos códigos oficiais, das legislações elaboradas pelas elites políticas dominantes e dos juizes nos tribunais estatais"* <sup>73</sup>.

GURVITCH usa a expressão "Direito Social". No entanto, fica claro que esta expressão pode ser entendida como uma aproximação do termo Direito Comunitário-Participativo trabalhado aqui. Sua tipologia compreende

*"... um direito autônomo de comunhão, integrando de uma forma objetiva cada totalidade ativa real, que encarna um valor positivo atemporal. Este direito advém diretamente do 'todo' em questão, para regular-lhe a vida interna, independentemente do fato de que este 'todo' seja organizado ou não. O direito de comunhão faz participar o 'todo' de uma forma imediata na relação jurídica que dele resulta, sem transformar este 'todo' em um sujeito distinto dos seus membros. O 'direito de integração' institui um poder social que não está essencialmente ligado à uma coação incondicionada e que pode se realizar plenamente na maior parte dos casos, através de uma coação relativa à qual se pode subtrair; sob certas condições este poder social funciona, às vezes, mesmo sem coação. O direito social precede, na sua camada primária, toda organização do grupo e não pode se exprimir de uma forma organizada a não ser que a associação esteja fundada sobre o direito da comunidade objetiva subjacente, quer dizer, ao mesmo tempo em que constitui uma associação igualitária de colaboração e não uma*

<sup>72</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: O espaço de práticas sociais participativas**. op.cit. Glossário p. xxv.

<sup>73</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. op.cit. p.140.

*associação hierárquica de dominação. O direito social se dirige, na sua camada organizada, a sujeitos jurídicos específicos - pessoas coletivas complexas - tão diferentes dos sujeitos individuais isolados quanto das pessoas morais - unidade simples - que absorvem a multiplicidade de seus membros na vontade única da corporação ou da organização* <sup>74</sup>.

MORAES entende que, a partir da proposta de GURVITCH, seria possível definir algumas características próprias que passam a ser analisadas. Como primeira, seria a sua **função geral** que seria a integração normativa de uma totalidade o que significa que *“o fazer parte ativa em um ordem dada não implicaria, mesmo com a imposição de obrigações, uma superposição da mesma sobre seus membros de forma desvinculada”* <sup>75</sup>.

O **fundamento da obrigatoriedade** desse novo Direito reside na legitimidade dada pelo próprio grupo social que o produz diretamente. Dessa forma, *“o objeto do direito social é a regulação interna da totalidade do grupo que ele compõe”* <sup>76</sup> (grifos nosso).

A quarta característica seria a **estrutura da relação jurídica** do Direito Social que é ocasionada pela participação da comunidade como um sujeito não-exterior aos componentes desse grupo, individualmente analisados. Diversamente do Direito Estatal, o Direito Social se **manifesta externamente** como um *“poder social do todo sobre seus membros, inexistindo, como regra, a possibilidade de sanção incondicionada, pois há sempre presente a alternativa de o interessado - sujeito passivo - retirar-se do grupo independentemente de autorização”* <sup>77</sup>.

Existe uma **primazia**, dentro da comunidade, do direito inorganizado ao organizado, exceto se este esteja justificando o outro, sendo de fato um direito de integração comunitária.

Por fim, como última característica do Direito Social, entende que seus sujeitos são pessoas coletivas complexas, onde se compreende que não sejam indivíduos isolados concebidos como unidade simples absorvidas pelo todo. De fato, o autor propõem a existência de uma *“organização da unidade*

<sup>74</sup> GURVITCH, Georges citado e traduzido por MORAIS, José Luis Bolzan de. **A idéia de Direito Social. O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 36 - 37.

<sup>75</sup> José Luis Bolzan de. **A idéia de Direito Social**. op.cit. p. 38.

<sup>76</sup> José Luis Bolzan de. **A idéia de Direito Social**. op.cit. ídem.

*no interior mesmo de uma multiplicidade, da qual os membros conservem sua personalidade parcial no seio da personalidade total”<sup>78</sup>.*

Por sua vez, EHRLICH utiliza a expressão “Direito Livre”. O autor entende que

*“nossos códigos sempre estão sintonizados com uma época muito anterior à contemporânea e toda a arte jurídica do mundo não seria capaz de retirar deles o verdadeiro direito de seu tempo, simplesmente pelo fato de que eles não o contêm. Mas a abrangência de nossos códigos é tão mais ampla, as relações jurídicas com que lidam tão inigualavelmente mais ricas, complexas e cambiantes do que antes, que a própria idéia de esgotá-las num código seria uma monstruosidade. Querer aprisionar o direito de uma época ou de um povo nos parágrafos de um código corresponde mais ou menos ao mesmo que querer represar um grande rio num açude: o que entra não é mais correnteza viva, mas água morta e muita coisa simplesmente não entra. Se além disso se levar em conta que cada uma das leis já estava superada pelo Direito Livre no momento em que ficou pronta e a cada dia está sendo superada, então deve-se reconhecer o imenso campo de trabalho, praticamente virgem, que aqui se abre ao pesquisador de direito”<sup>79</sup>.*

Para EHRLICH o Direito Livre é aquele que não está predefinido, fixado ou mesmo engessado pelo ordenamento, mas que emana da vida. Suas fontes seriam os usos e costumes do cotidiano, tanto os legalizados como os não legalizados e principalmente os modernos documentos jurídicos dentre os quais *“destaca-se hoje em dia um: a sentença judiciária”<sup>80</sup>.*

Percebe-se que EHRLICH propõe a mudança da esfera primordial de produção normativa, do Legislativo para o Judiciário, trocando a figura do legislador ideal pela do julgador ideal. Numa armadilha ideológica, acaba por retornar ao Direito Estatal, uma vez que o direito produzido a partir do Poder Judiciário também é proveniente do Estado. No entanto, se for superada essa visão idealística da sentença como a fonte básica da normatividade e, trabalhando-se o sentido de um Direito Livre enquanto aquele produzido no cotidiano das diversas comunidades, é possível apropriar-se de boa parte de sua teorização para a consolidação de um novo Direito, mais dinâmico e

<sup>77</sup> José Luis Bolzan de. **A idéia de Direito Social**. op.cit. ibídem.

<sup>78</sup> GURVITCH, Georges citado e traduzido por MORAIS, José Luis Bolzan de. **A idéia de Direito Social**. op.cit. p. 39.

<sup>79</sup> EHRLICH, Eugen. **Fundamentos da sociologia do Direito**. Brasília: EdUNB, 1986. p. 374.

<sup>80</sup> EHRLICH, Eugen. **Fundamentos da sociologia do Direito**. op.cit. p. 378.

flexível, por isso mesmo, mais de acordo com as necessidades dos grupos que compõem o todo da Sociedade <sup>81</sup>.

Este novo Direito que se pretende construir é a tipologia característica da visão Pós-Moderna libertária trabalhada no primeiro capítulo. Na realidade, apresenta-se como a resposta mais adequada à crise estrutural da modernidade e de seus paradigmas <sup>82</sup>, especialmente aqueles ligados ao discurso de hegemonia do Estado na produção normativa, ou seja, do Monismo Jurídico, e da sua necessária superação. Nesse sentido, deve-se ter claro que *“tal superação implica o direcionamento para um modelo cultural estruturado na proliferação de espaços políticos locais, na pluralidade do ‘social’, nas prioridades concretas de um ‘mundo de vida’ cotidiana, na emancipação e libertação de experiências humanas plurais”* <sup>83</sup> que se realizam a partir da *“tendência que pauta pela descentralização, autonomia e autogestão das formas de organização sócio-políticas e pelas novas modalidades de relações individuais/coletivas (interclassistas), calcadas na diversidade, alteridade e informalidade de identidades (atores, agentes e movimentos)”* <sup>84</sup>.

Torna-se necessário redefinir os fundamentos de validade do fenômeno jurídico, abandonando-se a autolegitimação estatal e privilegiando-se o caráter participativo e emancipatório de um novo espaço, o espaço societário de uma auto-regulação autêntica, legitimada a partir da própria sociedade, especialmente da ação oriunda dos Movimentos Sociais. Assim, este Direito Comunitário-Participativo *“transcende as fontes clássicas estatais, emergindo de vários e diversos centros de produção normativa e adquirindo um caráter múltiplo e heterogêneo”* <sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> De fato, o próprio EHRLICH entendia que a utilização do Poder Judiciário não seria o suficiente para a produção dessa normatividade atuante e viva, propondo uma maior utilização dos métodos de investigação sociológica no Direito como forma de solucionar esta questão. Para maiores detalhes acerca ver EHRLICH, Eugen. **Fundamentos da sociologia do Direito**. op.cit. especialmente p. 373 - 388.

<sup>82</sup> Segundo WOLKMER, os principais paradigmas superados seriam aqueles centrados na esfera da produção, na unidade Estado-Nação, na ação coletiva das classes e na totalidade do social. Nesse sentido, para maiores detalhes ver WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo: Elementos para um ordenamento teórico-prático*. In: ARRUDA JR. Edmundo Lima de. **Lições de Direito Alternativo 02**. op.cit. especialmente p. 127

<sup>83</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. p. 127.

<sup>84</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. ídem.

<sup>85</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. p. 128.

Percebe-se que não pretende-se romper ou negar o Direito moderno. Apenas, este não se mostraria mais o modelo suficiente para responder às demandas sociais de novas juridicidades, provenientes das diversas contradições que a Pós-Modernidade tem posto cotidianamente para a Sociedade. Assim, é necessário compreender como se daria as relações entre o Direito Estatal e o Direito Comunitário neste novo modelo paradigmático que se constrói agora. Existiriam pelo menos, duas questões imprescindíveis nesta relação: a relação de subordinação entre os dois ordenamentos e a possibilidade de choque entre as duas esferas de juridicidade.

A primeira indagação, se respondida pelo paradigma moderno que separa e cria uma subordinação do poder societário ao poder estatal, determina, a partir da supremacia ideológica do monismo estatal e em nome de uma suposta lógica operacional do sistema tradicional, encaminharia para a prioridade do Direito Estatal sobre qualquer forma plural de Direito Comunitário. Dessa forma, somente poderia ser entendido como legítimo e válido a normatividade advinda do procedimento da democracia representativa, de cunho burguês, baseado na regra da maioria, sistema representativo e processo legislativo, dentre outros.

Todavia, dentro de uma lógica inovadora advinda do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo esta relação clássica será invertida, onde “o Estado e seu Direito terão um caminho inverso ao que foi feito até agora, pois serão controlados e tutelados pelos novos pólos normativos da vida comunitária. Os interesses emergentes e os reclamos do todo social é que determinarão a atuação do Estado e a produção de juridicidade”<sup>86</sup>.

A partir do fato de que o Estado passará a existir em função da Sociedade e não mais para si próprio, desaparece a separação formal instituída entre essas duas esferas, com a devida interação entre público e privado. Para WOLKMER, essa dinâmica interativa ocorrerá sob uma “*forma solidária e cooperativa e não mais como ambição, imposição e dominação. Somente modificando as regras atuais da lógica imperante (...) é que os*

---

<sup>86</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. p. 136.



*direitos comunitários deixarão de ser inferiores, confrontados ou cooptados pelo Direito Positivo do Estado”<sup>87</sup>.*

Claro está que esta nova visão operativa não poderá ser imposta, como de costume na Modernidade, mas conquistada gradativamente dentro da busca de um novo consenso ideológico reinante. Não há marcos de ruptura mas um deslocamento processual e uma reconstrução dialética permanente, *“preservando certas conquistas políticas e jurídicas essenciais da própria civilização e possibilitando concomitantemente, a construção e o avanço ininterrupto de melhores condições de vida humana”<sup>88</sup>* onde *“o autoconhecimento não é um patamar já dado e voltado para um desejo individualista, mas se trata da práxis que implica a superação cotidiana da ambição e do egocentrismo, assentada numa melhor convivência e numa relação de solidariedade com o ‘outro’<sup>89</sup>.*

Uma nova indagação fundante desse processo de deslocamento dos velhos paradigmas modernos para outros a serem construídos dentro da Pós-Modernidade se refere ao possível choque entre o ordenamento estatal oficial, pautado no princípio da legalidade e o ordenamento comunitário, extralegal e também na legitimidade. Segundo WOLKMER esta também é uma preocupação advinda exclusivamente da lógica moderna, pautada no princípio da supremacia do Direito Estatal. Para o autor, trata-se de uma situação onde *“pensa-se no ‘novo’ com a lógica da racionalidade formal e unicista sistemática dos ‘velhos’ parâmetros”<sup>90</sup>.* Mesmo quando alguns juristas de formação eclética tentaram dar uma outra resposta através da doutrina da *“graduação da positividade jurídica”<sup>91</sup>* entre sistemas plurais *“postularam a existência de uma graduação legal de positividade que alcança a sua máxima expressão no ordenamento jurídico do Estado”<sup>92</sup>.*

Dessa forma, mesmo que se observe a existência de um sistema jurídico plural, caberia ao ordenamento oriundo da fonte estatal o papel de esfera mais

<sup>87</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. ídem.

<sup>88</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. ibídem.

<sup>89</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. p. 136 - 137.

<sup>90</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. p. 137.

<sup>91</sup> É o caso de juristas como Giorgio Del Vecchio, Miguel Reale e Luis Fernando Coelho, citados e examinados por WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. p. 137.

alta e perfeita do Direito, devendo ser privilegiado sobre as demais. Talvez, essa construção teórica tenha sido suficiente em tempos passados mas mostra-se incapaz de prover de juridicidade legitimada pela sociedade e reivindicada por esta, agora na Pós-Modernidade. Assim, nos termos de WOLKMER, deve-se repensar esta relação tanto em termos de transição paradigmática como no interior da nova forma de entendimento do fenômeno jurídico.

No primeiro caso, como descreve o mesmo autor, quando o pluralismo convive com o Direito oficial, as relações entre essas duas esferas de juridicidade poderá ocorrer por : 1) supremacia de uma esfera; 2) por “complementação” e, 3) por “interdependência”<sup>93</sup>. No caso do choque explícito, a supremacia de um sobre o outro dependerá do grau de legitimidade do poder estatal e também do nível de organização do poder social. Para WOLKMER, *“a existência de sociedades plenamente democráticas, descentralizadas e participativas sob o controle de cidadanias organizadas e atuantes é um forte indício da supremacia do Direito Comunitário”*<sup>94</sup>.

Quando o Direito Comunitário ainda não se encontra plenamente desenvolvido e por isso mesmo, ainda não é eficaz, este poderá acabar sendo absorvido ou “legitimado” - na realidade “legalizado” - pelo Direito Estatal. Neste caso, como esclarece o teórico do “pluralismo jurídico comunitário-participativo”, ocorre uma mera complementação do Direito Oficial por parte do Direito extralegal<sup>95</sup>.

Por fim, quando da interdependência, o Direito Comunitário-Participativo *“convive e aceita o Direito Estatal do mesmo modo que este reconhece e tolera as formas plurais de direitos concorrentes e paralelos”*<sup>96</sup>. Segundo ARNAUD, trata-se de *“reconhecer que o Direito não se limita mais a dizer como funcionam relações jurídicas, mas inclui um certo número de possibilidades para os próprios agentes, de dizerem qual será o Direito”*<sup>97</sup>.

---

<sup>92</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. ídem.

<sup>93</sup> Cf. WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. íbidem.

<sup>94</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. íbidem.

<sup>95</sup> Cf. WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. p. 137 - 138.

<sup>96</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. p. 138.

<sup>97</sup> ARNAUD, Andre-Jean. *O jurista no alvorecer do século XXI*. op.cit. p. 33.

Dessa forma, segundo WOLKMER, rompe-se com a lógica do Direito Oficial x Direito Não-Oficial (Comunitário) integrando agora uma relação “entre o direito justo e o injusto”. Relembrando o que foi dito no primeiro capítulo, o justo é entendido aqui como “*aquilo que corresponde às aspirações legítimas e à satisfação das necessidades estabelecidas democraticamente pela própria Sociedade*”<sup>98</sup>.

Ora, se o Direito Comunitário-Participativo se constitui como o instrumental que melhor expressa as aspirações sociais e o Direito Estatal apenas defende os interesses de grupos específicos, os geralmente denominados por “classes dominantes”, não há o que discutir no que tange a qual deve ser privilegiado na busca emancipatória da Humanidade. WOLKMER traz um exemplo bem característico e que é bastante caro às comunidades urbanas; a dicotomia posse x propriedade privada. Coloca-se nessa divergência o direito social de morar, plantar ou viver, ou seja, o fato em si, em contrapartida ao formalismo da enunciação da propriedade, onde esta se esgota no ter pelo ter<sup>99</sup>. Deve-se observar que mesmo esta dicotomia se coloca hoje em franco declínio se analisado a partir do princípio constitucional da FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE<sup>100</sup>.

Já para a construção do novo modelo paradigmático, a ser produzido após e transição corrente no momento, do novo Direito Comunitário-Participativo, dentro das premissas da participação, será então entendido a partir de dois fundamentos: a ação instituinte de novos direitos por parte dos sujeito coletivos, os Novos Movimentos Sociais, situados num “*pluralismo de articulação, organização, mobilização com ‘autonomia relativa’, principalmente frente ao poder estatal*”<sup>101</sup> e a própria participação, num novo tipo de “*institucionalização que venha agregar interesses emergentes contraditórios, caracterizando-se pela mutabilidade, fluidez e circunstancialidade no espaço*”<sup>102</sup>, dentro de uma perspectiva de uma ação comunitária cotidiana e que possuirá um *locus* privilegiado de ação, o espaço urbano, especialmente

<sup>98</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. p. 138.

<sup>99</sup> Cf. WOLKMER, Antonio Carlos. *Direito Comunitário Alternativo*. op.cit. p. 138.

<sup>100</sup> Cf. Constituição Federativa do Brasil, art. 5, XXIII.

<sup>101</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. op.cit. p.137.

aquele oriundo das contradições de classe surgidas a partir das crises econômico-sociais e a marginalização político-jurídica geradas pelo capitalismo periférico latino-americano.

## 2.2. Fundamentos para a construção do projeto comunitário.

### 2.2.1. A ação instituinte da luta dos movimentos sociais.

No primeiro capítulo foi analisado o surgimento e consolidação de uma nova práxis política, calcada em novos valores além das questões econômicas e dos conflitos de classe típicos da modernidade política e jurídica. Esses novos sujeitos, dotados de características inovadoras, principalmente pelo seu caráter coletivo e pela busca de uma nova ética nas relações cotidianas. Os Movimentos Sociais, em especial os Novos Movimentos Sociais respondem como consequência natural das transformações sociais oriundas das novas relações que se estabeleceram nos últimos trinta anos em todo mundo e tiveram efeito profundo na constituição de uma cultura política inovadora, inicialmente no Primeiro Mundo e depois no denominado Terceiro Mundo, especialmente na América Latina.

Conforme já dito anteriormente, os NMS se apresentam como as respostas às *“carências materiais, a marginalização social e a crise econômica que sacode o desenvolvimento da produção capitalista em sua etapa de monopolização mundial”*<sup>103</sup>. Igualmente dito, seu surgimento estaria ligado ao esgotamento do modelo moderno, situado a partir de três rupturas ocorridas entre 1945 e 1960. Assim,

*“A primeira ruptura se efetiva por uma crise cultural originada pelo progresso do capital, pela industrialização e urbanização que acabaram desintegrando as antigas verdades, e levando à individualização da Sociedade e à desestabilização das relações humanas. A segunda ruptura é representada pelo esgotamento do modelo de Estado, quer seja na versão intervencionista keynesiana, quer seja na versão do populismo-desenvolvimentista. (...) a crise do modelo estatal reflete três aspectos: a ineficiência administrativa, a incapacidade de prestar serviços e a deterioração da legitimidade. A terceira ruptura se dá no modelo de*

<sup>102</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico. Fundamentos...** op.cit. ídem

<sup>103</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico. Fundamentos...** op.cit. p.111.

*desenvolvimento do bem-estar material idealizado a partir do século XVIII e que acaba não se realizando plenamente diante da crise econômica, recessão, desemprego, poluição ambiental, escassez dos recursos naturais, aumento das enfermidades, ameaça nuclear, etc”*<sup>104</sup>

Para MOREIRA PINTO, esses novos atores entendem o fenômeno do Direito e da lei como *“um instrumento que favorece aqueles que detêm o poder político e econômico numa sociedade de classes. Essa percepção do ‘legal’ enquanto parte de uma nova cultura jurídico-política, possibilitará aos movimentos uma outra praxis (...) confrontada com a cultura instituída”*<sup>105</sup> do próprio ordenamento legal.

Nesse sentido essa nova cultura jurídico-política, a lei e os direitos são visualizados e vinculados numa perspectiva sócio-política. Assim, *“os direitos não são percebidos a partir do legal, mas sim da constituição de uma consciência política do social”*<sup>106</sup> onde percebe-se que a luta por direitos é política, desvalorizando e deslegitimando a esfera do legalismo. Isso possibilitará uma atuação que tende a extrapolar ou negar as determinações legais, numa reconstrução do fenômeno jurídico, mais inserido na realidade social e reflexo direto desta.

Com a percepção da lógica de dominação presente no ordenamento estatal, os NMS desvinculam a dimensão da legitimidade da mera legalidade. Segundo o autor, *“para a verificação da legitimidade da lei (...), dar-se-á a análise da legitimidade das forças de poder que a estabeleceram, e se esse processo foi tido como ilegítimo, a lei decorrente dele será a priori também considerada ilegítima”*<sup>107</sup>. Ainda deverá ser analisada a proximidade do conteúdo normativo dos interesses populares; não existindo negar-se-á a norma e constituir-se uma luta pela produção de uma nova juridicidade, mais de acordo com esses mesmos interesses, e por isso mesmo, mais legítima.

<sup>104</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico. Fundamentos...** op.cit. ídem. Para maiores informações acerca das supracitadas rupturas ver DE LA CRUZ, Rafael. *Os novos movimentos sociais: encontros e desencontros com a democracia*. In: SCHERER-WARREN, Ilse, KRISCHKE, Paulo (orgs). **Uma revolução no cotidiano ? Os Novos Movimentos Sociais na América Latina**. op.cit. p. 88 -94.

<sup>105</sup> PINTO, João Batista Moreira. **Direito e Novos Movimentos Sociais**. op.cit. p. 60.

<sup>106</sup> PINTO, João Batista Moreira. **Direito e Novos Movimentos Sociais**. op.cit. ídem.

<sup>107</sup> PINTO, João Batista Moreira. **Direito e Novos Movimentos Sociais**. op.cit. p. 61.

Assim, na discussão acerca da legitimidade da lei, os movimentos questionam não só a representação política moderna clássica mas também o *“conteúdo da lei, a partir de uma visualização político-ideológica da realidade. A análise da legitimidade do poder e da lei é, portanto, fundamental para que os movimentos se estruturam em outras bases e possam se desvincular da lei considerada por eles ilegítima, suplantando-a ou lançando-a ao chão”*<sup>108</sup>.

Deve-se observar, no entanto, que está postura de negar a norma escrita, a lei estatal, não é sem critérios claros e predeterminados. Na realidade, não há como confundir o desrespeito à lei, típica de uma atitude anti-social e criminalmente repreensível, da negação da legitimidade, pautada no direito à resistência, da postura política da Desobediência Civil<sup>109</sup>.

Nesse sentido, MOREIRA PINTO afirma que os movimentos sociais não negam a validade da lei, não há nenhum tipo de ruptura com o princípio da lei com qualquer norma, mas com determinada e específica normatividade que, além de prejudicar interesses, é tida como injusta. Assim, *“a ruptura que se dá e que se manifesta na análise jurídico-política das leis e na transgressão de parte delas, é com a idéia de obediência-vinculação cega à lei, a toda e qualquer lei. Esse posicionamento torna-se possível a partir do momento em que os movimentos percebem a lei como uma imposição que se constitui num contexto sócio-político-cultural”*<sup>110</sup>.

No entanto, essa ruptura legal necessita de pressupostos pessoais, culturais e políticos, afinal, *“romper com a lei implica em romper com as bases culturais e sociais que a determinaram, e isso só é possível quando novas bases se constituem, o que se dá no próprio questionamento das estruturas*

<sup>108</sup> PINTO, João Batista Moreira. **Direito e Novos Movimentos Sociais**. op.cit. p. 62.

<sup>109</sup> A Desobediência Civil poderia ser definida como *“a ação que objetiva a inovação e a mudança da norma através da publicidade do ato de transgressão, visando demonstrar a injustiça da lei”* (conforme LAFER, Celso. apud GARCIA, Maria. **Desobediência Civil. Direito fundamental**. São Paulo: RT, 1994. p. 242) ou ainda uma *“forma particular de desobediência, na medida em que é executada com o fim imediato de mostrar publicamente a injustiça da lei e com o fim mediato de induzir o legislador a mudá-la (...) justificada pelo transgressor de justificativas que levem à sua consideração não apenas lícita, mas como obrigatória e seja admitida pelas autoridades públicas, diversamente do que ocorre com outras transgressões”* (conforme BOBBIO, Norberto. apud GARCIA, Maria. **Desobediência Civil**. op.cit. p. 244). Para maiores informações acerca do tema da Desobediência Civil ver, além do trabalho citado, THOREAU, Henry. **Desobedecendo. A desobediência civil & outros escritos**. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

<sup>110</sup> PINTO, João Batista Moreira. **Direito e Novos Movimentos Sociais**. op.cit. ídem.

*tradicionais*"<sup>111</sup>. Todavia, deve-se observar que esta ruptura-negação do ordenamento estatal nem sempre é fácil de ser assimilado, nem pelos próprios integrantes dos movimentos, vítimas da dominação ideológica do discurso da ordem proveniente do Estado, nem pelo conjunto da Sociedade como um todo<sup>112</sup>.

Por isso observa-se que, via de regra, essa "*cultura instituinte*" descrita acima não é uniforme entre os diversos tipos de movimentos sociais nem o é entre os integrantes de um mesmo movimento. Existe, e é muito forte, a presença de uma vinculação com o legal originário do Estado, que precisa ser rompido para a auto-produção normativa extra-estatal<sup>113</sup>.

FARIA entende que as lutas dos movimentos sociais produzem um confronto político-jurídico que resulta numa nova produção normativa, não necessariamente compreendida dentro da ordem legal instituída a partir do Estado. Dessa forma, tais embates

*"provocaram a progressiva visibilidade de uma conflituosidade nova e original, com características dificilmente acomodáveis às estruturas legais das instituições governamentais vigentes - o que terminou por conferir ao sistema jurídico globalmente considerado o perfil de uma estrutura 'geológica'. Isso porque os códigos e as normas desse sistema seriam (...) compostos de vários estratos não necessariamente bem articulados entre si; tais estratos apelariam para objetivos e interesses sociais distintos na medida em que, num mesmo espaço geo-político não existiria uma única ordem legal, organizada de modo harmonioso, lógico e 'sincrônico', mas várias ordens justapostas e 'diacrônicas', com lógicas próprias, ritmos distintos e significados específicos, todos eles ocultados ou mascarados pelo monopólio do Estado na produção e distribuição do direito, expressando-se sob a forma de várias 'gerações' de categorias e procedimentos jurídicos, alguns mais antigos e em declínio e outros mais novos e em ascensão"*<sup>114</sup>.

Para WOLKMER, a ação normativa dos movimentos sociais é resultante do fato de que "*a insuficiência das fontes clássicas do monismo estatal*

<sup>111</sup> PINTO, João Batista Moreira. **Direito e Novos Movimentos Sociais**. op.cit. p. 63.

<sup>112</sup> De uma maneira em geral, as camadas mais baixas da sociedade e os negros, por conta do forte preconceito existente nas sociedades contemporâneas enfrentam maiores resistências, inclusive com o uso da repressão policial, do que outros setores dos movimentos sociais, especialmente aqueles provenientes das camadas médias, como é o caso dos movimentos ecológicos ou feministas.

<sup>113</sup> Conforme PINTO, João Batista Moreira. *A ação instituinte dos novos movimentos sociais frente à lei*. In: ARRUDA JR. Edmundo Lima de. **Lições de Direito Alternativo 02**. op.cit. p. 20 - 21.

*determina o alargamento dos centros geradores de produção jurídica mediante outros meios normativos não-convencionais, sendo privilegiados neste processo, as práticas coletivas engendradas pelos movimentos sociais”*<sup>115</sup>.

Para SOUSA JR. o estudo dos Novos Movimentos Sociais como fontes de uma nova juridicidade e a conseqüente construção da tipologia dos Sujeitos Coletivos de Direito se constituem na principal novidade da Sociologia Jurídica nos anos 90, “*por suas implicações paradigmáticas, não apenas com referência aos estudos tradicionais sobre a classe operária (...), como também, sobre o significado autônomo da ação coletiva que os pressupõem*”<sup>116</sup>. Ainda segundo este autor, a emergência desse novo sujeito histórico e de caráter jurídico ocorre pela percepção de que a carência de que determinado grupo seria um direito que lhes é negado, o que provoca “*uma luta para conquistá-lo*”<sup>117</sup>.

Mas, concretamente, o que poderia ser entendido como a tipologia de um Sujeito Coletivo de Direito ? O autor entende que, antes de mais nada por ser exatamente criado pelos movimentos sociais, especialmente os movimentos populares. Segundo, por se tratar de um sujeito coletivo despojado das características da subjetividade burguesa, ou seja,

*“a individualidade solipsista ou monádica como centro de onde partem ações livres e responsáveis e o sujeito como consciência individual soberana de onde irradiam idéias e representações, postas como objeto domináveis pelo intelecto(...) Em terceiro lugar, porque é um sujeito que, embora coletivo, não se apresenta como portador da universalidade definida*

<sup>114</sup> FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflito. Os juízes em face dos novos movimentos sociais**. São Paulo: RT, 1991. p. 24.

<sup>115</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. p. 137.

<sup>116</sup> SOUSA JR. José Geraldo de. *Movimentos sociais – Emergência de novos sujeitos: O sujeito coletivo de Direito*. In : ARRUDA JR. Edmundo Lima de. **Lições de Direito Alternativo 01**. São Paulo: Acadêmica, 1991. p. 133.

<sup>117</sup> SOUSA JR. José Geraldo de. *Movimentos sociais – Emergência de novos sujeitos...* op.cit. p. 137. De acordo com Sader, “*a consciência de seus direitos consiste exatamente em encarar as privações da vida privada como injustiças no lugar de repetições naturais do cotidiano. E justamente a revolução de expectativas produzidas esteve na busca de uma valorização da dignidade, não mais no estrito cumprimento de seus papéis tradicionais, mas sim na participação coletiva numa luta contra o que consideraram as injustiças de que eram vítimas. E, ao valorizarem a sua participação na luta por seus direitos, constituíram um movimento social contraposto ao clientelismo característico das relações tradicionais entre os agentes políticos e as camadas subalternas*” (SADER apud SOUSA JR. José Geraldo de. *Movimentos sociais – Emergência de novos sujeitos...* op.cit. p. 137).



*a partir de uma organização determinada que operaria como centro, vetor e telos das ações sócio-políticas e para a qual não haveria propriamente sujeitos, mas objetos ou engrenagens da máquina organizadora”*<sup>118</sup>.

Esse novo sujeito, referência para a construção do Direito Pós-Moderno passa de mera abstração legal conforme a teoria reinante para construir-se enquanto realidade histórica determinada “*a partir de um forma peculiar do social e da política, de uma certa organização do simbólico e de um peculiar imaginário social*”<sup>119</sup>.

Conforme já dito antes, a ação instituinte dos movimentos sociais é fundante para o paradigma do Pluralismo Jurídico<sup>120</sup>. De fato esta perspectiva remonta à própria Escola do Direito Livre, que primeiro construiu a idéia de que “*não é o Estado que cria o direito, mas que é a sociedade que o produz*”<sup>121</sup>. Para SOUSA JR. “*a escola de direito livre colocou a possibilidade de discutir a normatividade em perspectiva jurídica, mas não necessariamente legal*”<sup>122</sup>.

Rompendo-se então com a esfera legal é possível constituir a idéia de um outro tipo de fonte jurídica muito além da mera fonte estatal. E que melhor fonte do que uma oriunda da Sociedade, representada pela luta por interesses dos Movimentos Sociais ?

Os Movimentos Sociais se constituem então como sujeitos autônomos, ou seja que dão a si mesmo direitos, “*a partir das referências de exclusão da*

<sup>118</sup> SOUSA JR. José Geraldo de. *Movimentos sociais – Emergência de novos sujeitos..* p. 138 – 139.

<sup>119</sup> SOUSA JR. José Geraldo de. *Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos.* In: PINHEIRO. PE. José Ernane, SOUSA JR. José Geraldo de et alli (orgs). **Ética, Justiça e Direito.** Petrópolis: Vozes/CNBB, 1996. p. 98.

<sup>120</sup> Conforme SOUSA JR, José Geraldo de. o Pluralismo Jurídico é “*uma categoria negligenciada em razão da prevalência do marco teórico do positivismo legal, em sua configuração exacerbada da lei e do monopólio do Estado, na produção da juridicidade, o pluralismo coloca a perspectiva de juridicidade duais competitivas, conflitivas, pleiteando parâmetros para aferir a legitimidade de uma sobre as outras, O pluralismo, pois, teórica e politicamente valoriza normatividades não necessariamente estatais até porque a normatividade estatal não é necessariamente jurídica. Assim, a afirmação do monopólio estatal da jurisdição resulta de opção política e de opção teórica enquanto possibilidade de reconhecimento e de legitimação de padrões de juridicidade*” (SOUSA JR. José Geraldo de. *Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos.* op.cit. p. 96).

<sup>121</sup> SOUSA JR. José Geraldo de. *Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos.* op.cit. p. 93 – 94.

<sup>122</sup> SOUSA JR. José Geraldo de. *Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos.* op.cit. p. 94.

*juridicidade, que servem de horizonte para novas demandas de direitos ainda não legislados”* <sup>123</sup> e dessa forma consolidando um novo espaço público “*informal, descontínuo e plural por onde circulam reivindicações diversas e onde elabora e se difunde uma ‘consciência do direito a ter direitos’*” <sup>124</sup>.

Mas, da mesma forma que não é possível legitimar toda e qualquer normatividade plural, numa postura de admissão de toda forma de Pluralismo Jurídico, igualmente é inaceitável o entendimento de que qualquer reivindicação dos Movimentos Sociais será igualmente válida e respeitável. No mesmo sentido do que o apresentado para definir a aceitabilidade do Pluralismo Jurídico, a ação instituinte dos Movimentos Sociais não poderá desconhecer as conquistas históricas da Civilização Moderna, como a Democracia e os Direitos Humanos, e deverá estar pautada no mesmo princípio de justiça anteriormente apresentado. Se não fosse desta forma, teriam que ser admitidas como válidas as reivindicações de movimentos sociais retrógrados, como a Ku-Klux-Klan e demais movimentos de cunho discriminatórios existentes no mundo e que tem se desenvolvido na seqüência de uma pseudo-nacionalidade surgida como resposta à Globalização.

Nesse sentido, faz-se necessário elencar mais claramente os pressupostos de validade das reivindicações sociais e do espaço normativo oriundo desse processo. Assim, deve-se ter claro essa normatividade plural se constituirá “*em função do desenvolvimento, contradições, interesses e necessidades dos atores sociais interagentes*” <sup>125</sup>. Na realidade interessa principalmente aqueles movimentos e agentes que, como lembra WOLKMER, “*na prática cotidiana de uma cultura político-institucional e um modelo sócio-econômico particular (...), são atingidos na sua dignidade pelo efeito perverso e injusto das condições de vida impostas pelo alijamento do processo de participação e desenvolvimento social, e pela repressão e sufocamento da satisfação das mínimas necessidades*” <sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> SOUSA JR. José Geraldo de. *Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos*. op.cit. p. 96.

<sup>124</sup> SOUSA JR. José Geraldo de. *Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos*. op.cit. p. 99.

<sup>125</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico. Fundamentos...* op.cit. p. 144.

<sup>126</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico. Fundamentos...* op.cit. ídem.

De fato, no rastro da crise constituída do Positivismo Jurídico e do próprio Monismo Estatal, as relações sociais, mormente aquelas de caráter cotidiano, são fragmentadas e debilitadas, impondo aos pacientes de tal processo a necessária intervenção tanto na esfera pública quanto privada para recuperar aquilo que lhes é negado ou tomado. Nesse sentido, guiados por sua vontade e consciência de sua situação, acabam por criar (ou recriar) direitos. Nesse mesmo entendimento, WOLKMER afirma que *“as contradições de vida experimentadas pelos diversos grupos voluntários e movimentos coletivos, basicamente aquelas condições negadoras da satisfação das necessidades identificadas com a sobrevivência e a subsistência, acabam produzindo reivindicações que exigem e afirmam direitos”*<sup>127</sup>.

Assim, deve-se observar que os direitos pretendidos pelos Movimentos Sociais, inseridos numa lógica de desenvolvimento e reprodução de vida material típica de países de capitalismo periférico como é o caso do Brasil e do restante da América Latina, *“expressam a intermediação entre necessidades, conflitos e demandas”*<sup>128</sup>.

Todavia, é preciso perceber que a categoria “necessidades humanas fundamentais” não está unicamente restrita, na perspectiva trabalhada por WOLKMER, às necessidades sociais e/ou materiais, mas inclui também carências existenciais e culturais. Apesar da típica lógica moderna que relaciona carência com materialidade, ainda mais perceptíveis e evidentes em países como os anteriormente citados, *“não se pode desconsiderar as variáveis culturais, políticas, filosóficas, religiosas e biológicas”*<sup>129</sup>.

Um elemento a ser considerado na análise das necessidades humanas se refere ao fato de que estas são historicamente contextualizadas, surgindo a partir da dinâmica social em que estão inseridas. Além disso, observa-se que estas necessidades são infinitas e inesgotáveis, sendo renovadas a medida que as anteriores conseguem, de alguma forma, ser supridas. Trata-se de uma eterna carência subjetiva, mola propulsora das transformações. Nesse sentido,

---

<sup>127</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. ibídem.

<sup>128</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. ibídem.

<sup>129</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. p. 145.

consegue-se perceber “a razão de novas motivações, interesses e situações históricas impulsionarem o surgimento de novas necessidades”<sup>130</sup>.

A percepção dessas carências se constrói a partir das experiências cotidianas dos indivíduos e dos Movimentos Sociais. No entanto, observa-se que nesse processo ocorre a necessária escolha de qual carência a ser suprida inicialmente. Explicando esse processo NUNES afirma que o conjunto de necessidades individuais e coletivas

*“em sociedades modernas, marcadas pela industrialização, capitalização e pela presença de valores democráticos, ao menos como idéia regulativa (...) apresenta um aspecto pluralista. Vale dizer: cada indivíduo deve optar entre determinadas carências em detrimento de outras, dado que existem inclusive contradições entre carências, bem como a criação de novas carências é uma possibilidade real. Essa escolha, por sua vez, é guiada pela opção entre valores, cuja somatória numa sociedade pluralista também apresenta inúmeras incongruências e contradições”*<sup>131</sup> (grifos nossos).

No mesmo sentido, WOLKMER entende que

*“a interação de fatores que permitem práticas reivindicatórias, numa lógica distinta de organização social, está estreitamente conectada com as formas de consciência assumidas por atores coletivos. Tais movimentos sociais passam por um processo preliminar de vivência objetiva da negação das necessidades e da insatisfação de carências, acabando, tanto por adquirir consciência de seu estado de marginalidade concreta, quanto por constituir uma identidade autônoma capaz de se autodirigir por uma escolha emancipada que se efetiva a nível de mobilização, organização e socialização”*<sup>132</sup>.

A partir da análise dos pressupostos das necessidades humanas, percebe-se que o valor conscientização possui importância relevante e que, conforme já dito antes, essas carências são social e historicamente contextualizadas. Segundo WOLKMER “*não se trata de mobilizações marcadas por relações mecânicas entre necessidades e demandas, carências e reivindicações, mas por uma prática humana que necessariamente expressa*

<sup>130</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. ídem.

<sup>131</sup> NUNES, Edson. apud WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. p. 145-146.

<sup>132</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. p. 146.

a 'conscientização' de sua condição de historicidade presente"<sup>133</sup> dentro de um entendimento de ausência de direitos.

A partir de LESBAUPIN, WOLKMER afirma que é somente a partir do conceito de "necessidades humanas fundamentais" que o conjunto desses direitos ausentes pode ser determinado. Logo, *"os direitos sociais não são uma lista completa e acabada, pois novas situações históricas permitem aparecer novas necessidades, novos direitos enfim"*<sup>134</sup>.

Todavia, a idéia da consolidação de direitos, entendidos dentro da clássica tipologia proposta por MARSHALL<sup>135</sup> não pode ser percebida em sua completude em nenhuma sociedade moderna, principalmente pela sua compleição individual e pelos próprios limites da Democracia Representativa, principal modelo político utilizado para se construir tais direitos.

Em termos regionais percebe-se que enquanto nos países de capitalismo central as lutas reivindicatórias já se concentram nos direitos de quarta e quinta geração, ou seja direitos difusos (ecológicos e consumidor) e direitos oriundos das novas tecnologias, especialmente engenharia genética e informática, nos países periféricos, principalmente a América Latina, *"as reivindicações se dão, sobretudo, a nível de direitos civis, políticos e sociais. Assim, as demandas e as lutas históricas (...), têm como objetivo a implementação de direitos em função das necessidades de sobrevivência e subsistência da vida"*<sup>136</sup>.

Assim, nesses países, as lutas reivindicatórias dos segmentos populares ocorrem tanto para conseguir aqueles direitos já consagrados pela Modernidade e inscritos nas constituições federais, como é o caso da Constituição de 1988, no Brasil<sup>137</sup>, geralmente defendidos apenas formalmente, como para constituir "novos" direitos ainda não legislados e por isso mesmo, de caráter plural, transformador e inovador.

---

<sup>133</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. ídem.

<sup>134</sup> LESBAUPIN, Ivo apud WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. p. 149.

<sup>135</sup> Direitos Civis (séc. XVIII), Políticos (séc. XIX) e Sociais (séc. XX). Para maiores detalhes ver MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 63-70.

<sup>136</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. p. 149.

<sup>137</sup> O famoso artigo 5º da CF/88 que trata das garantias e direitos individuais.

WOLKMER entende que nem sempre esses “novos direitos” são realmente novos. De fato, muitas vezes o novo é a forma como é buscado, rompendo com os limites legais do processo legislativo moderno e se constituindo a partir de

*“um processo de lutas e conquistas das identidades coletivas para o reconhecimento pelo Estado. Assim, a designação de ‘novos’ direitos refere-se à afirmação e materialização de necessidades individuais (pessoais) ou coletivos (sociais) que emergem informalmente em toda e qualquer organização social, não estando necessariamente previstas ou contidas na legislação estatal positiva”*<sup>138</sup>.

Esses novos direitos são legitimados por sua base de reivindicação social, não se atendo aos procedimentos técnico-formais. São direitos concebidos pela cotidianidade, pelas condições de vida e por sua ausência, que somente se efetivam quando conquistados.

Assim, chega-se finalmente a uma tipologia de “reivindicações justas” que podem e devem pautar a luta pela construção de uma cidadania emancipatória, seqüência lógica da luta libertadora dos Movimentos Sociais como um todo e em especial dos Novos Movimentos Sociais e consolidadas a partir de algumas necessidades imperiosas e indispensáveis a todos e qualquer um dentro do conjunto unitário nos direitos e múltiplo nas diferenças que forma a Sociedade moderna:

- “a) Direito às necessidades existenciais : alimentação, saúde, água, ar, segurança, etc;*
- b) Direito às necessidades materiais: direito à terra (direito da posse, direito dos sem-terra), direito à habitação (direito ao solo urbano, direito dos sem-teto), direito ao trabalho, ao salário, ao transporte, à creche, etc;*
- c) Direito às necessidades sócio-políticas: direito à cidadania em geral, direito de participar, de reunir-se, de associar-se, de sindicalizar-se, de locomover-se, etc;*
- d) Direito às necessidades culturais: direito à educação, direito à liberdade de crença e religião, direito à diferença cultural, direito ao lazer, etc;*
- e) Direito às necessidades difusas: direito à preservação ecológica, direito de proteção ao consumidor, etc;*
- f) Direito às minorias e às diferenças étnicas: direito da mulher, direito do negro, do índio, da criança e do idoso”*<sup>139</sup>.

<sup>138</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. p. 151.

<sup>139</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico. Fundamentos...** op.cit. p. 151-152.

Fica evidente que esta tipologia tem por objetivo tão somente oferecer uma visão panorâmica dos diversos “direitos” a serem conquistados já que não é possível enquadrá-los de uma forma estanque e distinta, numa pretensa classificação sistemática, *“uma vez que tais direitos atravessam um mesmo espaço público, em cujo cenário de necessidades e interesses adquirem, ora mais, ora menos prioridade”*<sup>140</sup>.

Não se pretende negar o instituído nem se ater a ele, mas *“configurar uma nova ordenação político-jurídica pluralista, duradouramente redefinida na minimização das insatisfações e na plena vivência de ‘direitos comunitários’*<sup>141</sup>. Esses direitos comunitários podem ser entendidos dentro da tipologia do Direito Comunitário-Participativo e possuem como características principais, a construção dialética-processual, a legitimação nos sujeitos coletivos e a prática plural jurídica cotidiana, inscrita nas lutas emancipatórias de sociedades marginalizadas pela ordem econômica vigente. Rompe-se com a lógica da fonte jurídica estatal e inaugura-se a fonte social, agora baseada no próprio homem, mas não numa leitura liberal-individualista e sim numa releitura coletiva, classista ou até mesmo transclassista.

Por fim, como já dito, a consolidação desse novo direito se pauta na

*“formação de sujeitos coletivos e a ampliação de focos de poder social autodeterminados, num espaço de ‘invenção democrática’, se processam, concomitantemente, com a ‘subversão contínua do estabelecido’, com a ‘reivindicação permanente do social e do político’ e ‘a criação ininterrupta de novos direitos’, direitos que vão se refazendo na circunstancialidade das situações, direitos que vão se definindo a cada momento”*<sup>142</sup>.

Na consolidação do discurso da ação instituinte dos Movimentos Sociais, percebe-se que um elemento perpassa toda essa construção teórica e que se legitima pela participação social e pelos direitos conquistados na luta emancipatória e também pelo caráter processual da constituição diária desses novos direitos. Trata-se do cotidiano e da própria ação comunitária, bem como da vida comunitária que, pelo relevante papel desempenhado na teoria do

<sup>140</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico. Fundamentos...* op.cit. p. 152.

<sup>141</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico. Fundamentos...* op.cit. ídem.

<sup>142</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo Jurídico. Fundamentos...* op.cit. p. 153.

Direito Comunitário-Participativo, deve ser analisado mais profundamente, que passa-se a fazer no próximo item.

### 2.2.2. Cotidiano e Ação Comunitária.

A Modernidade nunca deu muita importância para os processos diários, para o senso comum que determina o cotidiano das pessoas em comunidade. Há uma tentativa, herança desses dois processos, de subordinar tudo à razão e buscar uma razão para tudo. E, com a excessiva preocupação com o que é expressamente “dito”, releva-se a um segundo plano aquilo que “não é dito”, mas igualmente importante para compreender as condutas humanas.

Dessa forma, torna-se necessário um maior aprofundamento que pode “levar-nos à própria formulação de um modo concreto de sociabilidade que tenha uma coerência própria e não deve ser encarada simplesmente como um reflexo de nossas idéias”<sup>143</sup>.

As ideologias e as teorias abrangentes por natureza e típicas da Modernidade causam no mundo atual um certo descontentamento, uma vez que propõem apenas modelos abstratos universalistas, não sendo capazes de responder os conflitos cotidianos, construídos no interior das comunidades de forma concreta. Essas respostas, buscadas no interior da vida cotidiana têm produzido uma multiplicidade de novas ideologias, produzidas exatamente a partir do concreto. Segundo MAFFESOLI

*“essa sensibilidade para a concretude da existência pode, portanto, ser interpretada como a expressão de uma vitalidade saudável e robusta. Esse vitalismo engendra um modo orgânico de pensar, com todas as características desse tipo de pensamento, ou seja, uma insistência na percepção intuitiva como meio de captar as coisas a partir de dentro, na compreensão como noção totalmente abrangentes, holística, dos diferentes elementos das situações, e na experiência como algo que, vivenciado em comum com outros, é considerado como constituindo o conhecimento empírico”<sup>144</sup>.*

<sup>143</sup> MAFFESOLI, Michel. *Verbetes “cotidiano”* In: OUTHWAITE, William, BOTTOMORE, Tom (eds). *Dicionário do Pensamento Social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996. p. 144.

<sup>144</sup> MAFFESOLI, Michel. *Verbetes “cotidiano”* op.cit. ídem.



Nesse sentido, deve-se registrar que, de fato, a vida humana, a existência social não é unitária nem unidimensional como muitas vezes deixa transparecer os postulados modernos. Na realidade, esta é fragmentária, múltipla, plural e como tal deve ser entendida. Assim, *“além das racionalizações e legitimações a que nos acostumamos, a existência social é formada por sentimentos e emoções mal-definidos, pelos ‘momentos nebulosos’ que não podemos ignorar e cujo impacto sobre nossas vidas cresce de maneira palpável”*<sup>145</sup>.

No mesmo sentido de uma multidiversidade de sentidos para o termo, CARVALHO elenca diversos fatores constitutivos do mesmo, dentre eles : a vida dos gestos, relações e atividades rotineiras de todos os dias; um mundo de alienação; um espaço do banal, da rotina e da mediocridade; o espaço privado individual, rico em ambivalências, tragicidades, sonhos ou ilusões; um modo de existência social que é ao mesmo tempo, fictício e real, abstrato e concreto, heterogêneo e homogêneo, fragmentário e hierárquico; a possibilidade de consumo ilimitado e por isso mesmo, sempre renovável; um micromundo social que contém ameaças e, portanto, carente de controle e programação política e econômica e por fim, ainda um espaço de resistência e possibilidade transformadora<sup>146</sup>.

Percebe-se que, apesar do seu caráter intrínseco de alienação e individualidade, o cotidiano traz também uma potencial capacidade de transformação e modificação da realidade social, constituindo-se num cenário de verdadeira insurreição. Para tanto, é necessário que se reconheça a vida de todos os dias como uma fonte de conhecimento, prática social e por que não, de juridicidade.

Mas, concretamente, o que seria “cotidiano” ? E mais, qual o seu impacto na construção do novo Direito Comunitário-Participativo ?

Quanto à primeira pergunta, preliminarmente, poderia-se afirmar que a vida cotidiana seria aquela vida

---

<sup>145</sup> MAFFESOLI, Michel. *Verbete “cotidiano”* op.cit. ibídem.

<sup>146</sup> Cf. CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant e PAULO NETO, José. **Cotidiano: Conhecimento e crítica**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 1994. p. 14.

*“dos mesmo gestos, ritos e ritmos de todos os dias: é levantar nas horas certas, dar conta das atividades caseiras, ir para o trabalho, para a escola, para a igreja, cuidar das crianças, fazer o café da manhã, fumar o cigarro, almoçar, jantar, tomar a cerveja, a pinga ou o vinho, ver televisão, praticar um esporte de sempre, ler o jornal, sair para o ‘papo’ de sempre, etc... Nessas atividades, é mais o gesto mecânico e automatizado que as dirige que a **consciência**”*<sup>147</sup> (grifos nossos).

Diversos autores têm se debruçado sobre o tema, tentando produzir uma definição clara, tais como Agnes Heller ou Henri Lefèbvre. Nesse sentido, pode-se definir, cotidiano e vida cotidiana como um conjunto de *“ações e práticas humanas de cada dia, experiências históricas de vida em sua dimensão diária, subjetiva, familiar, profissional, pública, individual e coletiva. É a existência da realidade comum: vida privada, trabalho, lazer, relações sociais, etc”*<sup>148</sup>. Ou ainda *“como um espaço onde o acaso, o inesperado, o prazer profundo de repente descoberto, num dia qualquer, eleva os homens dessa cotidianidade, retornando a ela de forma modificada”*<sup>149</sup>.

HELLER define o cotidiano como a vida de todo homem. Para a autora,

*“todos a vivem, sem nenhuma exceção, qualquer que seja seu posto na divisão do trabalho intelectual e físico. Ninguém consegue identificar-se com sua atividade humano-genérica a ponto de poder desligar-se inteiramente da cotidianidade. E, ao contrário, não há nenhum homem, por mais ‘insubstancial’ que seja, que viva tão-somente na cotidianidade, embora essa o absorva preponderantemente”*<sup>150</sup>.

Um dos mais importantes estudiosos da cotidianidade, Henri Lefèbvre, propôs a interação entre este termo e a filosofia, sendo esta um instrumento a serviço do homem comum para revelar os valores intrínsecos ao dia-a-dia, desvelando do cotidiano sua obra inacabada e a atividade produtiva de valores que lhe é característica. Assim, para LEFÈBVRE, *“a investigação sobre o cotidiano supõe uma atitude crítica: é impossível apreender o cotidiano como tal, aceitando-o e vivendo-o passivamente, sem tomar distância crítica,*

<sup>147</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 23.

<sup>148</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: O espaço de práticas sociais participativas**. op.cit. Glossário p. xxxiv.

<sup>149</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. ídem.

*comparar e contestar. A análise crítica do cotidiano revela ideologias, assim como o conhecimento da vida cotidiana implica uma crítica ideológica e também uma auto-crítica permanente*"<sup>151</sup>.

Pode-se afirmar que a vida cotidiana é um dos mais importantes vetores de manifestação social na história, manifestações essas que são delimitadas pelos diversos momentos sociais, econômicos e políticos e os respectivos condicionamentos derivantes desses. No entanto, esses limites não são absolutos, uma vez que sempre é possível a superação, a partir da transformação do próprio cotidiano. Nesse sentido LIMA entende que é no cotidiano que o homem "*se depara com alternativas e escolhas, onde se forma a consciência do 'eu' (do homem como ser particular) e do 'nós' (do homem como ser genérico, como ser social, pertencente à comunidade)*"<sup>152</sup>.

De fato, a vida cotidiana será marcada pela convivência de atividades repetitivas e inovadoras, pela alienação e pela inovação. Esta pode ser entendida como "*o centro real da práxis, onde se realiza o movimento de produção e de reprodução das relações sociais, onde se dá a produção do ser humano, no curso de seu desenvolvimento histórico*"<sup>153</sup>.

Conforme já dito, pode-se afirmar que a vida cotidiana seria heterogênea e hierárquica. Assim, a vida cotidiana é caracterizada "*por um conjunto de ações e relações heterogêneas que contém em seu bojo uma certa hierarquia*"<sup>154</sup>. O cotidiano não é rígido ou imutável. Ele se altera, seja em função dos valores de uma época histórica, seja em função dos interesses particulares de cada indivíduo. De fato, na vida cotidiana, o indivíduo se reproduz diretamente enquanto indivíduo e reproduz de forma indireta a totalidade social. Assim observa-se que "*na vida cotidiana só se percebe o singular*"<sup>155</sup>.

Nesse mesmo sentido, HELLER entende que

---

<sup>150</sup> HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. 4ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p. 17.

<sup>151</sup> LIMA, Sandra A. Barbosa. **Participação social no cotidiano**. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 1982. p. 42.

<sup>152</sup> LIMA, Sandra A. Barbosa. **Participação social no cotidiano**. op.cit. ídem.

<sup>153</sup> LIMA, Sandra A. Barbosa. **Participação social no cotidiano**. op.cit. p. 43.

<sup>154</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social**. op.cit. p. 25.

<sup>155</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social**. op.cit. p. 26.

*“o indivíduo (a individualidade) contém tanto a particularidade quanto o homem genérico que funciona consciente e inconscientemente no homem (...). O desenvolvimento do indivíduo é antes de mais nada, mas de nenhum modo exclusivamente, função de sua liberdade fática ou de suas possibilidades de liberdade.*

*A explicitação dessas possibilidades de liberdade origina em maior ou menor medida, a unidade do indivíduo, a ‘aliança’ de particularidade e genericidade para produzir uma individualidade unitária. Quanto mais unitária for essa individualidade (pois essa unidade, naturalmente, é apenas tendência, mais ou menos consciente), tanto mais rapidamente deixa de ser aquela muda união vital do genérico e do particular a forma característica da inteira vida”*<sup>156</sup>

A partir dos pressupostos caracterizadores da vida cotidiana moderna, principalmente do cotidiano nas sociedades capitalistas, pode-se afirmar que este seria marcado por um descompasso entre o viver e o compreender o mundo em que está inserido. Ou seja, entre a vivência e a consciência. A explicação para esse distanciamento estaria no fato de que no capitalismo existe uma separação entre a produção social e a apropriação privada, ou seja, do indivíduo produtivo e do produto final. Dessa forma, *“uma atividade social tem uma conotação particular, através de uma apropriação privada. Assim como o produto do trabalho é separado de seu produtor, e o mundo exterior aparece também como uma realidade separada do homem, configurando a alienação”*<sup>157</sup>.

Na realidade, o Estado moderno se constitui no gestor da Sociedade a partir do cotidiano. Ele gere o cotidiano direta ou indiretamente, sendo o modus direto através do Direito, da mídia e da Ciência.

*“O que é que escapa ao Estado ? O insignificante, as minúsculas decisões nas quais se encontra e experimenta a liberdade (...) Se é verdadeiro que o Estado deixa fora apenas o insignificante, é igualmente verdadeiro que o edifício político-burocrático sempre tem fissuras, vãos e intervalos. De um lado, a atividade administrativa se dedica a tapar esses buracos, deixando cada vez menos esperanças e possibilidades ao que podemos chamar de liberdade intersticial. De outro lado, o indivíduo procura alargar estas fissuras e passar pelos vãos”*<sup>158</sup>

<sup>156</sup> HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. op. cit. p. 22.

<sup>157</sup> LIMA, Sandra A. Barbosa. **Participação social no cotidiano**. op.cit. p. 44.

<sup>158</sup> LEFÈBVRE, Henry apud CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social**. op.cit. p. 17-18.

Pode-se afirmar que as relações sociais de dominação e a reprodução destas mesmas relações, legitimadas pelo Direito Moderno, acabaram por conquistar, no curso da história e dos grande conflitos, uma prioridade sobre as relações de produção e as de convivência social.

Neste sentido, o cotidiano se constitui num espaço privilegiado para o Capitalismo, por ser capaz de construir satisfatoriamente uma cultura de consumismo e de individualidade. Assim, *"vista sob um certo ângulo, a vida cotidiana é em si o espaço modelado (pelo Estado e pela produção capitalista) para erigir o homem em robô: um robô capaz de consumismo dócil e voraz, de eficiência produtiva e que abdicou de sua condição de sujeito, cidadão"*<sup>159</sup>.

Para a consolidação desse processo de dominação e alienação a partir do cotidiano, produzidos pela modernidade e pelo capitalismo, percebe-se a importância dedicada às camadas médias, como ponto de apoio e mediação. A classe média é, por excelência, a classe do consumo e do conservadorismo, dando as bases econômicas, sociais e sobretudo políticas para a continuidade do fenômeno descrito acima. No máximo, observa-se nesta classe um reformismo carregado de ilusões e reforçador do consumismo alienante. Esse reformismo moderado<sup>160</sup> se constitui pela *"satisfação de reivindicações, mas em pequenas doses, legalmente (...), apoiando-se no Estado e resolvendo através do Estado as tarefas históricas e progressivas de uma classe"*<sup>161</sup>.

Esta revolução passiva vai se caracterizar pela passagem do capitalismo individualista e selvagem, para um capitalismo planejado, transnacional e monopolista, pela generalização e mundialização do sujeito assalariado, pela expansão das funções estatais, que se torna presente como ator econômico e socializante, pela introdução de um pacto social com as classes trabalhadoras que resulta na expansão e fortalecimento do chamado Estado-Providência e da Democracia Representativa (por si só, um elemento alienante por limitar a participação política, conforme visto anteriormente) e, por fim, a constituição das relações de dominação e poder numa forma

---

<sup>159</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 19.

<sup>160</sup> Em termos gramscinianos, uma Revolução Passiva.

<sup>161</sup> BUCI-GLUCKSMANN & THERBON apud CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 32.

corporativista, funcional e triangular (sindicatos, Estado, burguesia monopolista), *“tendo o Estado como figurante mediador principal. Ao corporativizar e institucionalizar a presença e participação das classes através de suas organizações e lideranças, se alteram as condições mesmas da prática política e as formas que tomam as relações sociais de dominação”*<sup>162</sup>.

A revolução passiva se propõe a resolver as contradições inerentes ao sistema capitalista mas sem alterar as bases constitutivas do mesmo, principalmente no que tange as relações de produção e dominação. No entanto, a partir desta, novas contradições e alguns efeitos perversos tendem a aparecer, influenciando diretamente no cotidiano e ampliando ainda mais o seu caráter alienante. Dentre tantas, poderia-se citar o enfraquecimento da classe trabalhadora como sujeito político real, o esvaziamento progressivo da cidadania, a substituição de uma solidariedade espontânea, de caráter social, para uma solidariedade mecânica oriunda do Estado e ainda a *“perda de visibilidade dos valores essenciais ao desenvolvimento do homem enquanto ser singular e social e, com eles, a perda de referências para a transformação da sociedade”*<sup>163</sup>.

Para CARVALHO, é possível, a partir de LEFÈBVRE, perceber três perspectivas convergentes que podem delinear o cotidiano. A primeira seria a **busca do real e da realidade**. Assim, a vida cotidiana compreende *“o dado sensível e prático, o vivido, a subjetividade fugitiva, as emoções, os afetos, hábitos e comportamentos, e o dado abstrato, isto é, as representações e imagens que fazem parte do real cotidiano sem, no entanto, perder-se no imaginário”*<sup>164</sup>.

A segunda perspectiva se refere à **totalidade**. Nesse mesmo sentido LUKÁCS afirma que somente no contexto *“que integra os diferentes fatos da vida social (enquanto elementos do devir histórico) numa totalidade, se torna*

---

<sup>162</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 33.

<sup>163</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 35.

<sup>164</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 21.

*possível o conhecimento dos fatos como conhecimento da realidade”*<sup>165</sup>. Ou seja, as partes somente encontram no todo, o seu conceito e a sua verdade. E, este todo não pode ser entendido como o mero somatório das partes. Ele está sempre em processo de estruturação e desestruturação, sendo fruto do momento histórico.

Por fim, a terceira perspectiva e a mais importante para a proposta emancipadora do Direito Comunitário-Participativo se refere **às possibilidades da vida cotidiana enquanto força impulsionadora de transformações globais**. De fato, a vida cotidiana pode se apresentar como um dos centros motores das atuais possibilidades de transformação da sociedade. Logo, *“a raiz desta instituição está no fato de que não são as relações de produção, mas sim as relações sociais de dominação e poder que têm sua primazia na modernidade. Sendo assim, um dos focos estratégicos da práxis revolucionária terá que ser o cotidiano vivido pelas classes e grupos sociais oprimidos”*<sup>166</sup>.

Já para LUKÁCS, as determinações fundamentais da cotidianidade seriam a heterogeneidade, a imediaticidade e a superficialidade extensiva. A primeira determinação se forma a partir da interseção das atividades que compõem o todo social e *“constitui um universo em que, simultaneamente, se movimentam fenômenos e processos de natureza compósita (linguagem, trabalho, interação, vida política e privada, etc.)”*<sup>167</sup>.

A imediaticidade, por sua vez, parte da idéia de que os homens exercem atividades na vida cotidiana e esta ação significa responder ativamente, conforme o padrão de comportamento da cotidianidade, ou seja, a relação direta entre pensamento e ação. Assim, *“a conduta específica da cotidianidade é a conduta imediata, sem a qual os automatismos e o espontaneísmos necessários à reprodução do indivíduo enquanto tal seriam inviáveis”*<sup>168</sup>.

<sup>165</sup> LUKÁCS, Georg apud CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. ídem.

<sup>166</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 22.

<sup>167</sup> PAULO NETTO, José. *Para a crítica da vida cotidiana*. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant e PAULO NETTO, José. op.cit. p. 67.

<sup>168</sup> PAULO NETTO, José. *Para a crítica da vida cotidiana*. op.cit. ídem.

A terceira determinação, a superficialidade extensiva entende que a vida cotidiana mobiliza em cada homem todas as atenções e todas as forças mas não toda a atenção nem toda a força. Assim, *“a sua heterogeneidade e imediaticidade implicam que o indivíduo responda levando em conta o somatório dos fenômenos que aparecem em cada situação precisa, sem considerar as relações que os vinculam”*<sup>169</sup>.

De toda a análise realizada até o momento, percebe-se a repetitiva presença de um componente extremamente importante para entender os efeitos da vida cotidiana, que seria o seu caráter de alienação, principalmente imbutido nas atividades rotineiras e usuais e percebido principalmente entre as chamadas camadas populares da população. De fato, existe alienação intrínseca ao cotidiano mas esse não pode ser entendido como um processo final. Segundo LIMA, *“no cotidiano ocorre a alienação, porém, essa alienação não é absoluta; está presente na própria consciência ingênua do homem simples uma forma de recusa da situação. Existe sempre um componente de verdade na consciência ingênua, na situação de alienação em que está envolvido o homem simples”*<sup>170</sup>.

De fato, o espaço cotidiano, dentro das perspectivas modernas, se constitui num espaço de mediocridade. Não é por isso senão que a relação alienada e alienante entre os indivíduos se transforma em *“relação entre estranhos e o próprio homem em estranho para si próprio. A sociedade deixa de ser um constitutivo de cidadãos e de vinculações coletivo-comunitárias, livres e solidárias, para se transformar em massa alimentada pela fetichização”*<sup>171</sup>.

Quanto a inter-relação possível entre a participação social e o cotidiano, percebe-se claramente a congruência entre os dois fenômenos, uma vez que a participação social, fruto da conscientização, se realiza, ao menos em seus aspectos difusos, a partir das atividades cotidianas dos indivíduos e dos grupos sociais. No entanto, dentro do cotidiano moderno observa-se não apenas a redução das *“margens de negociação dos diferentes compromissos*

<sup>169</sup> PAULO NETO, José. *Para a crítica da vida cotidiana*. op.cit. ibídem.

<sup>170</sup> LIMA, Sandra A. Barbosa. **Participação social no cotidiano**. op.cit. p. 45.



*institucionais, mas a emergência clara de antigos e novos grupos oprimidos e excluídos*<sup>172</sup> que deverão, buscar novas formas de sociabilidade participativa para a sua emancipação. Faz-se necessário retomar a utopia e a esperança a ser depositada numa *“nova espécie de homem que terá coragem e imaginação para criar valores de que o homem e a mulher modernos necessitam para abrir seu caminho através dos perigosos infinitos em que vivem”*<sup>173</sup>.

Partindo-se da premissa que o cotidiano seria o reflexo do conjunto da Sociedade, é possível afirmar que, a partir das contradições inerentes à Moderna Sociedade, percebe-se um amplo espaço de questionamento e conscientização, abrindo uma perspectiva de uma nova prática social, ou seja de um novo cotidiano, agora de caráter libertador. Para tanto, essas contradições devem ser exploradas ao máximo, como forma a produzir as novas condições necessárias para a ruptura e o novo. Dessa forma LIMA entende que *“ao mesmo tempo em que a vida cotidiana constitui-se no ‘resíduo’ das estruturas sociais, é nela que emergem as contradições que vão repercutir nas instituições da sociedade”*<sup>174</sup>.

Esta ruptura se substancia no distanciamento *“entre o ser social e histórico e a consciência que, no processo de alienação, torna-se ingênua e/ou mistificada por diversas formas, o indivíduo não apreendendo o papel histórico do ser e de sua camada e classe social, que é inerente à prática social cotidiana”*<sup>175</sup>.

Na realidade, da análise das formas de produção e reprodução das relações sociais hegemônicas numa sociedade, deve-se buscar privilegiar a historicidade dessas contradições, seus elementos conservadores e inovadores, seu caráter contínuo e descontínuo como forma de produzir este

---

<sup>171</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 41.

<sup>172</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 37.

<sup>173</sup> BERMAN, Marshall apud CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 44.

<sup>174</sup> LIMA, Sandra A. Barbosa. **Participação social no cotidiano**. op.cit. p. 47. A autora cita ainda José de Sousa Martins que afirma que a *“aparência de simples reprodução das relações sociais esconde a possibilidade de produção de novas relações”* (LIMA, Sandra A. Barbosa. op.cit. ídem) e Henri Lefèbvre para quem deve-se *“investigar no cotidiano a sua ‘miséria’ e a sua ‘grandeza’ e, a partir daí, elaborar um projeto de transformação social”* (LIMA, Sandra A. Barbosa. op.cit. íbidem).

novo projeto social. Afinal, o cotidiano se insere na história, na sua centralidade, se modifica e igualmente modifica as relações sociais. Mas “a direção destas modificações depende estritamente da consciência que os homens portam de sua ‘essência’ e dos valores presentes ou não ao seu desenvolvimento”<sup>175</sup>.

Essa participação social não-alienante encontra no locus comunitário urbano um espaço privilegiado para sua construção. De fato, partindo-se da premissa de que para romper com a alienação é necessário uma redescoberta do senso de dominação e a constituição permanente da emancipação e da conscientização, faz-se imprescindível que o homem se encontre consigo e com os outros e se conheça, bem como conheça seus vizinhos, os quais compartilham sua identidade de espoliado. Assim, a conscientização depende do reconhecimento de sua identidade, seja ela a de opressor ou principalmente a de oprimido.

E, este encontro tende a ser muito mais profícuo no lugar de moradia, onde de fato se realiza a vida cotidiana. No entanto, mesmo este espaço pode ser entendido como um espaço alienante. Nesse sentido CARVALHO afirma que “as pessoas habitam nas grandes cidades em pequenos espaços de um conjunto padronizado e uniforme. Os espaços livres deixam de ser livres para serem públicos, o que significa espaços controlados cuja utilização é determinada e programada, onde as pessoas não se sentem co-proprietárias ou comungando um espaço comum, mas **usuárias**”<sup>177</sup> (grifos nossos). Assim este espaço comunitário do urbano, deixa de ser entendido como representante de segurança, liberdade, movimento, descoberta ou expansão para se transformar num elemento de confinamento, restrição e proibições.

Violência urbana, tanto dos chamados “bandidos” como da própria polícia, a realidade do tráfico de drogas, as moradias inadequadas, a falta de saneamento, água potável, energia elétrica, serviços de transporte urbano, do recolhimento de lixo e demais serviços de infra-estrutura, a discriminação e o

---

<sup>175</sup> LIMA, Sandra A. Barbosa. **Participação social no cotidiano**. op.cit. ibídem.

<sup>176</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 29.

<sup>177</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social*. op.cit. p. 44.

racismo, o medo, o desemprego, a poluição, a luta pela sobrevivência, a miséria; eis os elementos constitutivos do cotidiano das camadas populares nos grandes centros urbanos latino-americanos <sup>178</sup>.

De fato, essa realidade onde “falta tudo” não favorece o desenvolvimento de uma postura emancipatória. No entanto, paradoxalmente essas comunidades acabaram por criar uma identidade própria e um auto-reconhecimento enquanto excluídos e perceberam que se fazia necessário uma luta social reivindicativa para conseguirem aquilo que o Estado e a Sociedade dos “incluídos” não iria lhes dar livremente. Muitas vezes, essas comunidades utilizaram-se de rupturas políticas, outras vezes de uma postura assistencialista e até clientelística mas, sempre como um instrumental a serviço de suprir suas carências.

No entanto, essas carências são frutos um contexto sócio-histórico-econômico e é a partir dessa premissa que devem ser entendidas e estudadas. Concretamente, a questão urbana se constitui numa das mais cruéis heranças da modernidade capitalista e que se apresenta com maior gravidade no chamado Terceiro Mundo. Enfrentá-la, se constitui hoje numa das principais tarefas do ser humano, e da Sociedade na constituição de uma nova realidade libertária, calcada em novos valores de cooperação e solidariedade, dentro da Pós-Modernidade inquietante proposta por SOUSA SANTOS.

### **2.3. O Direito Comunitário-Participativo dentro de uma realidade de capitalismo periférico - A problemática da questão urbana.**

Por que a escolha do espaço urbano como um locus privilegiado de emancipação e de construção do Direito Comunitário-Participativo ? Pode-se afirmar que esta opção não se dá de forma arbitrária. Muito pelo contrário, são

---

<sup>178</sup> Para maiores informações sobre o cotidiano de um bairro popular ou mesmo de uma favela, ver os trabalhos do CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS “BENTO RUBIÃO”. **Favelas e as organizações comunitárias**. Petrópolis: Vozes, 1994; LASTÓRIA, Luiz Antonio Calmon Nabuco. **Ética, estética e cotidiano**. Piracicaba: Unimep, 1994. pp. 65-110 e FANTIN, Maristela. **Construindo cidadania e dignidade. Experiências populares de educação e organização no Morro do Horácio**. Florianópolis: Insular, 1997.

hoje, mais do que em qualquer época da história humana, as cidades as grandes concentradoras de riquezas, serviços e conseqüentemente de pessoas, em busca da melhoria da qualidade de vida. De fato, no ano de 1995, segundo levantamentos das Nações Unidas, a população urbana mundial já chegava a um montante de 2,4 bilhões de pessoas, com projeções de chegar no ano 2025 ao total de 5 bilhões de habitantes <sup>179</sup>.

Sobre esta questão, afirma SOUSA SANTOS que

*“entre 1825 e 1925 a população mundial duplicou de 1 bilhão de pessoas para 2 bilhões. Nos cinquenta anos seguintes voltou a duplicar para 4 bilhões e entre 1975 e 1990 passou de 4 bilhões para 5,3 bilhões de pessoas. As projeções para as próximas décadas variam, mas, a fazer jus a uma projeção moderada, em 2025 a população mundial será de 8,5 bilhões de pessoas. O fato mais decisivo desta explosão é que ela terá lugar em esmagadora medida nos países periféricos. A média do crescimento populacional mundial esconde diferenças abissais e é por isso que a população da África, que era em 1985 cerca da metade da população da Europa, será provavelmente em 2025 três vezes maior que a população da Europa. Noutras partes do Sul o crescimento populacional será do mesmo teor. A Índia poderá passar no mesmo período dos 853 milhões actuais para 1,5 bilhão, uma população semelhante à que terá então a China; o México poderá passar de 88 milhões para 150 milhões; o Irão de 56 milhões para 122 milhões; e o Brasil de 154 milhões para 245 milhões. Acresce que **mais de 50% desta população viverá em cidades congestionadas, sem habitação nem saneamento adequados, sem serviços sociais mínimos, a braços com a fome e o desemprego de vastas massas de população, com o colapso ecológico e provavelmente a violência. Segundo as melhores projeções, no final do século, 11 das 20 maiores cidades do mundo (com 11 milhões ou mais de pessoas) serão cidades dos países periféricos ou semiperiféricos: Cidade do México com 24,4 milhões, São Paulo com 23,6 milhões, Calcutá com 16 milhões, Xangai com 14,7 milhões”** <sup>180</sup> (grifos nossos).*

Hoje, as grandes cidades estão distribuídas entre quase todos os continentes e presentes tanto no Primeiro como no Terceiro Mundo. No entanto, através de projeções, percebe-se que esse processo deve se concentrar nas áreas periféricas, com destaque para a América Latina e Ásia. Dos centros urbanos dos países desenvolvidos, apenas Tóquio, deve se manter entre as dez maiores, e ainda no primeiro lugar mas, com uma taxa de crescimento ínfima pois deverá passar dos atuais 24 milhões para 26 milhões

<sup>179</sup> Cf. JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. **População urbana dobra até 2025**. de 02 de outubro de 1995. Caderno Cotidiano, p. 01.

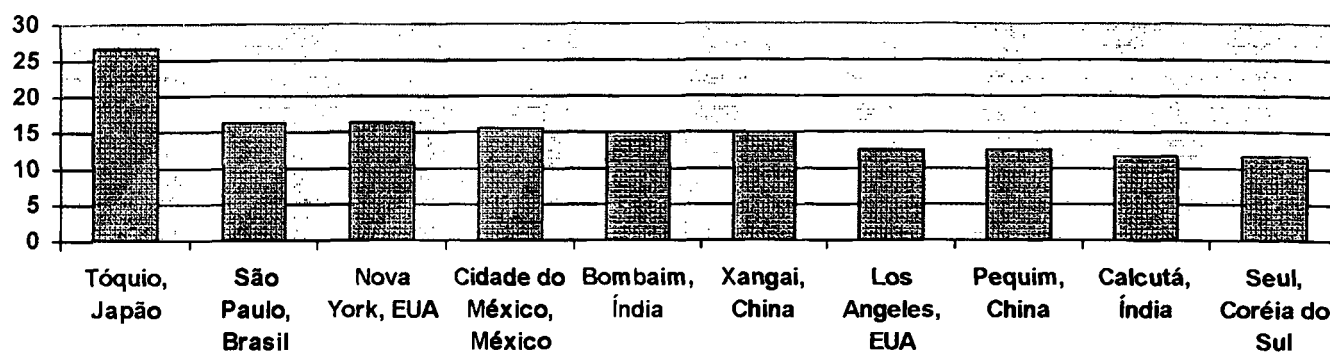
<sup>180</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. *Pela mão de Alice*. op.cit.. p. 286-287.

em 20 anos. Pode-se observar melhor tais dados através dos gráficos explicativos 01 e 02 a seguir :

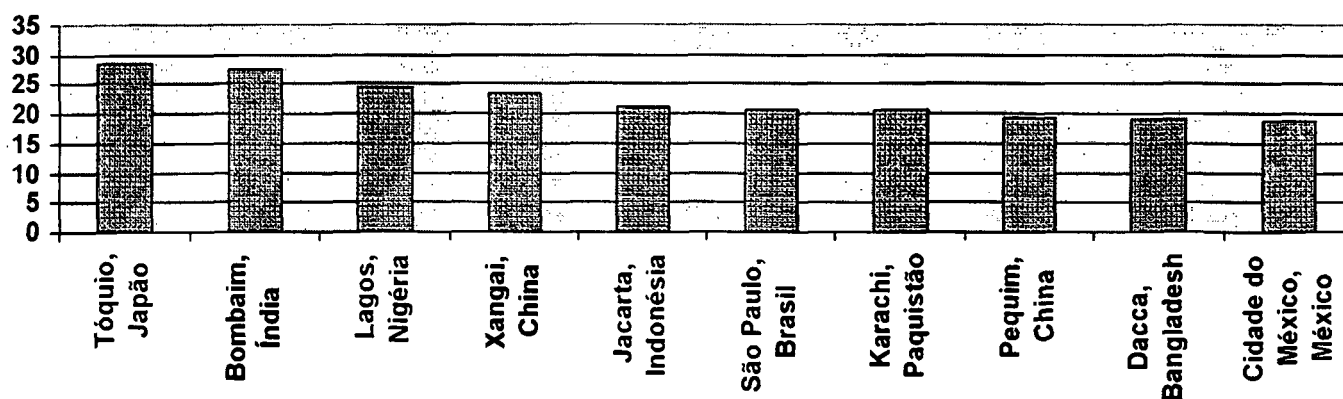
### MAIORES CIDADES DO MUNDO

Em milhões de habitantes

1995



2015



Fonte : Organização das Nações Unidas

Para se entender melhor o processo de urbanização, deve-se voltar ao final da Idade Média e início da Modernidade, quando o fenômeno urbano

começa a ressurgir após mil anos<sup>181</sup>. Na realidade, a modernidade e a urbanização são causas e conseqüências entre si pois, é impossível pensar no desenvolvimento do espírito moderno sem o processo de crescimento das cidades e não é possível admitir as cidades sem as mudanças que ocorreram ao final da Idade Média, pois nesse período histórico, *“ir para a cidade significava romper as cadeias de vassalagem que amarravam e subordinavam o servo a uma complexa rede de dominações”*<sup>182</sup>. Nos períodos posteriores esta relação entre cidade e liberdade se manteve, pelo menos até a Revolução Industrial, que marcaria de forma definitiva os espaços urbanos e a própria Modernidade em si. De fato, *“ com suas repercussões sobre a agricultura, a Revolução Industrial carregou para as cidades importantes contingentes populacionais, aumentando ainda mais poder de atração delas, (...) Londres, que em 1750 tinha 750 mil habitantes, passou a ter em 1841, 1.873.000 habitantes e Paris, que na época da revolução tinha 600 mil moradores, passou a ter 1.823.100 habitantes em 1851”*<sup>183</sup>.

Pode-se definir o ano de 1800 como o marco da urbanização européia, pois até esta data, não havia em toda a Europa vinte cidades com mais de 100.000 habitantes, ou menos de 2% (dois por cento) da população total. Já em meados do século XIX este número saltaria para 42<sup>184</sup>.

Segundo PECHMAN, até o século XIX pode-se falar apenas em cidade. Neste século surge o urbano que não seria apenas a percepção de uma cidade em crescimento mas *“ruptura com a cidade, é o produtor e o produto de um vazio que não se preenche, de um discurso sem história, porque não remete á cidade como materialidade, mas a um novo sistema de idéias, com articulações e conceitos inteiramente novos, ‘inventados’ para nomear uma nova ordem que se gesta”*<sup>185</sup>. Assim, mais do que as cidades em si, o urbano seria o espaço característico das sociedades modernas.

---

<sup>181</sup> Roma, foi um Estado Urbano. Após a queda do Império Romano e o surgimento do feudalismo, poucas cidades foram mantidas, mas, praticamente sem grande importância dentro do contexto político da época, prioritariamente agrário.

<sup>182</sup> PECHMAN, Robert Moses. *A invenção do Urbano: A construção da ordem na cidade*. In: PIQUET, Rosélia e RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Brasil: território da desigualdade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991. p. 123.

<sup>183</sup> PECHMAN, Robert Moses. *A invenção do Urbano*. op.cit. ídem.

<sup>184</sup> Cf. PECHMAN, Robert Moses. *A invenção do Urbano*. op.cit. ibídem.

<sup>185</sup> PECHMAN, Robert Moses. *A invenção do Urbano*. op.cit. p.126.

O espaço urbano, ou seja, as cidades modernas, já não poderiam mais ser entendidos como espaços da liberdade em si. De fato, com a sua evolução, a urbanização trouxe consigo todas as formas de dominação decorrentes das relações entre capital e trabalho, tornando a cidade num bem, num espaço a ser apropriado apenas por aqueles que possuem poder econômico para tal. A cidade deixa de ser mera materialização do crescimento populacional para se tornar reflexo direto das relações de produção, se constituindo num novo espaço de poder.

Se o momento de urbanização nas cidades européias ocorre ainda no século XIX - durante este século este processo apenas seria mantido, de forma mais acelerada, por certo, mas como as matrizes definidas pelo século anterior. Na verdade, a grande característica da urbanização européia no século XX se refere aos processos de reconstrução dos grandes centros, destruídos pelas duas Guerras Mundiais - na América Latina este processo somente viria a ser observado com maior profundidade no século atual, da mesma forma que no restante do chamado Terceiro Mundo - Ásia, África e Oceania - mas com características diferenciadas.

Pode-se afirmar que a América Latina é o único continente que conhece elementos de modernização durante o período de comércio em grande escala. Tal fato confere-lhe *“uma especificidade, já que as cidades fundadas para responder às necessidades dos intercâmbios se beneficiavam já dos elementos de modernização da época”*<sup>186</sup>. De fato, todas as cidades latino-americanas nasceram a serviço das relações internacionais com os países mais evoluídos. As cidades surgiram a serviço de uma colonização verdadeiramente arraigada.

Segundo SANTOS, *“graças ao fato de que o ritmo do progresso não era ainda acelerado, a adaptação das cidades aos modelos europeus produzia-se sem obstáculos”*<sup>187</sup>. Dessa forma a divisão da sociedade urbana em castas ou classes acabava aceita pelos sujeitos sociais excluídos e passíveis da dominação social; os negros e os índios. No entanto, não se pode afirmar que

---

<sup>186</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. São Paulo: Hucitec, 1982. p. 12.

<sup>187</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. op.cit. p. 13.

esta característica foi observada integralmente uma vez que boa parte das rebeliões ocorridas durante o período colonial nessa região tinham um caráter urbano.

Outra característica que se refere à urbanização latino-americana se remete ao fato de que as grandes cidades dessa região são anteriores ao processo de revolução dos transportes, de tal forma que a organização do espaço urbano se dá por meios não-mecânicos. Não obstante, *“seu poderio viu-se incrementado a partir da primeira revolução dos transportes, que, em última análise, consagrou interesses já estabelecidos”*<sup>188</sup>.

No que tange à importância das cidades latino-americanas, observaram-se mudanças substanciais com a introdução das ferrovias, principalmente no início deste século.

Em relação às cidades da Ásia, as latino-americanas levam considerável vantagem pelo fato de serem “recentes” e, portanto, terem podido *“estruturar um espaço em relação com a estruturação da nova economia, derivando daí uma espécie de ‘solidariedade global’”*<sup>189</sup>. Uma cidade recente é mais suscetível de reabsorver os esforços de desenvolvimento regional. Por fim, ainda no que tange às características preliminares à urbanização latino-americana, percebe-se uma *“coincidência da exploração demográfica com a chegada dos colonos estrangeiros”*<sup>190</sup> nas primeiras décadas deste século, o que contribui sobremaneira na definição do traçado urbano das principais cidades deste período.

No entanto, assim como existem diferenças entre a urbanização latino-americana e a dos demais países subdesenvolvidos, pode-se perceber duas matizes na própria região, a partir dos contrastes geográficos entre as costas dos Oceanos Atlântico e Pacífico, tendo fortes repercussões no povoamento e crescimento das cidades.

Com a facilidade de acesso ao Oceano pelo lado do Atlântico os colonos iriam optar pela exploração de materiais de grande volume como pau-brasil, açúcar, café, somente se preocupando com a extração mineral mais

---

<sup>188</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. op.cit. ídem.

<sup>189</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. op.cit. p. 14.

<sup>190</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. op.cit. p. 15.



tarde. Já pelo lado Ocidental, pela enorme dificuldade de acesso ao interior do continente ou do retorno ao litoral - não esquecer da Cordilheira dos Andes - os primeiros exploradores tenderam a concentrar esforços nos minérios - ouro e prata -, de pequeno volume mas grande valor comercial. Evidentemente, essas atividades econômicas modelaram o espaço regional e urbano de acordo com as suas necessidades. As cidades do Atlântico se concentraram no litoral, pela própria facilidade de acesso bem como pela necessidade de constituição de grandes portos; por sua vez, as cidades da costa do Pacífico se concentraram no interior, já que precisavam ficar perto das áreas de mineração, por questões de segurança e fiscalização da atividade econômica.

Segundo SANTOS, derivados do processo de crescimento urbano, surgiram diversos problemas oriundos ou das formas de crescimento - as redes de transporte, a ação governamental, as áreas pioneiras, a juventude urbana e os cultivos comerciais - ou dos conflitos observados neste processo de crescimento - como o caso do crescimento industrial de uma cidade que diversifica suas atividades e "subtrai" funções de outras, a questão das redes de transportes e o vazio que se forma em torno das metrópoles, o planejamento autoritário e a incapacidade de responder às demandas urbanas e regionais <sup>191</sup>.

Uma das características dos países subdesenvolvidos se refere à falta de homogeneidade e de continuidade das vias de transporte, com as rodovias e as ferrovias sendo quantitativamente desiguais. Essa questão interessa *"principalmente às cidades médias, do que se deriva um crescimento das cidades ao longo das vias de maior importância"* <sup>192</sup>. No Brasil, poderiam ser citados como exemplos as cidades de Campina Grande, Feira de Santana ou Mossoró que devem exclusivamente aos importantes entroncamentos rodoferroviários existentes o seu crescimento. O problema reside no fato de que a determinação do desenho urbano não passa a ser realizado em função de seus habitantes mas em função das necessidades das vias de transporte.

No que se refere à ação governamental em relação ao crescimento urbano podem ser percebidas várias situações, geralmente ligadas ao

---

<sup>191</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. op.cit. p. 21 - 28.

<sup>192</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. op.cit. p. 21.

processo de industrialização. A primeira seria a da implantação voluntária de uma atividade industrial próxima das grandes cidades, como é o caso de Belo Horizonte, *“cujo município cedeu parte de seu território para a criação de outro, destinado a converter-se num centro industrial dedicado à produção siderúrgica e metalúrgica”*<sup>193</sup>. A outra situação é a criação de uma nova cidade de caráter industrial, como Volta Redonda, *“cujo nascimento se explica pelo desejo de abrigar uma atividade manufatureira”*<sup>194</sup>.

Que a industrialização, além de fenômeno consolidado é importante para o desenvolvimento econômico e social de uma sociedade, não há o que se negar. Contudo, deve-se observar os custos de um crescimento urbano acelerado ocasionado pela industrialização, sem se mencionar os custos ecológicos de tal processo.

Outra questão importante para a urbanização se refere às áreas pioneiras, onde cidades são criadas como forma de colonização e ocupação de espaços. Esse processo é muito importante tendo em vistas a necessidade de se descentralizar o crescimento das cidades. Todavia, deve-se observar uma série de fatores como a extensão e a importância das vias de comunicação e transportes, a maturação e importância dos cultivos econômicos e as tendências mundiais, sob o risco de se criar cidades e entregar seus habitantes “à própria sorte” como o ocorrido na fronteira agrícola da região Norte no Brasil durante as décadas de 70 e 80.

As cidades cujo impulso demográfico é mais recente têm mais possibilidades de crescer pois, *“não precisam pagar o pesado tributo que supõe a necessidade de restabelecer o equilíbrio de serviços urbanos, a superfície e a população urbana em crescimento. A readaptação ou o equilíbrio multiplicam os custos urbanos”*<sup>195</sup>. Assim, uma cidade rejuvenescida no que se refere aos bens e serviços urbanos disponíveis se mostram cidades como maiores potenciais de crescimento.

Por fim, a questão dos cultivos comerciais, que *“só se constituem um fator inegavelmente positivo quando o país passou por um processo de*

---

<sup>193</sup> SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. op.cit. p. 22. o Município em questão é Betim.

<sup>194</sup> SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. op.cit. p. ídem.

*industrialização capaz de absorver uma parte da produção”* <sup>196</sup>. Porém nem sempre são as próprias cidades da região que obtêm algum benefício, ficando marginalizadas se não dispuserem de potencialidades que as convertam em centros produtores à escala dos novos recursos. A importância dos cultivos comerciais, no que se refere à urbanização, depende também da presença em qualidade e quantidade de vias de escoamento. Assim, cidades como Rio de Janeiro, Salvador, Recife ou Santos se beneficiam da presença de portos e de *“um elevado nível de preços e de uma adequada distribuição de rendas, fator de que podem aproveitar-se também as cidades do interior”*<sup>197</sup> como é o caso das cidades produtoras de café no sul do Brasil.

No entanto, observa-se que com o processo de crescimento e de urbanização acelerada podem ocorrer algumas situações de conflito entre pólos diferentes, conhecidos como os casos de “curto-circuito” da urbanização. O primeiro caso é a situação de um grande centro que, ao atingir um elevado grau de maturidade industrial, e da conseqüente acumulação de recursos, cria um desequilíbrio com outras cidades, detendo inclusive o crescimento de certos ramos industriais nessas outras regiões. O caso brasileiro mais clássico é o confronto pela industrialização realizado pelas cidade de São Paulo e Rio de Janeiro, com a vitória da primeira, ainda nos primeiros anos da década de 70.

Outra questão se refere ao concentramento de funções e importâncias numa metrópole o que, juntamente com a facilidade dos meios e vias de transporte, tende a esvaziar as antigas atividades desempenhadas pelas capitais regionais. Florianópolis sofre esses efeitos, por estar num raio relativamente próximo de duas outras cidades mais importantes, Curitiba e Porto Alegre.

Por fim, esse crescimento acelerado das cidades latino-americanas, a chamada “inflação urbana” leva a uma situação que torna impossível atender às demandas urbanas e regionais. Segundo SANTOS, existem duas situações, dentre várias, que poderiam explicar tal problema: a tradição local e a própria

---

<sup>195</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. op.cit. p. 23.

<sup>196</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. op.cit. p. ídem.

<sup>197</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. op.cit. p. íbidem.

sociedade urbana<sup>198</sup>. A tradição local de uma atividade comercial ou industrial pode servir como um obstáculo ao crescimento de uma cidade, principalmente no que tange à diversificação da atividade econômica. O estado de Santa Catarina sofre profundamente esses efeitos pela força da tradição em alguns centros regionais como Blumenau ou Criciúma, que não conseguem apontar no sentido de outras alternativas de crescimento a não ser, a indústria de confecções e carbonífera, respectivamente.

O outro obstáculo e muito mais grave é a resistência da própria sociedade à mudança, quando esta já teve "*ocasião de cristalizar sua ideologia, ou seja, seus preconceitos, e de cerrar fileiras com vistas a impedir toda transformação. É o caso das burguesias imóveis, usualmente incapazes de tomar iniciativas e de qualquer dinamismo*"<sup>199</sup>.

No Brasil, estas questões foram mais fortes ainda pelo fato de que, durante as duas décadas de urbanização acelerada, anos 60 e 70, o país estava sob um regime autocrático de bases militares, o que impediu qualquer discussão acerca do rumos que a sociedade tomava e a denúncia de um processo urbanizador segregacionista. Oficialmente, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - o país tornou-se marcadamente urbano entre as duas décadas supracitadas. A população urbana, que em 1940 chegava a 12,8 milhões contra 28,3 milhões de habitantes no campo, chega em 1960 a 32 milhões contra 38,9 milhões no campo. Já na década de 70, finalmente esses números se invertem, com 52,9 milhões nas cidades e 41,6 milhões no campo. A população brasileira continuou a crescer em termos quantitativos, apesar de ser cada vez menor o percentual de habitantes no campo. Desde a década de 70, a população rural vem decrescendo não somente em termos percentuais, mas também em termos quantitativos. Passou de 39,1 milhões em 80, para apenas 35,8 milhões no ano de 1991 quando, conforme os dados oficiais, chegou-se a 110,9 milhões de habitantes urbanos num total geral de 146. 815. 818 habitantes<sup>200</sup>. No censo de 1996, esta tendência se manteve e a população

---

<sup>198</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. op.cit. p. 27.

<sup>199</sup> SANTOS, Milton. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. op.cit. p. ídem.

<sup>200</sup> IBGE - Censo Demográfico de 1991.

urbana passou para 123 milhões e a rural caiu para 33,9 milhões. Concretamente, são mais 15 milhões de pessoas nas cidades em apenas cinco anos, numa média de 3 milhões de pessoas por ano <sup>201</sup>.

Outra questão relacionada com esses dados dá conta da absurda concentração populacional não nas cidades como um todo mais em alguns poucos centros, que atingem índices alarmantes. Somadas apenas as dez maiores cidades brasileiras - São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, Fortaleza, Brasília, Curitiba, Recife, Nova Iguaçu<sup>202</sup> e Porto Alegre - de um total que ultrapassa a 5.000 (cinco mil) municípios, chega-se a um total de 27.766.489 habitantes ou seja 25,01 % (vinte e cinco vírgula zero um por cento) da população urbana brasileira ou ainda 18,91 % (dezoito vírgula noventa e um por cento) do total da população no Brasil <sup>203</sup>. De fato, dados dão conta de que de cada três brasileiros, dois vivem em cidades e um vive numa cidade com mais de 100.000 (cem mil) habitantes <sup>204</sup>. Esta concentração de população nos grandes centros urbanos enfrenta no Brasil ainda um agravante extra: a concentração num único centro por estado, geralmente a capital. Nas dez maiores metrópoles brasileiras esse índice é claramente perceptível e visualizado pelo **gráfico 03**.

Outro dado importante demonstra que a população urbana está concentrada no eixo sul-sudeste. A região sudeste tem 59,8 milhões dos 67 milhões totais vivendo nas cidades, enquanto que a região sul tem 18,1 milhões de um total de 23,5 milhões nas mesmas condições. Somadas, as duas regiões tem 77.984.308 de habitantes urbanos, o que corresponde a um percentual aproximado de 49,64 % (quarenta e nove vírgula sessenta e quatro

---

<sup>201</sup> Cf. IBGE - Contagem da População - 1996. Por esses dados a população brasileira seria de 157.079.573 habitantes. Apesar de já existir a totalização da contagem do censo demográfico de 1996, os dados não foram todos tabulados, nem estão disponíveis ao público. Por isso, neste trabalho, serão utilizados os dados recentes mais confiáveis, que são os do Censo/91.

<sup>202</sup> A única cidade que não é capital de estado entre as dez maiores em 1991, teve, após o Censo/91, seu território dividido, com o antigo distrito de Belford Roxo elevado a condição de município independente. Hoje, a população oficial de Nova Iguaçu, conforme o Censo/96 é de 801.036, sendo apenas a terceira cidade do estado do Rio de Janeiro e não mais figurando entre as maiores do país.

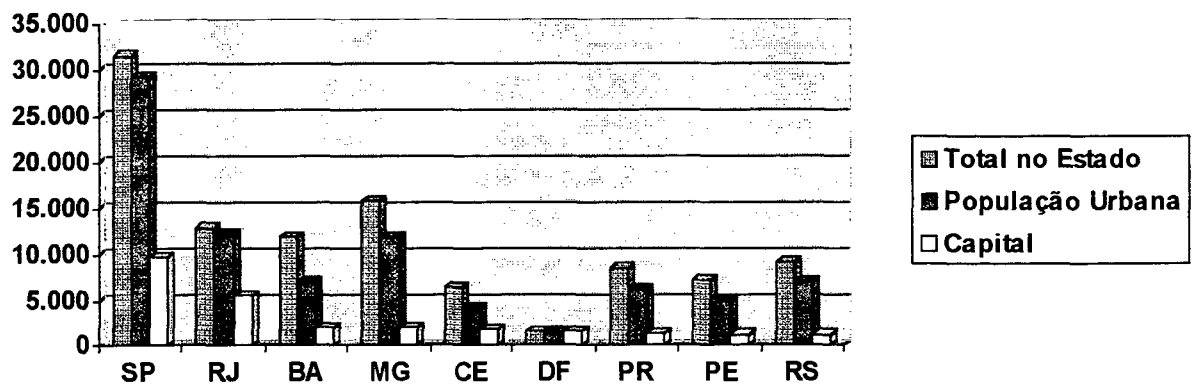
<sup>203</sup> IBGE - Censo Demográfico de 1991. Todos esses dados se encontram a disposição ao final do trabalho nos Anexos.

<sup>204</sup> Para maiores informações ver IBGE - Censo Demográfico de 1991.

## GRÁFICO 03

## RELAÇÃO DE POPULAÇÃO URBANA ESTADO-CAPITAL

(em milhares de unidades)



Fonte: IBGE - Censo1991

por cento) do total da população urbana brasileira <sup>205</sup>. Para visualizar melhor esta concentração, ver o **gráfico 04**.

Essa enorme concentração urbana gera uma série de deficiências de equipamentos urbanos e uma diminuição da qualidade de vida urbana no Brasil. Continuando os índices de crescimento populacional urbano demonstrado pelos últimos censos, o déficit de moradias, segundo o Ministério do Planejamento, que era em 1991, de 4.988.371 passará, no ano 2.000 para 11.369.969 unidades na área urbana <sup>206</sup>, sendo concentrada no Sudeste (44%), seguida pela região Nordeste. As grandes cidades enfrentaram o mesmo problema, com São Paulo tendo uma carência estimada em 10% (dez por cento) seguido pelo Rio de Janeiro com cerca de 5% (cinco por cento) de necessidades <sup>207</sup>.

Na realidade o problema de moradias não é novo no Brasil. Até 1964, este problema era tratado de forma desarticulada tendo o Estado como o grande financiador de construções no país. Neste ano é criado o Banco Nacional da Habitação - BNH. Dessa forma, *“a dinâmica construtiva passa a contar com um sistema de crédito regulado pelo Estado que solvabiliza amplamente a demanda. Do conjunto das unidades construídas entre 1964 e 1986 cerca de 26% contaram com o financiamento do BNH”* <sup>208</sup>.

No entanto, é preciso dimensionar claramente este resultado. Dos 4,5 milhões de unidades financiadas, apenas um terço, ou seja 1,5 milhão foi destinado aos setores populares e na faixa de 1 a 3 salários mínimos, os mais necessitados, apenas 250 mil unidades foram financiadas, 5,9% (cinco vírgula nove por cento) do total <sup>209</sup>. Além disso, *“a política habitacional teve, na prática, um caráter redistributivo às avessas, pois baseou-se num sistema financeiro abastecido de capitais sub-remunerados, oriundos de pequenos poupadores*

<sup>205</sup> Cf. IBGE - Contagem da População - 1996.

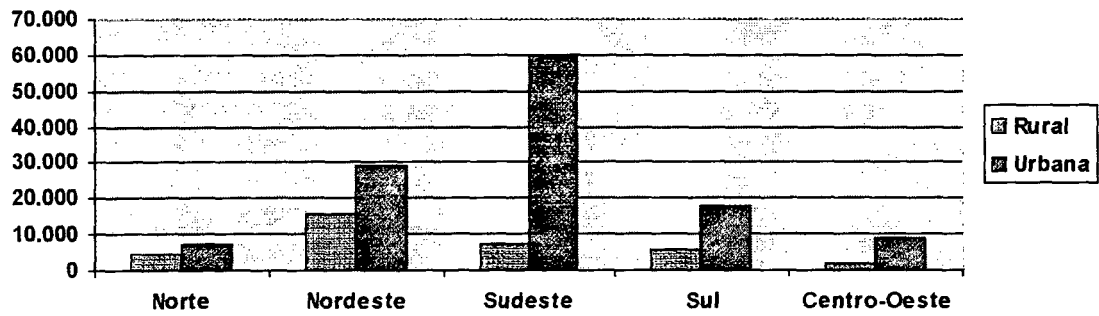
<sup>206</sup> Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. **Ano 2000 terá déficit de 11 milhões de casas**. 4 de Setembro de 1995. Caderno 01. p. 05.

<sup>207</sup> Id. ibídem.

<sup>208</sup> RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, Azevedo, Sérgio. *A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, Azevedo, Sérgio. **A crise da moradia nas grandes cidades. Da questão da moradia à Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996. p. 13.

<sup>209</sup> Cf. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, Azevedo, Sérgio. *A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses*. op. cit. ídem.

## GRÁFICO 04

**DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO NO BRASIL POR REGIÕES  
(em milhares de unidades)**

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 1996



(*cadernetas de poupanças*) e de recursos dos assalariados (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviços - FGTS*)”<sup>210</sup>.

Esse problema de moradia se reflete ainda numa outra questão, a cidade ilegal. Em outras palavras, cada vez se amplia a existência de construções clandestinas ou em áreas de risco. Salvador, por exemplo, a cidade mais antiga do Brasil, possui o percentual de 70% (setenta por cento) de suas construções nessas condições, onde não se vê a presença de técnicos ou engenheiros e muito menos a obediência das normas de urbanização, meio ambiente e segurança<sup>211</sup>. Trata-se de uma fórmula popular para diminuir este déficit habitacional uma vez que, no país os programas oficiais de habitação sempre esbarraram na enorme burocracia existente e no custo extremamente elevado<sup>212</sup>.

Assim, conforme os dados oficiais, apenas 19 milhões de domicílios são próprios, número que cai para 17 milhões se exigido a propriedade da construção e do terreno. Observa-se por esta diferença uma situação de tensão social muito grande, uma vez que com proprietários distintos entre o terreno e a construção, se espera conflitos jurídicos que tratem de tal questão. Entre imóveis alugados, cedidos e em outras situações não especificadas, além dos domicílios localizados em favelas, excluídos dessa estatística, chega-se a um total de 8 milhões de domicílios que não são próprios, explicitados no **gráficos 05 e 06**.

---

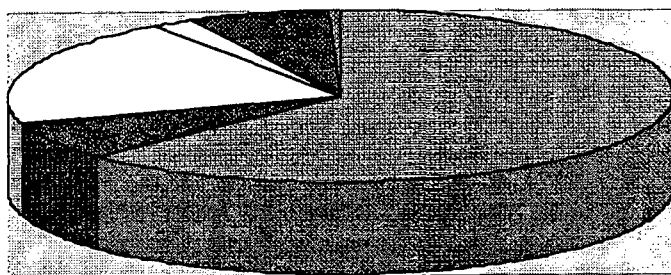
<sup>210</sup> RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, Azevedo, Sérgio. *A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses*. op. cit. ibidem.

<sup>211</sup> Cf. A TARDE. **Salvador: 70% de construções ilegais ou em áreas de risco**. 19 de Novembro de 1995. Caderno Principal. p. 07.

<sup>212</sup> Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. **Imóvel popular encarece e dificulta projetos da CEF**. 13 de Outubro de 1996. Caderno 02. p. 03.

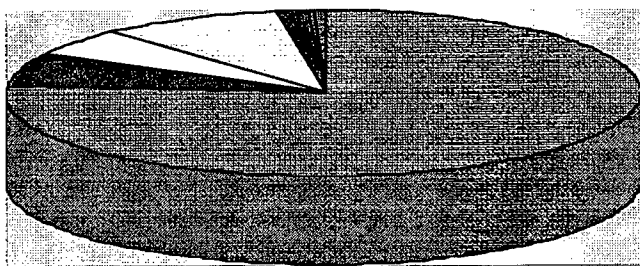
## GRÁFICO 05

## DOMICÍLIOS URBANOS PARTICULARES SEGUNDO A CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO - 1991



- Próprio a construção e o terreno
- Próprio só a construção
- Alugado
- Cedido por empregador
- Cedido por particular
- Outra

## GRÁFICO 06

**DOMICÍLIOS URBANOS PARTICULARES SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO -  
1991 (em milhares de unidades)**

- Casa isolada ou de condomínio residencial
- Casa em conjunto popular aglomerado
- Casa em aglomerado subnormal
- Apartamento isolado ou de condomínio
- Apartamento em conjunto residencial popular
- Apartamento em aglomerado subnormal
- Cômodo(s)

Esta temática é ainda responsável direta pelo crescimento das favelas e dos cortiços nas grandes cidades brasileiras, cujos moradores são, sem a menor dúvida, os principais excluídos da sociedade moderna. Segundo RIBEIRO & AZEVEDO,

*“em São Paulo, estima-se que, hoje, 30% da população viva em cortiços e que existam na cidade 1.592 favelas, abrigando 7,7% dos seus habitantes. No Rio de Janeiro a população residente em favela cresceu 27,8%, entre 1970 e 1980, enquanto a população total aumentava 19,7% e, nesta década, acentuou-se a degradação das condições de moradia: a população favelada aumentou em 32%, enquanto na cidade como um todo o crescimento médio foi de apenas 17%. Também em Belo Horizonte observa-se o mesmo fenômeno, uma vez que entre 1981 e 1991 a cidade cresceu 13,5% e a população favelada, 58,9%”<sup>213</sup>.*

Irônico é o termo utilizado pelo IBGE para designar uma favela: “aglomeramento humano subnormal”. No entanto, deve-se registrar que os dados oficiais são maquiados, uma vez que somente são consideradas favelas, aquelas que possuem 50 (cinquenta) domicílios ou mais. Assim, as micro-favelas que se formam em qualquer espaço urbano vago não entram nas estatísticas do IBGE como população favelada mas como “cômodo” ou “outro”, termos ambíguos e, com certeza, propositadamente. Por isso mesmo existe uma discrepância tão grande entre os dados oficiais e aqueles apresentados pelos Movimentos Sociais. Além disso, esses dados desconhecem uma outra realidade extrema existente hoje nos grandes centros : a população de rua, que “mora” embaixo de marquises de prédios, viadutos, praças públicas ou simplesmente em qualquer lugar. Não existem dados oficiais sobre esses “cidadãos” por conta das dificuldades operacionais de tal levantamento.

Outra questão crônica já existente e que tende a se agravar nos próximos anos é a falta de água potável. A maior metrópole brasileira, São Paulo, já enfrenta este problema: cerca de 40% (quarenta por cento) da população, ou seja, 4 milhões de pessoas estão em vias de terem que conviver com um rodízio de abastecimento de água. Igualmente caótica é a situação do

---

<sup>213</sup> RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, Azevedo, Sérgio. *A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses*. op. cit. p. 14. Para maiores informações a respeito do tema, ver

abastecimento de energia elétrica, que tende a ser agravar ainda mais até o ano 2.000 <sup>214</sup>.

No Brasil como um todo, esta questão já se apresenta como algo a ser repensando imediatamente, sob pena de que, as possíveis intervenções futuras por parte do Poder Público, se tornem inúteis. Segundo dados do Censo Demográfico de 1991 do IBGE, existem mais de 3,8 milhões de domicílios urbanos sem nenhum tipo de canalização interna. Mesmo se for levada em conta o total de 22 milhões de domicílios que possuem ligação interna com a rede geral de distribuição (a maioria) a necessidade social ainda é considerável <sup>215</sup>. Para maiores visualizações do problema ver **gráfico 07**.

De fato, a falta de água será a grande questão social do século XXI em todo o mundo, sendo o grande estopim das guerras do próximo século, principalmente na Ásia e na África, a exemplo do que ocorre hoje no Oriente Médio. A escassez de água já atinge a 40% (quarenta por cento) da população mundial e falta água permanentemente em 22 (vinte e dois) países. O consumo mundial de água destina apenas 5% (cinco por cento) para o consumo doméstico, 10% (dez por cento) para as indústrias e 85% (oitenta e cinco por cento) para a agricultura, essencial para a alimentação da população mundial <sup>216</sup>.

Relacionado com esta questão existe o problema do saneamento básico. Dados das Nações Unidas demonstram que, somente entre os países desenvolvidos 280 milhões de pessoas não possuem água encanada e 590 milhões não são servidas por redes de esgoto. Desses, menos de 30% (trinta por cento) da população pobre nesses mesmos países tem acesso a água tratada e menos de 20% (vinte por cento) a redes de esgoto. A água poluída é responsável por 80% (oitenta por cento) das doenças <sup>217</sup>.

No Brasil, esta situação não é muito diferente, como pode ser melhor observado através do **gráfico 08**.

---

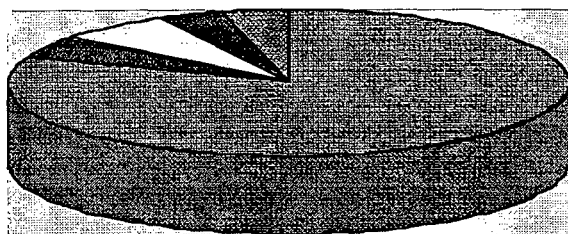
ainda, VALLADARES, Licia do Prado (org). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

<sup>214</sup> Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. **Falta d'água pode atingir meia SP**. 10 de Abril de 1995. Caderno 03. p. 01.

<sup>215</sup> Segundo IBGE - Censo Demográfico de 1991.

<sup>216</sup> Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. **Água será estopim de guerra no século 21**. 7 de Fevereiro de 1996. Caderno 01. p. 10.

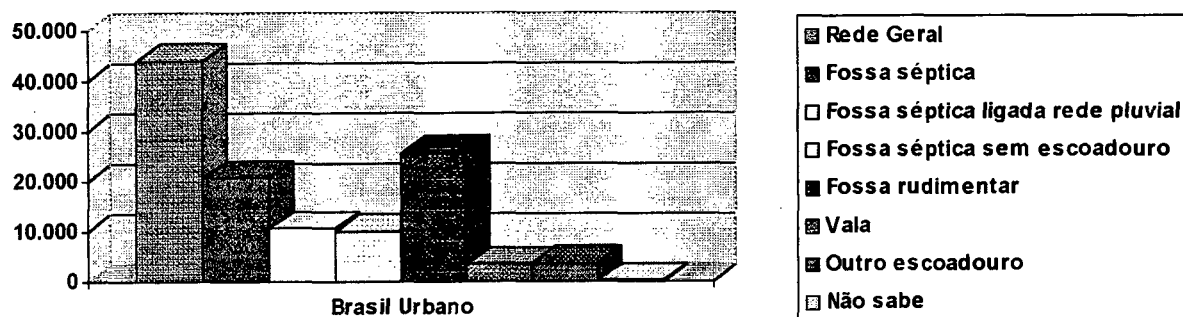
## GRÁFICO 07

DOMICÍLIOS URBANOS PARTICULARES SEGUNDO O ABASTECIMENTO  
DE ÁGUA - 1991

- Com canalização interna em rede geral
- Com canalização interna com poço nascente
- Com canalização interna com outra forma
- Sem canalização interna com rede geral
- Sem canalização interna com poço ou nascente
- Sem canalização interna

## GRÁFICO 08

**PESSOAS MORADORAS NAS CIDADES SEGUNDO A ESTALAÇÃO  
SANITÁRIA - exclusivo a um domicílio**



De mesa forma, o problema também pode ser observado ainda com mais gravidade quando se observa os índices de domicílios que não possuem esgotamento individual, tendo que utilizar o serviço de uma instalação comum a mais de uma residência, como observado no **gráfico 09**.

Apesar das 44 milhões de pessoas (cerca de 11 milhões de domicílios - em média, a cada grupo de 4 pessoas corresponde a um domicílio) possuírem esgotamento sanitário em rede de saneamento, somando-se os valores das demais formas existentes chega-se a um montante aproximado de 65 milhões de pessoas (ou 16,25 milhões de residências), incluindo-se nesse valor o total de 6.309.211 pessoas (1,5 milhão de moradias) que não são servidas por nenhum tipo de instalação sanitária <sup>218</sup>. No entanto, segundo os movimentos populares urbanos brasileiros, esse índice pode chegar a 4,2 milhões de domicílios <sup>219</sup>.

Também no que se refere aos detritos produzidos nas cidades, o lixo, a realidade do serviço prestado às comunidades é deficitário. Serviço regular de coleta apenas nas regiões centrais e nas zonas nobres. Nas demais, percebe-se um serviço irregular, geralmente marcado pelos dias alternados - um dia se recolhe o lixo, o outro não - como se a população pudesse conviver um dia ou mais com o lixo sem incorrer em riscos para a saúde. Além disso, nas zonas alagadiças, nas periferias mais distantes e principalmente nas favelas localizadas em regiões de morro, o problema é ainda maior pela falta de infraestrutura para que o serviço de coleta chegue até estas localidades.

Dados do IBGE dão conta de que apenas 20 milhões de domicílios urbanos possuem serviço de coleta de lixo diretamente, ou seja, aquela realizada nos próprios domicílios, através de caminhões coletores. No entanto, ainda existem 7,6 milhões de domicílios que não possuem esse serviço <sup>220</sup>, sendo a população obrigada a utilizar outros subterfúgios como queimar ou jogar em terrenos baldios, rios, lagos ou mar, o que acaba agravando ainda

---

<sup>218</sup> Novamente segundo o IBGE - Censo Demográfico de 1991.

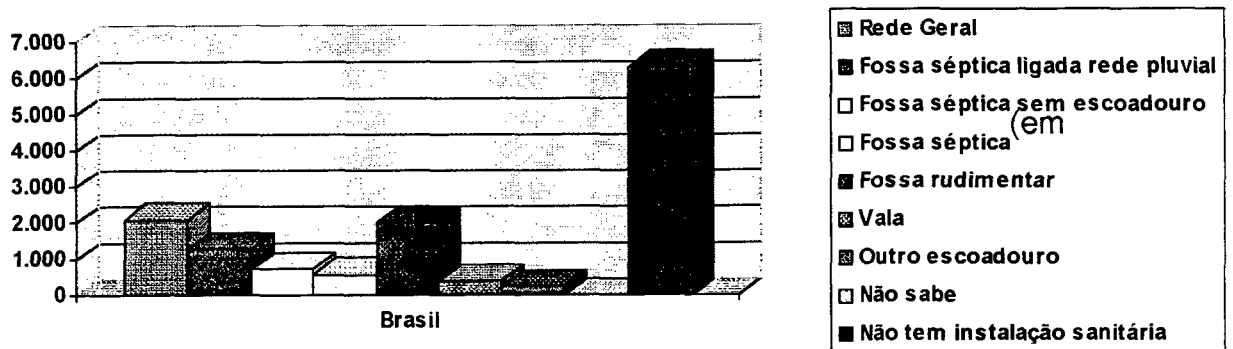
<sup>219</sup> Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. *Caderno Especial "Habitat"* de 26 de maio de 1996. p. 02.

<sup>220</sup> IBGE - Censo Demográfico de 1991.



## GRÁFICO 09

**PESSOAS MORADORAS NAS CIDADES SEGUNDO A ESTALAÇÃO  
SANITÁRIA - Servindo a mais de um domicílio**

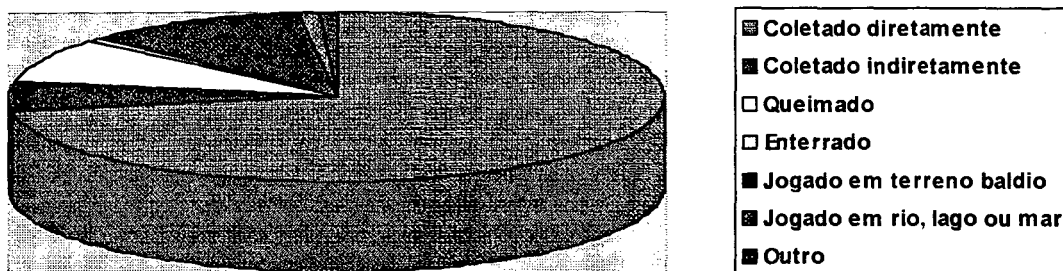


milhares de unidades - Fonte IBGE/91)

mais o problema ecológico. Esta problemática pode ser constatada através do **gráfico 10**, a seguir :

### GRÁFICO 10

#### PESSOAS MORADORAS URBANAS SEGUNDO O DESTINO DO LIXO - 1991



Fonte : IBGE - Censo Demográfico de 1991.

Talvez, o problema urbano mais lembrado e citado pelo senso comum seja a violência, principalmente aquela oriunda das camadas tidas como marginais à sociedade - a questão da violência policial, uma vez que atinge essas mesmas camadas de excluídos, somente é lembrada quando este aparelho de repressão do Estado "se engana" e agride igualmente indivíduos das camadas média e alta.

Outra questão preliminar é perceber que nem toda violência ocorrida dentro do espaço urbano pode ser devidamente enquadrado como um exemplo típico de *violência urbana*. Assim, casos de terrorismo, comuns nos grandes centros mundiais, decorrem muito mais de questões políticas nacionais do que por problemas urbanos específicos. Igualmente não poderia ser inserido dentro dessa tipologia um caso de homicídio passional, que ocorre não em virtude do contexto espacial. Nesse sentido, deve-se entender a

*violência urbana* como aquela decorrente da falência do tecido social urbano, que não possui motivações políticas e/ou individuais e sim motivações de ordem econômica-social. Assim, deve-se reservar este conceito para

*“as diversas manifestações da violência interpessoal explícita concretizadas no ambiente urbano e que tenham uma relação forte com a espacialidade urbana e/ou com problemas e estratégias de sobrevivência que, ainda que não-exclusivamente ‘urbanos’ (pobreza, criminalidade) e alimentados por fatores que emergem e operam em diversas escalas (...), apresentam particularidades ao se concretizarem no meio citadino: é o caso da violência no trânsito, dos ‘quebra-quebras’, dos assassinatos debitáveis na conta de grupos de extermínio, quadrilhas de traficantes de drogas ou gangues etc”*<sup>221</sup>

Observe-se que o problema da violência nos grandes centros urbanos neste final de século é produto direto do processo de urbanização segregacionista característica da moderna sociedade capitalista, se constituindo, na grande maioria das vezes de atitude não-políticas dos excluídos, ou como dito no primeiro capítulo, de “condutas coletivas de crise”<sup>222</sup>.

Apesar do problema da violência urbana ser mundial, existem no Brasil algumas particularidades especiais como o problema da enorme concentração de renda pessoal e a segregação sócio-econômica e espacial nas cidades. Na maioria das vezes, esses problemas sociais não são percebidos como frutos de uma dinâmica social e historicamente contextualizados, mas como destino, carma dos indivíduos e assim, individualmente tratados. Para SOUZA, o problema reside

*“na ausência ou insuficiência de uma politização dos problemas em sentido forte - o que tem a ver com as deficiências dos atores e das organizações sociais que deveriam galvanizar essa politização, assim como com a estreiteza da margem de manobra política e/ou social-psicológica à disposição desses atores e organizações -, insuficiência essa que estimula reações não-programáticas desesperadas, muitas vezes individualistas (como os roubos e furtos)”*<sup>223</sup>

<sup>221</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. *O papel da educação no combate à violência urbana no Brasil: Da “educação para a cidadania” aos limites da educação em uma sociedade injusta*. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag (org). **Cidades Educadoras**. Curitiba: EdUFPR, 1997, p. 92.

<sup>222</sup> SCHERER-WARREN. Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. op.cit. p. 113.

<sup>223</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. *O papel da educação no combate à violência urbana no Brasil*. op.cit. p. 93 - 94.

Falar em violência urbana no Brasil é imediatamente se lembrar da cidade do Rio de Janeiro. No entanto, deve-se observar que este fato é muito mais consequência do estereótipo criado pela mídia nacional do que um reflexo real, uma vez que esta questão social pode ser observada em qualquer grande centro urbano brasileiro, com suas características regionais específicas. No entanto, a própria Rio de Janeiro se constitui num caso exemplar para um fenômeno que surge no Brasil por conta da violência; os guetos sociais urbanos. Diferentemente dos guetos raciais comuns nas cidades norte-americanas, onde um negro não entra num bairro latino ou vice-versa, os guetos sociais são espaços públicos privatizados pela população que procura se isolar da sociedade como um todo na busca por segurança. São os condomínios fechados, as ruas de pouco trânsito que são fechadas ao público em geral através de guaritas e correntes - e que possuem autorização legal para tal ato - por parte da população privilegiada e a exclusão e a tentativa de isolar a população carente em seus bairros periféricos e favelas. Para SOUZA,

*"ao ideal de uma cidade mais justa, objeto da aspiração, por exemplo, dos advogados de uma 'reforma urbana democrática', onde o direito de fruição dos recursos sócio-espaciais oferecidos pela cidade (cultura, lazer, serviços diversos) seja estendido a todos, contrapõe-se, na esteira dessa fragmentação, uma verdadeira exarcerbação da segregação social: enquanto as favelas cariocas, exemplos cabais da segregação sócio-espacial induzida pela pobreza, vão sofrendo um processo de 'fechamento' seletivo e endógeno sob o impacto do tráfico de drogas (a serem territorializados por quadrilhas rivais), os condomínios exclusivos da Barra da Tijuca, representando a culminância da auto-segregação, passam a ser cada vez mais procurados pelos privilegiados em busca de segurança"*<sup>224</sup>.

Interessante observar que neste processo, no meio, fica a chamada classe média, verdadeira "vítima" da violência urbana. Acontece que a elite possui condições de se proteger, seja contratando um exército particular de seguranças, seja através de equipamentos tecnológicos sofisticados. Por outro lado, numa ação estratégica, os chefões do tráfico tendem a reprimir a pequena criminalidade dentro de seus domínios, como forma a manter "limpa

de sujeiras” aquela região e com isso impedir o aparecimento da polícia. Assim, aqueles que por ventura sejam assaltantes poderão continuar a morar no bairro (ou na favela) desde que não “exercam sua profissão” nas imediações. Se querem “trabalhar” que o façam longe do local de moradia, para garantir a segurança da comunidade - nos bairros pauperizados, a insegurança vem muito mais dos próprios policiais do que dos bandidos oficiais.

Assim, chega-se a um ponto onde existe, de um lado, a ineficiência estrutural e material da polícia que não garante mais a segurança pública mediante a repressão e de outro, os dois extremos sociais que buscaram criar mecanismos próprios, de acordo com suas possibilidades, para se protegerem. No meio dessa, que já foi chamada de guerra civil, fica a classe média, historicamente individualista, o que impede uma ação coletiva organizada para também se proteger, e ironicamente, a grande base de sustentação de apoio político ao sistema econômico que criou o problema da violência urbana.

Evidentemente, ainda assim, as maiores vítimas do conflito urbano cotidiano ainda são os indivíduos oriundos da classe pauperizada. O mecanismo de proteção dessa classe descrita acima é a) imposta e b) voltada à proteção, não da comunidade e sim do tráfico. Apenas a população se aproveita desse contexto para possuir maior segurança **em casa**. No entanto, essa segurança não pode ser estendida aos locais de trabalho ou ao próprio momento de circulação urbana - de casa para o trabalho e vice-versa. Assim, as mínimas condições de bens econômicos garante a segurança da pessoas. Explicando, durante o dia, é mais fácil ocorrer um assalto ou furto dentro de um ônibus do que um assalto à carro. Apesar de aparecer muito mais na mídia esses casos - lembrar quem são geralmente as vítimas de assaltos a carros - eles ainda são estatisticamente menores do que os pequenos delitos diários.

Uma outra questão merece destaque; a política de transportes urbanos, especialmente os transportes coletivos. O Terceiro Mundo fez uma opção pelos transportes individuais e de natureza rodoviário, em outras palavras, pelos automóveis de passeio, em nome de uma suposta eficiência específica

---

<sup>224</sup> SOUZA, Marcelo Lopes. *O papel da educação no combate à violência urbana no Brasil*. op.cit. p. 94.

dos mesmos. Isso torna esses países dependentes da produção de combustíveis, especialmente os derivados de petróleo que, além do elevado custo para exploração e refino ainda agride o meio ambiente, potencializando ainda mais o já existente problema ecológico.

Essa opção agrava um dos principais fenômenos característicos das cidades, a circulação de pessoas, bens e serviços, com um trânsito caótico e lento - os engarrafamentos fazem parte do cotidiano de qualquer grande centro urbano mundial mas, no terceiro mundo e no Brasil em especial ele é obrigatório pela ausência de alternativas viáveis de transporte urbano.

No entanto, essa ausência de uma política mais clara e eficiente de transportes públicos não pode ser simplesmente entendida como mais um descaso do Estado brasileiro. Na realidade, ela é intencional. Dificultando o deslocamento diário das camadas mais pobres da população, a elite consegue diminuir o acesso dessas camadas a setores da cidade, que por esta razão, se tornam praticamente exclusivos dos privilegiados <sup>225</sup>. A estratégia é completa: impõem-se que os setores pauperizados morem em locais distantes, longe dos olhos, “para não sujar ou enfeiar a vista” e determina-se os locais onde essas camadas podem e não podem circular, especialmente as chamadas “áreas nobres” onde geralmente residem a elite. Para estes locais, os transportes públicos só devem circular durante os dias de semana e no período diurno, para garantir a presença no trabalho dos empregados domésticos, como jardineiros, seguranças, prestadores de serviços, além, é claro, das babás, lavadeiras e arrumadeiras.

Por todos esses dados apresentados, se o Direito Estatal já não fosse ineficaz estruturalmente para dirimir os atuais níveis de conflitos sociais, por uma situação conjuntural, não teria a menor condição de dirimir os conflitos interindividuais oriundos dessa situação geográfica-espacial. De fato, o Direito Moderno sempre se preocupou em regularizar as conseqüências mas nunca voltou-se para as causas do mesmo, como é o caso da Questão Urbana. Mais do que nunca, mister se faz uma preocupação maior com o urbano e a

---

<sup>225</sup> Deve-se lembrar que, durante o auge dos chamados “arrastões” na cidade do Rio de Janeiro, uma das propostas levantadas a fim de enfrentar tão situação foi a proibição da circulação de ônibus ligando os bairros periféricos às praias no fim de semana.

produção historicamente localizada de um novo Direito Comunitário, fruto das contradições inerentes das modernas sociedades capitalistas e da ação social, independentemente do Monismo Jurídico. Apenas a partir de um Pluralismo de caráter inovador e emancipador, será possível solucionar as questões sociais do século XXI.

A cidade atual passa a ser vista como um objeto passível de reforma. Surge a necessidade de uma nova ordem urbana que já se encontra em gestação e que fará surgir uma nova ordem social, resgatando os valores de que cidade e liberdade são sinônimos. Para tanto, esta nova ordem urbana precisa se construir a partir de uma reforma total nas relações existentes hoje na cidade moderna. Esta Reforma Urbana, elemento primordial para a concretização desses ideários libertadores, será o tema central do próximo capítulo.

**CAPÍTULO III :**  
**REFORMA URBANA, DIREITO À CIDADE E MOVIMENTOS SOCIAIS**  
**URBANOS**

**3.1. A Reforma Urbana enquanto instrumento de luta pela construção da “nova” Cidade.**

A temática da Reforma Urbana no Brasil é muito mais antiga do que aparentemente poderia se supor. De fato, a discussão sobre a transformação do espaço urbano no sentido de constituir a cidade num ambiente voltado a resolver os problemas de seus habitantes e não mais em mero bem passível de especulação capitalista data das primeiras décadas do século XX.

No entanto, o termo “Reforma” deve ser entendido em dois significantes distintos e historicamente localizados. Na primeira interpretação, típica da primeira metade deste século, reforma significava a reorganização do espaço urbano das grandes cidades, principalmente da capital Rio de Janeiro, para atender aos interesses do capital agrário-industrial que se instalava no Brasil. Tratava-se na realidade de orientar o crescimento das cidades para atender as necessidades, não da população como um todo mas, tão somente das elites locais, principalmente no que tange a infra-estrutura. A intenção era constituir essas grandes cidades a exemplo das cidades européias, principalmente Paris, o grande espelho do mundo nos primeiros vinte e cinco anos do século XX.

Esse intenso processo cirúrgico iria se desenvolver em três sentidos ; a produção social, a habitação das elites e a “detetização” do centro histórico, expulsando as grandes massas moradoras dessas áreas para regiões mais distantes, hoje denominadas pejorativamente periferias urbanas. Oficialmente, o motivo para essa perseguição será a crença de que a insalubridade urbana – na verdade, ocasionada pelo crescimento desenfreado dos grandes centros e o conseqüente desequilíbrio ecológico – era resultado das grandes concentrações populacionais e de miséria nas áreas centrais citadinas. Essa



renovação urbana, que irá retirar massas de moradores de locais que habitavam desde o período colonial pauta-se numa mentalidade “civilizatória, onde o civilizado estará sempre referido aos modelos de cidades que se desenvolviam na Europa. Ou melhor, civilizados eram os grandes boulevards que se abriam onde antes havia bairros operários, e os bairros burgueses que se acomodavam nas melhores áreas da cidade, deixando para os operários toda a zona deteriorada da cidade, fruto do desenvolvimento industrial”<sup>1</sup>.

Tratava-se de tentar apagar a memória colonial brasileira e esconder a miséria do país e não resolver de fato a problemática social que já naquele momento aparecia. Na capital, inúmeras construções rasgavam em todos os sentidos a cidade, destruindo antigos casarões que serviam de moradia popular e construindo novas edificações, evidentemente a disposição tão somente do capital. Logo, não existiu oficialmente uma política de expulsar os antigos moradores. Apenas, “cientificamente”, percebia-se que os casarões eram focos de doenças, logo, tinham que ser destruídos. No local, novas edificações. Mas, como nem todos – na realidade, muito poucos – tinham condições de pagar pelas novas moradas, não lhes restava outra opção que não as zonas menos valorizadas, como as periferias distantes, os morros e as zonas alagadiças.

Os moradores dessas áreas não possuíam poder de pressão política, por isso não podiam combater a política oficial reformista nem reivindicar os serviços de infra-estrutura necessários para as novas moradas. Isolados, distantes, não eram percebidos pela classe média e demais formadores de opinião. Com o crescimento populacional e o êxodo rural, somente no final dos anos quarenta com o crescimento das favelas esse problema seria percebido, tendo finalmente, se tornado visível.

Se a primeira perspectiva de Reforma Urbana é um entendimento elitista e segregador, a segunda, surgida no rastro dos discursos das reformas de base típicos da década de 60, vai se caracterizar por uma inversão de valores e nesse sentido será utilizado no presente trabalho. Para COELHO, a luta pela Reforma Urbana “reeditou uma campanha política que tem seu início

---

<sup>1</sup> RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, PECHMAN, Robert M. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 65-66.

na década de 60. Os anos 50 já indicavam que a questão da moradia era uma questão central das grandes cidades. Predominavam naquele período as lutas em torno do congelamento dos aluguéis e contra as remoções de favelas”<sup>2</sup>.

Como define RIBEIRO, a Reforma Urbana seria “o conjunto de processos sociais e institucionais que, expressando ideais de justiça social no espaço urbano, adquiriram visibilidade pública, no país, a partir dos momentos que antecederam a instalação da Assembléia Nacional Constituinte”<sup>3</sup>. Observe-se que, mesmo localizando temporalmente a relevância do movimento durante os anos 80, a autora não despreza as heranças das lutas populares das décadas de 60 e 70.

Para ABREU, a Reforma Urbana “implica uma nova concepção intelectual e moral da sociedade (e, uma **nova ética urbana**) que condene a cidade como fonte de lucros para poucos e pauperização para muitos”(grifos do autor)<sup>4</sup>.

Nesse mesmo sentido de construção de uma nova ética para a cidade situa-se o pensamento de RIBEIRO sobre a Reforma Urbana. Para o autor esta nova ética urbana

“pretende **politizar** a discussão sobre a cidade e ao mesmo tempo servir de **plataforma política** aos movimentos sociais urbanos fornecendo um horizonte que ultrapasse as questões locais e específicas. A ética (...) se compõe de dois elementos: o primeiro deve ser a condenação das práticas econômicas que tornam a cidade um objeto de lucro;... por outro lado, o acesso à cidade deve ser um **direito**; direito de ir e vir à cidade, sem que seja necessário pagar um tributo àqueles que mercantilizam o solo urbano ... Os que não podem pagar tributo urbano (na forma de aluguel, preço de terra, prestação do BNH, tarifas de transportes, etc.) são obrigados a habitar simulacros de cidade, verdadeiros guetos sociais ...”(grifos do autor)<sup>5</sup>.

Também FERREIRA entende que a função da Reforma Urbana seria mudar a forma da cidade moderna, hoje mero reflexo da especulação

<sup>2</sup> COELHO, Franklin Dias. *Plano Diretor com instrumento de luta da Reforma Urbana*. In: **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana**. Grazia, Grazia de (org). Rio de Janeiro: Fase, 1990. p. 34.

<sup>3</sup> RIBEIRO, Ana Clara Torres. *A reforma e o plano: algumas indicações gerais*. In: Grazia, Grazia de (org). op.cit. p. 13.

<sup>4</sup> ABREU, Haroldo apud SILVA, Ana Amélia. **Reforma Urbana e o Direito à Cidade**. São Paulo: Pólis, 1991. p. 07.

capitalista. Para o autor é preciso “*não fazer da cidade um grande gueto dos trabalhadores e o paraíso dos ricos*”<sup>5</sup> ou seja, acabar com a cidade ilegal, não-oficial, a não-cidade em que se amontoam as camadas populares sem qualquer resquício de dignidade ou cidadania. Assim “**Reforma Urbana significa precisamente negar esta não-cidade** garantido às camadas exploradas e oprimidas da população brasileira estado de cidadania, ou, explicitamente, acesso aos bens concretos de vida: habitação, saúde, educação, transportes, etc...”(grifos do autor)<sup>7</sup>.

Na realidade, hoje utiliza-se a expressão Desenvolvimento Urbano para se referir à primeira perspectiva referida acima, entendida como a “*forma pela qual a imprensa e os governos costumam tratar dos problemas das cidades (...) Há muitos setores do empresariado, como as empreiteiras e as incorporadoras, cujo sucesso depende da adoção dessas propostas pelos governos. Em geral, estas ‘soluções’ não alteram as causas dos problemas, mas apenas os adiam ou transferem para outro lugar*” (grifos do autor)<sup>8</sup>.

Já a Reforma Urbana vai se caracterizar agora por ser uma política global para as cidades, no sentido de recuperar o valor social e resgatar a dignidade e a cidadania dos excluídos, propondo-se a pagar a enorme dívida social herdada das primeiras décadas. Nesse mesmo entendimento SAULE JR. afirma “*a proposta de Reforma Urbana tem como objetivo modificar radicalmente a realidade social mediante a aplicação de políticas que efetivem condições dignas de vida e os direitos fundamentais da pessoa urbana. Nesse sentido é uma proposta que se enquadra na luta pela cidadania*”<sup>9</sup>. Para PINTO, “**a idéia de que a especulação imobiliária é a principal responsável**

---

<sup>5</sup> RIBEIRO, Luiz César de Queiroz apud SILVA, Ana Amélia. **Reforma Urbana e o Direito à Cidade**. op.cit. ídem.

<sup>6</sup> FERREIRA, Luiz Paulo Teixeira apud SILVA, Ana Amélia. **Reforma Urbana e o Direito à Cidade**. op.cit. ídem.

<sup>7</sup> BALDEZ, Miguel apud SILVA, Ana Amélia. **Reforma Urbana e o Direito à Cidade**. op.cit. ídem.

<sup>8</sup> PINTO, Victor Carvalho. **Desenvolvimento Urbano ou Reforma Urbana ?** 2ª edição. São Paulo: ANSUR, 1993. p. 04. Pode-se perceber esse padrão de intervenção urbanística nas administrações municipais de algumas cidades brasileiras tendo, sem dúvida, Paulo Maluf como grande representante da mesma.

<sup>9</sup> SAULE JR, Nelson. *Direito e Reforma Urbana*. In: CHAGAS, Sílvio Donizete (org). **Lições de Direito Civil Alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 21.

***pelos problemas urbanos tem que se transformar em senso comum junto à população***” (grifos do autor)<sup>10</sup> como única forma concreta de se conseguir algumas conquistas populares dentro das administrações públicas. Observa-se que esta proposta parte da premissa de atuação dos Novos Movimentos Sociais, para quem, mais do que o embate com o Estado, é necessário a transformação dos valores presentes na Sociedade.

Ao contrário do Movimento pela Reforma Agrária, que, nos anos 90 alcançou grande repercussão, tanto na mídia como na própria sociedade, conseguindo impor conquistas perante o Estado, a Reforma Urbana ainda não conseguiu se constituir numa agenda política verdadeiramente importante para o poder público ou a sociedade. Para SILVA esta questão está ligada ao fato de que, enquanto a Reforma Agrária, dentro do contexto das reformas de base, propostas por João Goulart em 1963, permaneceu inalterada e por isso mesmo sempre presente nas pautas de reivindicações, a Reforma Urbana *“foi apropriada pelo regime militar e reproduzida no interior do ramo da construção dando origem à Política Nacional de Habitação com o seu tão malfadado BNH - Banco Nacional de Habitação”*<sup>11</sup>.

Interessante observar que, enquanto a luta Reforma Agrária está concentrada principalmente no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST – um movimento social que atua isoladamente, apenas buscando apoio dos demais setores da Sociedade Civil, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU - se constitui numa Rede de Movimentos Sociais<sup>12</sup> que conta com a participação de entidades populares como o Movimento em Defesa do Favelado - MDF -, a Central dos Movimentos Populares - CMP -, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM -, o Movimento dos Sem-Teto - MSTt -, movimentos de mutuários; ONGs de assessoria popular e estudos urbanos como o Instituto Pólis (SP), a Associação Nacional do Solo Urbano - ANSUR -, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE -, além de diversos departamentos acadêmicos e projetos de pesquisa e extensão de universidades brasileiras; e ainda órgãos de

---

<sup>10</sup> PINTO, Victor Carvalho. **Desenvolvimento Urbano ou Reforma Urbana ?** op.cit. p. 14.

<sup>11</sup> SILVA, Ana Amélia. **Reforma Urbana e o Direito à Cidade.** op.cit. p. 31.

<sup>12</sup> Ver a descrição detalhada desse fenômeno no primeiro capítulo.

representação classista como o Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB -, e a Associação dos Geógrafos do Brasil - AGB. Para SANTOS JR. o MNRU “*não é uma entidade com características de massas, no sentido original*”<sup>13</sup>. Já para SILVA, o MNRU,

*“enquanto um movimento de expressão nacional, aparece nos dias de hoje como um movimento descontínuo e fragmentado. Se expressa em formas extremamente diversas de participação popular pelas várias cidades do país, ora de maneira mais articulada, ou simplesmente desarticulado enquanto movimento, em outras localidades. Em algumas cidades se manifesta com certa continuidade na multiplicidade de espaços diferenciados formados por outras instâncias de elaboração de leis: Constituintes Estaduais. Leis orgânicas e, atualmente, Planos Diretores; em outras cidades simplesmente não existe. Também em algumas realidades locais, atua mais por força de entidades de assessoria e de técnicos do que pela participação popular massiva”*<sup>14</sup>.

Esta articulação já se encontra institucionalizada; na forma do Fórum Nacional de Reforma Urbana, uma rede de movimentos oficializada perante a legalidade, representa os diversos setores em negociações com o Poder Público Federal<sup>15</sup>.

Mesmo sem possuir o mesmo destaque social, político e até mesmo acadêmico dos demais Novos Movimentos Sociais surgidos nas últimas décadas, o MNRU se constitui em “*novas formas de luta política, onde a questão da criação de novos direitos de cidadania e a busca de maior justiça social se dá através de novas relações entre movimentos sociais e o plano jurídico-político*”<sup>16</sup>, relações essas, instituintes de um novo direito pluralístico.

RIBEIRO e CARDOSO afirmam que o MNRU expressa uma tendência de pensamento que se concentra em duas premissas básicas:

- a) trata-se de um diagnóstico centrado nas desigualdades e nos direitos sociais que estabelece uma distinção entre ganhos lícitos e ilícitos na produção da cidade. A exclusão social e política das camadas populares é o eixo do discurso;

<sup>13</sup> SANTOS JR. Orlando Alves dos. **Reforma Urbana. Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE/ UFRJ-IPPUR, 1995. p. 44.

<sup>14</sup> SILVA, Ana Amélia. **Reforma Urbana e o Direito à Cidade**. op.cit. p. 33.

<sup>15</sup> Tendo participado, inclusive, da escolha dos projetos brasileiros de boas práticas urbanas encaminhadas pelo Governo Federal à Segunda Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos - a HABITAT II - realizada no ano de 1996, na cidade de Istambul, Turquia.

<sup>16</sup> SILVA, Ana Amélia. **Reforma Urbana e o Direito à Cidade**. op.cit. p. 32 - 33.

- b) o objetivo de intervenção é a propriedade privada da terra, o uso do solo urbano e a participação direta das camadas populares (e/ou sociedade civil) na gestão da cidade <sup>17</sup>.

Conforme afirmado, o movimento pela nova Reforma Urbana, surgido na década de 60 e silenciado pela repressão da ditadura burocrática-militar instaurada em 1964, foi retomado a partir dos anos 1987-1988, período da Assembléia Nacional Constituinte. Nesse momento apresentou-se uma emenda popular originária das experiências de lutas urbanas que emergiram nas cidades durante os anos 80, contestando o direito de propriedade urbana e exigindo a aplicação do instituto jurídico da Função Social da Propriedade. Além disso, exigiu maiores canais de diálogo entre o Poder Público constituído e a Sociedade Civil.

Assim, é possível entender que a Reforma Urbana inaugura uma nova orientação na administração da coisa pública, principalmente no tocante às administrações municipais, ou seja, no poder local. Seriam três os eixos principais de orientação dessa manifestação de movimentos sociais <sup>18</sup> :

a) **instituição da gestão democrática da cidade**, buscando ampliar os espaços institucionais de participação no Estado, ampliando assim o exercício da cidadania e aumentando a própria eficiência da ação governamental, dentro de práticas participativas - como o Orçamento Participativo ou o Planejamento Participativo - tendo como aporte teórico o paradigma da Democracia Participativa <sup>19</sup>;

b) **fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano**, a partir de novos instrumentos jurídicos de regulação da política fundiária urbana<sup>20</sup> que tendem a garantir "o funcionamento do mercado de terras

<sup>17</sup> Cf. SANTOS JR. Orlando Alves dos. **Reforma Urbana. Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. op. cit. p. 45.

<sup>18</sup> Cf. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Reforma Urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios**. In. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JR. Orlando Alves dos. **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 262.

<sup>19</sup> Trabalhada no primeiro capítulo deste trabalho.

<sup>20</sup> Como, por exemplo, solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade urbana, preempção, direito real de superfície, etc. Esses instrumentos serão descritos mais a frente.

*condizentes com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização”<sup>21</sup>;*

c) **inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos**, de tal maneira que se favoreça às necessidades sociais de consumo das camadas populares e não apenas às demandas das elites urbanas, uma vez que aquelas atualmente se encontram numa situação de extrema desigualdade social, principalmente em razão da espoliação urbana de que foram vítimas ao longo da história brasileira.

No tocante às motivações da postura reformista, RIBEIRO afirma que

*“ as mudanças do quadro social geradas pelo aprofundamento da crise econômica, assim como pela globalização e reestruturação produtiva em curso, está redefinindo a natureza da questão urbana no Brasil e colocando novos desafios ao projeto das cidades. O surgimento de uma pobreza essencialmente urbana, os indícios de fragmentação do tecido social, a expansão da ilegalidade na cidade e a crise fiscal do Estado são, com efeito, alguns dos novos problemas cujo tratamento poderá exigir a avaliação crítica dos pressupostos teóricos do projeto da reforma urbana”<sup>22</sup>.*

Sem dúvida, o grande momento histórico e político do movimento pela Reforma Urbana ocorreu, conforme dito anteriormente, durante o período constituinte quando o MNRU produziu, em pouquíssimo espaço de tempo uma das mais representativas e profícuas emendas constitucionais de iniciativa civil à nova Constituição Federal. Apresentada oficialmente por seis entidades nacionais - Articulação Nacional do Solo Urbano (hoje, Associação Nacional do Solo Urbano), Federação Nacional de Arquitetos, Federação Nacional de Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado e Instituto dos Arquitetos do Brasil, com o apoio de 48 (quarenta e oito) entidades estaduais ou locais e com cerca de 150 mil assinaturas<sup>23</sup>, a Emenda Popular de Reforma Urbana foi entregue ao

<sup>21</sup> RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Reforma Urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios*. op.cit. ídem.

<sup>22</sup> RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Reforma Urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios*. op.cit. ídem.

<sup>23</sup> Conforme o regimento da Assembléia Nacional Constituinte, para ser admitida uma emenda constitucional popular eram necessários a apresentação da mesmo por, no mínimo, três entidades associativas e trinta mil assinaturas de eleitores.

poder público em Agosto de 1987, constituída por 23 (vinte e três) artigos e dividida em cinco títulos: *Dos Direitos Urbanos; Da Propriedade Imobiliária Urbana; Da Política Habitacional; Dos Transportes e Serviços Públicos e Da Gestão Democrática da Cidade* <sup>24</sup>.

Estabelecia ainda diversos instrumentos que poderiam ser instituídos e aplicados pelo Poder Público com o intuito de garantir a prevalência dos chamados direitos urbanos e assim, condicionar a propriedade a uma verdadeira função social. Dentre esses instrumentos, poderiam ser citados :

- Imposto progressivo sobre imóveis;
- Imposto sobre a valorização imobiliária;
- Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos, a preempção;
- Desapropriação por interesse social ou utilidade pública;
- Discriminação de terras públicas;
- Tombamento de imóveis;
- Regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental;
- Concessão de direito real de uso;
- Parcelamento e edificação compulsória <sup>25</sup>.

SAULE JR. entende ainda que a intenção de estabelecer esses novos instrumentos de política urbana foi o de *"possibilitar que institutos jurídicos já existentes em nosso ordenamento jurídico como a desapropriação, tombamento (...), como também os instrumentos que não existissem em nosso ordenamento como o solo criado, direito de preempção (...) fossem disciplinados de forma especial através de legislação urbanística federal e municipal"* <sup>26</sup>.

Para GUIMARÃES e ABICALIL, o projeto, que tentava resgatar o direito de cidadania e o Direito à Cidade para todos e colocar como dever do poder

---

<sup>24</sup> A Emenda Constitucional de Reforma Urbana se encontra, na íntegra, ao final deste trabalho, nos Anexos.

<sup>25</sup> Cf. SAULE JR, Nelson. *Direito e Reforma Urbana*. op.cit. p. 24.

<sup>26</sup> SAULE JR, Nelson. *Direito e Reforma Urbana*. op.cit. ídem.



público a garantia da qualidade de vida da população, tinha como principais propostas

*“submeter a propriedade privada do solo urbano ao cumprimento de uma função social da cidade; assegurar, no caso de desapropriações justo pagamento de indenização em moeda, para casa própria e, em títulos da dívida pública, para imóveis com outra finalidade; punir, via imposto progressivo, parcelamento compulsório e até desapropriação, aos proprietários de solos ociosos; criação do usucapião especial urbano (3 anos) e o usucapião coletivo; monopólio do Estado nos transportes coletivos e a limitação do custo do transporte para os trabalhadores, a um percentual fixo do salário mínimo; o poder de legislar por parte do cidadão - iniciativa popular de projeto de lei; o controle por parte da sociedade civil e entidades populares de projetos a serem implantados no município”<sup>27</sup>.*

As entidades patrocinadoras da emenda participaram de uma audiência pública com a Subcomissão da Questão Urbana e Transporte no dia 6 de Maio de 1987. Nesta reunião, a referida subcomissão constitucional acabou por incorporar no projeto constitucional diversas das propostas defendidas pelo MNRU dentre eles a Usucapião Especial Urbana, Solo Criado, IPTU Progressivo, etc. No dia 27 de agosto do mesmo ano foi feita a defesa da emenda popular no plenário da Assembléia Nacional. No entanto, muitos poucos parlamentares ouviram as palavras da arquiteta Ermínia Maricato, responsável pela defesa. Sobre a emenda a referida autora afirma que

*“a emenda popular de reforma urbana é uma **plataforma** resultante das forças sociais que participaram de sua elaboração, mais que uma emenda à Constituinte. Daí sua importância. Sua formulação seria inviável se não fosse precedida de um certo acúmulo de proposições e reflexões, realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados, etc...”* (grifos da autora)<sup>28</sup>.

Para SILVA a Emenda Constitucional de Reforma Urbana baseou-se no princípio da Função Social da Cidade. Assim, pautou-se por um constante e incansável combate à postura de satisfação exclusiva dos interesses da elite - legitimados pela ausência de participação popular durante a Ditadura Militar -

<sup>27</sup> GUIMARÃES, Gonçalo. ABICALIL, Marcos Thadeu. *Plano Diretor do Município de Angra dos Reis: análise da Constituição e proposta para o município*. In: Grazia, Grazia de (org). op.cit. p. 45 - 46.

<sup>28</sup> MARICATO, Ermínia apud SILVA, Ana Amélia. *Reforma Urbana e o Direito à Cidade*. op.cit. p. 13.

responsáveis pelo nível atual de exclusão social das cidades brasileiras. Nesse sentido,

*“assumiu posição contrária à absoluta hegemonia exercida, até hoje, pela propriedade privada do solo urbano; aos múltiplos processos de privatização dos equipamentos coletivos, dos serviços públicos e da infraestrutura urbana; ao recuo da esfera pública no direcionamento do crescimento urbano; aos processos de repressão à luta desenvolvida pela população para o alcance de condições de sobrevivência no espaço urbano; aos processos de especulação com a terra urbana e à falta de visibilidade nas políticas urbanas”*<sup>29</sup>

delineando, dessa forma, os parâmetros gerais para a formulação de um modelo igualitário e socialmente justo para a vida urbana, calcado na compreensão da cidade *“como produto histórico e fruto do trabalho coletivo”*<sup>30</sup>.

Após vários embates e debates parlamentares a emenda passou dos 23 artigos originais para 04 numa primeira votação, definindo-se finalmente pelos dois que compõem o Capítulo da CF/88 sobre Política Urbana - artigos 182 e 183<sup>31</sup>. Interessante observar que, conforme dito acima, apesar da questão

<sup>29</sup> RIBEIRO, Ana Clara Torres. *A reforma e o plano: algumas indicações gerais*. op.cit. p. 15

<sup>30</sup> RIBEIRO, Ana Clara Torres. *A reforma e o plano: algumas indicações gerais*. op.cit. ídem.

<sup>31</sup> Cf. Constituição Federal/88. 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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de :

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública com emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde de que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ao a ambos, independentemente de estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

urbana atingir diretamente um montante maior de pessoas e da emenda ter sido apresentada e apoiada por um número considerável de entidades, não houve, durante o período constituinte uma mobilização sobre o tema como houve sobre a Reforma Agrária <sup>32</sup>. Talvez isso explique o pouco êxito da temática urbana nos embates parlamentares. Ainda assim, é indiscutível afirmar que trata-se de uma inovação, uma vez que, pela primeira vez na história constitucional brasileira, destina-se um capítulo específico para a questão urbana <sup>33</sup>.

O artigo 182 é, sem dúvida, o mais importante para a construção de uma nova cidade ou da "*negação da não-cidade*". Sinteticamente determina que o município é o responsável pela política urbana e institui a obrigatoriedade do Plano Diretor para os municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes. Dessa forma, transferiu toda a negociação social para o âmbito local, procurando impedir a percepção que a problemática urbana é decorrente de uma conjuntura sócio-econômica muito maior. Orienta, ainda, que a propriedade privada urbana cumpra a sua função social e pune o mal uso e a subutilização de imóveis urbanos, garantindo o direito de prévia e justa indenização em dinheiro em caso de desapropriação.

Por fim, cria mecanismos regulatórios -parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo e, por fim, a desapropriação para fins de reforma urbana - para o uso dos imóveis urbanos e que devem ser usados no caso de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, para que, conforme o Plano Diretor, se promova o adequado aproveitamento do mesmo. Trata-se de potencial instrumento para coibir a especulação imobiliária.

No entanto, além de determinar que o pagamento da desapropriação nesses casos seja efetuada com títulos da dívida pública com emissão

---

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>32</sup> A emenda sobre Reforma Agrária alcançou 1 milhão de assinaturas. Evidentemente que o passado histórico de lutas sobre a temática agrária, como é o caso das Ligas Camponesas, explicam em parte esta disparidade: o homem urbano se preocupando mais com o campo do que com a própria cidade, no entanto, ainda deve-se buscar maiores explicações para este enorme apelo de mídia que a Reforma Agrária conseguiu na sociedade brasileira das últimas décadas.

<sup>33</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 11ª edição. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 747.

previamente aprovada pelo Senado Federal e com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurando ainda o valor real da indenização e os juros legais, o que leva a um endividamento maior do Poder Público, explicita que a aplicação desses institutos deve ser sucessiva “que impede a sua adoção antes de aplicados os incisos I e II, ou seja, a desapropriação só pode ser decretada pelo poder municipal após ter sido decretado o parcelamento compulsório e aplicado o imposto progressivo”<sup>34</sup> o que torna a sua eficácia demorada e duvidosa. Para José Afonso da Silva, este artigo, como um todo, apesar de indubitavelmente se constituir em avanços sociais e jurídicos, “é de exequibilidade praticamente inalcançável. Raramente se chegará à desapropriação prevista no texto”<sup>35</sup>.

Lembra ainda SAULE JR. que, dentro de uma previsão otimista, e observando-se o calendário institucional, com a elaboração da normatividade exigida - Lei Federal de Desenvolvimento Urbano - bem como os Planos Diretores, em razão dos prazos a serem observados para a aplicação dos instrumentos previstos neste artigo, os primeiros casos de Desapropriação para fins de Reforma Urbana somente seriam observados no ano 1998, dez anos após a promulgação da Constituição<sup>36</sup>.

Além disso, juristas conservadores tem entendido que este artigo careceria de Lei Complementar, não sendo entendido como dispositivo auto-aplicável<sup>37</sup>. Para Celso Bastos, o IPTU somente poderá ser progressivo no

---

<sup>34</sup> GUIMARÃES, Gonçalo. ABICALIL, Marcos Thadeu. *Plano Diretor do Município de Angra dos Reis: análise da Constituição e proposta para o município*. op.cit. p. 47.

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. op. cit. p. 749.

<sup>36</sup> Cf. SAULE JR, Nelson. *Direito e Reforma Urbana*. op.cit. p. 29. Convém observar que o autor fez suas previsões baseando-se na promulgação da Lei de Desenvolvimento Urbano no ano de 1994. No entanto, esta lei ainda não foi aprovada, impedindo qualquer previsão real sobre o prazo mínimo para que se possa perceber a eficácia do dispositivo constitucional.

<sup>37</sup> Durante a gestão de Luíza Erundina na cidade de São Paulo, a prefeitura tentou instituir o IPTU progressivo no tempo no ano de 1992, cumprindo igualmente a lei municipal específica e exigida pelo texto constitucional que versava sobre o assunto. No entanto, por questões estritamente políticas, era ano de eleições municipais - na qual sagrou-se vencedor o candidato opositor Paulo Maluf, derrotando o candidato de situação Eduardo Suplicy -, o Procurador-Geral da Justiça, Antônio Haraldo Dal Pozzo, propôs uma ação junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo pedindo a declaração de inconstitucionalidade do IPTU progressivo, o que estranhamente foi acatado pelo Presidente do Tribunal, Desembargador Odyr Porto, ambos ligados ao Governador daquela época, Fleury Filho. Depois de enorme debate judiciário, no ano de 1995 veio a decisão final favorável à proposta da prefeitura petista que, por causa disso, teve sua arrecadação diminuída para ¼ do previsto, impedindo a realização de obras sociais necessárias e no momento da decisão já não mais no poder. (Cf. DALLARI,

tempo, nos termos de lei municipal específica posterior, conforme a interpretação do artigo 156, § 1º da CF/88 cumulada com o supracitado artigo, ainda que admita a *“finalidade extrafiscal do IPTU, que poderá ser utilizado como instrumento para compelir o proprietário de imóvel urbano a promover o seu adequado aproveitamento, de acordo com o plano diretor da cidade”*<sup>38</sup>.

Interessante observar que, desta forma, para que seja possível a observância do princípio da progressividade, muitos autores entendem que se fazem necessárias duas premissas legais: a legislação municipal, que deve se ater a uma punição relacionada com o não cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana e, a especificação do que não é cumprir esta função social, que deveria ser descrita pelo Plano Diretor do Município. Em outras palavras, devem existir lei específica sobre a progressividade do imposto e o Plano Diretor que trataria de determinar os casos passíveis da tributação. Esses mesmos autores<sup>39</sup> chamam ainda a atenção que, para se chegar a essa interpretação é preciso combinar o artigo 156, § 1º com o 182, § 4º da CF/88. Pois bem, de início já existe uma incongruência nesta análise uma vez que a Constituição determina a existência do Plano Diretor apenas para os municípios com mais de 20.000 habitantes. E como ficariam então os municípios que não possuem este contingente populacional e por consequência não possuem um Plano Diretor ? Não poderiam aplicar a progressividade do IPTU como forma de coibir a especulação imobiliária ? O argumento de que, nesses casos, o município seria obrigado a também constituir o Plano Diretor é absurdo, uma vez que não seria possível lhes exigir, circunstancialmente, uma conduta que não está prevista legalmente.

Esta divergência teórica não é tão simples como alguns gostariam que parecesse. Nesse sentido SAULE JR. entende a existência de duas correntes teóricas bem consolidadas e distintas sobre o tema. A primeira corrente é

---

Dalmo de Abreu. **Justiça Tardia**. In: JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 28 de junho de 1995, caderno 01, p. 03.

<sup>38</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 269 - 270.

<sup>39</sup> Por exemplo, MARTINS, Rogério Vidal Gandra. **IPTU - Considerações Constitucionais**. In: REVISTA DOS TRIBUNAIS. Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas. São Paulo: nº1. Ano 01/ Outubro - Dezembro de 1992 e HARADA, Kiyoshi. **A progressividade do IPTU**. In: REVISTA DOS TRIBUNAIS. Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas. São Paulo: nº2. Ano 01/ Janeiro - Março de 1993.

exatamente essa descrita, que a progressividade do IPTU somente poderá ser observada nos termos de uma interpretação combinada entre os citados artigos. Para este entendimento teórico,

*“a Constituição teria restringido a possibilidade de ser aplicada a progressividade apenas como uma sanção ao proprietário de imóvel urbano, desde que sua propriedade estivesse localizada na área delimitada no plano diretor, desde que fosse instituída lei municipal, com o intuito de especificar a destinação social para o imóvel, e a existência da lei federal de desenvolvimento urbano definindo o significado da função social da propriedade”*<sup>40</sup>

Nesse mesmo entendimento Ayres Barreto afirma que, diante da Constituição, somente se pode falar em progressividade do IPTU se forem observadas os seguintes pré-requisitos :

- a) propriedades urbanas não edificadas;
- b) que não cumpram sua função social;
- c) que estejam situadas em áreas definidas pelo plano diretor;
- d) cujo proprietário, apesar de compulsoriamente instado a parcelar ou edificar, não o faça no prazo assinalado por lei<sup>41</sup>.

A segunda corrente, de caráter progressista e ligada ao Movimento de Reforma Urbana, afirma ser possível adotar a progressividade prevista no artigo 156, § 1º de forma desvinculada dos termos definidos pelo artigo 182, § 4º, sem estar ferindo a Constituição. Para essa corrente, a Constituição estabeleceu formas distintas de progressividade do IPTU, de natureza fiscal e extrafiscal.

Explicando esses dois conceitos, SAULE JR. afirma que, enquanto o enfoque fiscal tem por objetivo, através da arrecadação, constituir receita para o Estado, o enfoque extrafiscal visa *“permitir a regulação de condutas,*

---

<sup>40</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor.** Porto Alegre: SAFE, 1997. p. 161

<sup>41</sup> BARRETO, Ayres F. apud SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro.** op. cit. p. 162.

fazendo com que, no interesse da coletividade, esta ou aquela atividade, este ou aquele comportamento seja estimulado ou desestimulado”<sup>42</sup>.

Para José Afonso da Silva,

*“é o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (art. 156,I), que representa o gravame fiscal da propriedade imóvel, com ou sem edificação, localizada na zona urbana ou com destinação urbana. Poderá ser progressivo, nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. A progressividade prevista no art. 156 é genérica e pode ser estabelecida com base em critérios diferentes do estabelecido no art. 182, § 4º, que é vinculado à situação específica ali indicada. em que a aplicação da progressividade constitui sanção pelo não atendimento de regular e específica exigência do Poder Público Municipal”<sup>43</sup>(grifos nossos).*

Ainda sobre essa controvérsia, Alcides Costa afirma que não é procedente o entendimento de que a progressividade do IPTU somente seria admissível a partir do art. 182, uma vez que,

*“em primeiro lugar, o parágrafo 4º do art. 182 refere-se apenas ao ‘solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado’. Não há menção alguma a imóveis urbanos construídos. Desta maneira, se cabível o argumento exposto no item 2.4. deveria concluir-se que a função social dos imóveis urbanos construídos é irrelevante para a Constituição. Em segundo lugar, deve perguntar-se se a única função social de um imóvel é a que se refere através do cumprimento ou não cumprimento do plano diretor.*

*Esta pergunta merece algumas considerações e certamente uma resposta negativa. Há, sem dúvida, uma função social assinalada por um plano diretor, como há outras funções que independem de qualquer plano dessa natureza e, portanto, matéria tributável. Se é matéria tributável, pode a propriedade, no caso ter outra função social que não a ligada ao urbanismo ou ao ordenamento de áreas urbanas”<sup>44</sup>.*

Por fim, Geraldo Ataliba entende que a vedação da progressividade do IPTU, quando não respeitado as determinações constitucionais, somente se refere à progressividade extrafiscal, de caráter urbanístico mas, não há porque falar numa proibição da progressividade fiscal<sup>45</sup>.

No entanto, não se deve referir a um grau maior de importância para a natureza fiscal ou extrafiscal da progressividade do IPTU. Este tipo de

<sup>42</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. op. cit. p. 163.

<sup>43</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. op. cit. p. 663.

<sup>44</sup> COSTA, Alcides Jorge apud SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. op. cit. p. 164.

controvérsia é falso e artificial. Eles se referem a matérias distintas e possuem objetivos diferenciados. A progressividade fiscal, pautada nos artigos 145, § 1º, 150, inc. II e 156, § 1º, busca promover a justiça social, a partir da distribuição da riqueza inerente à propriedade privada, enquanto que a progressividade extrafiscal, legitimado pelos pré-requisitos do art. 182 § 4º e de natureza urbanística, possui caráter de sanção, “*de modo a garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, nos termos estabelecidos no plano diretor e no plano urbanístico local*”<sup>46</sup>. No entanto, os dois instrumentos são indispensáveis para a luta pela Reforma Urbana, na construção da *nova* cidade.

O segundo artigo, 183, apesar de mais modesto em alcance geral, instituiu a usucapião especial urbana, também denominada de “*usucapião pró-moradia*”<sup>47</sup> que tem se mostrado importante instrumento para a minimização dos conflitos fundiários nas grandes cidades, ainda que exclua os terrenos públicos da possibilidade de serem usucapidos. Tal artigo determina explicitamente que todo homem ou mulher que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por no mínimo cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para fins de moradia, adquirir-lhe-á o domínio, desde de que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Apesar das limitações, esse instrumento jurídico pode se constituir em elemento essencial a regularizar a situação das comunidades pauperizadas das grandes cidades, desde que contém com o apoio de entidades civis e do próprio Poder Público para a solução desse problema. Para SAULE JR. “*as condições de precariedade e insegurança no aspecto físico e jurídico da população (...), acarreta a responsabilidade do Município no âmbito de sua competência promover programas públicos de urbanização e regularização fundiária para a finalidade do usucapião urbano ser atingida de garantir o*

---

<sup>45</sup> Cf. SAULE JR, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro*. op. cit. p. 165.

<sup>46</sup> SAULE JR, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro*. op. cit. ídem.

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. op. cit. 749.



*direito à moradia para as comunidades e grupos sociais que vivem na cidade*<sup>48</sup>.

No entanto, com relação ao usucapião pró-moradia muito ainda há por fazer. Torna-se imperioso, para a consolidação do processo de busca da justiça social na cidade, que se estenda igualmente àquelas comunidades que moram em terras públicas nas mesmas condições descritas no art. 183., ou seja, que já estejam na posse desses terrenos, o direito de propriedade mediante a usucapião. Além disso, deve-se lutar pela possibilidade da usucapião coletiva, dentro da perspectiva do Sujeito Coletivo de Direito já descrita anteriormente.

Analisando o capítulo de Política Urbana como um todo, José Afonso da Silva apresenta sérias restrições à eficácia do mesmo. Para o autor não é adequada

*“a concepção de política de desenvolvimento urbano da Constituição, que só considerou objetivos intra-urbanos, pois é isso que significa desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Por isso também que sua execução cabe aos Municípios. Nesses termos a norma constitucional é coerente, pois aí se situa um campo que deve mesmo ser de estrita competência municipal. Mas essa política de desenvolvimento urbano fica bastante empobrecida e talvez não terá condições de implementar os objetivos importantes a ela assinados pelo art. 182, se não se vincular a uma política mais ampla que leve em conta também as dimensões interurbanas, como parte integrante de uma política de desenvolvimento econômico e social que ultrapasse o nível estritamente municipal”* (grifos nossos)<sup>49</sup>.

Sem prejuízo do que foi dito anteriormente, pode-se compreender a ação da Reforma Urbana dentro de três eixos principais, construídos principalmente a partir dos instrumentos jurídicos presentes na CF/88. Assim, esses princípios norteadores seriam:

- a) a **punição** à especulação imobiliária, que transforma o imóvel urbano de bem social em reserva de valor, bem como do não-uso, a subutilização e a não edificação dos mesmos, pautados no princípio constitucional da Função Social da Propriedade;

<sup>48</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. op. cit. p. 99.

<sup>49</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. op. cit. p. 747 - 748.

- b) a **prevenção** contra novos casos de especulação ou não utilização de imóveis urbanos, através de determinações legais previamente planejadas que orientam para o uso futuro do solo urbano, principalmente através das normas do Plano Diretor do município. Para SAULE JR. *“o relacionamento entre o direito e o planejamento resulta na formação de normas jurídicas voltadas ao futuro, com o intuito de alcançar objetivos pré-determinados como no caso da política urbana, onde o Poder Público municipal tem como objetivos assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes”*<sup>50</sup>;
- c) por fim, a ampliação do sentido da **participação** popular através da gestão democrática e transparente da coisa pública, dentro do paradigma da Democracia Participativa. Nesse sentido, ocorreria uma inversão de prioridades para os investimentos públicos, tornando a cidade em um bem passível de apropriação e usufruto de todos e não mais por uma pequena parcela, como ocorre atualmente.

Tecnicamente, entende-se o processo de participação social para além do mero exercício de voto relacionado com o surgimento de novos instrumentos que permitem ao cidadão, de forma individual ou mesmo coletiva, o controle dos atos do Poder Público e a manifestação de interesses que podem ser consolidados na forma de *direitos*. Conforme GONDIM, *“a participação genuína requer o envolvimento em todas as etapas do processo decisório. Quem participa não se limita a referendar, executar e dar sugestões; deve ter condições para apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecidos pelos dirigentes e formular cursos de ação alternativos”*<sup>51</sup>. No primeiro capítulo já foi trabalhado a questão da participação em si e a necessidade de legitimação social da mesma. Agora,

---

<sup>50</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. op.cit. p. 140.

<sup>51</sup> GONDIM, Linda M. *Entra em cena a participação social*. In: GONDIM, Linda M. (org) **Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1991. p. 83 - 84.

deve-se observar como esta participação pode realmente ser inserida na luta da Reforma Urbana.

No capítulo da Emenda Popular de Reforma Urbana referente à gestão democrática, o movimento explicitou o seu entendimento do tipo de ação junto ao Estado que entende ser necessário. Inicialmente, o MNRU utilizou-se do que na época era inovador e que acabou por ser incorporado pela Assembléia Nacional Constituinte na forma dos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de leis. Tratam desses instrumentos os artigos 18 - plebiscito e referendo - e 19 - iniciativa popular de leis - da referida emenda<sup>52</sup>. Essas formas de participação, que hoje já são consideradas como clássicas no tocante ao tema, chegaram mesmo a ser definidas como as construtoras de uma nova etapa na história da cidadania, a chamada "Cidadania Ativa"<sup>53</sup>.

No entanto, deve-se perceber que, paradoxalmente, esta "Cidadania Ativa" é, na realidade, *passiva* uma vez que, depende, no caso do referendo e do plebiscito, de provocação por parte do Estado e, no caso da iniciativa popular, não possui nenhum caráter vinculante, podendo ser negada, como qualquer outro projeto de lei apresentado normalmente. De qualquer forma, esses instrumentos acabaram por produzir mais uma sensação de participação do que a participação em si, uma vez que, na forma como foram determinadas pelo legislador, preservou-se a decisão final ao Estado.

Dessa forma, deve-se observar com mais cuidado outra proposta presente na Emenda de Reforma Urbana e que não foi incorporada pelo legislador. Assim, em seu artigo art. 20. foi proposto o Veto Popular de lei, assegurando a um conjunto de cidadãos, que represente 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal, o direito de suspender, através desse veto popular, a execução de lei urbana promulgada que contrarie os interesses da população. Determinava ainda que a lei objeto desse veto fosse, automaticamente, submetida a um referendo popular. Observe-se que, agora, a vontade do Estado não é mais necessária para provocar ou confirmar a vontade da população, ainda que novamente a participação esteja atrelada a provocação

---

<sup>52</sup> Para maiores detalhes, ver, ao final do trabalho, o texto da Emenda Popular na íntegra.

estatal, agora não mais intencional mas ainda assim necessária. De qualquer forma, a postura da comunidade deixa de ser *passiva* e passa a ser realmente *ativa*.

Além disso, o supracitado artigo 18 determinava ainda que os rumos da cidade também fossem definidos pela população, através de suas entidades representativas e sob a forma de audiências públicas, conselhos populares diversos, etc. Esta prática foi denominada de Planejamento Participativo e, juntamente com o Orçamento Participativo se constituem nos principais instrumentos de participação social para que a população possa, de fato, decidir os rumos de suas vidas.

Como dito no primeiro capítulo, o ideal de uma nova participação social que se cristaliza no conceito da Democracia Participativa, representa um novo rumo para o conceito de Democracia, agora voltado para os novos rumos pós-modernos da sociedade e não mais para a velha sociedade moderna. Para GENRO,

*“a realidade do mundo moderno e a grande exclusão social proporcionada por regimes tanto democráticos como autoritários apontam a necessidade de mudar esse conceito. Para, principalmente, buscar um conceito de democracia no qual a conquista do governo, por meio do voto popular não esgote a participação da sociedade, mas, ao contrário, permita iniciar um outro processo, gerando dois focos de poder democrático: um, originário do voto; outro, originário de instituições diretas de participação”* (grifos do autor)<sup>54</sup>.

Dessa forma, é preciso incorporar esta nova perspectiva de Democracia, oriunda das lutas populares do MNRU que possui uma dimensão não apenas formal ou institucional mas igualmente uma democracia oriunda da Sociedade independentemente do Estado, que *“penetra no seus poros e incorpora as dimensões mais insuspeitáveis da vida cotidiana”*<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Por exemplo, o trabalho de BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A Cidadania Ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991. especialmente p. 129-154.

<sup>54</sup> GENRO, Tarso. Orçamento Participativo e Democracia. In: GENRO, Tarso, SOUSA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora Fundação Perseu Abramo. 1997. p. 19.

<sup>55</sup> COELHO, Franklin Dias. *Plano Diretor com instrumento de luta da Reforma Urbana*. op.cit. p. 36.

O Orçamento Participativo tem se tornado na prática mais transformadora da realidade sócio-política brasileira bem como do próprio cotidiano dos indivíduos, impondo-lhes e necessária reflexão sobre o meio em que estão inseridos. Dessa forma, a previsão dos investimentos públicos para os anos vindouros passa a pertencer também à sociedade, não sendo mais atividade exclusiva da esfera estatal. Com isso, rompe-se com uma lógica segregacionista típica das administrações políticas brasileiras que se caracterizam pela concentração de investimentos em poucas áreas, as chamadas zonas nobres, deixando a maior parte da sociedade numa situação de abandono<sup>56</sup>. Nesse sentido, Ubiratan de Sousa, afirma que

*“a principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meios de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública”<sup>57</sup>.*

Sem dúvida, a principal contribuição do Orçamento Participativo é a constituição de um *espaço público não-estatal* onde a sociedade pode controlar e fiscalizar a ação do Estado. Ou nas palavras de SOUSA, *“uma esfera pública não-estatal, em que a sociedade institui o processo de co-gestão (...) da cidade, quanto mecanismos de controle social sobre o Estado”<sup>58</sup>.*

Finalmente, deve-se observar que o Orçamento Participativo não esvazia o espaço de representação política tradicional, o Poder Legislativo, uma vez que os parlamentares continuam com todas as suas prerrogativas constitucionais. Trata-se, na realidade, de uma flexibilização nas atividades do Poder Executivo, o responsável legal pela elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que cede essa competência para a sociedade. Por outro lado, o processo participativo não se atrela a regulamentação proveniente de

---

<sup>56</sup> A grande imprensa nacional publicou reportagens no ano de 1996, avaliando, por exemplo, a administração paulistana de Paulo Maluf que se encerrava naquele ano. Foi afirmado que Maluf concentrou mais de 80% (oitenta por cento) dos investimentos nos quatro anos de governos nas áreas nobres e no centro de São Paulo.

<sup>57</sup> SOUSA, Ubiratan de. *A experiência de Porto Alegre*. In: GENRO, Tarso, SOUSA, Ubiratan de. op.cit. p. 45 - 46.

<sup>58</sup> SOUSA, Ubiratan de. *A experiência de Porto Alegre*. op. cit. p. 46.

lei municipal; na realidade, esta regulamentação é refeita anualmente, pela própria sociedade e de maneira autônoma. Falando especificamente da experiência do município de Porto Alegre <sup>59</sup>, SOUSA afirma que o entendimento é de que

*“o Orçamento Participativo não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível. Nem poderia ser, pois a avocação da perfeição seria expressão de autoritarismo e negação do processo dialético, de constante mutação e superação do novo sobre o velho que caracteriza os processos sociais. É com esse entendimento que, todos os anos, o governo e a sociedade - por meio de uma Comissão Paritária - realizam um contínuo ajuste crítico”*<sup>60</sup>.

De fato, além da mera gestão da coisa pública, o processo participativo tem se mostrado um importante instrumento de conscientização política, conseguindo romper com a inércia intrínseca ao cotidiano e produzindo um novo cidadão mais participativo e consciente de suas atividades e dos fatores condicionantes da vida social. Afinal, *“criar cidadãos conscientes dos seus direitos e do seu poder também é uma competência municipal”*<sup>61</sup>.

A outra perspectiva de atuação participativa é o processo denominado de Planejamento Participativo, que se trata de oferecer à sociedade a oportunidade de decidir conjuntamente com o Estado a política urbanística para o município, principalmente no que tange ao Plano Diretor, recuperado a partir da CF/88, mas, com abertura suficiente para modificar o seu caráter histórico.

A lógica da Modernidade, calcada no tecnicismo e na burocracia, sempre tratou a questão urbana - “resolvida” pela aplicação dos Planos Diretores - como temática restrita a especialistas e, por isso mesmo, não passível de um embate político. No entanto, o MNRU tem conseguido redimensionar a esfera da politicidade presente em tal tema, principalmente através da relação entre a luta institucional-formal e a luta emergente de novos sujeitos de direitos - entidades representativas da comunidade, ONGs,

---

<sup>59</sup> Sem dúvida a experiência mais famosa e respeitada do Brasil. No entanto, esta prática hoje se espalha por todo o Brasil, já tendo atingido diferentes cidades como Florianópolis (92/96), Salvador (92/96), Maceió (92/98), Vitória (88/92), Belo Horizonte (92/98), Santos (88/96), além do estado do Espírito Santo (94/98).

<sup>60</sup> SOUSA, Ubiratan de. *A experiência de Porto Alegre*. op. cit. p. 48.

<sup>61</sup> VERÍSSIMO, Luis Fernando. Apresentação. In: GENRO, Tarso, SOUSA, Ubiratan de. op.cit.

associações de bairro e de classe, instituições de ensino e pesquisa. movimentos sociais, organizações populares -, "*gerando o embate político com setores econômicos e técnico-corporativos sobre novas concepções de direito, cidade e processo de gestão municipal*"<sup>62</sup>.

Desta forma, não há mais como entender os Planos Diretores como meros instrumentos técnicos de amortecimento das contradições sociais urbanas - principalmente pela potencialidade de regulação do uso do solo urbano - "*mas como possíveis contratos sociais, ou melhor, **contratos urbanos**, cuja duração estará subordinada à dinâmica da vida política*" (grifos nossos)<sup>63</sup>.

O entendimento do Plano Diretor como um **contrato urbano** parte da existência de sujeitos com características específicas que, sem as quais, este contrato não seria passível de concretude. Assim, esses sujeitos políticos e capazes de firmar um novo pacto, precisariam ser livres, conscientes, informados - técnica e politicamente -, participativos e se encontrarem num ambiente jurídico-político que lhes propicie a livre iniciativa. Nesse sentido, "*cabe ressaltar que o planejamento participativo, a partir da Constituição, não é uma mera vontade dos governantes, mas sim um requisito obrigatório para todas as fases do processo das peças orçamentárias e dos planos*"<sup>64</sup> diretores, que devem criar as "*condições para que os cidadãos tenham seus direitos garantidos em qualquer lugar da cidade*"<sup>65</sup>.

Dentro da proposta de redefinição do papel do Estado e do remodelamento dos Planos Diretores, diversos instrumentos jurídicos se apresentam como necessários para o devido ordenamento da cidade, no sentido de lhe dar uma nova orientação de desenvolvimento, agora mais voltada à busca da equidade do que do mero desenvolvimentismo econômico oriundo de décadas passadas.

Nesse sentido, TEIXEIRA classifica esses instrumentos por sua natureza - constitucionais, urbanísticos e tributários -, a saber :

---

<sup>62</sup> SAULE JR, Nelson. *Direito e Reforma Urbana*. op.cit. p. 30.

<sup>63</sup> RIBEIRO, Ana Clara Torres. *A reforma e o plano: algumas indicações gerais*. op.cit. p. 21.

<sup>64</sup> SAULE JR, Nelson. *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro*. op. cit. p.142.

<sup>65</sup> COELHO, Franklin Dias. *Plano Diretor com instrumento de luta da Reforma Urbana*. op.cit. p. 39.

- a) Instrumentos constitucionais - garantia da função social do solo urbano, direito à habitação entendida em sua dimensão mais ampla de condições dignas de um espaço de vida, usucapião, separação do direito de construir do direito de propriedade;
- b) Instrumentos urbanísticos - formação de estoques de terras, solo criado, direito de superfície, direito de preempção, parcelamento e edificação compulsória, desapropriação por interesse social;
- c) Instrumentos tributários - imposto sobre lucros imobiliários, imposto progressivo, contribuição de melhoria, taxas e tarifas diferenciadas por zonas segundo os serviços públicos oferecidos, fundos destinados ao desenvolvimento urbano <sup>66</sup>.

Importante observar que vários desses instrumentos já são válidos dentro do Ordenamento Jurídico Nacional. No entanto, vários outros não passam de propostas, apresentadas dentro de um dos substitutivos do projeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano <sup>67</sup>, Projeto de Lei nº 4004/89 de autoria da Deputada Lurdinha Savignon (PT/ES) e que foi o resultado de negociações do MNRU <sup>68</sup>.

SAULE JR. entende que o município deve ter sua competência ampliada para que seja possível a realização de uma política urbana pautada nas lutas do MNRU e que para tal diversos instrumentos jurídicos poderiam ser utilizados, independentemente de plano diretor ou da supracitada Lei Federal de Desenvolvimento Urbano tais como : desapropriação para fins de reforma urbana; solo criado; edificação e parcelamento compulsório; progressividade do imposto da propriedade urbana (IPTU); operações de interesse social; direito de superfície; área especiais de interesse social; relatórios de impacto ambiental e urbano; direito de preempção; requisição urbanística; operações

---

<sup>66</sup> COELHO, Franklin Dias. *Plano Diretor com instrumento de luta da Reforma Urbana*. op.cit. p. 37.

<sup>67</sup> Também denominado de Estatuto da Cidade.

<sup>68</sup> Não será feitas maiores referências ao citado diploma legal por ser este apenas um projeto de lei e por não ser o objetivo deste trabalho. No entanto, para maiores informações acerca do Lei Federal de Desenvolvimento Urbano e todas as conseqüências dela oriundas, observar a



urbanas; discriminatórias de terras públicas; concessão de direito real de uso; transferência do direito de construir; reurbanização consorciada <sup>69</sup>.

Dentre esses instrumentos jurídicos passíveis de utilização pela Reforma Urbana além dos já anteriormente analisados mereceriam destaque o solo criado, a preempção, o direito de superfície, a concessão real de uso e a operação urbana <sup>70</sup>.

No entanto, essa apropriação do conhecimento técnico para a luta pela emancipação e consolidação de uma justiça social na cidade, típica da ação do MNRU, não pode se constituir no eixo principal de reivindicações dos movimentos sociais. Abandonar a esfera civil para atuar tão somente na esfera estatal, além de se constituir num retrocesso da história dos Movimentos Sociais, seria também a legitimação dos processos modernos de Democracia, Direito e Política que, conforme analisado ao longo de todo este trabalho, não se mostraram adequados para a criação das novas relações sociais necessárias ao pleno desenvolvimento de uma Cidadania Pós-Moderna emancipatória.

Por fim, cabe observar que a luta pela Reforma Urbana se pauta pelo entendimento de que não existe e nem poderia existir a cidade ideal proposta pelos técnicos e burocratas. O que existe é uma cidade real, histórica e herdada das gerações passadas,

*“com áreas segregadas, com verticalização excessiva, com periferias sem infra-estrutura, e sobre a qual, procuraremos reconstruí-las no sentido de uma isonomia social e espacial. Ou seja, não podemos pensar uma cidadania plena sem considerar a componente do lugar onde se vive. A isonomia no acesso a bens e serviços é essencial à garantia do direito à vida na cidade. O lugar do cidadão parte da construção do direito à cidadania”<sup>71</sup>.*

Toda a luta pela Reforma Urbana está pautada em princípios teóricos oriundos da participação social e da auto-legitimação da sociedade. Além disso, observa-se que, no âmbito da luta institucional, a Reforma Urbana está

---

profunda análise realizada por SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. op. cit. especialmente p. 171 a 208.

<sup>69</sup> Cf. SAULE JR, Nelson. **Direito e Reforma Urbana**. op. cit. p. 35-36.

<sup>70</sup> Esses instrumentos serão analisados no próximo item.

baseada em institutos jurídicos inovadores e que se apresentam como princípios essenciais à reconstrução dessa cidade real. Dentre eles, parece evidente o papel principal destinado ao chamado Direito à Cidade, bem como ao princípio constitucional da Função Social da Propriedade, além dos demais instrumentos citados anteriormente. Para um melhor entendimento desses fundamentos, faz-se necessário uma análise mais apurada sobre os mesmos, temática específica do próximo item.

### **3.2. Fundamentos Jurídicos da Reforma Urbana.**

Os princípios norteadores da Reforma Urbana seriam o Direito à Cidade, a Função Social da Propriedade e a Função Social da Cidade, enquanto que os instrumentos jurídicos principais seriam aqueles anteriormente citados, a saber : desapropriação para fins de reforma urbana; solo criado; edificação e parcelamento compulsório; progressividade do imposto da propriedade urbana (IPTU); operações de interesse social; direito de superfície; área especiais de interesse social; relatórios de impacto ambiental e urbano; direito de preempção; requisição urbanística; operações urbanas; discriminatórias de terras públicas; concessão de direito real de uso; transferência do direito de construir e reurbanização consorciada. Como já dito, além dos instrumentos existentes no texto constitucional e descritos no item anterior, serão analisados aqueles que possuem um maior impacto de ação, tais como o Solo Criado, o Direito de Construir a Preempção, o Direito de Superfície, a Concessão Real de Uso e a Operação Urbana.

O primeiro princípio e norteador de todos os demais fundamentos legais seria o Direito à Cidade. Do ponto de vista político o Direito à Cidade parte da premissa de que o espaço urbano é fruto do esforço coletivo de toda a sociedade; todos participam, de alguma maneira, na remodelação da cidade. Assim, não há como compreender o fato de que as cidades acabam apenas refletindo os interesses de um pequeno grupo - o capital - em detrimento de uma grande maioria - os trabalhadores.

---

<sup>71</sup> COELHO, Franklin Dias. *Plano Diretor com instrumento de luta da Reforma Urbana*. op.cit. p. 39.

A cidade é o local onde, em tese, o ser humano deve ter maiores facilidades para obter a justa satisfação de suas necessidades básicas. De fato, a cidade se constitui num espaço de encontros. E esses encontros devem ter em princípio, a função de atender essas necessidades, as necessidades urbanas. Para LEFEBVRE, *“as necessidades urbanas específicas não seriam necessidades de lugares qualificados, lugares de simultaneidade e de encontros, lugares onde a troca não seria tomada pelo valor de troca, pelo comércio e pelo lucro ? Não seria também a necessidade de um tempo desses encontros, dessas trocas ?”*<sup>72</sup>

Percebe-se que na construção dessas necessidades não há porque restringir tal conceito apenas às necessidades físicas ou econômicas; as necessidades urbanas são também necessidades de outros níveis como a liberdade, a participação e a dignidade.

No entanto, com a crescente urbanização, conseqüência direta da industrialização e indireta da Modernidade, estes espaços de encontros e de satisfação de necessidades tem sido sistematicamente substituídos por espaços alienantes, principalmente os espaços de produção. Sem tempo para mais nada além do que a luta pela sobrevivência - tempo gasto em deslocamentos diários da moradia para o trabalho e vice-versa, na própria produção e no lazer padronizado, programado para ocorrer no espaço de consumo, tendo os Shoppings Centers como grande ícone - o indivíduo comum deixa de ser co-gestor do espaço urbano e se torna mero “cliente”, devendo tão somente consumir os espaços que lhes são previamente determinados.

Diante dessa questão urge se repensar o espaço urbano para ir além da sociedade moderna industrializada. Para LEFEBVRE esta

*“reflexão urbanística propõe o estabelecimento ou a reconstituição de unidades sociais (localizadas) fortemente originais, particularizadas e centralizadas, cujas ligações e tensões reestabeleceriam uma unidade urbana dotada de uma ordem interna complexa, não sem estrutura mas com uma estrutura flexível e uma hierarquia. Mais precisamente ainda, a reflexão sociológica visa ao conhecimento e à reconstituição das*

---

<sup>72</sup> LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Moraes, 1991. p. 104.

*capacidades integrativas do urbano, bem como às condições da participação prática”<sup>73</sup>.*

Assim, o Direito à Cidade se apresenta como um direito imperioso que *“não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada”<sup>74</sup>* (grifos nossos).

De certa maneira, o Direito à Cidade se confunde com o Direito à Cidadania. Afinal, dentro da construção teórica que se pretendeu no primeiro capítulo “Cidadania” se traduz por participação e emancipação. Assim, o Direito à Cidade é um direito cidadão pois é consolidado a partir da participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos. Além disso inclui também

*“o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças”<sup>75</sup>.*

Por fim, para se realmente compreender o alcance de tal princípio, segundo LEFEBVRE,

*“basta abrir os olhos para compreender a vida cotidiana daquele que corre de sua moradia para a estação próxima ou distante, para o metrô superlotado, para o escritório ou para a fábrica, para retornar à tarde o mesmo caminho e voltar para casa a fim de recuperar as forças para recomeçar tudo no dia seguinte. O quadro dessa miséria generalizada não poderia deixar de se fazer acompanhar pelo quadro das ‘satisfações’ que a dissimulam e que se tornam os meios de eludi-la e evadir-se dela”<sup>76</sup>.*

<sup>73</sup> LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. op.cit. p. 111.

<sup>74</sup> LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. op.cit. p. 116 - 117.

<sup>75</sup> COALIZÃO INTERNACIONAL DO HABITAT - HIC/ FRENTE CONTINENTAL DE ORGANIZAÇÕES COMUNAIS / FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Manifesto “Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis”*. In: GRAZIA, Grazia de. **Direito à Cidade e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 1993. p. 284.

<sup>76</sup> LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. op.cit. p. 117.

A partir desse princípio inicial, pode-se construir os demais princípios norteadores da luta pela Reforma Urbana. Na realidade, para assegurar o Direito à Cidade, os outros princípios se mostram fundamentais, dentre eles o da Função Social da Cidade, ou melhor, das funções sociais da cidade<sup>77</sup>. Este seria um preceito constitucional presente no artigo 182, em seu *caput* ao determinar que a política de desenvolvimento urbano tenha como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes.

Nesse sentido, poderiam ser listadas como funções sociais da cidade, dentre várias, o acesso à moradia para todos, a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes da urbanização, a regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas pela população de baixa renda, a recuperação para a coletividade a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e por fim, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído<sup>78</sup>.

Percebe-se que as funções sociais da cidade são na natureza difusa, *“pois não há como identificar os sujeitos afetados pelas atividades e funções nas cidades, os proprietários, moradores, trabalhadores, comerciantes, migrantes, têm como contingência habitar e usar um mesmo espaço territorial, a relação que se estabelece entre os sujeitos é a cidade, que é um bem de vida difuso”*<sup>79</sup>. Assim, é de função da cidade atender os interesses da população, mesmo quando estes forem conflitantes, principalmente no que tange a produzir condições dignas de vida, proporcionar um meio ambiente urbano saudável, combater a miséria e tornar efetivo os direitos humanos e o exercício da cidadania.

De fato, uma característica marcante no que tange às funções sociais da cidade é a presença permanente do caráter de litigiosidade principalmente quando se chocam interesses de natureza ecológica como a preservação dos mananciais de água ou o fim dos chamados “lixões” e questões de ordem

---

<sup>77</sup> O termo “Direito à Cidade”, no singular, tem se consolidado tanto na academia como nos discursos dos diversos segmentos que compõem o MNRU. No entanto, apesar disto, deve-se observar que, de fato, existem diversas funções sociais para a cidade.

<sup>78</sup> Cf. SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. op. cit. p.60.

material como moradia ou sobrevivência. Nesses casos deve-se buscar um equilíbrio entre as duas necessidades se pautando pelo chamado desenvolvimento sustentável: preserva-se o meio ambiente sem deixar a população “a sua própria sorte”.

Para SAULE JR. *“as funções sociais da cidade estarão sendo desenvolvidas de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana”*<sup>80</sup>. Esse princípio deve pautar como referência para impedir que ações ou medidas dos atores públicos ou privados venham a produzir situações de segregação ou exclusão de camadas populares no processo de urbanização. Nesse sentido, não se poderá falar que determinado centro urbano atende suas funções sociais, se setores da população não tiverem livre acesso ao uso e à disposição de bens e serviços essenciais como moradia, saúde, educação, saneamento, lazer, cultura, transporte público, infra-estrutura ou segurança, todos de prestação pública e de qualidade.

Atualmente, esse preceito constitucional é ratificado em diversas Leis Orgânicas de municípios importantes no Brasil, tais como Porto Alegre, São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Florianópolis, Recife e Goiânia<sup>81</sup>.

Como decorrência desse, o princípio constitucional da Função Social da Propriedade é, sem dúvida o mais famoso e dos mais eficazes na luta pela Reforma Urbana. Em seu artigo 5º, XXIII, a CF/88 determina que a propriedade deverá cumprir sua função social e no artigo 170, III, afirma que o desenvolvimento sócio-econômico deverá observar o mesmo ditame.

Observa-se, no entanto, que tal princípio, ao mesmo tempo que é passível de clara interpretação se mostra ambíguo e impreciso. Fica claro que este princípio relativiza o poder oriundo da propriedade ao condicioná-lo a interesses sociais, motivo pelo qual alguns autores entendem que se trata de uma socialização de um princípio liberal. Segundo José Afonso da Silva, *“é certo que o princípio da função social não autoriza a suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada. Contudo, parece-nos que*

---

<sup>79</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 61.

<sup>80</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. ídem.

<sup>81</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 240.

**pode fundamentar até mesmo a socialização de algum tipo de propriedade, onde precisamente isso se torne necessário à realização do princípio, que se põe acima do interesse individual”**<sup>82</sup> (grifos nossos).

Trata-se, de fato, da transformação de um direito e de um poder, em um dever e um ônus. Antes, o uso da propriedade era absoluto e inquestionável; agora, este mesmo uso poderá ser penalizado se por ventura vier a prejudicar a outrem, especialmente a comunidade, bem com o próprio não-uso, principal forma de combate à especulação imobiliária.

Se referindo especificamente ao regime da propriedade dos imóveis urbanos, SAULE JR. afirma que

*“a função social da propriedade como comando norteador do regime da propriedade urbana, deve romper com o imaginário de que todos tem seus direitos protegidos e respeitados, diante do exército de não proprietários brasileiros que ainda precisam conquistar os seus direitos de cidadania, de modo que todos os cidadãos sejam de fato iguais perante a lei. O estado social de necessidade é o princípio balizador para a soluções de conflitos e interesses coletivos referente a propriedade”*<sup>83</sup>.

Para José Afonso da Silva, *“com as normas do arts. 182 e 183, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (...), condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana”*<sup>84</sup> (grifos nossos).

Certamente, a maior contribuição deste princípio constitucional reside no fato de que, através dele e instrumentalizado a partir do Plano Diretor, o Poder Público Municipal pode exigir o cumprimento do dever do proprietário, relativizando o seu direito de propriedade em virtude do benefício da comunidade, *“que implica numa destinação concreta do seu imóvel para atender um interesse social”*<sup>85</sup>.

Este preceito constitucional está ratificado em diversas Leis Orgânicas no Brasil - Curitiba, Belém, Recife, São Paulo, Porto Alegre, Salvador - e em

<sup>82</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. op.cit. p. 275.

<sup>83</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 57.

<sup>84</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. op.cit. p. 748.

diversos Planos Diretores - Recife, Rio de Janeiro, João Pessoa, Natal <sup>86</sup> - definindo-se os parâmetros para o entendimento da obediência a tal princípio. De acordo com SAULE JR. a partir da análise de tais critérios é possível afirmar que *“não é suficiente para a propriedade urbana atender sua função social o fato de nela estarem sendo desenvolvidas atividades de interesse urbano. Para a propriedade urbana atender sua função social é preciso **que exista um grau de razoabilidade entre a intensidade de seu uso com o potencial de desenvolvimento das atividades de interesse urbano**”* <sup>87</sup>(grifos nossos).

O primeiro instrumento jurídico de Reforma Urbana e, sem dúvida, o mais importante, é o **Solo Criado**. Este instrumento, na realidade, é consequência imediata do desenvolvimento tecnológico que propiciou ao homem a criação artificial de espaços através da sobreposição de pisos num mesmo imóvel, como é o caso da construção dos edifícios. Numa realidade de extrema concentração populacional, a possibilidade da multiplicação dos espaços se torna em necessidade imperiosa para garantir um coeficiente mínimo de conforto e segurança para cada cidadão em particular e para a sociedade como um todo.

No entanto, com a super-utilização do espaço, multiplica-se também o desgaste natural dos equipamentos de infra-estrutura urbana e o consequente aumento de investimentos públicos necessários a fim de garantir à população que estes mesmos serviços possam continuar a ser oferecidos. Desta forma, o Poder Público necessita limitar a possibilidade de utilização do terrenos urbanos, como única forma de preservar o espaço das cidades de uma deterioração natural pelo consumo excessivo. Esta limitação se efetuará pela adoção de um coeficiente único de construção para as diversas zonas das cidades, determinadas pelo Plano Diretor do Município. Assim, se entenderá o

---

<sup>85</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. op. cit. p. 59.

<sup>86</sup> Para maiores detalhamentos destes estatutos legais no que tange ao princípio da Função Social da Propriedade ver SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. especialmente páginas 241 - 244.

<sup>87</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 244.



solo criado como “o excesso de construção (piso utilizável) superior ao limite estabelecido pela aplicação do coeficiente único de aproveitamento”<sup>88</sup>.

No mesmo sentido, MEIRELLES, entende o solo criado como

*“toda área edificável além do coeficiente único de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local. O solo criado será um acréscimo ao direito de construir além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei; acima desse coeficiente, até o limite que as normas edíficias admitirem, o proprietário não terá o direito originário, mas poderá adquiri-lo do Município. nas condições gerais que a lei local dispuser para a respectiva zona”*<sup>89</sup>.

Assim, qualquer piso artificial somado ao limite imposto pelo coeficiente único de construção, seja um nível superposto - no caso dos edifícios - seja subposto - construções subterrâneas - será considerado como solo criado. No entanto, não há como confundir a ocupação vertical do solo em si, com o conceito de solo criado. Eros Grau lembra que no caso de construção de uma torre de televisão, sem planos intermediários, ou ainda a nave de uma catedral, de grande altura mas sem nenhuma ocupação do espaço, não podem ser compreendidos no âmbito desse instrumento jurídico<sup>90</sup>.

Ainda conforme a Associação Internacional de Administradores Municipais, solo criado seria “o instrumento legal utilizado pelo Poder Público, para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos em prol do bem-estar geral”<sup>91</sup>.

Para José Afonso da Silva, é possível perceber quatro mecanismos básicos inseridos na construção teórica de tal instrumento : coeficiente de aproveitamento único do imóvel para toda a cidade, a vinculação a um sistema

---

<sup>88</sup> LYRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997 p. 166.

<sup>89</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 114.

<sup>90</sup> Cf. GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano. Regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 57.

<sup>91</sup> Citado por SOUZA, Junia Verna Ferreira de. *Solo Criado: Um caminho para minorar os problemas urbanos*. In: DALLARI, Adilson Abreu e FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord). **Temas de Direito Urbanístico 02**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 160.

de zoneamento rigoroso, a transferência do direito de construir e a proporcionalidade entre solos públicos e privados <sup>92</sup>.

No momento em que não existe uma predeterminação legal das formas de uso e ocupação do solo urbano, a cidade se torna um mero reflexo da especulação imobiliária e dos interesses do capital. No entanto, quando o Poder Público determina formas diversas de utilização do espaço urbano, determinando inclusive índices diversos para a construção de imóveis, constitui uma desigualdade injusta, uma vez que aqueles terrenos que possuem um coeficiente de construção maior - permitindo, com isso, a construção de grandes edifícios, por exemplo - serão muito mais valorizados do que aqueles outros onde a permissão de construção seja de apenas um pavimento. Por isso, a necessidade de fixação de um coeficiente único para toda a cidade, de forma a quebrar esta relação econômica que se estabelece quando não há uma previsão adequada. Geralmente este índice é de 1 (uma) unidade, ou seja, o proprietário tem o livre Direito de Construir até o limite da área do terreno onde será realizada a edificação. Para tanto, basta conseguir a licença adequada junto aos órgãos competentes para realizar a construção pretendida.

Todavia, isto é óbvio, a cidade não é homogênea nem cresce da mesma forma em toda a sua extensão. Por isso se percebe a existência de prédios em algumas zonas, casas em outras e áreas livres comuns em outras. O zoneamento, que é a previsão da forma de crescimento da cidade, pode determinar regiões onde ainda não exista grande adensamento, para que se permita construções acima do coeficiente único descrito acima. No entanto, nesse caso, a faculdade de construir do proprietário presente quando a obra observa o índice padrão, não será uma mera decorrência da propriedade do terreno. Nesse caso, para que se possa construir acima desse padrão estabelecido, o Direito de Construir deverá ser adquirido do próprio Poder Público - por via de concessão - ou de outro particular - através de compra ou outra forma prevista em lei. Segundo José Afonso da Silva “é precisamente

---

<sup>92</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 233.

*essa possibilidade de construir acima do coeficiente único que caracteriza, juridicamente, o solo criado*<sup>93</sup>.

Em outras palavras, o zoneamento, que para ser democrático deve ser definido via discussão política e não mera decisão técnica, determina um padrão de construção. Para o particular acima desse limite, além da autorização do Poder Público, deverá também pagar um valor em dinheiro, o solo criado, a título de compensação pelo excesso de consumo que sua edificação gerará no sistema de infra-estrutura urbana que foi preparada pelo município - energia elétrica, saneamento, água, transportes, coleta de lixo, etc.

A outra possibilidade é a transferência do Direito de Construir. Por essa modalidade, particular que pretende construir com um coeficiente de grau dois em um terreno<sup>94</sup>, deverá comprar, de terceiro, o Direito de Construir pertencente a este, desde de que a metragem do terreno seja igual ou superior àquela que se pretende construir e localizada na mesma zona do local da construção. Como consequência dessa transação o terreno em que se adquiriu o Direito de Construir se tornará inedificável, *“pelo menos até que seu proprietário atual, ou outro que vier a comprá-lo, adquira de outro o direito de construir”*<sup>95</sup>. Este dispositivo está previsto nas Leis Orgânicas dos municípios de Salvador, Recife, Belém, Belo Horizonte e São Paulo e nos Planos Diretores de João Pessoa, Natal, e Recife<sup>96</sup>.

No entanto, essa possibilidade de transação gera uma série de dúvidas teóricas e legais. Como não se trata de matéria administrativa, o município não possui competência para regular. Trata-se de compra e venda e não existe compra e venda administrativa. Este é um instituto de natureza civil e comercial, de competência exclusiva da União. Este seria mais uma possibilidade de instrumento de Reforma Urbana que ainda não pode ser aplicado, ao menos até ser sancionada a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano.

---

<sup>93</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. op.cit. p. 234 - 235.

<sup>94</sup> Construir área em tamanho ao dobro da dimensão do terreno. Explicando, em terreno de 500 m<sup>2</sup>, construir um prédio de quatro pavimentos com área de 250 m<sup>2</sup> por pavimento, perfazendo um total de 1000 m<sup>2</sup>.

<sup>95</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. op.cit. p. 235.

<sup>96</sup> Conforme SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 302 - 306.

O último mecanismo decorrente do solo criado seria a proporcionalidade entre solos públicos - ou seja, os equipamentos de uso público como ruas, jardins, praças, áreas verdes - e os solos privados. Para José Afonso da Silva, este mecanismo significa que, no caso de particular que pretender construir acima do coeficiente único, este será obrigado a reequilibrar a *“proporção entre áreas públicas e áreas privadas, rompidas pela criação de solos artificiais, através de doações de áreas ao poder público ou de seu equivalente em dinheiro, quando a oferta de áreas for impossível, por serem inexistentes ou por não atenderem aos requisitos legais”*<sup>97</sup>.

Citado acima o Direito de Construir se constitui numa limitação legal ao livre exercício do direito de propriedade. De acordo com a Lei Orgânica do Município - LOM - de Recife, *“o direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, cujo exercício deverá ser autorizado pelo Poder Público, segundo os critérios que forem estabelecidos em lei municipal”*<sup>98</sup>. Neste mesmo sentido, tal preceito também está previsto nas Leis Orgânicas de Florianópolis, Fortaleza, Vitória e Porto Alegre.

Por sua vez, a LOM do Rio de Janeiro determina que *“o exercício do direito de propriedade e do direito de construir ficam condicionados ao disposto na Lei Orgânica e no plano diretor e à legislação urbanística aplicável”*<sup>99</sup>. Por fim, a LOM de São Paulo afirma que tal dispositivo *“será exercido segundo os princípios previstos no capítulo da política urbana da Lei Orgânica e critérios estabelecidos em lei municipal”*<sup>100</sup>.

Com a expressa proibição da possibilidade de se estender o direito de usucapião pró-moradia às comunidades que estejam na posse de imóveis públicos, o MNRU tem pressionado o Poder Público em prol da chamada **Concessão de Direito Real de Uso - CDRU** -, único instrumento passível de corrigir esta distorção legal e garantir uma mínima segurança a esse moradores.

A Concessão de Direito Real de Uso é a autorização a terceiros para uso de coisa como se fosse sua, dada pelo Poder Público (ou por particular),

---

<sup>97</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. op.cit. ídem.

<sup>98</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. 291 - 292

<sup>99</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 292.

proprietário de fato do bem. Sua aplicação foi regulamentada pelo artigo 7º do Decreto-Lei Federal nº 271 de 28 de dezembro de 1967.

A finalidade da Concessão do Direito Real de Uso é reconhecer o direito à moradia daqueles que estão na posse de imóveis públicos, através da regularização dessa posse, procurando assegurar espaços com condições dignas de moradia para a população de baixa renda.

Para que seja concedido o Direito Real de Uso é necessário que se observem alguns requisitos legais indispensáveis. Dentre esses mereceriam destaque :

\* A existência de uma Lei Municipal que conceda às pessoas de baixa renda, que estão na posse de área pública, o direito de uso desta para fins de moradia;

\* Se o bem público for de uso comum do povo, esta lei deve também promover a desafetação, transformando-o em bem dominial. Desafetar um bem é torna-lo passível de domínio.

\* Por fim, a lei que concede o direito de uso deve estabelecer as responsabilidades e obrigações do Poder Público e da comunidade, os critérios para o exercício do direito de uso (forma onerosa ou gratuita, prazo de duração da concessão, etc).

A concessão de direito real de uso como um direito das comunidades de baixa renda está prevista em várias leis orgânicas dos Municípios e em legislações específicas, como é o caso das cidades de Recife, Rio de Janeiro, Diadema, São Bernardo, Santo André, Santos, Porto Alegre e Salvador.

No entanto, por problemas na aplicação de tal instrumento - por se tratar de tema administrativo, atualmente é regido pela legislação referente às Licitações e Contratos do Poder Público, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 que em seu artigo 23 § 3º exigia a concorrência para a CDRU - alguns juristas tem se voltado para uma forma alternativa de interpretação constitucional, admitindo o entendimento da **Concessão de Uso Constitucional**. Segundo SAULE JR. esse entendimento se baseia no fato de que, apesar do art. 183 da CF/88 expressamente proibir a usucapião para imóveis públicos, "o seu

---

<sup>100</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. ídem.

*parágrafo 1º dispõe que o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou a mulher, ou a ambos (...). Tendo em vista que através do usucapião se adquire de forma originária o domínio de terras privadas, qual seria o motivo da previsão da concessão de uso no artigo 183 da Constituição Federal ?”<sup>101</sup>*

Dessa forma construiu-se o argumento de que, se a usucapião urbana seria utilizada para regularizar a situação fundiária daqueles que estão na posse de terrenos particulares e dessa forma destinar uma função social aos terrenos desocupados, a concessão constitucional de uso teria o mesmo objetivo em relação aos imóveis públicos urbanos uma vez que *“quando se fala em função social da propriedade urbana esse princípio é norteador como condição de garantia tanto para o exercício da propriedade urbana privada como pública”<sup>102</sup>.*

Existe ainda o entendimento de ser possível, a partir do mesmo dispositivo constitucional - artigo 183, §1º - a aplicação da usucapião urbana para os bens públicos a partir dos seguintes argumentos :

- “a) Quanto ao conceito de uso; tratando-se de direito à propriedade, direito, deve ser compreendida como concessão de direito real de uso;*
- b) Em determinadas situações, a sentença de usucapião, ao invés de reconhecer o domínio pleno do imóvel deve limitar-se a reconhecer o direito (concessão) real de uso;*
- c) Com a proibição do usucapião sobre imóveis públicos, a Constituição Federal deixou aos intérpretes a tarefa de distinguir, entre as espécies de imóveis públicos, aqueles suscetíveis de aquisição por usucapião;*
- d) Considera como espécie de imóvel público suscetível de usucapião (excluindo os bens de uso comum e os afetados aos serviços públicos) o bem dominial, que é aquele que o Poder Público possui como se fosse particular;*
- e) Preenchidos os requisitos para a aquisição do usucapião, a sentença limitar-se-á a conceder sobre o imóvel usucapido o direito (concessão) real de uso”<sup>103</sup>.*

Não se trabalhando nem com a premissa da Concessão de Direito Real de Uso, de natureza administrativa e por isso mesmo restrita em efeitos sociais, nem com o entendimento de BALDEZ da usucapião em imóveis

<sup>101</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 193.

<sup>102</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. ídem.

públicos - afinal, apesar dos argumentos do autor, não se pode esquecer a expressa proibição desse instrumento em imóveis públicos - pode-se construir um entendimento médio, da Concessão Constitucional de Uso, pautada pelo artigo 183, § 1º e no caminho proposto por SAULE JR. Nesse sentido, os imóveis públicos pertencentes à categoria de bens públicos dominicais são suscetíveis da concessão de uso nos termos constitucionais uma vez que este é um direito e ser reconhecido à população de baixa renda que preencha os mesmos requisitos da usucapião urbana.

Por sua vez, a **Operação Urbana** se apresenta como um instrumento que tem por objetivo a realização de intervenções no espaço urbano por parte do Poder Público, “*visando alcançar transformações urbanísticas e estruturais na cidade*”<sup>104</sup>. Para SAULE JR. a Operação Urbana seria entendida como “*um conjunto integrado de intervenções e medidas a ser coordenado pelo Poder Público, com a participação de recursos da iniciativa privada*”<sup>105</sup>.

Assim, uma lei específica sobre a matéria, deveria definir um estoque de área edificável específico para a região sobre a qual legisla o texto legal. No caso de neste local ocorrer a existência de pessoas de baixa renda residindo na área, a Lei da Operação Urbana deverá determinar uma área para a construção de moradias populares ou de interesse social destinadas a estas camadas. Tal medida visa “*evitar a ocorrência de lesão ao direito à moradia dessa população, de modo que não seja expulsa da área devido à valorização imobiliária decorrente das melhorias proporcionadas pela operação urbana*”<sup>106</sup>.

Tal instrumento está presente em vários planos diretores, como é o caso das cidades de João Pessoa e Rio de Janeiro, não sendo observado, por exemplo, em Salvador, cuja população do chamado Centro Histórico - Pelourinho - foi expulsa do local por ocasião de uma intervenção realizada no começo da década de 90 com o intuito de revitalizar aquela região da cidade.

---

<sup>103</sup> BALDEZ, Miguel Lanzellotti apud SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 194.

<sup>104</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. p. 317.

<sup>105</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. ídem.

<sup>106</sup> SAULE JR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. íbidem.

Instrumento jurídico ainda não consagrado pelo Ordenamento Nacional, a **preempção** consiste na preferência obrigatória que o Poder Público Municipal teria para a aquisição de imóveis urbanos objetos de transação entre particulares, em casos definidos por lei.

Segundo LYRA, *“esse instituto teria como pressuposto de aplicação a existência de lei municipal, baseada em plano de uso do solo, definidor das áreas em que poderá ser exercido o direito, bem como do prazo de vigência da faculdade de prelação, que não poderá exceder 10 (dez) anos”*<sup>107</sup>. Assim, este direito será exercido apenas em determinadas porções do território municipal e durante um período de tempo limitado. Para tanto, deverá haver uma lei municipal que, baseada no Plano Diretor, delimitará as áreas e o prazo de vigência da preempção, que não poderá ser superior a 10 anos.

O preço que será pago pela Prefeitura corresponderá ao **valor de mercado do terreno no momento em que a lei foi promulgada**, não sendo incorporado ao valor do terreno, as valorizações posteriores, que geralmente são frutos dos investimentos públicos na melhoria da cidade.

O objetivo da preempção é garantir que a Prefeitura Municipal possa recuperar parte dos recursos públicos gastos em infra-estrutura urbana que acabam por gerar valorização imobiliária nos terrenos onde ocorreram estes investimentos e ainda, impedir que, por mudanças nas leis de solo, o proprietário de terrenos possa ter lucros, a partir da especulação imobiliária.

A preempção seria declarada antes que as referidas mudanças ou investimentos ocorressem. A intenção é excluir do valor a ser pago pela Prefeitura, em casos desta resolver comprar um terreno, o lucro gerado indiretamente pelos investimentos públicos nas regiões determinadas pela Lei de Preempção. Assim, nenhum especulador seria beneficiado pela valorização de seus terrenos às custas do dinheiro público.

Apesar de não ser um instrumento aceito pelo Ordenamento Nacional, a preempção se constitui num dos elementos mais importantes para a constituição daquela cidade proposta pelo MNRU, ou seja, a “cidade para todos”.

---

<sup>107</sup> LYRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. op.cit. p. 168.



O outro instrumento que ainda não foi aceito pelo legislador brasileiro mas que se apresenta com um potencial de transformação e de realização da justiça social na cidade é o **Direito de Superfície**, ou Direito Real de Superfície.

Para o José Guilherme Braga Teixeira, o Direito Real de Superfície é o direito *“que confere ao seu titular, denominado superficiário, o uso e o gozo de bem imóvel alheio, para nele construir ou plantar”*<sup>108</sup>. Já para LYRA, é o *“direito real autônomo, temporário ou perpétuo, de fazer e manter construção ou plantação sobre ou sob terreno alheio; é a propriedade - separada do solo - dessa construção ou plantação, bem como é a propriedade decorrente da aquisição feita ao dono do solo de construção ou plantação nele já existente”*

109

O Direito de Superfície se baseia numa distinção de direitos e de titulares entre o imóvel em si, protegido pelo tradicional Direito de Propriedade e a superfície desse imóvel, à qual se concede a autorização a sujeito outro que não o proprietário, para que este possa usar e gozar do bem, dispondo como proprietário, não do imóvel mas das benfeitorias produzidas, especialmente construções ou plantações.

Os sujeitos da relação jurídica superficiária são : de um lado, o proprietário do solo, na qualidade de **concedente**; de outro, o superficiário na qualidade de **concessionário**. Ao superficiário é concedido, pelo proprietário do terreno o direito de construir ou de plantar, sendo de propriedade do superficiário apenas a construção ou plantação que realizar no terreno, cuja propriedade permanece do concessionário.

É possível ainda, que o proprietário do terreno, transfira ao superficiário a propriedade de plantações ou construções já existentes no solo, sem que com isso, se repasse também a propriedade do terreno. Ou seja, não seria dada a autorização para construir ou plantar, mas a própria propriedade sobre construção ou plantação já existente.

---

<sup>108</sup> TEIXEIRA, José Guilherme Braga. **O Direito Real de Superfície**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 7.

<sup>109</sup> LYRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. op.cit. p. 14.

Apesar de não mais existente na legislação brasileira <sup>110</sup>, o Direito de Superfície está presente em diversas legislações internacionais como é o caso de Portugal, onde o direito de superfície se apresenta através de duas autorizações distintas; o Direito de Construir e o Direito de Plantar - as definições são exatamente o que os nomes dizem. Algumas outras legislações, a exemplo da França, Alemanha ou Itália, só aceitam o Direito Real de Superfície aplicado ao Direito de Construir e não ao Direito de Plantar. Além de Portugal, somente a Bélgica e a Holanda estendem a aplicação do Direito de Superfície ao Direito de Plantar <sup>111</sup>.

Deve-se observar que, apesar de parecidos e possuírem origens comuns no antigo Direito Romano, a Superfície não pode se confundir com outros instrumentos tais como o arrendamento, a enfiteuse, o usufruto ou a servidão. O Direito Real de Superfície não pode ser confundido com o arrendamento porque, enquanto este tem caráter obrigacional - jamais poderia o arrendatário se constituir em proprietário da coisa arrendada- aquela possui natureza real. Além disso, *"enquanto o pagamento do aluguel é requisito necessário do arrendamento, importando a sua ausência em descaracterização deste instituto, o pagamento de uma renda periódica ao senhor do solo não é essencial à superfície"* <sup>112</sup>.

Igualmente a obrigação de uma remuneração no caso da enfiteuse e não na superfície, distingue os dois instrumentos. Outro fator diferenciador reside no fato de que a enfiteuse *"não confere a propriedade dos bens enfiteúticos ao foreiro, enquanto a superfície outorga ao superficiário a propriedade separada do edifício e da plantação, ainda que em caráter resolúvel"* <sup>113</sup>.

De mesma forma ocorre com o usufruto. TEIXEIRA elenca cinco diferenças básicas entre os instrumentos, além do caráter temporário do usufruto, o que nem sempre é perceptível na superfície, a saber:

---

<sup>110</sup> Cf. Ricardo LYRA, este instrumento existia no ordenamento nacional até o advento da Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, que retirou do ordenamento e dos direitos reais tal instituto. Nesse sentido ver LYRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. op.cit. especialmente p. 116 - 126.

<sup>111</sup> Cf. TEIXEIRA, José Guilherme Braga. **O Direito Real de Superfície**. op.cit. e LYRA, Ricardo Pereira, **Elementos de Direito Urbanístico**. op.cit.

<sup>112</sup> TEIXEIRA, José Guilherme Braga. **O Direito Real de Superfície**. op.cit. p. 61 - 62.

*“a) o usufruto é constituído intuitu personae, o que não se dá com a superfície; b) esta é transmissível entre vivos e por causa de morte, sendo aquele intransmissível; c) o superficiário é proprietário (...), não o sendo o usufrutuário; d) o usufruto se extingue com a morte do usufrutuário, enquanto a morte do superficiário não acarreta a extinção da superfície; e) o usufrutuário é obrigado a respeitar a substância da coisa, o que não ocorre com o superficiário”<sup>114</sup>.*

Por fim, não há como confundir a superfície com a servidão pois enquanto aquela é alienável, esta não o é. Além disso, a servidão exige a existência de prédios distintos pertencentes a donos diversos, o que não pode ser estendido à relação entre proprietário e superficiário.

O objetivo do MNRU em propor o Direito Real de Superfície reside no entendimento de que numa situação de profunda concentração de terrenos urbanos, como se observa no Brasil atualmente, a possibilidade de separação entre a Propriedade e o Direito de Construir pautado neste instrumento pode se constituir em importante elemento regulador das relações imobiliárias, ampliando a possibilidade de ser observado e respeitado o Direito de Moradia, tão importante nesta luta.

Para LYRA, *“a instituição do direito de superfície consoma o acalentado sonho dos urbanistas, que é a separação do direito de construir do direito de propriedade, realizada aqui pela via negocial, com as galas de um direito real sobre a coisa alheia”<sup>115</sup>.*

Assim, na instituição desse instrumento, alguns pontos devem ser observados para que se possa garantir a segurança entre os indivíduos figurantes em tal processo e realizar o objetivo do MNRU :

*“a) prever a disciplina do exercício do direito de preferência, seja no caso de venda do solo, seja no caso de venda da propriedade superficiária;  
b) explicitar o destino dos direitos reais - seja de fruição, seja de garantia - constituídos sobre a propriedade superficiária ou sobre o solo, após a extinção da relação superficiária;  
c) conferir às obrigações constantes do título superficiário a natureza de obrigações propter rem;  
d) prever o chamado direito de superfície no subsolo, bem como o direito de sobrelevação (superfície em segundo grau, direito de superfície sobre área cuja superfície já foi concedida);*

<sup>113</sup> TEIXEIRA, José Guilherme Braga. **O Direito Real de Superfície**. op.cit. p. 63.

<sup>114</sup> TEIXEIRA, José Guilherme Braga. **O Direito Real de Superfície**. op.cit. p. 64.

<sup>115</sup> LYRA, Ricardo Pereira, **Elementos de Direito Urbanístico**. op.cit. p. 168 - 169.

- e) *explicitar que o não pagamento da pensão superficiária não pode constituir causa de resolução do direito de superfície;*
- f) *regular a extinção do direito de superfície pelo não-uso;*
- g) *prever a possibilidade da superfície vegetal no solo urbano, bem como a superfície gerada por cisão*<sup>116</sup>.

No entanto, como já dito, não há como a supervalorização deste instrumental técnico descrito neste item, que deve ser entendido apenas como meio e jamais como um fim em si mesmo para a construção do espaço urbano redemocratizado. Este instrumental deve sempre estar a serviço da sociedade, em especial dos Movimentos Sociais Urbanos, atores privilegiados na luta pela nova cidade. Nesse sentido, faz-se necessário uma outra análise acerca da ação desses movimentos na reconstrução do espaço público municipal ao longo da história, observando o seu potencial de transformação, temática do próximo item deste capítulo,

### **3.3. A ação dos Movimentos Sociais Urbanos na luta pela Cidade.**

No primeiro capítulo, foi analisado a tipologia dos Movimentos Sociais e em especial os Novos Movimentos sociais como atores políticos centrais de uma nova teoria do Direito, do Estado e da própria Democracia. Agora, a análise se centra num sujeito específico e essencial na luta pela *nova cidade*: os Movimentos Sociais Urbanos, denominados ainda de Movimentos Populares Urbanos.

Situa-se o surgimento dos denominados Movimentos Sociais Urbanos, dentro do contexto dos Novos Movimentos Sociais, a partir das lutas populares do fim da década de 70, início de 80<sup>117</sup>. No entanto, essas manifestações e reivindicações que hoje pontuam a pauta política de qualquer ação do estado, principalmente na esfera municipal, estão presentes no cotidiano político nacional há muito mais tempo do que se normalmente supõe.

<sup>116</sup> LYRA, Ricardo Pereira, **Elementos de Direito Urbanístico**. op.cit. p. 169 - 170.

<sup>117</sup> Conforme os já anteriormente citados, AMMANN, Safira Bezerra. **Movimento popular de bairro. De frente para o Estado, em busca do Parlamento**. São Paulo: Cortez, 1991. GOHN, Maria da Glória, **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991, SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. **Uma revolução no cotidiano ? Os novos movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

Na realidade observa-se que desde o ano de 1889, data do início da República brasileira, pode-se perceber a existência de manifestações populares em prol de uma cidade mais justa e igualitária. Com o ciclo do café, os principais centros urbanos existentes, passaram por um processo de desenvolvimento fruto da aplicação dos excedentes financeiros gerados pela produção, principalmente no Rio de Janeiro, onde os produtores passaram a residir em certas épocas do ano, especialmente para tratar da comercialização de seus produtos. Assim, esses centros ganharam equipamentos até então desconhecidos como é o caso de hotéis, jardins, praças, calçamento, iluminação pública a gás, sistema de abastecimento de água, serviço de transportes urbanos, etc. No entanto, essas melhorias atendiam apenas à elite, excluindo a grande massa da população, formada principalmente pelos escravos e brancos pobres, que sobreviviam em moradas insalubres como cortiços ou mocambos. Ironicamente, estas mesmas melhorias propiciaram as primeiras reivindicações populares como é o caso dos comícios de Lopes Trovão nas novas praças que “segundo pesquisas sobre a época, reivindicavam melhoramentos urbanos”<sup>118</sup> para o restante da população.

Já no início deste século, as lutas populares urbanas iriam se concentrar na busca dos meios de consumo coletivo e moradia, especialmente no que tange ao congelamento do valor dos aluguéis, forma predominante de moradia no período<sup>119</sup>. Assim, ficaram registradas as lutas em São Paulo durante a década de 10 por equipamentos de consumo coletivo, especialmente a greve geral no ano de 1917, que reuniu trinta mil trabalhadores e que, além do contexto trabalhista, incluiu na pauta de reivindicações também, dentre outros, a redução dos aluguéis<sup>120</sup>.

Com a revolução tenentista de 30, que levou o gaúcho Getúlio Vargas à Presidência da República, inaugurou-se uma nova etapa na história das mobilizações urbanas no Brasil. As classes populares começam a se constituir em atores sociais, com o Estado não mais entendendo, a exemplo do período

---

<sup>118</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais. A construção da Cidadania dos Brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995. p. 57.

<sup>119</sup> Conforme GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op. cit. p. 61.

anterior, as manifestações populares como caso de polícia, que deveria tão somente sofrer os efeitos da repressão oficial. Para GOHN, esses setores começam a se transformar em cidadãos com alguns direitos. Mesmo que essas mudanças tenham sido muito mais formalmente do que na prática, “*são marcos históricos significativos. Simbolizam o coroamento de etapas de lutas dos trabalhadores e, embora, tenham sido promulgadas como dádivas governamentais, foram conquistas das classes subordinadas em geral*”<sup>121</sup>.

Assim, por exemplo, merecem destaque os movimentos pelos congelamento dos aluguéis no Rio de Janeiro e São Paulo no ano de 42 e, principalmente, o desenvolvimento das lutas das Associações de Bairros em São Paulo: iniciadas ainda nas primeiras décadas, sob a forma de Ligas de Bairro e que durante os anos 30 “*começou a tomar corpo para se proliferar nos anos 40*”<sup>122</sup>. Deve-se registrar que estes movimentos tiveram como exemplos os movimentos similares da Argentina e que, durante a década seguinte foram responsáveis por boa parte da urbanização de cidades como São Bernardo do Campo<sup>123</sup>.

A fase seguinte, conhecida pela período populista ou nacional-desenvolvimentista da política brasileira, representada pelo governo de Juscelino Kubitschek, se constituiu numa era fértil para a participação social, uma vez que o país, talvez pela primeira vez em sua história, vivia um período realmente democrático, com a população tomando consciência de sua capacidade de intervenção no processo político. Este é o período da consolidação dos sindicatos como representantes civis da população e do fortalecimento das agremiações partidárias, ambas, os sujeitos políticos típicos da modernidade.

Este é também um período de forte intervenção estatal na economia, “*objetivando criar as condições básicas para a nova etapa de acumulação do capital que se delineava, baseada na indústria de bens de capital*”<sup>124</sup>. Por isso mesmo, as cidades serão marcadas por um rápido crescimento, pressionada

---

<sup>120</sup> Conforme GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op. cit. p. 70 e 73.

<sup>121</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op.cit. p 81.

<sup>122</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op.cit. p. 88.

<sup>123</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op.cit. ídem.

principalmente pelo fenômeno do êxodo rural, onde grandes contingentes de pessoas abandonavam o campo, especialmente na região Nordeste e buscavam melhores condições de vida nas cidades do centro-sul brasileiro.

Além dos movimentos acima citados, também os movimentos populares urbanos iriam conhecer um forte crescimento, assim como toda a esfera da sociedade civil. Dentre os anos de 54 e 64, o movimento popular irá crescer especialmente como reflexo de três fatores, *“as necessidades relativas à infraestrutura urbana para os bairros que surgiam a toda hora, para abrigar os contingentes de migrantes que afluíam às cidades em busca de trabalho; a própria política vigente, o populismo, que se baseava numa barganha do voto pela melhoria urbana; e a vontade política das massas de participar da vida política local”*<sup>125</sup>.

Além da questão da moradia, outro setor merece destaque na história dos movimentos populares brasileiros, a reivindicação por transportes coletivos, que nem sempre foram pacíficos como é o caso do quebra-quebra de bondes ocorrido no Rio de Janeiro no ano de 1956. Este protesto foi motivado pelo aumento da tarifa desses transportes e teve participação direta dos estudantes, principalmente através da União Nacional dos Estudantes, UNE, que teve sua sede ocupada durante a repressão do movimento. Outro exemplo de uma situação mais belicosa iria ocorrer, desta vez em São Paulo: em 1958, quando o Pacto da Unidade Inter-Sindical promoveu um protesto contra o aumento das passagens de ônibus. Com a repressão policial, cinco manifestantes foram mortos<sup>126</sup>.

Com o golpe militar de 31 de março de 1964, os movimentos urbanos passaram por um período de profunda crise de participação e representação, uma vez que toda forma de ativismo e participação política foram proibidos pelo governo golpista. Ainda assim, os movimentos populares iriam continuar em sua luta pelo que consideravam uma cidade adequada. No entanto, agora, como de resto os outros movimentos sociais, iriam agir sob a tutela da Igreja Católica progressista, principalmente através das Comunidades Eclesiais de

---

<sup>124</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op.cit. p 89.

<sup>125</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op.cit. p 95.

Base e as Pastorais. Assim, em 1971, tem início o trabalho do **Movimento das Pastorais de Periferia Urbana** em São Paulo: implantado pelo então Arcebispo Arns. Essas entidades “constituem o início da organização e mobilização popular que atravessou a década de 70 e parte de 80. Criada a partir de orientações do Concílio Vaticano (...) as pastorais urbanas irão trabalhar com um público carente, cheio de necessidades, e num momento de total cerceamento dos canais tradicionais de participação política e social”<sup>127</sup>.

Durante os anos de 68 a 74, o Brasil irá viver o período de maior repressão, com a perseguição e, em muitos casos, execução das principais lideranças de oposição ao regime, especialmente os militantes da Esquerda. No entanto, esta é também a fase do chamado “milagre econômico” que, combinado com a vitória da Seleção Brasileira de Futebol do Tricampeonato Mundial na Copa do México em 1970, iriam produzir um espírito ufanista devidamente utilizado pelo governo com chavões do tipo “ Ninguém segura esse país” ou “Brasil: Ame-o ou Deixe-o”. Os setores populares se mantêm calados, pois não há espaço para reivindicações. Além disso havia emprego para a maioria e a possibilidade da concretização do sonho da casa própria, através da compra do lote nas periferias distantes e o uso da autoconstrução familiar. No entanto, essas reivindicações iriam surgir durante os anos 70, quando setores descobrem que vários dos lotes comprados eram oriundos de loteamentos clandestinos e quando não conseguem mais sobreviver em suas moradias, duramente construídas mas sem um mínimo de infra-estrutura urbana. Além disso, o modelo econômico do “milagre” se exaure “*iniciando o longo processo de crise econômica pós-1973, que foi escamoteada quanto às suas reais causas, atribuindo-se às causas externas, como a crise internacional do petróleo, as razões do malogro do modelo econômico adotado*”<sup>128</sup>.

Assim, ainda nesse momento, especificadamente no ano de 1972, surgiria o **Movimento dos Loteamentos Clandestinos - MLC** - na cidade de São Paulo. Durante a expansão urbana do período desenvolvimentista (anos

<sup>126</sup> Conforme GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op.cit. pp. 96 e 97.

<sup>127</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op.cit. p. 108.



50/60), as cidades cresceram muito rapidamente, principalmente na periferia, o que acarretou em uma impossibilidade prática do sistema econômico em suprir a demanda de moradia e demais equipamentos de consumo urbano da crescente população. Dessa forma, a solução encontrada por essas pessoas foi o processo de loteamentos e da auto-construção familiar. No entanto, “os loteamentos eram feitos segundo os interesses dos loteadores, sem nenhuma legislação que os regulamentasse, quer quanto a seus aspectos urbanísticos (...) quer quanto a seus aspectos legais”<sup>129</sup>. Na realidade a Prefeitura Municipal paulistana era conivente com esta prática, chegando mesmo a incentivá-la, uma vez que cobrava impostos dos pretensos proprietários - do ponto de vista formal-legal, os terrenos não lhes pertenciam. Após um período mínimo de cinco anos, esses loteantes descobriam que não poderiam registrar seus imóveis, processo que, com o crescimento de casos, gerou um grande conflito social. O problema coletivo em si, somado à intervenção dos CEBs foram os responsáveis então pelo surgimento do movimento que objetivava encontrar uma solução técnica-legal para a questão<sup>130</sup>.

Como conquistas relevantes do MLC pode-se citar uma série de legislações urbanísticas disciplinadoras dessa questão e que coibiram o surgimento de novos loteamentos irregulares e também a regularização dos já existentes através de anistias, concessões e embates com os fraudadores. Todavia, por causa da luta do MLC, “teve-se o quase total desaparecimento da modalidade ‘loteamento popular’, pois as novas regras disciplinadoras do uso do solo inviabilizaram os grandes lucros que os empresários tinham anteriormente, fazendo com que este tipo de mercado cessasse quase por completo, e com ele a autoconstrução da casa própria”<sup>131</sup>. Dessa forma, as lutas populares urbanas por moradia da próxima década seriam fortemente

---

<sup>128</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op.cit. p. 103.

<sup>129</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op.cit. p. 109.

<sup>130</sup> Além dos CEBs e de algumas pastorais da Igreja, também vários Centros Acadêmicos das Faculdades de Direito de São Paulo se associaram ao movimento, prestando-lhes uma assessoria técnica. Curiosamente, este caso iria produzir uma profunda reflexão entre os estudantes de Direito que sistematizaram esta prática e discutiram-na a nível nacional, principalmente nos Encontros Nacionais dos Estudantes de Direito -ENEDs - o que acabou por produzir uma nova prática jurídica, hoje conhecida por Assessoria Jurídica Popular - ou Comunitária - e que se articulou a nível nacional na Coordenação Nacional de Assessoria Jurídica - ENAJU, cujo encontro, atualmente, ocorre conjuntamente com os ENEDs.

<sup>131</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op.cit. p. 110.

marcadas por este movimento uma vez que desapareceu a solução até então existente para a carência de habitação popular.

A partir do ano de 1974, o Brasil iria entrar numa nova fase histórica da Ditadura Militar. Com a chegada ao poder do Gal. Geisel, iniciava-se a abertura política, nas palavras de então, lenta e gradual<sup>132</sup>. Surgem, conforme já citado anteriormente os Novos Movimentos Sociais e com eles novas práticas políticas, não se restringindo apenas aos embates de caráter econômico, mas igualmente se inserindo pelas conquistas de ordem culturais, voltando-se também às esferas estatal e da sociedade civil.

O crescimento e consolidação desse movimento especialmente nesse período se dá pelo agravamento da falta de condições da infra-estrutura urbana e o rebaixamento salarial, principais características de uma “crise estrutural” do estado capitalista burguês dos países periféricos, vítimas do agravamento da crise mundial no final dos anos 70, conseqüência imediata do aumento da exploração econômica e da espoliação urbana.

Existe um clima de fraternidade e esperanças entre os brasileiros. Diversas propostas de mudança surgem, a partir da união dos diversos setores de oposição ao regime, o que favorece ao processo de redemocratização do país. No que tange aos moradores das periferias, das favelas e dos cortiços, saindo da penumbra história a que sempre tinham sido submetidos, se tornam *“os depositários das esperanças de ser novos atores históricos, sujeitos de processos de libertação e de transformação social”*<sup>133</sup>.

As lutas populares, como não poderia deixar de ser irão se concentrar nas reivindicações por equipamentos coletivos urbanos e serviços de infra estrutura, tais como transportes coletivos (São Paulo - 1979; Salvador, 1981), Creches (São Paulo e Belo Horizonte - 1979) um dos elementos mais presentes nas pautas populares pela sua potencialidade de emancipação da mulher, regularização fundiária e moradia (em todas as grandes capitais

---

<sup>132</sup> Interessante observar a expressão usada por estudiosos do tema da abertura política brasileira para denominar este processo, “revolução passiva” ou “revolução por cima”. Para maiores informações acerca do processo de abertura, ver, dentre outros, DREIFUSS, René. **O jogo da direita**. Petrópolis: Vozes, 1989; SADER, Eder. **Um rumor de botas. A militarização do estado na América Latina**. São Paulo: Pólis, 1982; SADER, Emir. **A transição no Brasil. Da ditadura à democratização?** São Paulo: Atual Editora, 1991; WEFORT, Francisco C. **Por que democracia ?** São Paulo: Brasiliense, 1986.

brasileiras ao longo da década de 80), além de saneamento, serviço de coleta de lixo, energia elétrica, telefonia (principalmente através da instalação dos telefones públicos, os famosos “orelhões”), etc.

Assim, estas reivindicações populares são, cada vez mais uma exigência imperiosa do Estado e da acumulação de capital, como fator resultante do

*“processo de produção, do processo de consumo e reivindicações sociais, na medida em que se desenvolve o capitalismo monopolista. (...) ao mesmo tempo, mal pode ser atendido por algum capital privado. E é essa contradição estrutural que provoca a crise urbana: os serviços coletivos requeridos pelo modo de vida suscitado pelo desenvolvimento capitalista não são suficientemente rentáveis para ser produzidos pelo capital...”*(grifos do autor) <sup>134</sup>.

Não é o objetivo neste momento analisar estas contradições. O que interessa é assinalar que são estas contradições urbanas que irão responder pelo surgimento dos Movimentos Sociais Urbanos, uma vez que estes movimentos são aqueles que se referem à produção, distribuição e gestão dos meios de consumo, em particular de caráter coletivo.

Este breve relato histórico da origem dos MSU serve como base de explicação para sua tipologia, que é apresentada por GOHN, através de um conjunto de pressupostos que compõem o paradigma analítico dos mesmos :

- “1 - Os movimentos sociais urbanos são manifestações das classes populares;
- 2 - São fenômenos novos na sociedade;
- 3 - Estão centrados na esfera do consumo;
- 4 - Eles partem dos bairros, do local de moradia;
- 5 - São heterogêneos quanto à composição social;
- 6 - Nascem espontaneamente;
- 7 - São autônomos e alternativos;
- 8 - Constituem germes de transformação social;
- 9 - Emergem devido à existência de contradições;
- 10 - São contra o Estado.”<sup>135</sup>

Assim os Movimentos Urbanos serão caracterizados pela reivindicação centrada no uso, distribuição e apropriação do espaço urbano e por uma

<sup>133</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. op.cit. p. 111 - 112.

<sup>134</sup> CASTELS, Manuel. **Cidade, Democracia e Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1980. p.

23.

<sup>135</sup> GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Luta Pela Moradia**. p.33.

temática de rediscussão do papel da cidade. Apesar dos outros movimentos supracitados, geralmente também possuíram na cidade o *locus* de sua ação, não podemos denominá-los urbanos tão somente por esta razão <sup>136</sup>. Deve-se, na realidade, concordar GOHN quando esta afirma que “*são movimentos sociais urbanos as manifestações que dizem respeito à habitação, ao uso do solo, aos serviços e equipamentos coletivos de consumo*”<sup>137</sup>.

Esta imprecisão teórica se consubstancia num retrocesso nos estudos sobre o urbano, uma vez que esta leitura determina ser Movimentos Sociais Urbanos aqueles que, tão somente, atuam na cidade, numa volta à utilização da “*categoria espaço como justificadora do urbano*”<sup>138</sup>.

A mesma autora afirma que é até compreensível e aceitável que ocorra uma certa confusão teórica entre as duas categorias, uma vez que é possível que exista “*uma rede de articulação, até necessária, entre os movimentos sociais específicos e os movimentos sociais urbanos*” <sup>139</sup>. Mas, não há como confundir-los.

Pode-se entender, então, os Movimentos Sociais Urbanos como um fator diferenciador da sociedade capitalista atual. Assumem um caráter econômico, por certo, ao incidir sobre a qualidade da vida urbana mas, de outra forma, assumem também um caráter político por compreender uma nova forma dinâmica da realidade urbana a partir das contradições e da problemática urbana. Como afirma NUNES e JACOBI “*o novo caráter da problemática urbana passa a se centrar nos serviços de consumo coletivo urbano e nos efeitos das distorções decorrentes de uma aplicação desigual dos recursos públicos empregados no desenvolvimento e manutenção dos aglomerados urbanos*” <sup>140</sup>.

Por outro lado, uma questão merece uma análise mais apurada. Trata-se da relação movimentos populares urbanos organizados e Estado

<sup>136</sup> Como é o caso de Luiz Antonio Machado da Silva e Alcía Ziccardi, em trabalho apresentado na Reunião do Grupo de Trabalho “Movimentos Sociais Urbanos”, III Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciência Social, ocorrido em Belo Horizonte: de 17 a 19 de outubro de 1979.

<sup>137</sup> GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Luta Pela Moradia**. p.34

<sup>138</sup> GOHN, Maria da Glória. **A Força da Periferia**. p. 46

<sup>139</sup> GOHN, Maria da Glória. **A Força da Periferia**. p. 53.

<sup>140</sup> NUNES, Edilson e JACOBI, Pedro. **Movimentos Populares Urbanos, Participação e Democracia**. Brasília: ANPOCS/CNPQ, 1983. p. 27.

Capitalista. Além do confronto ideológico originário, há a ação do Estado na tentativa de cooptação dos movimentos, ocorrendo mesmo o incentivo estatal para a criação e consolidação de associações populares urbanas, como forma do Estado exercer sua influência sobre os MSU <sup>141</sup>. Além disso, as próprias reivindicações presentes nas pautas dos MSU se associam muito intimamente com a ação de gestão pública. Em outras palavras, o uso e distribuição do solo urbano e, principalmente, o oferecimento dos equipamentos urbanos de uso coletivo dependem da ideologia política que impulsiona a ação do poder público, mormente o poder público municipal. Nesta nova fase, conforme os supracitados autores, *“O Estado passa a ser um estruturador da vida cotidiana, e os conflitos daí decorrentes relacionam-se mais ou menos diretamente com a sua gestão e com as orientações políticas subjacentes”* <sup>142</sup>

Já para GOHN,

*“o Estado burguês apresenta uma dupla natureza. Ao mesmo tempo em que expressa força e poder, e portanto garante a dominação de classe e revela sua essência, por outro lado mantém um discurso universalizante que pretende revelar uma existência formalmente separada das classes. Apresenta-se como acima das classes, com a aparência de neutralidade, usando o discurso da igualdade”*<sup>143</sup>.

Ainda durante a década de 80, os movimentos sociais iriam perceber a importância da luta articulada em níveis locais, regionais e nacionais, com o surgimento das chamadas Redes de Movimentos Sociais. Em 1980, surgiria a ANAMPOS - Articulação Nacional de Movimentos populares, o PT - Partido dos Trabalhadores. Em 1981, a realização do Movimento Assembléia do Povo, na cidade de Campinas e articulada pela Igreja Católica. Segundo GOHN *“foi um dos primeiros movimentos a desenvolver negociações com o poder público Executivo e Legislativo. Seu nome deriva das grandes assembléias que realizavam em praça pública, entre si e com as autoridades”*<sup>144</sup>. A principal conquista do movimentos foi a obtenção do Direito Real de Uso em várias

---

<sup>141</sup> Este fenômeno foi muito evidente no período 1985-1989, durante o governo José Sarney.

<sup>142</sup> NUNES, Edilson e JACOBI, Pedro. **Movimentos Populares Urbanos, Participação e Democracia**. op.cit. ídem.

<sup>143</sup> GOHN, Maria da Glória. **A Força da Periferia**. op.cit. p. 35.

favelas participantes, o que possibilitou a posterior reurbanização desses espaços. Tal movimento acabou por se constituir em modelo de ação para outros idênticos em outras cidades brasileiras.

Em 1982, seria fundada a CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores, primeira articulação nacional exclusiva dos movimentos urbanos, além da CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores. Uma outra Central Sindical, a CUT - Central Única dos Trabalhadores - surgiria no ano seguinte, 1983 e a terceira, a Força Sindical apenas no ano de 1990.

No tocante aos movimentos urbanos, em 1984 apareceria o Movimento dos Mutuários do BNH, movimento mais característico da classe média e que por isso mesmo, conseguiria ocupar grandes espaços na mídia <sup>145</sup>. Em 1986, seria a vez do Movimento dos Inquilinos Intranquilos, também um movimento das camadas médias, preocupados com os altos índices de reajuste dos aluguéis. Interessante observar que ambos os movimentos foram reflexos da crise econômica e do achatamento salarial da classe média, que começa a sentir mais profundamente os efeitos perversos do modelo econômico adotado no Brasil. No mesmo ano, surgiria o Movimento dos Sem-Casa, na cidade de São Paulo, oriundo do movimento anterior. No entanto, apesar deste movimento estar ligado ao governo estadual, não conseguiu apoio às suas reivindicações, uma vez que o governo *“estava quase todo absorvido em tentar controlar, ou dar alguma resposta, aos movimentos populares de moradia e, portanto, não dava atenção às pressões dos Sem-Casa, por serem de faixas salariais que extrapolavam as propostas governamentais. Essas propostas estavam baseadas no trabalho de construção por multirão, ou em tipos muito simples de habitações pré-construídas”* <sup>146</sup>.

Ainda nesta década todas as atenções estariam voltadas, inicialmente para o processo de redemocratização, com as eleições para Governador em 1982 e a campanha das “Diretas Já” em 1984, e depois com o movimento pró Assembléia Nacional Constituinte, que seria instaurada no ano de 1987.

---

<sup>144</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos Sociais**. p. 122.

<sup>145</sup> Cf. GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos Sociais**. op. cit. p. 131.

<sup>146</sup> GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos Sociais**. op. cit. p. 136.

Promulgada em 05 de outubro de 1988, a "Constituição Cidadã" foi fruto de diversos embates entre grupos sociais distintos. Apesar dos esforços dos setores populares, a organização maior ficou mesmo para a elite, com destaque para a atuação da UDR - União Democrático Ruralista - criada em 1987 praticamente para a atuação na Constituinte. De qualquer forma, este processo foi importante para que os setores populares aprendessem a importância da luta institucional e, ao mesmo tempo, percebessem que nesta não poderia se concentrar todos os esforços.

Sendo assim, em 1989, ano da primeira eleição direta para Presidente da República desde o golpe de 1964, seria criado a Pró-Central dos Movimentos Populares, surgida a partir da ANAMPOS e por iniciativa principal dos movimentos de bairro. Além disso, a articulação que gerou a proposta de emenda popular de Reforma Urbana, já analisada no primeiro item deste capítulo, se fortaleceu na forma do Fórum Nacional de Reforma Urbana, com a criação de diversas entidades correlatas, tais como a ANSUR, o MNLM, o MSTT, o MDF e a consolidação da Central de Movimentos Populares - CMP - em 1993.

Atualmente, o movimento popular está presente e organizado nas principais cidades do Brasil, merecendo destaque as ações em São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte e Salvador <sup>147</sup>.

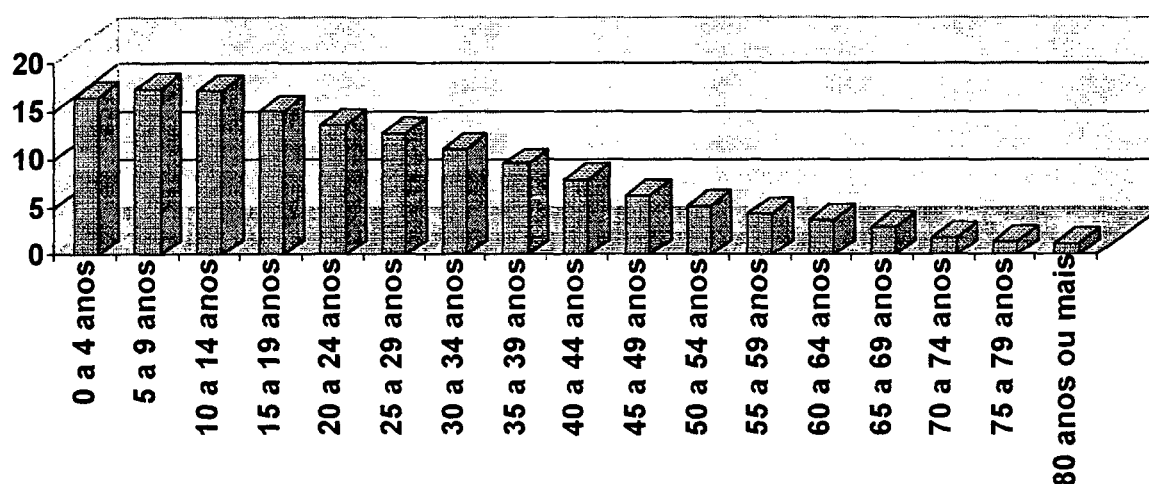
Um dos grandes desafios que o movimento popular enfrentará a partir da virada do século será o enfraquecimento da legitimação de um dos maiores discursos reivindicativos de capacidade aglutinadora; a luta pela construção de creches. Essa questão poderia, à primeira leitura, parecer menor em relação a tantas outras. No entanto, é preciso lembrar que os movimentos urbanos encontram nas mulheres uma parcela considerável de militantes e

---

<sup>147</sup> Existem estudos específicos sobre os movimentos sociais urbanos nas cidades brasileiras. Desses, mereceriam destaque o trabalho de BRAGA, Rosalina Batista. **Conhecendo a cidade pelo avesso**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, analisando os movimentos na cidade de Salvador; KOWARICK, Lúcio (org) **As lutas sociais e a cidade**. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1994 e SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). **São Paulo: O povo em movimento**. São Paulo: Vozes, 1980, analisando o caso de São Paulo ; DOIMO, Ana Maria. **Movimento social urbano, Igreja e participação popular**. Petrópolis: Vozes, 1984, sobre a cidade de Vila Velha, no Espírito Santo e ainda, NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do e BARREIRA, Irllys Alencar (orgs) **Brasil Urbano: Cenários da ordem e da desordem**. Rio de Janeiro: Notrya, 1993, que analisa os Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste brasileiro.

que, estas mulheres muitas vezes se aglutinam em torno de uma luta que poderá lhe devolver a capacidade de trabalho e de ação política, as creches. Com estas, elas passam a poder assumir tarefas extra-domésticas, sem o ônus da preocupação para com os filhos. No entanto, conforme as últimas estatísticas demográficas do IBGE, a população brasileira vem envelhecendo, o que concretamente irá levar a novas reivindicações e o conseqüente abandono das anteriores. Para se perceber esse envelhecimento da população ver o gráfico esquemático a seguir :

POPULAÇÃO BRASILEIRA/1991 POR GRUPOS DE IDADE (EM MILHÕES)



Fonte: IBGE / Censo 1991

Segundo Milton SANTOS, "a taxa de fertilidade cai de 5,3 filhos por mulher em 1970, para 3,2 em 1989 (...) a maior queda de natalidade jamais conhecida em toda a história da humanidade"<sup>148</sup>. E apesar de ainda não terem sido divulgados tais dados no último censo, esta tendência tem sido aparentemente mantida.

Repensar desde já as alternativas de composição dos interesses é tarefa primordial para o movimento popular brasileiro. Caso contrário, de nada adiantará o cenário mundial amplamente propício à rediscussão da temática urbana. Pensar agora, os novos caminhos, diante das novas condições concretas, internas e externas, mostra-se como tarefa essencial.

<sup>148</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 120.



Nesse mesmo entendimento, observa-se que nos últimos dois anos, o Movimento Urbano conseguiu importantes vitórias que, paradoxalmente podem se constituir numa derrota. Com a realização no ano de 1996 da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - HABITAT II - na cidade de Istambul, na Turquia, a temática urbana passou a fazer parte das agendas dos diversos níveis do poder público, da sociedade civil em geral e até da academia <sup>149</sup>, graças aos esforços do FNRU e que, sem dúvidas, se constitui na grande vitória do movimento.

Com isso, evidentemente, a temática reformista, antes quase que exclusiva ao espaço rural, passa também a estar presente nas cidades, a partir de propostas de se renovar o espaço urbano e procurar transformá-lo, sob pena, se não o fizer, de se constituir cada vez mais uma cidade segregacionista e excludente, para poucos e não para o conjunto da Sociedade. A Conferência Habitat é um marco importantíssimo para os movimentos populares. Primeiro, como já dito, por trazer para a cena a temática urbana. Segundo, porque pela primeira vez na histórias das conferências das Nações Unidas, os movimentos sociais e as ONGs tiveram participação oficial no encontro, não ficando restritas à usual conferência paralela, como no caso da Rio-92, encontro que tratou do problema ecológico. Neste momento, ao contrário se "*reconhece os parceiros - autoridades locais,*

---

<sup>149</sup> Temática pouco analisada pelos pesquisadores, excluindo-se os poucos que estão comprometidos com a questão e que muitas vezes são mais militantes do que mero teóricos, viu surgir um filão editorial que tem sido extremamente explorado desde o ano de 1995, inclusive com renomados pesquisadores em outras áreas, como é o caso do trabalho de FIGUEIREDO, Rubens e LAMOUNIER, Bolívar (orgs). **As cidades que dão certo. Experiências inovadoras na administração pública brasileira.** Brasília: MH Comunicações, 1996 ou CASÉ, Paulo. **Favela.** Rio de Janeiro: Relume Dumará / Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 1996, além dos trabalhos de pessoas mais afeitas ao tema como é o caso de LESBAUPIN, Ivo (org). **Prefeituras do povo e para o povo.** São Paulo: Loyola, 1996, MENEZES, Claudino Luiz. **Desenvolvimento urbano e meio ambiente.** Campinas: Papirus, 1996 ou ainda os trabalhos dos teóricos da Reforma Urbana, RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert (org). **Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996 e BONDUKI, Nabil (org). **Habitat. As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 1996.

ONGs e CBOs<sup>150</sup>, academia e o setor privado - como interlocutores oficiais admitindo que estes compunham as próprias delegações oficiais”<sup>151</sup>.

Esta conferência teve como temas globais a “Adequada Habitação para Todos e o Desenvolvimento de Assentamentos Humanos em um Mundo em Urbanização”. Como objetivo principal, elaborar a chamada agenda Habitat, “que estabelece um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação, visando orientar, nas duas primeiras décadas do próximo século, os esforços nacionais e internacionais no campo da melhoria dos assentamentos humanos”<sup>152</sup>.

Além dessas, possuía ainda como temas a serem analisados o desenvolvimento sustentável, o Direito à Moradia, a questão dos grupos vulneráveis, as parcerias e a participação popular, a temática do Poder Local, a Cooperação Internacional e finalmente o papel das Nações Unidas dentro desse novo contexto mundial do espaço urbano. Seus objetivos centrais se concentravam na questão da igualdade entre todos os moradores urbanos, na erradicação da pobreza, na busca do desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida, no fortalecimento da família, na capacitação popular e na responsabilidade dos governos nesse processo, na busca das parcerias, no desenvolvimento do espírito da solidariedade, na qualidade de vida e na cooperação internacional<sup>153</sup>.

A temática urbana vem merecendo as atenções mundiais desde o ano de 1976, quando foi realizada na cidade de Vancouver, Canadá, a primeira Conferência Habitat, que teve como grande resultado a criação da agência Habitat (UNCHS), orientada a resolver situações críticas de habitação, geradas por eventos como guerras, desastres naturais ou conflitos urbanos. Assim, a atuação desse organismo estava centrado em prover de um teto as famílias refugiadas de guerra, aquelas outras que perderam a moradia pelas

---

<sup>150</sup> Associações comunitárias.

<sup>151</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. In: BONDUKI, Nabil (org). *Habitat. As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. op.cit. p. 14.

<sup>152</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. op.cit. ídem.

<sup>153</sup> Cf. AITH, Fernando e SAULE JR, Nelson. *Anotações sobre a Agenda Habitat*, mimeo, 1996. p. 2 - 5.

mesmas guerras ou por desastres naturais e ainda, cooperar com as políticas nacionais de produção de moradias.

No entanto, nesses vinte anos, o mundo mudou, a urbanização se acelerou ainda mais e a temática urbana ganhou novos contornos não previstos em 1976, tais como

*“a irregularidade e precariedade dos assentamentos populares em todo o mundo pobre, a necessidade de expansão das infra-estruturas e dos serviços urbanos, a nova escala dos problemas de transportes e acessibilidades, o armazenamento, abastecimento e utilização de energia e água, o controle e tratamento de resíduos, a poluição ambiental, atmosférica e sonora, a degradação ambiental decorrente da própria expansão urbana, o crescimento da pobreza, da falta de empregos e de renda, o aumento da violência, o acirramento dos conflitos de terras e despejos ilegais”*<sup>154</sup>.

Com esses novos contornos, a agência Habitat foi pouco a pouco se afastando do sentido inicial de assistência e prestação de serviços para se tornar um centro de referência e articulação política, principalmente junto às cidades, entes políticos privilegiados desse novo entendimento da problemática urbana. Uma das principais formas utilizadas pela agência a fim de proporcionar o debate e disseminar as idéias contidas nos eixos de ação para a Habitat II foi a realização de uma chamada mundial a fim de que os Estados apresentassem *“experiências inovadoras e exitosas no enfrentamento das questões do habitat relacionadas aos temas da conferência”*<sup>155</sup>.

A seleção dessas práticas (*“Best Practices”*) objetivava a criação de um acervo que deveria se constituir em um banco de dados de práticas de boas gestões urbanas, disponíveis para consultas em todo o mundo. Juntamente com a definição dos Indicadores Urbanos na própria Conferência, se constituiriam em instrumentos capazes de determinar, monitorar e avaliar as tendências e os progressos do Plano de Ação Global dos Assentamentos Humanos, programa das Nações Unidas para as Cidades na virada do século.

Essas práticas de gestão local foram indicadas pelos países participantes (como parte de seus relatórios oficiais enviados à Conferência), por entidades

---

<sup>154</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. op.cit. p. 15.

e agências internacionais como a UNICEF ou a FAO, por federações internacionais de ONGs e pelos próprios autores. Mais de seiscentas experiências chegaram a Nairobi. Quênia, sede da Habitat, concorrendo ao direito de serem expostas durante a Conferência.

O Estado brasileiro enviou 24 das 71 práticas apresentadas à Secretaria de Política Urbana (SEPURB) e que foram escolhidas por um comitê composto pela própria SEPURB, o Fórum de Secretários Estaduais de Habitação, o Fórum de Secretários Estaduais de Saneamento, Frente Nacional de Prefeitos, FNRU, Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP) e Instituto Pólis. Estas práticas escolhidas foram :

- Projeto São Pedro - Delimitação do manguezal e urbanização em Vitória, ES;
- Programa de Recuperação Urbana e Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, em São Paulo, SP;
- Multirões Autogestionários - Funape Comunitário, em São Paulo, SP;
- Urbanização de favelas em áreas de preservação de mananciais, em São Paulo, SP;
- Ações Integradas - Convênio Brasil / Itália, em Belo Horizonte, MG;
- Curso de planejamento urbano e pesquisa popular, em Fortaleza, CE;
- Revitalização da bacia da Lagoa Olho D'Água, em Recife, PE;
- Experiências de Moradia Popular - através do "Multirão 50", em Fortaleza, CE;
- Programa Casa Melhor e PAAC, em Fortaleza, CE;
- Programa estrutural para áreas de risco em vilas e favelas, em Belo Horizonte, MG;

---

<sup>155</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema*

- Programa de produção de habitação por multirão e autogestão, em São Paulo, SP;
- Urbanização de Favelas - Programa Morar Melhor, em Londrina, PR;
- Habitação e Meio Ambiente - Jardim Morar Melhor, em Londrina, PR;
- Gestão municipal do transporte e trânsito, em Santo André, SP;
- Parceria na construção da cidade, em Recife, PE;
- Conselho de Integração de programas de urbanização popular em Fortaleza, CE - o Cearah Periferia;
- Prezeis - A Lei Viva, em Recife, PE;
- Alvorada - Programa Comunidade, em Fortaleza, CE;
- Estabelecimento do processo pedagógico de trânsito, em Campinas, SP;
- Envolvimento intersetorial da sociedade na segurança do trânsito, em Campinas, SP;
- Gestão democrática da Prefeitura de Porto Alegre: a experiência do orçamento participativo, RS;
- Urbanização em Diadema, SP;
- Auditoria ambiental não governamental ao programa de saneamento ambiental da região metropolitana de Curitiba, PR;
- Orçamento Participativo, em Betim, MG <sup>156</sup>.

Todos esses projetos possuem em comum alguns pressupostos definidos pelo comitê de trabalho da SEPURB, o **impacto** positivo no melhoramento do habitat das pessoas; as **parcerias** articuladas entre os atores intervenientes no processo; a **sustentabilidade** demonstrada pela utilização de processos na gestão que tenham contribuído para a produção de

---

*global*. op.cit. ídem.

<sup>156</sup> Para maiores detalhes acerca desses projetos ver o anteriormente citado trabalho organizado por BONDUKI, Nabil. Habitat. As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.

mudanças duradouras e o **potencial de universalização**, avaliado pela capacidade de reprodução da proposta apresentada em ambientes similares<sup>157</sup>.

Por impacto positivo, subentende-se a redução da pobreza e geração de empregos; a redução da contaminação e/ou melhoramento da salubridade ambiental; o acesso à terra, à habitação e aos serviços urbanos; a regularização fundiária, integração urbana e melhoria de assentamentos informais de baixa renda; a ampliação da cobertura do saneamento em geral; a melhoria do serviço de transporte público e/ou da segurança do trânsito; a recuperação das áreas degradadas; a prevenção de desastres naturais e a criação de melhores oportunidades para as crianças, as mulheres, os idosos e os deficientes físicos.

No que tange à parceria, deve-se observar a presença dos governos local, estadual e federal, de ONGs e de Movimentos Sociais, da iniciativa privada, de agências internacionais, meios de comunicação e entidades religiosas ou comunitárias.

Por fim, no que se refere à sustentabilidade, a existência de legislação, regulamentos ou normas, a institucionalização dos processos de tomada de decisões e práticas de gestão democrática e participativa e, por fim, a introdução de mecanismos institucionais que contribuam para a recuperação dos investimentos realizados pelo Poder Público e que resulte numa valorização do patrimônio privado<sup>158</sup>.

Do total de práticas enviadas por todo mundo, um Comitê Internacional selecionou cem experiências que viriam a compor um CD-ROM, entre as quais estão quatro do Brasil: o Orçamento Participativo de Porto Alegre, o Cearah Periferia, o programa de atendimento à criança de Santos (que não foi indicado pelo governo brasileiro mas pela própria agência Habitat) e o saneamento ambiental do Jaboatão. Dessas cem experiências, quarenta foram apresentadas em Istambul (entre elas Porto Alegre e Fortaleza) e doze foram premiadas, entre elas o Cearah Periferia.

---

<sup>157</sup> Cf. SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA. *Práticas bem-sucedidas em habitação, serviços públicos e gestão da cidade*. In: BONDUKI, Nabil (org). op.cit. p. 44.

Segundo ROLNIK e SAULE JR. existiriam dentre esses, quatro grandes temas que estão presentes nas experiências escolhidas pela Agência, a saber: o novo papel dos poderes locais, a questão das parcerias, o direito à moradia (uma das grandes polêmicas da Conferência) e um novo enfoque para o tema das infra-estruturas urbanas <sup>159</sup>.

Para os autores, diante da realidade da Globalização, “o reconhecimento do poder local como um sujeito de direito internacional, ao lado dos Estados Nacionais e dos cidadãos, aponta para a necessidade de construção de uma nova ordem internacional que seja capaz de enfrentar os problemas urbanos, como a pobreza, a exclusão social e a degradação ambiental” <sup>160</sup>. Ou seja, possibilitar que os governos locais possam ser considerados sujeitos de direito capazes de articular ações combinadas - mesmo a nível internacional - de cooperação ou colaboração no intuito de implementar políticas urbanas hábeis a fim de enfrentar todos os problemas existentes citados anteriormente.

Esse seria exatamente um dos maiores desafios da Agenda Habitat, documento produzido a partir da Conferência, estabelecer relações de vetor horizontal com as cidades, como forma de garantir a implementação dos programas e projetos de cooperação, conforme a própria agenda supracitada.

A Declaração de Istambul, um dos mais importantes documentos produzidos no evento, “adota a estratégia e o princípio da parceria e participação para a realização dos compromissos assumidos” <sup>161</sup>. Tal declaração reconhece ainda as autoridades locais “como a mais próxima e essencial parceria na implementação da Agenda Habitat, e propõe a descentralização da política urbana, para governos locais democráticos e o fortalecimento de suas capacidades financeiras e institucional” <sup>162</sup>.

---

<sup>158</sup> Cf. SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA. *Práticas bem-sucedidas em habitação, serviços públicos e gestão da cidade*. op.cit. p. 46.

<sup>159</sup> Cf. ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. op.cit. p. 15.

<sup>160</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. op.cit. ídem.

<sup>161</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. op.cit. p. 16.

<sup>162</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. op.cit. ídem.

A descentralização enquanto princípio, reconhece o Poder Local como um fórum privilegiado para o enfrentamento das questões urbanas e pode ser aplicado inclusive no que se refere à cooperação internacional. Dessa forma, a Agenda Habitat “*estabelece a necessidade de buscar novos marcos e enfoques inovadores tais como a incorporação de novas modalidades de cooperação e parceria entre as autoridades locais, sociedade civil organizada e o setor privado*”<sup>163</sup>.

Como já dito, um dos temas mais polêmicos e mais importantes oriundos da Conferência Habitat II trata do reconhecimento do Direito à Moradia como um Direito Humano Fundamental. Nesse sentido, a Agenda Habitat busca impor objetivos aos Estados Nacionais para que estes sejam “*obrigados a realizar progressivamente esse direito mediante planos e programas habitacionais, bem como estabeleçam sistemas eficazes de proteção do direito à moradia*”<sup>164</sup>. Numa das mais acirradas discussões, a decisão acabou causando descontentamento entre muitos participantes, principalmente entre aqueles oriundos dos movimentos populares, uma vez que a decisão adotada não acrescentou em nada à questão que já estava colocada antes do encontro. Com a decisão de entender o Direito à Moradia como um Direito Social a ser implementado progressivamente, concretamente a Conferência decidiu por não decidir nada, uma vez que tal “*implementação progressiva*” a exemplo de tantas outras decisões semelhantes em conferências anteriores, historicamente não resultou em nada.

Outro tema fundamental presente em tal documento se refere à relação entre cidadãos e Estado na formulação e implementação de políticas urbanas. Não é mais possível enfrentar a problemática urbana dentro da perspectiva clássica da Modernidade de entender ser esta um papel exclusivo do Estado e a Agência Habitat, desde os processos preparatórios da II Conferência demonstrou ser esta o seu entendimento. Nesse sentido, a palavra chave passa a ser parceria, seja entre os setores populares, a sociedade civil em

---

<sup>163</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. op.cit. ibídem.

<sup>164</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. op.cit. ibídem.



geral, a iniciativa privada ou mesmo a níveis internacionais. Segundo ROLNIK e SAULE JR.,

*“a Agenda Habitat enfatiza em diversos tópicos a necessidade do estabelecimento de parcerias com a participação das comunidades locais e suas organizações. Em seu preâmbulo a democracia, o respeito aos direitos humanos, a transparência, a representatividade e responsabilidade do governo e da administração em todos os setores da sociedade, bem como a efetiva participação da sociedade civil são pilares indispensáveis para a realização do desenvolvimento sustentável. O princípio da parceria é adotado como um dos princípios para alcançar as metas de assegurar adequada habitação para todos e o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis. As parcerias podem integrar e apoiar os objetivos de uma base ampla de participação, mediante a formação de alianças, junção de recursos, compartilhada de conhecimento, contribuindo com a capacidade para ações coletivas”*<sup>165</sup>

O princípio da parceria está atrelado ao princípio da participação popular. Eles são indissociáveis. Entre os meios para garantir a participação popular estão previstos a remoção de barreiras legais para a participação na vida pública de grupos socialmente marginalizados e o estabelecimento de mecanismos de participação, habilitando indivíduos e grupos sociais da sociedade civil na identificação das necessidades e prioridades locais e também na formulação de políticas públicas, planos de ação e projetos de implementação de tais planos.

O outro eixo presente na Agenda se refere ao tema da infra-estrutura urbana que, ao contrário da abordagem dada ao problema durante os anos 80, quando a provisão de tais bens e serviços era realizada através de grandes obras de extensão de redes e serviços, se concentra agora na problemática ambiental. Nesse sentido, durante a Conferência Habitat II, o maior desafio foi a formulação de estratégias que visassem o desenvolvimento sustentável, repensando o uso dos recursos naturais, tendo em vista o crescimento urbano e os novos níveis de produção e consumo. Assim, faz-se necessário a construção de uma agenda urbano-ambiental que sirva de modelo para futuros programas e planos de ação. Entre tais medidas que devem constar para a concretização de um sistema eficiente de serviços e infra-estrutura urbana, estão previstas : a adoção da co-gestão entre o setor público e o privado ou

com as organizações não-governamentais e comunidades na prestação e na gestão de serviços; adequada gestão ambiental do saneamento e do lixo; aplicação das apropriadas tecnologias de modo a garantir um meio ambiente sadio; a constituição de mecanismos para a promoção de gestões transparentes e autônomas de serviços locais <sup>166</sup>.

Percebe-se que, ao se tratar da questão ambiental nos espaços urbanos,

*“mais uma vez é enfatizado o Poder Local, em especial nas áreas metropolitanas, como sendo a peça-chave para promover o desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos, que significa, por exemplo, ter capacidade para administrar as parcerias entre produção e consumo, os sistemas de transporte, o uso de energia, de gestão do tratamento de água e resíduos”* <sup>167</sup>.

Por fim, um dos pontos fundamentais da estratégia de ação descortinada nos parâmetros estabelecidos pela Agenda Habitat se refere à intervenção nos espaços ocupados pelos setores marginalizados e desprezados da sociedade. Durante muito tempo trabalhou-se o ideário de que as moradias dos pobres, as favelas como grande exemplo, seriam provisórias, uma vez que tenderiam a ser substituídos pela moradia popular construída em massa pelo Estado. Assim, não haveria porque grandes investimentos nessas áreas. No entanto, os vinte anos de experiência da Agência Habitat demonstrou a incapacidade do Estado em enfrentar a problemática nos níveis necessários - a produção de moradias populares sempre esteve abaixo da demanda - ou das possibilidades de sucesso em intervenções que visassem a consolidação e urbanização dos tais alojamentos “provisórios”, sem remoções nem despejos, e a partir da própria lógica de organização da comunidade. Além disso, *“emerge fortemente a ligação entre a produção do habitat e a economia popular que ali se constituiu, de forma que as intervenções nos*

---

<sup>165</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. op.cit. ibídem.

<sup>166</sup> Cf. ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. op.cit. p. 17.

<sup>167</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global*. op.cit. ídem.

*assentamentos e, sobretudo, o desenho das políticas de financiamento podem incidir diretamente no fortalecimento dessa economia”*<sup>168</sup>.

Igualmente prevista na Agenda Habitat, a consolidação e urbanização de áreas urbanas utilizadas pelos grupos pauperizadas, está contemplada dentro do tratamento da adequada habitação para todos. Algumas das medidas previstas e que devem ser implementadas a fim de se cumprir os objetivos seriam a busca pela proteção legal à posse, o igual acesso à terra, a promoção de uma efetiva proteção para as vítimas de despejos que são ilegais - levando-se em consideração os direitos humanos<sup>169</sup> -; apoiar programas de moradia para comunidades de base, cooperativas e organizações sem fins lucrativos; aumentar o número de moradias, facilitando subvenções e subsídios, promover serviços de apoio a pessoas que vivem na pobreza<sup>170</sup>.

Por fim, no que se refere à economia urbana, foi proposto uma formulação e implementação de uma política financeira que propicie uma enorme variedade de oportunidades de empregos nas cidades. Nesse sentido, deve-se buscar um tratamento mais atencioso ao chamado “setor informal”. Além disso, propõe-se a intensificação dos vínculos entre as instituições financeiras e ONGs que trabalham com este setor informal e a incorporação das suas necessidades emergentes nos sistemas de planejamento e nos processos de tomada de decisões.

Analisando a atuação do Estado brasileiro durante todo o processo da Conferência Habitat II, incluindo-se aí os processos preparatórios e o momento posterior percebe-se que o governo federal teve uma atuação muito tímida e pouco explícita, parecendo não estar muito preocupado com a temática urbana. Apesar do país ter sido representado por uma delegação numerosa, contando com quase cem pessoas, representando os movimentos populares, membros da academia, ONGs, entidades de classe e, é claro, o próprio governo federal, representado pela delegação oficial (dez pessoas), o Brasil

---

<sup>168</sup> ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *op.cit. ibídem.*

<sup>169</sup> Cabe registrar que os movimentos populares pretendiam que a defesa dos despejados fosse entendido como um princípio geral e irrestrito. Com a decisão de se proteger apenas as vítimas dos despejos ilegais, a Conferência Habitat incorreu numa redundância, uma vez que, *todo aquele que for vítima de ato ilegal, seja ele qual for, merece tutela jurisdicional e estatal.*

<sup>170</sup> Cf. ROLNIK, Raquel e SAULE JR, Nelson. *Habitat II - assentamentos humanos como tema global. op.cit. ibídem.*

não apresentou um plano de ação preliminar, que havia sido requerido pela organização do evento. Além disso, durante o evento, através do representante oficial, Embaixador Holanda, o país mostrou-se pouco hábil nas negociações com os membros da sociedade civil - muitas vezes apenas comunicando a postura oficial -, além de não ter assumido claramente posições sobre temas polêmicos como o reconhecimento do direito à moradia ou a questão dos despejos, ficando, na opinião dos participantes do evento, muito aquém do esperado.

Após o evento, ainda frustrou-se mais os interesses do Movimento pela Reforma Urbana, uma vez que, praticamente nada do que fora dito em Istambul foi até o momento cumprido pelo Estado. Deve-se lembrar que os pontos definidos na Conferência, por sua natureza jurídica, não gera efeitos vinculantes aos Estados signatários, o que facilita a concordância dos mesmos, numa atitude muitas vezes apenas populista. No entanto, ainda que não possa ser utilizado como meio de coerção junto ao Estado, as definições da Habitat II devem ser encaradas pelo Movimento da Reforma Urbana como o conteúdo programático de ações futuras, funcionando como uma referência fundamental para todo e qualquer debate sobre políticas urbanas no país.

Como dito antes, apesar do ano de 1996 determinar uma data extremamente positiva para o Movimento Urbano, pode também marcar um momento muito negativo. Acontece que, a exemplo do que já ocorre em relação à luta na esfera jurídica, alguns setores do Movimento pela Reforma Urbana têm tomado a posição de centrar forças na esfera estatal, abandonando toda a força instituinte e legitimadora da ação na esfera da comunidade. O FNRU, além de passar por um processo de reavaliação interna, onde se discute inclusive a sua continuidade, encontra-se, do ponto de vista político, esvaziado, tanto interna como externamente, principalmente no que tange às articulações junto ao governo federal. Mesmo uma histórica divisão interna, comum a qualquer organização social, está enfraquecida, uma vez que seus membros já não acreditam mais em sua viabilidade.

Em igual ou pior situação se encontra o MNLM, que quase foi extinto, retomando aos poucos suas atividades e a CMP, que também não apresenta resultados satisfatórios. Por isso mesmo, é comum se afirmar, de certa forma

apressadas, que os Movimentos Populares, a exemplo de tantos outros Movimentos Sociais estariam em crise.

No entanto, como muito bem lembra GOHN, *“uma das características básicas de todo movimento social, quer popular ou não, é seu fluxo e refluxo. Eles não são instituições. Podem até se materializar em alguma organização, mas isso é uma provisoriedade. A organização pode morrer, mas a idéia geradora certamente persistirá. E esta idéia gerará o renascimento do movimento em outro contexto”*<sup>171</sup>. Concordando com esta análise, deve-se observar que foram citadas instituições que passam por dificuldades. Não se pode generalizar tal afirmativa para o Movimento Popular em si, até por quê existem alguns exemplos de retomadas de ação, como é o caso do Movimento dos Sem-Teto, principalmente na cidade de São Paulo.

Retornando a análise da suposta crise dos Movimentos Sociais, deve-se observar que *“movimentos são frutos de idéias e práticas. As práticas fluem e refluem. As idéias persistem, e se transformam agregando elementos novos, ou negando velhos, segundo a conjuntura dos tempos históricos”*<sup>172</sup>. Voltando-se aos movimentos integrantes do FNRU, observa-se que o ideário da Reforma Urbana está mais vivo do que nunca e Istambul foi primordial para isso. No entanto, e isto é inegável, o movimento passa por um período de transição, onde se busca definir novas formas de atuação, experimentando-se algumas que poderão ou não se constituir nos caminhos para o século XXI.

O que se observa é que, na busca de uma suposta qualidade na militância, algumas lideranças sociais e as próprias ONGs que servem de assessoria a tais movimentos, tem abandonado a perspectiva de atuação de massa, quando optam por um discurso mais jurdiciista e técnico, e por isso mesmo, mais difícil de ser absorvido pelas bases.

Talvez seja essa uma necessidade concreta para produzir efeitos mais visíveis no encaminhamento dos interesses específicos dos movimentos mas, talvez não seja essa a opção que irá aglutinar os diversos atores em torno da luta pela nova cidade.

---

<sup>171</sup> GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e educação**. op.cit. p.101.

<sup>172</sup> GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e educação**. op.cit. ídem.

Não há modelos prontos nem respostas conclusivas. Fica claro o momento da dúvida e da incerteza. Mas, não há porque temer esta dúvida. Ela deve ser utilizada com vistas a produzir mudanças de atitude, urgentes por certo, que deverão, num futuro - próximo ou distante - recompor os espaços hoje vazios. Nessa absoluta incerteza, no entanto, brota ainda uma convicção que não deve ser abandonada: reacreditar na utopia de uma nova sociedade, fundada em novas bases democráticas e laços de solidariedade, legitimadas pela busca da emancipação e da participação popular, valor que nunca deve ou poderá ser negado ou negligenciado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O momento de conclusão de um trabalho como uma dissertação, subentende-se como um momento de definir ações e indicar respostas à temática analisada durante todo o desenrolar do mesmo.

Todavia, esta é uma tarefa ainda impossível. Primeiro por se constituir em uma análise sobre um tema ainda em construção e que não apresenta resultados concretos mais palpáveis. Segundo por que o objetivo desta dissertação não é ser um discurso conclusivo mas sim, uma indicação de possibilidade e temáticas que merecem maiores estudos por parte da Academia, no intuito de assim, construir com profundidade tais temas.

Além disso, percebe-se que as temáticas analisadas - pluralismo jurídico, movimentos sociais e a questão urbana - apenas agora começam a receber a devida atenção dos juristas brasileiros, principalmente no que tange ao espaço urbano, tema praticamente inédito nos estudos jurídicos no Brasil. Assim, qualquer coisa mais ousada no sentido de tentar desde já oferecer uma roupagem definitiva aos temas tende a se constituir em mero exercício de “futurologia” e por isso mesmo, merecedor de descrédito por parte dos pensadores mais sérios.

No entanto, algumas considerações poderiam ser produzidas a partir deste estudo. A primeira delas se refere exatamente a essa pouca atenção dispensada à temática urbana. Interessante observar que os juristas tradicionais preocupam-se muito mais em estudar e procurar dar respostas às consequências do que às respostas. Afinal, boa parte dos conflitos inter-individuais dos quais se ocupam quase que exclusivamente tais operadores jurídicos, possuem suas causas e a ampliação desses na temática urbana. Muito corretamente, o senso comum indica na miséria e na segregação, as causas da crescente criminalidade nos grandes centros urbanos mundiais. E, conforme analisado, é exatamente o fenômeno da urbanização discriminatória, típica da Modernidade Capitalista, o fator que origina tais problemas. Com certeza, muito mais profícuo seria a tentativa de enfrentar tais situações com vistas e resolver as consequências do que simplesmente agir a partir destas.

Outra análise, relacionada com a anterior, tende a responder a pergunta “porque a escolha da cidade como espaço privilegiado da construção do Direito Comunitário?”. Primeiro porque, conforme dito na dissertação, a cidade é, por si, um espaço de liberdade e de cidadania. Segundo, porque a maior parte da população mundial bem como a brasileira se concentram hoje nos espaços urbanos, existindo ainda uma tendência de que esta realidade tende a aumentar ainda mais nos próximos anos. Por fim, e o mais importante, porque a Cidade se constitui, pela concentração de bens, serviços e pessoas, num locus propício à rediscussão de valores, verdades e objetivos sociais.

Assim, a escolha do espaço urbano não é arbitrário; ao contrário, se constitui num rumo que merece maiores estudos e atenções, pelo seu potencial transformador e libertador intrínseco ao mesmo.

Desta forma, mereceriam destaque algumas temáticas que se apresentam e que poderiam se constituir em objetos de futuros estudos, sempre no sentido de aprofundar ainda mais estas reflexões iniciais e construir uma nova realidade sócio-político-jurídica que objetive uma verdadeira emancipação do ser humano.

Em primeiro lugar analisar o efeito do movimento da Reforma Urbana na evolução da legislação urbanística brasileira e tentar compreender como esta realmente absorveu em sua estruturas as reivindicações das camadas populares ou apenas trabalho no sentido de controlar o processo reivindicativo das camadas populares;

Compreender como o espaço urbano e sua evolução, dentro de uma realidade latino-americana, foram fatores que estimularam a participação social ou apenas se constituíram num processo de alienação cotidiana;

Perceber como os fatores econômicos internos e externos, bem como os elementos políticos, sociais e culturais influenciaram a urbanização e a legislação referente ao longo da história brasileira ou latino-americana;

Estudar os efeitos dos movimentos reivindicatórios urbanos na constituição de uma nova legislação urbanística no Brasil;

Analisar o efeito da industrialização e do êxodo rural na consolidação da legislação urbanística nos países que mais sofreram os efeitos desses



processos, especialmente aqueles localizados na periferia ou no chamado Terceiro Mundo;

Consolidar a legislação brasileira nos níveis federal, estaduais e municipais referentes à matéria bem como consolidar e localizar a legislação dentro dos fatores espaço e tempo.

Com certeza, muito ainda há de se estudar no que se refere ao urbano e especialmente relacionado com a realidade brasileira, como um estudo da evolução deste processo de urbanização em comparação com a própria legislação específica do tema, tentando perceber qual dos fatores se constitui na realidade em causa e qual é a consequência, temática de um futuro trabalho de doutorado. E este momento, por certo, já poderá ser considerado mais propício para a análise dos efeitos e consequências da Conferência Habitat II, por possuir o distanciamento histórico mínimo necessário para que não sejam realizadas afirmações apressadas e equivocadas.

## **ANEXOS**

## **PROPOSTA POPULAR DE EMENDA AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO**

**EMENDA SOBRE: "REFORMA URBANA"**  
Inclua-se na Constituição Brasileira onde couber :

### **DOS DIREITOS URBANOS**

Art. 1º. - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I - Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II - A gestão democrática da cidade.

Art. 2º. - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

### **DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA**

Art. 3º. - Para assegurar a prevalência dos direitos urbanos, o poder público disporá dos seguintes instrumentos :

- I - Imposto progressivo sobre imóveis;
- II - Imposto sobre valorização imobiliária;
- III - Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos;
- IV - Desapropriação por interesse social ou utilidade pública;
- V - Discriminação de terras públicas;
- VI - Tombamento de imóveis;
- VII - Regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental;
- VIII - Concessão de direito real de uso;
- IX - Parcelamento e edificação compulsórios.

§ único - O imposto progressivo, o imposto sobre a valorização imobiliária e a edificação compulsória não poderão incidir sobre terreno até 300 m<sup>2</sup>, destinado à moradia do proprietário.

Art. 4º. - O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, que deverá ser autorizado pelo poder público municipal.

Art. 5º. - A desapropriação da casa própria somente poderá ser feita em caso de evidente utilidade pública, reconhecida em juízo, e mediante plena integral e prévia

indenização em dinheiro, de cujo depósito dependerá também a imissão provisória na posse do bem.

Art. 6º. - O poder público, respeitado o disposto no art. 5º., poderá desapropriar imóveis urbanos para fins de interesse social, mediante o pagamento de indenização, em títulos da dívida pública resgatável em 20 anos. Essa indenização será fixada até o montante cadastral do imóvel para fins tributários, descontada a valorização decorrente de investimentos públicos.

§ 1º - A declaração de interesse social para fins da Reforma Urbana opera automaticamente a imissão do poder público na posse do imóvel permitindo o registro da propriedade.

§ 2º - Por interesse social entende-se a necessidade do imóvel para programas de moradia popular, para a instalação de infra-estrutura, de equipamentos sociais e de transportes coletivos.

Art. 7º. - A desapropriação dos imóveis necessário à regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades consolidadas será feita considerando o valor histórico de aquisição do imóvel através de ação judicial, sujeita ao procedimento ordinário, e cuja sentença, depois do trânsito em julgado, valerá como título para fins de registro imobiliário.

§ único - No cálculo da indenização pelo valor histórico não serão considerados os negócios que, envolvendo os imóveis desapropriados seja realizados subseqüentemente à data das primeiras ocupações da área.

Art. 8º. - A valorização de imóveis urbanos que não decorra de investimentos realizados no próprio imóvel mas que seja proveniente de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por via tributária ou outros meios.

Art. 9º. - Cabe ao poder público municipal exigir que o proprietário do solo urbano ocioso ou sub-utilizado promova seu adequado aproveitamento sob pena de submeter-se à tributação progressiva em relação ao tempo e à extensão da propriedade, sujeitar-se à desapropriação por interesse social ou ao parcelamento e edificação compulsórios.

Art. 10. - À União, aos Estados e aos Municípios, visando o interesse social, cabem obrigatoriamente adotar as medidas administrativas necessárias à identificação e recuperação de terras públicas e à discriminação das terras devolutas, sendo garantida a participação das representações sindicais e associativas.

Art. 11. - No exercício dos direitos urbanos consagrados no Art. 1º., todo cidadão que, não sendo proprietário urbano, detiver a posse não contestada, por três anos de terras públicas ou privadas, cuja metragem será definida pelo Poder Municipal até o limite de 300 m<sup>2</sup>, utilizando-a para sua moradia e de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, independente de justo título e boa fé.

§ 1º. - O direito de usucapião urbano não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 2º. - Os terrenos contínuos ocupados por dois ou mais possuidores são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente através de entidade comunitária e obedecerá procedimento sumaríssimo.

§ 3º. - Ao ser proposta ação de usucapião urbano, ficarão suspensas e proibidas quaisquer ações reivindicatórias ou possessórias sobre o imóvel usucapido.

## DA POLÍTICA HABITACIONAL

Art. 12. - Para assegurar a todos os cidadãos o direito à moradia, fica o poder público obrigado a formular políticas habitacionais que permitam :

- I - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação;
- II - acesso a programas públicos de habitação de aluguel ou a financiamento público para aquisição ou construção de habitação própria;
- III - regulação do Mercado imobiliário urbano e proteção ao inquilinato, com a fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais;
- IV - assessoria técnica à construção da casa própria.

Art. 13. - Compete ao poder público garantir a destinação de recursos orçamentários a fundo perdido para a implantação de habitação de interesse social.

§ único - É proibida a aplicação de recursos ou sob administração pública para financiar investimentos privados assim como a intermediação financeira na obtenção e transferência de recursos destinados a programa de habitação de interesse social.

Art. 14. - Lei Federal disporá sobre a criação e a manutenção de agência que coordenará as políticas gerais de habitação.

§ 1º. - As políticas e projetos habitacionais serão implementadas pelo Município de forma descentralizada, cabendo o controle direto da aplicação dos recursos à população, através de suas entidades representativas.

§ 2º. - Nas aplicações para compra ou construção de habitação popular não haverá qualquer incidência de encargos financeiros.

§ 3º. - Os contratos de compra, venda, cessão, aluguel de imóveis urbanos terão seu pagamento e forma de reajuste fixados em moeda corrente, sendo vedado o uso de qualquer moeda fiscal ou cambial.

§ 4º. - As prestações mensais referentes a empréstimos para compra ou construção de habitação própria não poderão comprometer mais de 20 % dos rendimentos familiares.

Art. 15. - Os índices de reajuste do aluguel residencial e do pagamento das prestações e os débitos de financiamento dos imóveis serão atualizados com periodicidade mínima de 12 (doze) meses, tendo como limite máximo o índice de variação salarial.

## **DO TRANSPORTE E SERVIÇOS PÚBLICOS**

Art. 16. - A prestação dos serviços públicos é monopólio do poder público e será realizado através da administração direta e indireta.

§ único - Lei ordinária regulamentará o disposto neste artigo, ficando desde já vedado todo e qualquer uso de recursos públicos para subsidiar serviços públicos operados pela iniciativa privada.

Art. 17. - As tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos serão fixadas de modo que a despesa dos usuários não ultrapasse 6% do salário mínimo mensal.

§ 1º. - Lei ordinária disporá sobre a criação de um fundo de transportes, administrado pelos municípios e Estado para cobertura da diferença entre o custo do transporte e o valor da tarifa paga pelo usuário.

§ 2º. - No reajuste de tarifas de serviços públicos será observada a autorização legislativa e garantida a ampla divulgação dos elementos inerentes ao cálculo tarifário.

## **DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

Art. 18. - Na elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos, o poder municipal deverá garantir a aprovação pelo legislativo e a participação da Comunidade através de suas entidades representativas, utilizando-se de: audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários e plebiscito ou referendo popular.

Art. 19. - Fica assegurada a iniciativa popular de leis no âmbito municipal, relativas à vida urbana, mediante proposta articulada e justificada e cidadãos eleitores em número equivalente a 0,5% do colégio eleitoral.

Art. 20. - É assegurado a um conjunto de cidadãos, que represente 5% (cinco por cento) do eleitorado municipal, suspender, através do veto popular, a execução de lei urbana promulgada que contrarie os interesses da população.

§ único - A lei, objeto do veto, deverá, automaticamente, ser submetida a referendo popular.

Art. 21. - Fica assegurado o amplo acesso da população às informações sobre planos de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos.

Art. 22. - Na falta da lei, que trate da questão urbana, para tornar eficaz uma norma constitucional, o Ministério Público ou qualquer interessado pode requerer ao Judiciário que determine a aplicação direta da norma, ou, se for o caso, a sua regulamentação pelo Poder Legislativo.

§ único - A decisão favorável do Judiciário tem força de coisa julgada, a partir de sua publicação.

Art. 23. - Os descumprimentos dos preceitos estabelecidos neste capítulo sujeitará a administração pública à ação própria, e implicará na responsabilidade penal e civil da autoridade a quem se possa imputar a omissão.

# CONTAGEM DA POPULAÇÃO - 1996

262

**Tabela 1 - População nos anos de 1940/1996, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação da unidade domiciliar** (continua)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e situação da unidade domiciliar	População			
	01.09.1940 (1)	01.07.1950 (1)	01.09.1960 (2)	01.09.1970 (2)
Brasil.....	41 236 315	51 944 397	70 992 343	94 508 583
Urbana.....	12 880 182	18 782 891	32 004 817	52 904 744
Rural.....	28 356 133	33 161 506	38 987 526	41 603 839
Região Norte.....	1 627 608	2 048 696	2 930 005	4 188 313
Urbana.....	425 547	607 164	1 041 213	1 784 223
Rural.....	1 202 061	1 441 532	1 888 792	2 404 090
Rondônia.....	...	36 935	70 783	116 620
Urbana.....	...	13 816	30 842	60 541
Rural.....	...	23 119	39 941	56 079
Acre.....	79 768	114 755	160 208	218 006
Urbana.....	14 138	21 272	33 998	60 557
Rural.....	65 630	93 483	126 210	157 449
Amazonas.....	438 008	514 099	721 215	960 934
Urbana.....	104 789	137 736	239 659	409 278
Rural.....	333 219	376 363	481 556	551 656
Roraima.....	...	18 116	29 489	41 638
Urbana.....	...	5 132	12 717	17 929
Rural.....	...	12 984	16 772	23 709
Pará.....	944 644	1 123 273	1 550 935	2 197 072
Urbana.....	286 865	389 011	630 672	1 037 340
Rural.....	657 779	734 262	920 263	1 159 732
Amapá.....	...	37 477	68 889	116 480
Urbana.....	...	13 900	35 390	63 785
Rural.....	...	23 577	33 499	52 695
Tocantins.....	165 188	204 041	328 486	537 563
Urbana.....	19 755	26 297	57 935	134 793
Rural.....	145 433	177 744	270 551	402 770
Região Nordeste.....	14 434 080	17 973 413	22 428 873	28 675 110
Urbana.....	3 381 173	4 744 808	7 680 681	11 980 937
Rural.....	11 052 907	13 228 605	14 748 192	16 694 173
Maranhão.....	1 235 169	1 583 248	2 492 139	3 037 135
Urbana.....	185 552	274 288	448 509	771 790
Rural.....	1 049 617	1 308 960	2 043 630	2 265 345
Piauí.....	817 601	1 045 696	1 263 368	1 734 894
Urbana.....	124 197	170 584	298 152	561 081
Rural.....	693 404	875 112	965 216	1 173 813
Ceará.....	2 091 032	2 695 450	3 337 856	4 491 590
Urbana.....	475 028	679 604	1 124 829	1 811 202
Rural.....	1 616 004	2 015 846	2 213 027	2 680 388



## CONTAGEM DA POPULAÇÃO - 1996

Tabela 1 - População nos anos de 1940/1996, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação da unidade domiciliar (continuação)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e situação da unidade domiciliar	População			
	01.09.1940 (1)	01.07.1950 (1)	01.09.1960 (2)	01.09.1970 (2)
Rio Grande do Norte.....	768 018	967 921	1 157 258	1 611 606
Urbana.....	164 248	253 765	435 189	751 064
Rural.....	603 770	714 156	722 069	860 542
Paraíba.....	1 422 282	1 713 259	2 018 023	2 445 419
Urbana.....	311 402	456 716	708 051	1 019 338
Rural.....	1 110 880	1 256 543	1 309 972	1 426 081
Pernambuco (4).....	2 688 240	3 395 766	4 138 289	5 253 901
Urbana (4).....	787 808	1 167 981	1 858 078	2 862 489
Rural (4).....	1 900 432	2 227 785	2 280 211	2 391 412
Alagoas.....	951 300	1 093 137	1 271 062	1 606 174
Urbana.....	229 126	286 379	428 228	642 208
Rural.....	722 174	806 758	842 834	963 966
Sergipe.....	542 326	644 361	760 273	911 251
Urbana.....	166 241	204 984	295 929	421 358
Rural.....	376 085	439 377	464 344	489 893
Bahia.....	3 918 112	4 834 575	5 990 605	7 583 140
Urbana.....	937 571	1 250 507	2 083 716	3 140 407
Rural.....	2 980 541	3 584 068	3 906 889	4 442 733
Região Sudeste (5)(6).....	18 345 831	22 548 494	31 062 978	40 331 969
Urbana (5)(6).....	7 231 905	10 720 734	17 818 649	29 347 170
Rural (5)(6).....	11 113 926	11 827 760	13 244 329	10 984 799
Minas Gerais (5).....	6 763 368	7 782 188	9 960 040	11 645 095
Urbana (5).....	1 693 658	2 322 915	3 964 580	6 167 113
Rural (5).....	5 069 710	5 459 273	5 995 460	5 477 982
Espírito Santo (6).....	790 149	957 238	1 418 348	1 617 857
Urbana (6).....	157 925	199 186	403 461	734 756
Rural (6).....	632 224	758 052	1 014 887	883 101
Rio de Janeiro.....	3 611 998	4 674 645	6 709 891	9 110 324
Urbana.....	2 212 211	3 394 422	5 300 629	8 013 057
Rural.....	1 399 787	1 280 223	1 409 262	1 097 267
São Paulo.....	7 180 316	9 134 423	12 974 699	17 958 693
Urbana.....	3 168 111	4 804 211	8 149 979	14 432 244
Rural.....	4 012 205	4 330 212	4 824 720	3 526 449
Região Sul.....	5 735 305	7 840 870	11 892 107	16 683 551
Urbana.....	1 590 475	2 312 985	4 469 103	7 434 196
Rural.....	4 144 830	5 527 885	7 423 004	9 249 355
Paraná.....	1 236 276	2 115 547	4 296 375	6 997 682
Urbana.....	302 272	528 288	1 327 982	2 546 899
Rural.....	934 004	1 587 259	2 968 393	4 450 783
Santa Catarina.....	1 178 340	1 560 502	2 146 909	2 930 411
Urbana.....	253 717	362 717	695 347	1 266 709
Rural.....	924 623	1 197 785	1 451 562	1 663 702
Rio Grande do Sul.....	3 320 689	4 164 821	5 448 823	6 755 459
Urbana.....	1 034 486	1 421 980	2 445 774	3 620 586
Rural.....	2 286 203	2 742 841	3 003 049	3 134 873

## CONTAGEM DA POPULAÇÃO - 1996

Tabela 1 - População nos anos de 1940/1996, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação da unidade domiciliar (continuação)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e situação da unidade domiciliar	População			
	01.09.1940 (1)	01.07.1950 (1)	01.09.1960 (2)	01.09.1970 (2)
Região Centro-Oeste.....	1 093 491	1 532 924	2 678 380	4 629 640
Urbana.....	251 082	397 200	995 171	2 358 218
Rural.....	842 409	1 135 724	1 683 209	2 271 422
Mato Grosso do Sul.....	238 640	309 395	579 652	1 010 731
Urbana.....	80 417	113 545	242 088	460 137
Rural.....	158 223	195 850	337 564	550 594
Mato Grosso.....	193 625	212 649	330 610	612 887
Urbana.....	48 310	64 285	121 916	239 524
Rural.....	145 315	148 364	208 694	373 363
Goiás.....	661 226	1 010 880	1 626 376	2 460 007
Urbana.....	122 355	219 370	541 469	1 134 242
Rural.....	538 871	791 510	1 084 907	1 325 765
Distrito Federal.....	...	...	141 742	546 015
Urbana.....	...	...	89 698	524 315
Rural.....	...	...	52 044	21 700

## CONTAGEM DA POPULAÇÃO - 1996

Tabela 1 - População nos anos de 1940/1996, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação da unidade domiciliar (continuação)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e situação da unidade domiciliar	População		
	01.07.1980 (2)	01.09.1991 (3)	01.09.1996 (3)
Brasil.....	121 150 573	146 917 459	157 079 573
Urbana.....	82 013 375	110 875 826	123 082 167
Rural.....	39 137 198	36 041 633	33 997 406
Região Norte.....	6 767 249	10 257 266	11 290 093
Urbana.....	3 398 897	5 931 567	7 039 327
Rural.....	3 368 352	4 325 699	4 250 766
Rondônia.....	503 125	1 130 874	1 231 007
Urbana.....	239 436	658 172	762 864
Rural.....	263 689	472 702	468 143
Acre.....	306 893	417 165	483 726
Urbana.....	135 754	258 035	315 404
Rural.....	171 139	159 130	168 322
Amazonas.....	1 449 135	2 102 901	2 389 279
Urbana.....	869 020	1 501 807	1 766 166
Rural.....	580 115	601 094	623 113
Roraima.....	82 018	215 950	247 131
Urbana.....	49 622	139 466	174 277
Rural.....	32 396	76 484	72 854
Pará.....	3 507 312	5 181 570	5 510 849
Urbana.....	1 702 403	2 609 777	2 949 017
Rural.....	1 804 909	2 571 793	2 561 832
Amapá.....	180 078	288 690	379 459
Urbana.....	106 424	233 515	330 590
Rural.....	73 654	55 175	48 869
Tocantins.....	738 688	920 116	1 048 642
Urbana.....	296 238	530 795	741 009
Rural.....	442 450	389 321	307 633
Região Nordeste.....	35 419 156	42 470 225	44 768 201
Urbana.....	17 959 640	25 753 355	29 192 696
Rural.....	17 459 516	16 716 870	15 575 505
Maranhão.....	4 097 231	4 929 029	5 222 565
Urbana.....	1 296 413	1 972 008	2 711 557
Rural.....	2 800 818	2 957 021	2 511 008
Piauí.....	2 188 150	2 581 215	2 673 176
Urbana.....	931 204	1 366 218	1 556 115
Rural.....	1 256 946	1 214 997	1 117 061
Ceará.....	5 380 432	6 362 620	6 809 794
Urbana.....	2 877 555	4 158 059	4 713 311
Rural.....	2 502 877	2 204 561	2 096 483

# CONTAGEM DA POPULAÇÃO - 1996

Tabela 1 - População nos anos de 1940/1996, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação da unidade domiciliar (continuação)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e situação da unidade domiciliar	População		
	01.07.1980 (2)	01.09.1991 (3)	01.09.1996 (3)
Rio Grande do Norte.....	1 933 126	2 414 121	2 558 660
Urbana.....	1 140 697	1 668 165	1 843 486
Rural.....	792 429	745 956	715 174
Paraíba.....	2 810 032	3 200 677	3 305 616
Urbana.....	1 479 705	2 051 576	2 261 986
Rural.....	1 330 327	1 149 101	1 043 630
Pernambuco (4).....	6 244 275	7 122 548	7 399 131
Urbana (4).....	3 864 285	5 046 535	5 476 915
Rural (4).....	2 379 990	2 076 013	1 922 216
Alagoas.....	2 011 875	2 512 991	2 633 339
Urbana.....	995 344	1 481 125	1 661 914
Rural.....	1 016 531	1 031 866	971 425
Sergipe.....	1 156 642	1 491 867	1 624 175
Urbana.....	629 415	1 001 940	1 140 569
Rural.....	527 227	489 927	483 606
Bahia.....	9 597 393	11 855 157	12 541 745
Urbana.....	4 745 022	7 007 729	7 826 843
Rural.....	4 852 371	4 847 428	4 714 902
Região Sudeste (5)(6).....	52 580 527	62 660 700	67 003 069
Urbana (5)(6).....	43 550 664	55 149 437	59 825 958
Rural (5)(6).....	9 029 863	7 511 263	7 177 111
Minas Gerais (5).....	13 651 852	15 731 961	16 673 097
Urbana (5).....	9 185 088	11 776 538	13 074 245
Rural (5).....	4 466 764	3 955 423	3 598 852
Espírito Santo (6).....	2 063 679	2 598 505	2 802 707
Urbana (6).....	1 324 701	1 922 828	2 176 006
Rural (6).....	738 978	675 677	626 701
Rio de Janeiro.....	11 489 797	12 783 761	13 406 379
Urbana.....	10 546 547	12 177 144	12 806 488
Rural.....	943 250	606 617	599 891
São Paulo.....	25 375 199	31 546 473	34 120 886
Urbana.....	22 494 328	29 272 927	31 769 219
Rural.....	2 880 871	2 273 546	2 351 667
Região Sul.....	19 380 126	22 117 026	23 516 730
Urbana.....	12 153 971	16 392 710	18 158 350
Rural.....	7 226 155	5 724 316	5 358 380
Paraná.....	7 749 752	8 443 299	9 003 804
Urbana.....	4 566 755	6 192 976	7 011 990
Rural.....	3 182 997	2 250 323	1 991 814
Santa Catarina.....	3 687 652	4 538 248	4 875 244
Urbana.....	2 201 350	3 205 600	3 565 130
Rural.....	1 486 302	1 332 648	1 310 114
Rio Grande do Sul.....	7 942 722	9 135 479	9 637 682
Urbana.....	5 385 866	6 994 134	7 581 230
Rural.....	2 556 856	2 141 345	2 056 452

## CONTAGEM DA POPULAÇÃO - 1996

Figura 1 - População nos anos de 1940/1996, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação da unidade domiciliar (conclusão)

Grandes Regiões, Unidades da Federação e situação da unidade domiciliar	População		
	01.07.1980 (2)	01.09.1991 (3)	01.09.1996 (3)
Região Centro-Oeste.....	7 003 515	9 412 242	10 501 480
Urbana.....	4 950 203	7 648 757	8 865 836
Rural.....	2 053 312	1 763 485	1 635 644
Mato Grosso do Sul.....	1 401 151	1 778 741	1 927 834
Urbana.....	939 510	1 413 095	1 604 318
Rural.....	461 641	365 646	323 516
Mato Grosso.....	1 169 812	2 022 524	2 235 832
Urbana.....	673 069	1 481 073	1 695 548
Rural.....	496 743	541 451	540 284
Goiás.....	3 229 219	4 012 562	4 515 868
Urbana.....	2 172 965	3 241 119	3 873 722
Rural.....	1 056 254	771 443	642 146
Distrito Federal.....	1 203 333	1 598 415	1 821 946
Urbana.....	1 164 659	1 513 470	1 692 248
Rural.....	38 674	84 945	129 698

Fonte - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

- 1) População presente.
- 2) População recenseada.
- 3) População residente.
- 4) Inclusive, a partir de 01.07.1950, o Distrito Estadual de Fernando de Noronha (Data da criação: 06.10.1988).
- 5) Inclusive, para os anos de 1940, 1950 e 1960, as pessoas recenseadas na parte da região da Serra dos Aimorés anexada ao Estado de Minas Gerais.
- 6) Inclusive, para os anos de 1940, 1950 e 1960, as pessoas recenseadas na parte da região da Serra dos Aimorés anexada ao Estado do Espírito Santo.

<b>População residente (Habitante)</b> <b>Brasil</b> <b>Ano = 1991</b>
146.815.818

**Fonte: IBGE - Censo Demográfico**

---

[ Página Inicial ]    *Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA 97*

<b>População residente (Habitação)</b> <b>Brasil</b> <b>Ano = 1991</b>	
<b>Situação</b>	
<b>Rural</b>	35.834.485
<b>Urbana</b>	110.990.990

**Fonte: IBGE - Censo Demográfico**

---

[ [Página Inicial](#) ] *Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA 97*

<b>População residente (Habitação)</b> <b>Ano = 1991</b>	
<b>Unidade da Federação</b>	
<b>Acre</b>	417.100
<b>Alagoas</b>	2.512.661
<b>Amapá</b>	289.041
<b>Amazonas</b>	2.102.771
<b>Bahia</b>	11.867.328
<b>Ceará</b>	6.366.117
<b>Distrito Federal</b>	1.601.095
<b>Espírito Santo</b>	2.600.624
<b>Goiás</b>	4.017.510
<b>Maranhão</b>	4.929.687
<b>Mato Grosso</b>	2.026.078
<b>Mato Grosso do Sul</b>	1.780.370
<b>Minas Gerais</b>	15.743.561
<b>Pará</b>	4.949.217
<b>Paraíba</b>	3.201.319
<b>Paraná</b>	8.448.600
<b>Pernambuco</b>	7.127.942
<b>Piauí</b>	2.582.077
<b>Rio de Janeiro</b>	12.807.220
<b>Rio Grande do Norte</b>	2.415.092
<b>Rio Grande do Sul</b>	9.138.453
<b>Rondônia</b>	1.133.268
<b>Roraima</b>	217.584
<b>Santa Catarina</b>	4.542.044
<b>São Paulo</b>	31.588.801
<b>Sergipe</b>	1.491.871
<b>Tocantins</b>	918.387

**Fonte: IBGE - Censo Demográfico**



<b>População residente (Habitante)</b>		
<b>Ano = 1991</b>		
<b>Unidade da Federação</b>	<b>Situação</b>	
<b>Acre</b>	<b>Rural</b>	159.198
	<b>Urbana</b>	258.520
<b>Alagoas</b>	<b>Rural</b>	1.032.067
	<b>Urbana</b>	1.482.033
<b>Amapá</b>	<b>Rural</b>	55.266
	<b>Urbana</b>	234.131
<b>Amazonas</b>	<b>Rural</b>	600.489
	<b>Urbana</b>	1.502.754
<b>Bahia</b>	<b>Rural</b>	4.851.221
	<b>Urbana</b>	7.016.770
<b>Ceará</b>	<b>Rural</b>	2.204.640
	<b>Urbana</b>	4.162.007
<b>Distrito Federal</b>	<b>Rural</b>	85.205
	<b>Urbana</b>	1.515.889
<b>Espírito Santo</b>	<b>Rural</b>	676.030
	<b>Urbana</b>	1.924.588
<b>Goiás</b>	<b>Rural</b>	771.227
	<b>Urbana</b>	3.247.676
<b>Maranhão</b>	<b>Rural</b>	2.957.832
	<b>Urbana</b>	1.972.421
<b>Mato Grosso</b>	<b>Rural</b>	542.121
	<b>Urbana</b>	1.485.110
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>Rural</b>	365.926
	<b>Urbana</b>	1.414.447
<b>Minas Gerais</b>	<b>Rural</b>	3.956.259
	<b>Urbana</b>	11.786.893
<b>Pará</b>	<b>Rural</b>	2.353.672
	<b>Urbana</b>	2.596.388
<b>Paraíba</b>	<b>Rural</b>	1.149.048
	<b>Urbana</b>	2.052.066
<b>Paraná</b>	<b>Rural</b>	2.250.760
	<b>Urbana</b>	6.197.953
<b>Pernambuco</b>	<b>Rural</b>	2.076.201
	<b>Urbana</b>	5.051.654

<b>Piauí</b>	<b>Rural</b>	1.214.953
	<b>Urbana</b>	1.367.184
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>Rural</b>	608.065
	<b>Urbana</b>	12.199.641
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>Rural</b>	746.300
	<b>Urbana</b>	1.669.267
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>Rural</b>	2.142.128
	<b>Urbana</b>	6.996.542
<b>Rondônia</b>	<b>Rural</b>	473.365
	<b>Urbana</b>	659.327
<b>Roraima</b>	<b>Rural</b>	76.765
	<b>Urbana</b>	140.818
<b>Santa Catarina</b>	<b>Rural</b>	1.333.457
	<b>Urbana</b>	3.208.537
<b>São Paulo</b>	<b>Rural</b>	2.274.064
	<b>Urbana</b>	29.314.861
<b>Sergipe</b>	<b>Rural</b>	488.999
	<b>Urbana</b>	1.002.877
<b>Tocantins</b>	<b>Rural</b>	389.227
	<b>Urbana</b>	530.636

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

Relação de Unidades Territoriais em ordem descendente de

...

#	Município	População residente (Habitação) Ano = 1991
1	São Paulo - SP	9.646.185
2	Rio de Janeiro - RJ	5.480.768
3	Salvador - BA	2.075.273
4	Belo Horizonte - MG	2.020.161
5	Fortaleza - CE	1.768.637
6	Brasília - DF	1.601.094
7	Curitiba - PR	1.315.035
8	Recife - PE	1.298.229
9	Nova Iguaçu - RJ	1.297.704
10	Porto Alegre - RS	1.263.403
11	Belém - PA	1.244.689
12	Manaus - AM	1.011.501
13	Goiânia - GO	922.222
14	Campinas - SP	847.595
15	Guarulhos - SP	787.866
16	São Gonçalo - RJ	779.832
17	São Luís - MA	696.371
18	Duque de Caxias - RJ	667.821
19	Maceió - AL	629.041
20	Santo André - SP	616.991
21	Natal - RN	606.887
22	Teresina - PI	599.272
23	Osasco - SP	568.225
24	São Bernardo do Campo - SP	566.893
25	Campo Grande - MS	526.126
26	João Pessoa - PB	497.600
27	Jaboatão dos Guararapes - PE	487.119
28	Contagem - MG	449.588
29	São José dos Campos - SP	442.370
30	Ribeirão Preto - SP	436.682
31	Niterói - RJ	436.155
32	Santos - SP	428.923
33	São João de Meriti - RJ	425.772

34	Feira de Santana - BA	406.447
35	Cuiabá - MT	402.813
36	Aracaju - SE	402.341
37	Londrina - PR	390.100
38	Campos dos Goytacazes - RJ	389.109
39	Juiz de Fora - MG	385.996
40	Sorocaba - SP	379.006
41	Uberlândia - MG	367.061
42	Joinville - SC	347.151
43	Olinda - PE	341.394
44	Campina Grande - PB	326.307
45	Diadema - SP	305.287
46	Mauá - SP	294.998
47	Pelotas - RS	291.100
48	Caxias do Sul - RS	290.925
49	Jundiá - SP	289.269
50	Porto Velho - RO	287.534
51	Piracicaba - SP	283.833
52	São José do Rio Preto - SP	283.761
53	Carapicuíba - SP	283.661
54	Canoas - RS	279.127
55	Imperatriz - MA	276.502
56	Cariacica - ES	274.532
57	Moji das Cruzes - SP	273.175
58	São Vicente - SP	268.618
59	Vila Velha - ES	265.586
60	Santarém - PA	265.062
61	Bauru - SP	261.112
62	Vitória - ES	258.777
63	Petrópolis - RJ	255.468
64	Florianópolis - SC	255.390
65	Montes Claros - MG	250.062
66	Maringá - PR	240.292
67	Anápolis - GO	239.378
68	Ponta Grossa - PR	233.984
69	Franca - SP	233.098
70	Governador Valadares - MG	230.524

71	Sumaré - SP	226.870
72	Vitória da Conquista - BA	225.091
73	Ilhéus - BA	223.750
74	Serra - ES	222.158
75	Volta Redonda - RJ	220.305
76	Santa Maria - RS	217.592
77	Caruaru - PE	213.697
78	Blumenau - SC	212.025
79	Uberaba - MG	211.824
80	Paulista - PE	211.491
81	Guarujá - SP	210.207
82	Limeira - SP	207.770
83	Luziânia - GO	207.674
84	Taubaté - SP	206.965
85	Novo Hamburgo - RS	205.668
86	Rio Branco - AC	197.376
87	Cascavel - PR	192.990
88	Mossoró - RN	192.267
89	Magé - RJ	191.734
90	Foz do Iguaçu - PR	190.123
91	Itabuna - BA	185.277
92	Gravataí - RS	181.035
93	Ipatinga - MG	180.069
94	Macapá - AP	179.777
95	Aparecida de Goiânia - GO	178.483
96	Petrolina - PE	175.406
97	Juazeiro do Norte - CE	173.566
98	Rio Grande - RS	172.422
99	Barra Mansa - RJ	172.216
100	Betim - MG	170.934

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

Nota: Processada(s) 4974 Unidade(s) Territorial(is)

Selecionada(s) 100 Unidade(s) Territorial(is)

Não existia informação para 483 Unidade(s) Territorial(is)

[ [Página Inicial](#) ]

## Relação de Unidades Territoriais em ordem ascendente de ...

#	Município	População residente (Habitação) Ano = 1991
1	Borá - SP	751
2	Rio Quente - GO	837
3	Serra da Saudade - MG	852
4	Anhanguera - GO	869
5	André da Rocha - RS	1.047
6	Nova Aliança do Ivaí - PR	1.206
7	Balbinos - SP	1.221
8	Doresópolis - MG	1.247
9	Miguel Leão - PI	1.254
10	Galinhas - RN	1.265
	Grupiara - MG	1.265
12	Viçosa - RN	1.309
13	União Paulista - SP	1.320
14	Uru - SP	1.349
15	Teresina de Goiás - GO	1.373
16	Cedro do Abaeté - MG	1.402
17	Jardim Olinda - PR	1.405
	Marzagão - GO	1.405
19	Paiva - MG	1.416
	Araguainha - MT	1.416
21	Cachoeira de Goiás - GO	1.435
22	São Vendelino - RS	1.458
23	Rochedo de Minas - MG	1.546
24	Poço das Antas - RS	1.558
25	Douradoquara - MG	1.583
26	Pedro Teixeira - MG	1.593
27	Pedra Dourada - MG	1.628
28	Quixabá - PB	1.657
29	Passabém - MG	1.683
30	Fernando de Noronha - PE	1.686
31	Águas de São Pedro - SP	1.697
32	Ipueira - RN	1.701
33	Consolação - MG	1.708
34	Seritinga - MG	1.723

35	Queluzita - MG	1.728
36	Bom Jesus - PB	1.735
37	Guabiju - RS	1.737
38	Santana do Garambéu - MG	1.755
39	Vista Alegre do Prata - RS	1.783
40	Montauri - RS	1.786
41	Presidente Castelo Branco - SC	1.796
42	São Sebastião do Rio Verde - MG	1.803
43	Água Comprida - MG	1.808
44	Vanini - RS	1.826
45	Olímpio Noronha - MG	1.839
46	Nova Aurora - GO	1.845
47	Senador Cortes - MG	1.847
48	Carrapateira - PB	1.872
49	São João da Paraúna - GO	1.878
50	Amparo de São Francisco - SE	1.891
51	Santa Rosa de Lima - SC	1.896
52	Timbaúba dos Batistas - RN	1.935
53	Queiroz - SP	1.936
54	Água Limpa - GO	1.937
55	Lagoa de Velhos - RN	1.968
56	Araçai - MG	1.978
57	Aloândia - GO	1.992
58	Nova Independência - SP	1.994
59	Senador José Bento - MG	2.013
60	Nova América - GO	2.022
61	Indiavaí - MT	2.023
62	Serranos - MG	2.036
63	Santa Inês - PR	2.044
64	Silveirânia - MG	2.047
65	Taboleiro Grande - RN	2.071
66	Lacerdópolis - SC	2.080
67	Marinópolis - SP	2.088
68	Casa Grande - MG	2.093
69	Dolcinópolis - SP	2.094
70	Flórida - PR	2.096
71	Santo Antônio do Rio Abaixo - MG	2.101

72	Porto Alegre do Tocantins - TO	2.103
73	Monções - SP	2.108
74	Fama - MG	2.115
75	São Sebastião do Rio Preto - MG	2.116
76	Davinópolis - GO	2.118
77	Palmelo - GO	2.123
78	Nova Guataporanga - SP	2.133
79	Alto Alegre - RS	2.139
80	Pedra Mole - SE	2.144
81	General Maynard - SE	2.148
82	Pilões - RN	2.161
83	Oliveira Fortes - MG	2.183
84	Telha - SE	2.205
85	Várzea - PB	2.211
86	Pouso Novo - RS	2.215
87	São Francisco - SE	2.222
	Santo Expedito - SP	2.222
89	São José do Mantimento - MG	2.224
90	Rubinéia - SP	2.236
91	Tapiraí - MG	2.240
92	Carmésia - MG	2.242
93	Moiporá - GO	2.254
94	Antônio Prado de Minas - MG	2.255
95	Três Ranchos - GO	2.260
96	Olaria - MG	2.283
97	Cachoeira Dourada - MG	2.284
98	Fortuna de Minas - MG	2.285
99	Maripá de Minas - MG	2.287
100	Guaporema - PR	2.290

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

Nota: Processada(s) 4974 Unidade(s) Territorial(is)

Selecionada(s) 100 Unidade(s) Territorial(is)

Não existia informação para 483 Unidade(s) Territorial(is)

[ [Página Inicial](#) ]



<b>População residente (Habitante)</b>	
<b>Brasil</b>	
<b>Ano = 1991</b>	
<b>Grupos de idade</b>	
<b>0 a 4 anos</b>	16.521.114
<b>0 anos</b>	3.200.814
<b>1 ano</b>	3.166.295
<b>2 anos</b>	3.361.254
<b>3 anos</b>	3.393.773
<b>4 anos</b>	3.398.978
<b>5 a 9 anos</b>	17.420.159
<b>5 anos</b>	3.449.251
<b>6 anos</b>	3.406.487
<b>7 anos</b>	3.392.977
<b>8 anos</b>	3.551.516
<b>9 anos</b>	3.619.928
<b>10 a 14 anos</b>	17.047.159
<b>10 anos</b>	3.606.426
<b>11 anos</b>	3.556.679
<b>12 anos</b>	3.392.353
<b>13 anos</b>	3.288.302
<b>14 anos</b>	3.203.399
<b>15 a 19 anos</b>	15.017.472
<b>15 anos</b>	3.153.667
<b>16 anos</b>	3.093.685
<b>17 anos</b>	2.982.305
<b>18 anos</b>	2.976.569
<b>19 anos</b>	2.811.246
<b>20 a 24 anos</b>	13.564.878
<b>25 a 29 anos</b>	12.638.078
<b>30 a 34 anos</b>	11.063.493
<b>35 a 39 anos</b>	9.463.763
<b>40 a 44 anos</b>	7.834.714
<b>45 a 49 anos</b>	6.124.688
<b>50 a 54 anos</b>	5.165.128
<b>55 a 59 anos</b>	4.242.124
<b>60 a 64 anos</b>	3.636.858

65 a 69 anos	2.776.060
70 a 74 anos	1.889.918
75 a 79 anos	1.290.218
80 anos ou mais	1.129.651

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

---

[ [Página Inicial](#) ] *Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA 97*

# Média de moradores por domicílio e por situação (urbana e rural), segundo as unidades territoriais - 1991 <sup>279</sup>

	Rural	Urbana
<b>Brasil</b>	<b>4,69</b>	<b>4,06</b>
Norte	5,26	4,92
Rondônia	4,62	4,28
Acre	5,18	4,45
Amazonas	6,07	5,13
Roraima	5,12	4,59
Pará	5,30	5,09
Amapá	5,51	5,38
Tocantins	4,86	4,69
Nordeste	4,97	4,53
Maranhão	5,01	4,96
Piauí	5,14	4,81
Ceará	5,00	4,58
Rio Grande do Norte	4,91	4,51
Paraíba	4,94	4,43
Pernambuco	4,83	4,34
Alagoas	5,06	4,56
Sergipe	4,75	4,41
Bahia	4,96	4,53
Sudeste	4,41	3,88
Minas Gerais	4,55	4,12
Espírito Santo	4,55	4,07
Rio de Janeiro	4,13	3,66
São Paulo	4,21	3,87
Sul	4,18	3,75
Paraná	4,36	3,91
Santa Catarina	4,31	3,90
Rio Grande do Sul	3,93	3,56
Centro-Oeste	4,17	4,13
Mato Grosso do Sul	4,10	4,08
Mato Grosso	4,45	4,33
Goiás	4,01	4,03
Distrito Federal	4,33	4,19

[Retornar](#)

[Início](#)

# 280

## Domicílios particulares permanentes segundo a situação (urbana e rural), por condição de ocupação - 1991

	Próprio	Próprio a construção e o terreno	Próprio só a construção	Alugado
Rural				
<b>Brasil</b>	<b>5.173.236</b>	<b>4.313.747</b>	<b>859.489</b>	<b>153.003</b>
Norte	612.865	494.361	118.504	16.117
Rondônia	67.342	62.542	4.800	1.448
Acre	26.370	19.937	6.433	118
Amazonas	90.375	67.070	23.305	145
Roraima	7.948	7.595	353	129
Pará	357.669	284.003	73.666	13.272
Amapá	7.988	6.255	1.733	260
Tocantins	55.173	46.959	8.214	745
Nordeste	2.541.916	2.037.663	504.253	46.737
Maranhão	527.269	361.667	165.602	11.719
Piauí	193.260	116.019	77.241	1.538
Ceará	291.335	218.394	72.941	2.346
Rio Grande do Norte	104.787	87.467	17.320	3.631
Paraíba	154.756	128.854	25.902	2.191
Pernambuco	291.742	253.565	38.177	7.850
Alagoas	118.968	102.770	16.198	3.739
Sergipe	85.882	77.951	7.931	1.315
Bahia	773.917	690.976	82.941	12.408
Sudeste	896.223	787.327	108.896	50.453
Minas Gerais	539.870	464.358	75.512	17.188
Espírito Santo	69.852	64.924	4.928	2.181
Rio de Janeiro	72.107	63.605	8.502	7.628
São Paulo	214.394	194.440	19.954	23.456
Sul	926.902	818.585	108.317	33.153
Paraná	287.749	251.557	36.192	11.451
Santa Catarina	232.658	206.612	26.046	9.173
Rio Grande do Sul	406.495	360.416	46.079	12.529
Centro-Oeste	195.330	175.811	19.519	6.543
Mato Grosso do Sul	31.380	28.198	3.182	1.193
Mato Grosso	61.542	55.861	5.681	1.341
Goiás	93.105	83.194	9.911	3.214
Distrito Federal	9.303	8.558	745	795
	Próprio	Próprio	Próprio só	Alugado

a construção  
e o terreno a  
construção

Urbana				
Brasil	19.088.718	17.139.389	1.949.329	5.536.167
Norte	918.691	841.505	77.186	174.890
Rondônia	103.433	100.410	3.023	30.253
Acre	47.124	44.746	2.378	6.355
Amazonas	234.462	219.162	15.300	36.963
Roraima	21.805	21.428	377	5.405
Pará	392.725	346.730	45.995	73.668
Amapá	35.423	29.186	6.237	4.644
Tocantins	83.719	79.843	3.876	17.602
Nordeste	4.272.503	3.722.221	550.282	963.351
Maranhão	320.968	295.920	25.048	47.249
Piauí	217.207	189.120	28.087	38.724
Ceará	644.729	544.058	100.671	179.355
Rio Grande do Norte	273.720	260.917	12.803	62.567
Paraíba	337.969	274.970	62.999	84.707
Pernambuco	867.130	718.547	148.583	213.153
Alagoas	231.321	205.990	25.331	66.263
Sergipe	173.444	169.019	4.425	38.288
Bahia	1.206.015	1.063.680	142.335	233.045
Sudeste	9.513.726	8.574.762	938.964	3.243.666
Minas Gerais	1.988.401	1.829.211	159.190	570.160
Espírito Santo	338.763	319.345	19.418	80.235
Rio de Janeiro	2.265.314	1.937.392	327.922	765.586
São Paulo	4.921.248	4.488.814	432.434	1.827.685
Sul	3.142.662	2.806.721	335.941	774.228
Paraná	1.089.444	997.300	92.144	306.253
Santa Catarina	623.295	577.704	45.591	119.185
Rio Grande do Sul	1.429.923	1.231.717	198.206	348.790
Centro-Oeste	1.241.136	1.194.180	46.956	380.032
Mato Grosso do Sul	235.208	226.493	8.715	71.083
Mato Grosso	248.343	242.731	5.612	57.637
Goiás	540.870	513.732	27.138	164.614
Distrito Federal	216.715	211.224	5.491	86.698
	Cedido	Cedido por empregador	Cedido por particular	Outra
Rural				
Brasil	2.165.729	1.506.050	659.679	85.479
Norte	127.780	76.104	51.676	6.840

Rondônia	30.401	17.057	13.344	2.468
Acre	3.932	2.573	1.359	170
Amazonas	5.880	3.232	2.648	1.075
Roraima	1.950	1.323	627	73
Pará	60.959	34.804	26.155	2.448
Amapá	1.454	915	539	67
Tocantins	23.204	16.200	7.004	539
<b>Nordeste</b>	<b>733.011</b>	<b>442.335</b>	<b>290.676</b>	<b>33.644</b>
Maranhão	46.933	16.940	29.993	1.806
Piauí	39.480	13.088	26.392	1.746
Ceará	136.373	64.842	71.531	10.146
Rio Grande do Norte	40.935	20.714	20.221	2.384
Paraíba	71.496	39.184	32.312	3.888
Pernambuco	124.345	84.312	40.033	4.159
Alagoas	78.325	64.441	13.884	1.759
Sergipe	14.794	7.573	7.221	694
Bahia	180.330	131.241	49.089	7.062
<b>Sudeste</b>	<b>728.725</b>	<b>576.865</b>	<b>151.860</b>	<b>14.004</b>
Minas Gerais	299.738	222.295	77.443	6.825
Espírito Santo	75.080	59.164	15.916	855
Rio de Janeiro	64.161	48.275	15.886	2.337
São Paulo	289.746	247.131	42.615	3.987
<b>Sul</b>	<b>372.241</b>	<b>245.755</b>	<b>126.486</b>	<b>25.590</b>
Paraná	200.962	144.016	56.946	10.428
Santa Catarina	57.842	32.233	25.609	6.016
Rio Grande do Sul	113.437	69.506	43.931	9.146
<b>Centro-Oeste</b>	<b>203.972</b>	<b>164.991</b>	<b>38.981</b>	<b>5.401</b>
Mato Grosso do Sul	52.117	47.031	5.086	1.246
Mato Grosso	52.485	42.289	10.196	1.347
Goiás	90.333	68.979	21.354	2.696
Distrito Federal	9.037	6.692	2.345	112

	Cedido	Cedido por empregador	Cedido por particular	Outra
--	--------	-----------------------------	-----------------------------	-------

<b>Urbana</b>				
<b>Brasil</b>	<b>2.380.296</b>	<b>492.668</b>	<b>1.887.628</b>	<b>152.087</b>
<b>Norte</b>	<b>91.663</b>	<b>23.314</b>	<b>68.349</b>	<b>5.522</b>
Rondônia	18.298	6.111	12.187	1.061
Acre	3.811	621	3.190	363
Amazonas	14.456	3.710	10.746	1.278
Roraima	2.891	691	2.200	175
Pará	39.723	9.933	29.790	1.777
Amapá	2.908	746	2.162	202
Tocantins	9.576	1.502	8.074	666

Nordeste	396.316	69.889	326.427	26.525	283
Maranhão	26.842	2.966	23.876	1.122	
Piauí	26.075	2.699	23.376	1.100	
Ceará	76.572	14.856	61.716	4.106	
Rio Grande do Norte	30.646	3.827	26.819	1.624	
Paraíba	35.966	4.129	31.837	2.390	
Pernambuco	71.961	14.286	57.675	6.342	
Alagoas	22.961	5.956	17.003	1.846	
Sergipe	13.731	2.110	11.621	667	
Bahia	91.562	19.058	72.504	7.328	
Sudeste	1.290.983	252.535	1.038.448	82.629	
Minas Gerais	269.484	30.942	238.542	15.571	
Espírito Santo	49.391	9.041	40.350	2.192	
Rio de Janeiro	255.846	72.190	183.656	21.983	
São Paulo	716.262	140.362	575.900	42.883	
Sul	391.807	92.632	299.175	27.817	
Paraná	169.133	42.663	126.470	8.205	
Santa Catarina	68.842	19.714	49.128	4.510	
Rio Grande do Sul	153.832	30.255	123.577	15.102	
Centro-Oeste	209.527	54.298	155.229	9.594	
Mato Grosso do Sul	35.461	8.700	26.761	2.102	
Mato Grosso	31.331	12.572	18.759	1.867	
Goiás	89.577	14.525	75.052	3.774	
Distrito Federal	53.158	18.501	34.657	1.851	

---

**Retornar**

**Início**

# 284

## Domicílios particulares permanentes segundo a situação (urbana e rural), por localização - 1991

	Casa isolada ou de condomínio	Casa em conjunto residencial	Casa em aglomerado popular subnormal	Apartamento isolado ou de condomínio
Rural				
<b>Brasil</b>	<b>7.265.978</b>	<b>146.417</b>	<b>120.241</b>	<b>13.131</b>
Norte	672.120	32.883	53.521	2.512
Rondônia	100.862	143	431	116
Acre	29.673	209	653	34
Amazonas	86.494	494	10.251	165
Roraima	8.669	7	1.331	21
Pará	360.750	31.369	37.922	2.061
Amapá	7.611	364	1.780	6
Tocantins	78.061	297	1.153	109
Nordeste	3.221.571	65.930	48.080	7.412
Maranhão	508.974	35.447	37.185	3.823
Piauí	234.372	1.184	211	185
Ceará	436.479	2.884	409	277
Rio Grande do Norte	146.776	3.840	488	481
Paraíba	230.736	272	928	220
Pernambuco	409.120	9.380	2.963	445
Alagoas	191.978	8.691	1.363	331
Sergipe	101.616	822	100	81
Bahia	961.520	3.410	4.433	1.569
Sudeste	1.629.105	33.583	10.421	1.444
Minas Gerais	845.163	13.139	3.533	625
Espírito Santo	146.724	630	260	190
Rio de Janeiro	142.505	2.731	549	181
São Paulo	494.713	17.083	6.079	448
Sul	1.340.461	10.688	4.812	1.336
Paraná	504.627	3.019	2.219	375
Santa Catarina	302.483	2.304	685	137
Rio Grande do Sul	533.351	5.365	1.908	824
Centro-Oeste	402.721	3.333	3.407	427
Mato Grosso do Sul	84.714	384	596	94
Mato Grosso	113.631	1.052	1.284	174
Goiás	185.751	1.701	1.405	154
Distrito Federal	18.625	196	122	5
	Apartamento	Apartamento		



	em conjunto residencial popular	em aglomerado subnormal	Cômodo(s)
<b>Brasil</b>	<b>23.120</b>	<b>376</b>	<b>8.184</b>
Norte	1.325	69	1.172
Rondônia	27	9	71
Acre	14	1	6
Amazonas	6	10	55
Roraima	0	0	72
Pará	1.270	44	932
Amapá	0	4	4
Tocantins	8	1	32
Nordeste	8.766	260	3.289
Maranhão	1.529	211	558
Piauí	10	2	60
Ceará	15	4	132
Rio Grande do Norte	103	1	48
Paraíba	2	7	166
Pernambuco	5.180	7	1.001
Alagoas	12	3	413
Sergipe	6	2	58
Bahia	1.909	23	853
Sudeste	12.912	29	1.911
Minas Gerais	333	13	815
Espírito Santo	12	2	150
Rio de Janeiro	18	0	249
São Paulo	12.549	14	697
Sul	67	12	510
Paraná	33	4	313
Santa Catarina	14	2	64
Rio Grande do Sul	20	6	133
Centro-Oeste	50	6	1.302
Mato Grosso do Sul	7	3	138
Mato Grosso	24	1	549
Goiás	18	2	317
Distrito Federal	1	0	298

	Casa isolada ou de condomínio residencial	Casa em conjunto popular aglomerado	Casa em aglomerado subnormal	Apartamento isolado ou de condomínio
--	--	--	------------------------------------	---

## Urbana

<b>Brasil</b>	<b>20.835.460</b>	<b>1.729.773</b>	<b>1.437.860</b>	<b>2.466.343</b>
Norte	955.649	71.544	111.861	27.795

Rondônia	137.768	8.315	1.382	2.141
Acre	42.052	8.905	3.568	486
Amazonas	183.042	33.423	56.601	6.687
Roraima	25.320	3.253	86	362
Pará	425.090	14.983	41.893	17.812
Amapá	35.427	878	6.385	150
Tocantins	106.950	1.787	1.946	157
<b>Nordeste</b>	<b>4.391.820</b>	<b>484.832</b>	<b>394.912</b>	<b>245.854</b>
Maranhão	373.623	9.869	9.495	1.224
Piauí	218.810	40.264	17.510	2.298
Ceará	687.930	73.183	89.876	41.658
Rio Grande do Norte	293.421	61.738	3.368	5.860
Paraíba	363.094	64.629	18.562	8.495
Pernambuco	778.337	90.980	168.431	73.672
Alagoas	267.798	25.285	12.405	8.462
Sergipe	173.429	35.736	3.809	8.689
Bahia	1.235.378	83.148	71.456	95.496
<b>Sudeste</b>	<b>10.679.276</b>	<b>669.232</b>	<b>775.941</b>	<b>1.604.588</b>
Minas Gerais	2.345.766	128.849	118.570	201.824
Espírito Santo	335.149	43.867	14.854	60.456
Rio de Janeiro	2.084.028	113.441	302.911	647.813
São Paulo	5.914.333	383.075	339.606	694.495
<b>Sul</b>	<b>3.385.284</b>	<b>285.477</b>	<b>128.471</b>	<b>456.408</b>
Paraná	1.238.766	150.808	45.289	101.915
Santa Catarina	709.977	30.457	11.446	57.836
Rio Grande do Sul	1.436.541	104.212	71.736	296.657
<b>Centro-Oeste</b>	<b>1.423.431</b>	<b>218.688</b>	<b>26.675</b>	<b>131.698</b>
Mato Grosso do Sul	279.549	43.730	7.176	7.083
Mato Grosso	275.521	43.529	5.567	8.324
Goiás	676.121	66.230	12.250	32.541
Distrito Federal	192.240	65.199	1.682	83.750

=====

	Apartamento em conjunto residencial popular	Apartamento em aglomerado subnormal	Cômodo (s)
--	--	---	------------

=====

<b>Brasil</b>	<b>486.506</b>	<b>17.289</b>	<b>184.037</b>
<b>Norte</b>	<b>5.638</b>	<b>556</b>	<b>17.723</b>
Rondônia	43	18	3.378
Acre	924	60	1.658
Amazonas	2.579	363	4.464
Roraima	22	4	1.229
Pará	2.066	101	5.948
Amapá	3	9	325
Tocantins	1	1	721
<b>Nordeste</b>	<b>109.252</b>	<b>2.329</b>	<b>29.696</b>

Maranhão	9	5	1.956
Piauí	3.796	18	410
Ceará	9.285	771	2.059
Rio Grande do Norte	3.663	29	473
Paraíba	1.372	45	4.835
Pernambuco	38.145	1.030	7.991
Alagoas	5.973	62	2.406
Sergipe	3.822	17	628
Bahia	43.187	352	8.933
Sudeste	292.080	12.767	97.120
Minas Gerais	34.573	1.529	12.505
Espírito Santo	14.095	416	1.744
Rio de Janeiro	116.556	9.784	34.196
São Paulo	126.856	1.038	48.675
Sul	69.149	1.589	10.136
Paraná	29.947	103	6.207
Santa Catarina	5.233	168	715
Rio Grande do Sul	33.969	1.318	3.214
Centro-Oeste	10.387	48	29.362
Mato Grosso do Sul	3.525	17	2.774
Mato Grosso	2.863	10	3.364
Goiás	3.312	13	8.368
Distrito Federal	687	8	14.856

---

**Retornar**
**Início**

Pessoas moradoras por situação (urbana e rural), segundo a espécie do domicílio- 1991 <sup>288</sup>

---

---

<b>Rural</b>	
<b>Coletivos</b>	
<b>Brasil</b>	<b>101.538</b>
<b>Norte</b>	<b>19.134</b>
<b>Acre</b>	<b>164</b>
<b>Amazonas</b>	<b>1.583</b>
<b>Roraima</b>	<b>2.611</b>
<b>Amapá</b>	<b>193</b>
<b>Tocantins</b>	<b>471</b>
<b>Nordeste</b>	<b>11.306</b>
<b>Maranhão</b>	<b>2.401</b>
<b>Piauí</b>	<b>683</b>
<b>Ceará</b>	<b>769</b>
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>385</b>
<b>Paraíba</b>	<b>228</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>2.610</b>
<b>Alagoas</b>	<b>1.111</b>
<b>Sergipe</b>	<b>160</b>
<b>Bahia</b>	<b>2.959</b>
<b>Sudeste</b>	<b>42.028</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>11.380</b>
<b>Espírito Santo</b>	<b>932</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>3.512</b>
<b>São Paulo</b>	<b>26.204</b>
<b>Sul</b>	<b>14.279</b>
<b>Paraná</b>	<b>7.188</b>
<b>Santa Catarina</b>	<b>2.707</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>4.384</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>14.791</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>3.251</b>
<b>Mato Grosso</b>	<b>6.805</b>
<b>Goiás</b>	<b>3.369</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>1.366</b>

---

---

**Rural**

---

---

**Particular improvisado**

<b>Brasil</b>	<b>221.505</b>
<b>Norte</b>	<b>72.395</b>
<b>Acre</b>	<b>726</b>
<b>Amazonas</b>	<b>6.828</b>
<b>Roraima</b>	<b>22.402</b>
<b>Amapá</b>	<b>1.288</b>
<b>Tocantins</b>	<b>1.971</b>
<b>Nordeste</b>	<b>44.054</b>
<b>Maranhão</b>	<b>8.053</b>
<b>Piauí</b>	<b>1.889</b>
<b>Ceará</b>	<b>4.825</b>
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>1.314</b>
<b>Paraíba</b>	<b>1.501</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>4.802</b>
<b>Alagoas</b>	<b>4.924</b>
<b>Sergipe</b>	<b>1.093</b>
<b>Sudeste</b>	<b>30.543</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>17.892</b>
<b>Espírito Santo</b>	<b>1.563</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>1.161</b>
<b>São Paulo</b>	<b>9.927</b>
<b>Sul</b>	<b>40.026</b>
<b>Paraná</b>	<b>17.482</b>
<b>Santa Catarina</b>	<b>12.287</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>10.257</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>34.487</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>10.018</b>
<b>Mato Grosso</b>	<b>15.712</b>
<b>Goiás</b>	<b>8.278</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>479</b>

---



---

**Rural**


---



---

**Particular permanente**

<b>Brasil</b>	<b>35.511.442</b>
<b>Norte</b>	<b>4.016.453</b>
<b>Rondônia</b>	<b>469.634</b>
<b>Acre</b>	<b>158.308</b>
<b>Amazonas</b>	<b>592.078</b>
<b>Roraima</b>	<b>51.752</b>

<b>Pará</b>	<b>2.304.111</b>
<b>Amapá</b>	<b>53.785</b>
<b>Tocantins</b>	<b>386.785</b>
<b>Nordeste</b>	<b>16.665.901</b>
<b>Maranhão</b>	<b>2.947.378</b>
<b>Piauí</b>	<b>1.212.381</b>
<b>Ceará</b>	<b>2.199.046</b>
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>744.601</b>
<b>Paraíba</b>	<b>1.147.319</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>2.068.789</b>
<b>Alagoas</b>	<b>1.026.032</b>
<b>Sergipe</b>	<b>487.746</b>
<b>Bahia</b>	<b>4.832.609</b>
<b>Sudeste</b>	<b>7.441.847</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>3.926.987</b>
<b>Espírito Santo</b>	<b>673.535</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>603.392</b>
<b>São Paulo</b>	<b>2.237.933</b>
<b>Sul</b>	<b>5.672.040</b>
<b>Paraná</b>	<b>2.226.090</b>
<b>Santa Catarina</b>	<b>1.318.463</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>2.127.487</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>1.715.201</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>352.657</b>
<b>Mato Grosso</b>	<b>519.604</b>
<b>Goiás</b>	<b>759.580</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>83.360</b>

---



---

**Urbana**

---



---

**Coletivos**

<b>Brasil</b>	<b>537.907</b>
<b>Norte</b>	<b>19.294</b>
<b>Rondônia</b>	<b>2.288</b>
<b>Acre</b>	<b>1.105</b>
<b>Amazonas</b>	<b>4.482</b>
<b>Roraima</b>	<b>508</b>
<b>Pará</b>	<b>7.589</b>
<b>Amapá</b>	<b>741</b>
<b>Tocantins</b>	<b>2.581</b>
<b>Nordeste</b>	<b>71.447</b>
<b>Maranhão</b>	<b>4.750</b>
<b>Piauí</b>	<b>3.277</b>

<b>Ceará</b>	<b>8.641</b>
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>4.916</b>
<b>Paraíba</b>	<b>5.451</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>12.760</b>
<b>Alagoas</b>	<b>4.999</b>
<b>Sergipe</b>	<b>2.803</b>
<b>Bahia</b>	<b>23.850</b>

**Sudeste**                    **329.406**

<b>Minas Gerais</b>	<b>55.160</b>
<b>Espírito Santo</b>	<b>5.804</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>60.125</b>
<b>São Paulo</b>	<b>208.317</b>

**Sul**                            **83.333**

<b>Paraná</b>	<b>27.854</b>
<b>Santa Catarina</b>	<b>14.692</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>40.787</b>

**Centro-Oeste**            **34.427**

<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>6.576</b>
<b>Mato Grosso</b>	<b>8.075</b>
<b>Goiás</b>	<b>13.503</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>6.273</b>

---



---

**Urbana**

---



---

**Particular improvisado**

**Brasil**                      **306.719**

**Norte**                      **41.806**

<b>Rondônia</b>	<b>1.825</b>
<b>Acre</b>	<b>1.123</b>
<b>Amazonas</b>	<b>25.437</b>
<b>Roraima</b>	<b>1.470</b>
<b>Pará</b>	<b>6.123</b>
<b>Amapá</b>	<b>1.184</b>
<b>Tocantins</b>	<b>4.644</b>

**Nordeste**                **73.840**

<b>Maranhão</b>	<b>3.644</b>
<b>Piauí</b>	<b>2.822</b>
<b>Ceará</b>	<b>12.167</b>
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>3.554</b>
<b>Paraíba</b>	<b>5.475</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>11.173</b>
<b>Alagoas</b>	<b>6.269</b>
<b>Sergipe</b>	<b>2.356</b>
<b>Bahia</b>	<b>26.380</b>

<b>Sudeste</b>	<b>116.184</b>
Minas Gerais	27.703
Espírito Santo	5.455
Rio de Janeiro	22.616
São Paulo	60.410
<b>Sul</b>	<b>41.620</b>
Paraná	17.040
Santa Catarina	8.205
Rio Grande do Sul	16.375
<b>Centro-Oeste</b>	<b>33.269</b>
Mato Grosso do Sul	4.105
Mato Grosso	8.503
Goiás	14.237
Distrito Federal	6.424

---



---

**Urbana**

---



---

**Particular permanente**

<b>Brasil</b>	<b>110.146.364</b>
<b>Norte</b>	<b>5.861.474</b>
Rondônia	655.214
Acre	256.292
Amazonas	1.472.835
Roraima	138.840
Pará	2.582.676
Amapá	232.206
Tocantins	523.411
<b>Nordeste</b>	<b>25.630.992</b>
Maranhão	1.964.027
Piauí	1.361.085
Ceará	4.141.199
Rio Grande do Norte	1.660.797
Paraíba	2.041.140
Pernambuco	5.027.721
Alagoas	1.470.765
Sergipe	997.718
Bahia	6.966.540
<b>Sudeste</b>	<b>54.780.393</b>
Minas Gerais	11.704.030
Espírito Santo	1.913.329
Rio de Janeiro	12.116.900
São Paulo	29.046.134
<b>Sul</b>	<b>16.278.079</b>



Paraná	6.153.059
Santa Catarina	3.185.640
Rio Grande do Sul	6.939.380
Centro-Oeste	7.595.426
Mato Grosso do Sul	1.403.766
Mato Grosso	1.468.532
Goiás	3.219.936
Distrito Federal	1.503.192

---

[Retornar](#)[Início](#)

# Domicílios por situação (urbana e rural), segundo a espécie<sup>294</sup> - 1991

	Rural	Urbana
Coletivos		
<b>Brasil</b>	<b>5.051</b>	<b>39.570</b>
Norte	1.679	2.462
Rondônia	44	192
Acre	12	95
Amazonas	135	668
Roraima	365	66
Pará	1.083	1.011
Amapá	9	103
Tocantins	31	327
Nordeste	988	7.718
Maranhão	283	696
Piauí	74	511
Ceará	67	909
Rio Grande do Norte	33	533
Paraíba	18	533
Pernambuco	106	1.187
Alagoas	135	518
Sergipe	7	195
Bahia	265	2.636
Sudeste	1.135	19.980
Minas Gerais	481	3.712
Espírito Santo	21	458
Rio de Janeiro	108	2.622
São Paulo	525	13.188
Sul	590	5.986
Paraná	208	2.102
Santa Catarina	112	1.283
Rio Grande do Sul	270	2.601
Centro-Oeste	659	3.424

Mato Grosso do Sul	100	616	295
Mato Grosso	414	891	
Goiás	110	1.393	
Distrito Federal	35	524	

	Rural	Urbana
--	-------	--------

Particular improvisado

<b>Brasil</b>	<b>54.500</b>	<b>92.035</b>
Norte	15.456	9.959
Rondônia	801	561
Acre	185	327
Amazonas	1.351	5.475
Roraima	3.811	382
Pará	8.533	1.686
Amapá	306	278
Tocantins	469	1.250
Nordeste	10.999	21.468
Maranhão	1.857	989
Piauí	413	819
Ceará	1.203	3.661
Rio Grande do Norte	342	1.042
Paraíba	458	1.570
Pernambuco	1.163	3.312
Alagoas	1.195	1.690
Sergipe	258	644
Bahia	4.110	7.741
Sudeste	8.682	37.820
Minas Gerais	4.983	8.408
Espírito Santo	526	1.634
Rio de Janeiro	449	8.052
São Paulo	2.724	19.726
Sul	10.256	12.977
Paraná	4.338	5.014
Santa Catarina	2.984	2.363



Sul	1.357.886	4.336.514
Paraná	510.590	1.573.035
Santa Catarina	305.689	815.832
Rio Grande do Sul	541.607	1.947.647
Centro-Oeste	411.246	1.840.289
Mato Grosso do Sul	85.936	343.854
Mato Grosso	116.715	339.178
Goiás	189.348	798.835
Distrito Federal	19.247	358.422

---

**Retornar****Início**

# Pessoas moradoras segundo a situação (urbana e rural), por localização - 1991 <sup>298</sup>

	Casa isolada ou de condomínio	Casa em conjunto residencial popular	Casa em aglomerado subnormal	Aparta is condo
Rural				
<b>Brasil</b>	<b>34.057.913</b>	<b>695.325</b>	<b>583.918</b>	<b>5</b>
Norte	3.568.774	158.444	269.952	
Rondônia	466.496	650	1.662	
Acre	154.079	908	3.105	
Amazonas	523.491	2.448	64.876	
Roraima	43.840	40	7.522	
Pará	1.960.226	151.437	176.585	
Amapá	42.188	1.550	9.990	
Tocantins	378.454	1.411	6.212	
Nordeste	16.033.278	324.780	232.225	2
Maranhão	2.572.226	173.558	180.324	1
Piauí	1.203.860	6.297	1.053	
Ceará	2.179.038	15.940	2.038	
Rio Grande do Norte	721.079	18.931	2.379	
Paraíba	1 139 848	1.320	4.357	
Pernambuco	1.981.043	48.827	13.466	
Alagoas	976.722	39.869	6.189	
Sergipe	482.890	3.699	512	
Bahia	4.776.572	16.339	21.907	
Sudeste	7.176.943	153.606	46.600	
Minas Gerais	3.841.453	63.760	15.668	
Espírito Santo	668.105	2.888	1.281	
Rio de Janeiro	588.797	10.938	2.336	
São Paulo	2.078.588	76.020	27.315	
Sul	5.600.392	44.261	20.438	
Paraná	2.201.002	12.685	9.677	
Santa Catarina	1.304.653	9.992	2.958	
Rio Grande do Sul	2.094.737	21.584	7.803	
Centro-Oeste	1.678.526	14.234	14.703	
Mato Grosso do Sul	347.562	1.490	2.896	
Mato Grosso	504.446	4.585	6.078	
Goiás	745.771	7.142	5.224	
Distrito Federal	80.747	1.017	505	
	Casa isolada ou de condomínio	Casa em conjunto	Casa em aglomerado	Aparta is



			300
Norte	5.149	318	3.909
Rondônia	129	48	158
Acre	59	2	28
Amazonas	39	40	200
Roraima	0	0	246
Pará	4.876	205	3.149
Amapá	0	12	10
Tocantins	46	11	118
Nordeste	33.064	1.109	11.933
Maranhão	5.329	862	1.569
Piauí	41	6	261
Ceará	65	23	584
Rio Grande do Norte	306	3	198
Paraíba	12	28	560
Pernambuco	19.331	38	3.904
Alagoas	58	9	1.675
Sergipe	18	12	202
Bahia	7.904	128	2.980
Sudeste	53.536	109	5.002
Minas Gerais	1.241	47	2.056
Espírito Santo	53	6	388
Rio de Janeiro	76	0	543
São Paulo	52.166	56	2.015
Sul	266	53	1.568
Paraná	147	19	1.053
Santa Catarina	56	14	216
Rio Grande do Sul	63	20	299
Centro-Oeste	172	31	5.795
Mato Grosso do Sul	31	14	282
Mato Grosso	74	8	3.654
Goiás	64	9	791
Distrito Federal	3	0	1.068

---

	Apartamento em conjunto residencial popular	Apartamento em aglomerado subnormal	Cômodo (s)
--	---	-------------------------------------	------------

---

Urbana			
<b>Brasil</b>	<b>1.735.554</b>	<b>63.785</b>	<b>522.186</b>
Norte	19.317	2.237	52.177
Rondônia	118	66	8.623
Acre	2.513	273	4.614
Amazonas	8.466	1.467	14.177
Roraima	64	4	3.057



Pará	8.137	380	18.844 <sup>301</sup>
Amapá	14	43	1.031
Tocantins	5	4	1.831
Nordeste	409.543	9.328	90.747
Maranhão	39	15	5.042
Piauí	13.261	79	1.080
Ceará	34.523	3.138	6.029
Rio Grande do Norte	12.593	137	1.346
Paraíba	5.128	217	15.727
Pernambuco	145.910	3.918	25.611
Alagoas	19.901	283	7.778
Sergipe	13.770	76	1.802
Bahia	164.418	1.465	26.332
Sudeste	1.054.461	46.225	266.849
Minas Gerais	126.001	6.272	33.437
Espírito Santo	46.958	1.523	5.030
Rio de Janeiro	411.825	33.824	84.815
São Paulo	469.677	4.606	143.567
Sul	220.054	5.797	28.291
Paraná	95.223	443	19.199
Santa Catarina	17.112	534	2.151
Rio Grande do Sul	107.719	4.820	6.941
Centro-Oeste	32.179	198	84.122
Mato Grosso do Sul	9.877	62	7.214
Mato Grosso	8.551	42	8.731
Goiás	11.346	54	21.637
Distrito Federal	2.405	40	46.540

---

**Retornar**

**Início**

# Domicílios particulares permanentes segundo a situação (urbana e rural), por abastecimento de água - 1991

	Com canalização interna	Com canalização interna com rede geral	Com canalização interna com poço ou nascente	Com canalização interna com outra forma
Rural				
<b>Brasil</b>	<b>2.463.156</b>	<b>515.060</b>	<b>1.814.481</b>	<b>133.615</b>
Norte	97.960	51.894	40.514	5.552
Rondônia	12.190	1.902	9.948	340
Acre	782	140	583	59
Amazonas	2.549	938	977	634
Roraima	1.431	747	622	62
Pará	74.278	46.994	23.091	4.193
Amapá	880	577	228	75
Tocantins	5.850	596	5.065	189
Nordeste	306.253	195.081	80.394	30.778
Maranhão	79.828	66.823	10.353	2.652
Piauí	7.566	4.159	2.629	778
Ceará	14.064	4.522	7.173	2.369
Rio Grande do Norte	15.070	10.746	2.442	1.882
Paraíba	12.164	6.957	3.389	1.818
Pernambuco	46.107	30.815	9.091	6.201
Alagoas	25.216	17.390	5.504	2.322
Sergipe	12.910	10.323	2.082	505
Bahia	93.328	43.346	37.731	12.251
Sudeste	998.528	163.686	775.918	58.924
Minas Gerais	389.270	59.521	310.357	19.392
Espírito Santo	94.405	8.302	64.438	21.665
Rio de Janeiro	93.850	14.396	73.894	5.560
São Paulo	421.003	81.467	327.229	12.307
Sul	900.763	91.002	775.414	34.347
Paraná	303.534	38.336	261.606	3.592
Santa Catarina	239.130	21.349	209.791	7.990
Rio Grande do Sul	358.099	31.317	304.017	22.765
Centro-Oeste	159.652	13.397	142.241	4.014
Mato Grosso do Sul	45.240	3.728	40.921	591
Mato Grosso	32.004	3.569	27.115	1.320
Goiás	70.987	4.973	64.666	1.348
Distrito Federal	11.421	1.127	9.539	755
	Sem	Sem	Sem	Sem

	canalização interna	canalização interna com rede geral	canalização interna com poço ou nascente	canalização interna com outra forma
<b>Brasil</b>	<b>5.114.291</b>	<b>200.039</b>	<b>2.690.314</b>	<b>2.223.938</b>
Norte	665.642	17.300	449.669	198.673
Rondônia	89.469	1.681	81.614	6.174
Acre	29.808	271	20.313	9.224
Amazonas	94.926	1.513	34.426	58.987
Roraima	8.669	398	7.620	651
Pará	360.070	11.852	237.148	111.070
Amapá	8.889	245	4.650	3.994
Tocantins	73.811	1.340	63.898	8.573
Nordeste	3.049.055	129.824	1.074.985	1.844.246
Maranhão	507.899	33.243	209.480	265.176
Piauí	228.458	7.392	67.281	153.785
Ceará	426.136	2.053	122.384	301.699
Rio Grande do Norte	136.667	10.221	23.662	102.784
Paraíba	220.167	3.272	63.914	152.981
Pernambuco	381.989	12.484	117.665	251.840
Alagoas	177.575	9.270	62.459	105.846
Sergipe	89.775	5.013	44.893	39.869
Bahia	880.389	46.876	363.247	470.266
Sudeste	690.877	34.747	524.188	131.942
Minas Gerais	474.351	25.405	349.992	98.954
Espírito Santo	53.563	3.009	33.729	16.825
Rio de Janeiro	52.383	1.138	46.363	4.882
São Paulo	110.580	5.195	94.104	11.281
Sul	457.123	11.322	419.254	26.547
Paraná	207.056	7.149	192.001	7.906
Santa Catarina	66.559	986	62.322	3.251
Rio Grande do Sul	183.508	3.187	164.931	15.390
Centro-Oeste	251.594	6.846	222.218	22.530
Mato Grosso do Sul	40.696	1.899	35.972	2.825
Mato Grosso	84.711	1.622	74.787	8.302
Goiás	118.361	3.162	104.960	10.239
Distrito Federal	7.826	163	6.499	1.164

	Com canalização interna	Com canalização interna com rede geral	Com canalização interna com poço ou nascente	Com canalização interna com outra forma
--	-------------------------------	---	--	---

Urbana

<b>Brasil</b>	<b>23.318.883</b>	<b>22.060.444</b>	<b>1.073.448</b>	<b>184.991</b>
---------------	-------------------	-------------------	------------------	----------------

Norte	722.967	620.398	95.472	7.097 <sup>304</sup>
Rondônia	96.351	65.825	29.603	923
Acre	26.760	22.460	4.155	145
Amazonas	206.211	197.856	6.313	2.042
Roraima	20.024	19.793	189	42
Pará	292.670	248.103	41.203	3.364
Amapá	28.747	27.253	1.321	173
Tocantins	52.204	39.108	12.688	408
<b>Nordeste</b>	<b>3.812.642</b>	<b>3.662.698</b>	<b>103.789</b>	<b>46.155</b>
Maranhão	167.826	154.991	10.746	2.089
Piauí	170.354	168.683	1.053	618
Ceará	530.221	485.213	38.279	6.729
Rio Grande do Norte	242.139	238.447	1.300	2.392
Paraíba	349.959	345.078	2.021	2.860
Pernambuco	863.797	842.909	12.762	8.126
Alagoas	227.415	215.834	7.227	4.354
Sergipe	184.005	181.620	1.367	1.018
Bahia	1.076.926	1.029.923	29.034	17.969
<b>Sudeste</b>	<b>13.291.809</b>	<b>12.729.810</b>	<b>476.333</b>	<b>85.666</b>
Minas Gerais	2.532.462	2.460.111	62.002	10.349
Espírito Santo	407.673	394.891	9.294	3.488
Rio de Janeiro	3.068.971	2.776.559	250.249	42.163
São Paulo	7.282.703	7.098.249	154.788	29.666
<b>Sul</b>	<b>4.021.033</b>	<b>3.761.316</b>	<b>220.394</b>	<b>39.323</b>
Paraná	1.435.328	1.392.446	40.076	2.806
Santa Catarina	778.073	663.066	104.984	10.023
Rio Grande do Sul	1.807.632	1.705.804	75.334	26.494
<b>Centro-Oeste</b>	<b>1.470.432</b>	<b>1.286.222</b>	<b>177.460</b>	<b>6.750</b>
Mato Grosso do Sul	282.296	270.292	11.539	465
Mato Grosso	238.485	205.843	30.283	2.359
Goiás	632.904	497.473	133.453	1.978
Distrito Federal	316.747	312.614	2.185	1.948

	Sem canalização interna	Sem canalização interna com rede geral	Sem canalização interna com poço ou nascente	Sem canalização interna com outra forma
<b>Brasil</b>	<b>3.838.385</b>	<b>1.786.470</b>	<b>971.120</b>	<b>1.080.795</b>
<b>Norte</b>	<b>467.799</b>	<b>184.181</b>	<b>211.355</b>	<b>72.263</b>
Rondônia	56.694	14.244	38.108	4.342
Acre	30.893	17.122	11.114	2.657
Amazonas	80.948	44.893	22.712	13.343
Roraima	10.252	8.323	1.696	233
Pará	215.223	70.888	105.937	38.398
Amapá	14.430	5.497	5.490	3.443
Tocantins	59.359	23.214	26.298	9.847

Nordeste	1.846.053	766.034	313.641	766.378
Maranhão	228.355	91.741	64.031	72.583
Piauí	112.752	73.936	6.988	31.828
Ceará	374.541	82.434	93.626	198.481
Rio Grande do Norte	126.418	66.952	6.223	53.243
Paraíba	111.073	50.774	9.867	50.432
Pernambuco	294.789	156.578	28.981	109.230
Alagoas	94.976	33.466	14.889	46.621
Sergipe	42.125	18.640	8.269	15.216
Bahia	461.024	191.513	80.767	188.744
Sudeste	839.195	486.921	198.920	153.354
Minas Gerais	311.154	212.359	44.182	54.613
Espírito Santo	62.908	45.783	6.995	10.130
Rio de Janeiro	239.758	90.120	100.468	49.170
São Paulo	225.375	138.659	47.275	39.441
Sul	315.481	168.594	96.491	50.396
Paraná	137.707	82.047	42.980	12.680
Santa Catarina	37.759	13.042	18.483	6.234
Rio Grande do Sul	140.015	73.505	35.028	31.482
Centro-Oeste	369.857	180.740	150.713	38.404
Mato Grosso do Sul	61.558	46.185	12.988	2.385
Mato Grosso	100.693	54.570	37.723	8.400
Goiás	165.931	57.166	97.988	10.777
Distrito Federal	41.675	22.819	2.014	16.842

---

**Retornar**
**Início**

# Pessoas moradoras segundo a situação (urbana e rural), por abastecimento de água - 1991 <sup>306</sup>

	Com canalização interna	Com canalização interna com rede geral	Com canalização interna com poço ou nascente	c i o
<b>Rural</b>				
<b>Brasil</b>	<b>10.601.485</b>	<b>2.330.707</b>	<b>7.679.752</b>	
<b>Norte</b>	465.009	253.289	184.716	
Rondônia	54.023	8.100	44.477	
Acre	3.314	588	2.469	
Amazonas	13.044	4.548	4.831	
Roraima	6.719	3.547	2.889	
Pará	358.708	230.837	107.648	
Amapá	4.267	2.769	1.100	
Tocantins	24.934	2.900	21.302	
<b>Nordeste</b>	1.469.644	939.035	381.636	
Maranhão	394.118	329.928	51.267	
Piauí	37.220	20.500	12.982	
Ceará	69.329	24.032	33.732	
Rio Grande do Norte	71.004	50.624	11.420	
Paraíba	58.554	33.418	16.322	
Pernambuco	216.958	144.048	43.206	
Alagoas	122.262	82.745	27.319	
Sergipe	60.421	48.427	9.609	
Bahia	439.778	205.313	175.779	
<b>Sudeste</b>	4.287.845	711.767	3.314.736	
Minas Gerais	1.705.573	268.509	1.348.733	
Espírito Santo	426.855	36.273	291.757	
Rio de Janeiro	383.878	59.227	303.103	
São Paulo	1.771.539	347.758	1.371.143	
<b>Sul</b>	3.747.517	370.519	3.239.705	
Paraná	1.312.400	160.726	1.136.357	
Santa Catarina	1.024.778	87.908	904.281	
Rio Grande do Sul	1.410.339	121.885	1.199.067	
<b>Centro-Oeste</b>	631.470	56.097	558.959	
Mato Grosso do Sul	177.927	15.602	159.964	
Mato Grosso	131.408	15.261	110.648	
Goiás	273.188	20.523	247.372	
Distrito Federal	48.947	4.711	40.975	

## Urbana

<b>Brasil</b>	<b>93.158.605</b>	<b>87.936.638</b>	<b>4.462.689</b>	<b>307</b>
Norte	3.506.814	3.036.524	437.287	
Rondônia	404.400	273.410	127.363	
Acre	114.456	95.693	18.165	
Amazonas	1.027.602	988.130	29.208	
Roraima	89.208	88.175	860	
Pará	1.475.416	1.262.694	197.005	
Amapá	156.644	149.079	6.755	
Tocantins	239.088	179.343	57.931	
Nordeste	17.228.968	16.550.126	477.072	
Maranhão	836.277	772.504	53.942	
Piauí	821.525	813.389	5.334	
Ceará	2.426.654	2.223.752	174.728	
Rio Grande do Norte	1.093.663	1.077.635	5.900	
Paraíba	1.560.125	1.538.740	9.038	
Pernambuco	3.756.863	3.666.402	56.908	
Alagoas	1.039.249	985.827	33.136	
Sergipe	817.585	807.071	6.005	
Bahia	4.877.027	4.664.806	132.081	
Sudeste	51.366.412	49.076.056	1.941.684	
Minas Gerais	10.392.229	10.081.558	266.865	
Espírito Santo	1.645.504	1.591.837	39.591	
Rio de Janeiro	11.176.070	10.028.454	983.599	
São Paulo	28.152.609	27.374.207	651.629	
Sul	15.043.046	14.038.231	857.971	
Paraná	5.597.763	5.422.605	164.419	
Santa Catarina	3.027.958	2.571.594	416.727	
Rio Grande do Sul	6.417.325	6.044.032	276.825	
Centro-Oeste	6.013.365	5.235.701	748.675	
Mato Grosso do Sul	1.138.979	1.088.994	48.116	
Mato Grosso	1.013.725	873.398	130.041	
Goiás	2.531.473	1.962.669	560.827	
Distrito Federal	1.329.188	1.310.640	9.691	

	Sem canalização interna	Sem canalização interna com rede geral	Sem canalização interna com poço ou nascente	c i o
--	-------------------------------	---	---	-------------

<b>Rural</b>				
<b>Brasil</b>	<b>24.909.957</b>	<b>975.903</b>	<b>12.867.678</b>	
Norte	3.551.444	88.778	2.337.537	
Rondônia	415.611	7.525	380.529	
Acre	154.994	1.228	102.722	
Amazonas	579.034	9.505	207.490	
Roraima	45.033	1.963	39.771	

Pará	1.945.403	60.356	1.267.487	308
Amapá	49.518	1.479	25.962	
Tocantins	361.851	6.722	313.576	
Nordeste	15.196.257	649.567	5.418.106	
Maranhão	2.553.260	171.161	1.080.921	
Piauí	1.175.161	36.561	354.925	
Ceará	2.129.717	10.037	624.323	
Rio Grande do Norte	673.597	51.468	117.332	
Paraíba	1.088.765	15.867	314.611	
Pernambuco	1.851.831	60.728	569.003	
Alagoas	903.770	47.300	321.604	
Sergipe	427.325	24.208	216.238	
Bahia	4.392.831	232.237	1.819.149	
Sudeste	3.154.002	159.655	2.383.607	
Minas Gerais	2.221.414	119.310	1.631.906	
Espírito Santo	246.680	13.433	157.244	
Rio de Janeiro	219.514	4.976	195.506	
São Paulo	466.394	21.936	398.951	
Sul	1.924.523	47.450	1.774.090	
Paraná	913.690	30.280	850.434	
Santa Catarina	293.685	4.356	275.972	
Rio Grande do Sul	717.148	12.814	647.684	
Centro-Oeste	1.083.731	30.453	954.338	
Mato Grosso do Sul	174.730	9.072	153.715	
Mato Grosso	388.196	7.471	340.465	
Goiás	486.392	13.308	431.304	
Distrito Federal	34.413	602	28.854	
Urbana				
<b>Brasil</b>	<b>16.987.759</b>	<b>7.867.072</b>	<b>4.471.195</b>	
Norte	2.354.660	948.596	1.057.674	
Rondônia	250.814	61.637	171.941	
Acre	141.836	77.384	53.372	
Amazonas	445.233	256.054	117.785	
Roraima	49.632	40.285	8.337	
Pará	1.107.260	372.449	549.411	
Amapá	75.562	29.137	29.522	
Tocantins	284.323	111.650	127.306	
Nordeste	8.402.024	3.540.993	1.512.820	
Maranhão	1.127.750	461.898	327.711	
Piauí	539.560	361.510	35.146	
Ceará	1.714.545	383.117	449.161	
Rio Grande do Norte	567.134	306.774	29.383	
Paraíba	481.015	224.756	44.885	
Pernambuco	1.270.858	689.811	134.726	
Alagoas	431.516	148.979	72.523	
Sergipe	180.133	77.207	38.599	
Bahia	2.089.513	886.941	380.686	



Sudeste	3.413.981	1.961.036	847.919
Minas Gerais	1.311.801	899.873	192.506
Espírito Santo	267.825	196.755	31.263
Rio de Janeiro	940.830	333.943	417.768
São Paulo	893.525	530.465	206.382
Sul	1.235.033	654.127	396.102
Paraná	555.296	325.232	182.017
Santa Catarina	157.682	53.737	79.681
Rio Grande do Sul	522.055	275.158	134.404
Centro-Oeste	1.582.061	762.320	656.680
Mato Grosso do Sul	264.787	198.059	56.971
Mato Grosso	454.807	247.749	172.745
Goiás	688.463	227.511	418.146
Distrito Federal	174.004	89.001	8.818

---

[Retornar](#)[Início](#)

# Pessoas moradoras segundo a situação (urbana), por instalação sanitária - 1991 <sup>310</sup>

	Só do domicílio	Só do domicílio com rede geral	Só do domicílio com fossa séptica	Só do domicílio com fossa séptica ligada à rede pluvial	Só do domicílio com escoamento
Urbana					
<b>Brasil</b>	<b>97.893.959</b>	<b>44.036.802</b>	<b>20.668.197</b>	<b>10.604.744</b>	<b>10.063.453</b>
Norte	4.958.790	88.668	1.803.358	511.739	1.291.619
Rondônia	570.028	2.654	256.223	23.913	232.310
Acre	209.468	12.319	72.298	48.240	24.058
Amazonas	1.262.631	18.353	486.535	188.790	297.745
Roraima	119.285	7.505	40.315	94	40.221
Pará	2.213.975	33.195	919.810	249.979	669.831
Amapá	199.007	14.642	23.133	660	22.473
Tocantins	384.396	0	5.044	63	4.981
Nordeste	20.657.232	3.114.350	5.587.530	1.559.712	4.027.818
Maranhão	1.467.779	136.601	446.141	25.784	420.357
Piauí	932.828	28.441	517.917	7.133	510.784
Ceará	3.185.418	369.308	768.226	70.401	697.825
Rio Grande do Norte	1.425.362	148.888	638.135	72.993	565.142
Paraíba	1.711.909	372.603	456.175	90.807	365.368
Pernambuco	4.258.558	966.429	578.952	220.308	358.644
Alagoas	1.187.179	154.492	161.054	25.959	135.095
Sergipe	853.727	232.374	210.966	44.609	166.357
Bahia	5.634.472	705.214	1.809.964	1.001.718	808.246
Sudeste	50.775.814	36.013.710	5.373.473	3.783.072	1.590.401
Minas Gerais	10.770.018	7.959.736	141.463	64.116	77.347
Espírito Santo	1.708.186	999.006	198.917	122.356	76.561
Rio de Janeiro	11.222.032	5.203.283	3.269.643	2.782.725	486.918
São Paulo	27.075.578	21.851.685	1.763.450	813.875	949.575
Sul	14.803.121	2.585.776	7.270.535	4.592.099	2.678.436
Paraná	5.535.246	1.566.387	1.296.186	474.918	821.268
Santa Catarina	2.926.808	165.957	2.133.927	1.354.330	779.597
Rio Grande do Sul	6.341.067	853.432	3.840.422	2.762.851	1.077.571
Centro-Oeste	6.699.002	2.234.298	633.301	158.122	475.179
Mato Grosso do Sul	1.287.001	131.581	33.591	3.619	29.972
Mato Grosso	1.297.411	98.612	349.558	143.486	206.072
Goiás	2.758.187	928.914	82.447	9.886	72.561
Distrito Federal	1.356.403	1.075.191	167.705	1.131	166.574

	Só do domicilio com fossa rudimentar	Só do domicílio com vala	Só do domicílio com outro tipo de escoadouro	Só do domicílio mas não sabe o tipo de escoadouro	311 Comum a mais de um
<b>Brasil</b>	<b>25.632.429</b>	<b>3.529.945</b>	<b>3.774.873</b>	<b>251.713</b>	<b>5.943.1</b>
<b>Norte</b>	<b>2.704.526</b>	<b>234.923</b>	<b>115.769</b>	<b>11.546</b>	<b>457.502</b>
Rondônia	290.967	13.122	5.003	2.059	44.859
Acre	109.195	10.138	4.639	879	20.710
Amazonas	564.788	115.227	72.963	4.765	116.384
Roraima	67.033	3.845	479	108	8.552
Pará	1.165.774	65.296	26.334	3.566	219.952
Amapá	135.220	22.593	3.337	82	15.764
Tocantins	371.549	4.702	3.014	87	31.281
<b>Nordeste</b>	<b>9.591.210</b>	<b>565.819</b>	<b>1.686.970</b>	<b>111.353</b>	<b>927.715</b>
Maranhão	811.593	53.982	16.780	2.682	59.260
Piauí	371.156	7.698	2.744	4.872	36.578
Ceará	1.922.028	38.097	53.865	33.894	121.120
Rio Grande do Norte	602.591	5.330	26.184	4.234	49.310
Paraíba	692.143	42.093	139.808	9.087	66.091
Pernambuco	2.124.230	101.444	466.552	20.951	243.536
Alagoas	799.523	20.963	46.612	4.535	59.375
Sergipe	382.196	14.647	8.294	5.250	39.866
Bahia	1.885.750	281.565	926.131	25.848	252.579
<b>Sudeste</b>	<b>5.326.780</b>	<b>2.239.112</b>	<b>1.753.349</b>	<b>69.390</b>	<b>3.023.694</b>
Minas Gerais	2.063.854	142.510	453.335	9.120	510.256
Espírito Santo	291.648	101.301	112.640	4.674	111.259
Rio de Janeiro	656.376	1.257.313	813.102	22.315	701.499
São Paulo	2.314.902	737.988	374.272	33.281	1.700.680
<b>Sul</b>	<b>4.295.781</b>	<b>424.675</b>	<b>176.170</b>	<b>50.184</b>	<b>956.638</b>
Paraná	2.511.886	107.971	37.816	15.000	450.366
Santa Catarina	447.906	119.790	44.073	15.155	152.428
Rio Grande do Sul	1.335.989	196.914	94.281	20.029	353.844
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3.714.132</b>	<b>65.416</b>	<b>42.615</b>	<b>9.240</b>	<b>577.645</b>
Mato Grosso do Sul	1.112.779	5.499	2.511	1.040	77.014
Mato Grosso	808.037	28.316	7.483	5.405	74.243
Goiás	1.686.353	25.625	32.172	2.676	296.344
Distrito Federal	106.963	5.976	449	119	130.044
	Comum a mais de um domicílio rede geral	Comum a mais de um com fossa séptica ligada a rede pluvial	Comum a mais de um domicílio fossa séptica sem escoadouro	Comum a um mais de um domicílio com fossa séptica	Comum mais d domicíl fos rudime

<b>Brasil</b>	<b>2.082.536</b>	<b>1.280.267</b>	<b>701.937</b>	<b>578.330</b>	<b>1.982.127</b>
Norte	4.060	145.582	42.162	103.420	250.215
Rondônia	75	19.676	1.975	17.701	22.620
Acre	379	3.638	2.546	1.092	13.161
Amazonas	1.354	42.978	19.307	23.671	44.978
Roraima	479	3.079	18	3.061	4.659
Pará	1.095	74.638	18.240	56.398	125.184
Amapá	678	1.351	76	1.275	9.538
Tocantins	0	222	0	222	30.075
<b>Nordeste</b>	<b>74.313</b>	<b>272.718</b>	<b>78.727</b>	<b>193.991</b>	<b>471.893</b>
Maranhão	4.001	12.370	1.295	11.075	37.492
Piauí	209	14.437	136	14.301	21.268
Ceará	6.963	33.271	3.936	29.335	76.010
Rio Grande do Norte	4.350	24.287	2.396	21.891	19.706
Paraíba	6.695	28.438	3.915	24.523	26.546
Pernambuco	22.854	33.822	9.710	24.112	156.847
Alagoas	4.087	11.992	1.428	10.564	38.984
Sergipe	6.682	14.643	2.269	12.374	15.807
Bahia	18.472	99.458	53.642	45.816	79.233
<b>Sudeste</b>	<b>1.727.348</b>	<b>472.156</b>	<b>349.565</b>	<b>122.591</b>	<b>484.252</b>
Minas Gerais	306.127	10.694	4.429	6.265	148.903
Espírito Santo	48.395	12.623	7.577	5.046	29.228
Rio de Janeiro	223.338	281.230	252.120	29.110	50.350
São Paulo	1.149.488	167.609	85.439	82.170	255.771
<b>Sul</b>	<b>82.377</b>	<b>349.112</b>	<b>224.662</b>	<b>124.450</b>	<b>446.722</b>
Paraná	60.075	76.160	33.441	42.719	288.299
Santa Catarina	4.377	88.038	58.264	29.774	41.681
Rio Grande do Sul	17.925	184.914	132.957	51.957	116.742
<b>Centro-Oeste</b>	<b>194.438</b>	<b>40.699</b>	<b>6.821</b>	<b>33.878</b>	<b>329.045</b>
Mato Grosso do Sul	3.184	1.131	101	1.030	71.603
Mato Grosso	4.204	14.710	4.929	9.781	52.213
Goiás	92.356	9.490	1.545	7.945	186.394
Distrito Federal	94.694	15.368	246	15.122	18.835

	Comum a mais de um domicílio com vala	Comum a mais de um domicílio com outro tipo de escoadouro	Comum a mais de um domicílio mas não sabe o tipo de escoadouro	Não tem instalação sanitária
--	--	--	---	------------------------------------

<b>Brasil</b>	<b>385.635</b>	<b>195.601</b>	<b>17.028</b>	<b>6.309.211</b>
Norte	40.741	15.574	1.330	445.182
Rondônia	1.916	424	148	40.327
Acre	2.885	588	59	26.114
Amazonas	17.579	8.716	779	93.820
Roraima	270	62	3	11.003
Pará	14.495	4.219	321	148.749

Amapá	3.050	1.142	5	17.435
Tocantins	546	423	15	107.734
<b>Nordeste</b>	<b>44.298</b>	<b>58.831</b>	<b>5.662</b>	<b>4.046.045</b>
Maranhão	4.084	1.184	129	436.988
Piauí	453	154	57	391.679
Ceará	2.329	1.180	1.367	834.661
Rio Grande do Norte	297	358	312	186.125
Paraíba	1.821	2.385	206	263.140
Pernambuco	12.156	16.507	1.350	525.627
Alagoas	2.424	1.665	223	224.211
Sergipe	1.397	990	347	104.125
Bahia	19.337	34.408	1.671	1.079.489
<b>Sudeste</b>	<b>235.124</b>	<b>98.054</b>	<b>6.760</b>	<b>980.885</b>
Minas Gerais	14.593	29.453	486	423.756
Espírito Santo	12.188	8.468	357	93.884
Rio de Janeiro	118.061	26.987	1.533	193.369
São Paulo	90.282	33.146	4.384	269.876
<b>Sul</b>	<b>58.680</b>	<b>17.168</b>	<b>2.579</b>	<b>518.320</b>
Paraná	18.994	5.791	1.047	167.447
Santa Catarina	14.049	3.538	745	106.404
Rio Grande do Sul	25.637	7.839	787	244.469
<b>Centro-Oeste</b>	<b>6.792</b>	<b>5.974</b>	<b>697</b>	<b>318.779</b>
Mato Grosso do Sul	658	386	52	39.751
Mato Grosso	2.088	697	331	96.878
Goiás	3.048	4.780	276	165.405
Distrito Federal	998	111	38	16.745

---

**Retornar**
**Início**

# Pessoas moradoras por situação (urbana e rural) do domicílio,<sup>314</sup> segundo destino do lixo - 1991

	Rural	Urbana
Coletado		
<b>Brasil</b>	<b>1.879.555</b>	<b>85.894.684</b>
<b>Norte</b>	<b>314.607</b>	<b>3.100.690</b>
Rondônia	13.806	396.412
Acre	744	143.158
Amazonas	2.012	890.670
Roraima	1.178	95.939
Pará	285.439	1.229.145
Amapá	8.433	157.517
Tocantins	2.995	187.849
<b>Nordeste</b>	<b>614.912</b>	<b>16.035.482</b>
Maranhão	263.053	516.238
Piauí	2.001	594.710
Ceará	8.758	2.601.489
Rio Grande do Norte	47.081	1.286.627
Paraíba	9.470	1.368.576
Pernambuco	71.215	3.439.360
Alagoas	70.856	1.033.927
Sergipe	14.254	726.759
Bahia	128.224	4.467.796
<b>Sudeste</b>	<b>607.271</b>	<b>46.985.815</b>
Minas Gerais	105.069	8.366.401
Espírito Santo	19.463	1.347.480
Rio de Janeiro	59.170	9.465.901
São Paulo	423.569	27.806.033
<b>Sul</b>	<b>286.635</b>	<b>14.070.160</b>
Paraná	82.072	5.310.602
Santa Catarina	107.392	2.673.148
Rio Grande do Sul	97.171	6.086.410
<b>Centro-Oeste</b>	<b>56.130</b>	<b>5.702.537</b>
Mato Grosso do Sul	13.607	1.179.470
Mato Grosso	10.169	953.186
Goiás	13.202	2.090.900
Distrito Federal	19.152	1.478.981
	<b>Rural</b>	<b>Urbana</b>

## Coletado diretamente

<b>Brasil</b>	<b>1.624.433</b>	<b>79.832.506</b>
Norte	269.358	2.639.805
Rondônia	12.833	381.095
Acre	402	99.495
Amazonas	1.857	731.012
Roraima	939	85.957
Pará	242.404	1.030.205
Amapá	8.393	154.886
Tocantins	2.530	157.155
Nordeste	528.981	13.230.224
Maranhão	252.571	383.283
Piauí	1.735	524.195
Ceará	3.990	2.115.973
Rio Grande do Norte	42.989	1.189.040
Paraíba	7.983	1.258.620
Pernambuco	60.635	2.998.272
Alagoas	63.662	941.679
Sergipe	12.526	662.347
Bahia	82.890	3.156.815
Sudeste	523.648	44.707.377
Minas Gerais	90.629	7.801.077
Espírito Santo	12.452	1.073.853
Rio de Janeiro	47.890	8.685.752
São Paulo	372.677	27.146.695
Sul	254.183	13.718.072
Paraná	76.542	5.143.120
Santa Catarina	91.105	2.586.100
Rio Grande do Sul	86.536	5.988.852
Centro-Oeste	48.263	5.537.028
Mato Grosso do Sul	13.044	1.168.003
Mato Grosso	8.908	911.194
Goiás	10.544	1.989.638
Distrito Federal	15.767	1.468.193

=====

Rural

=====

Urbana

=====

## Coletado indiretamente

<b>Brasil</b>	<b>255.122</b>	<b>6.062.178</b>
Norte	45.249	460.885
Rondônia	973	15.317
Acre	342	43.663

Amazonas	155	159.658
Roraima	239	9.982
Pará	43.035	198.940
Amapá	40	2.631
Tocantins	465	30.694
<b>Nordeste</b>	<b>85.931</b>	<b>2.805.258</b>
Maranhão	10.482	132.955
Piauí	266	70.515
Ceará	4.768	485.516
Rio Grande do Norte	4.092	97.587
Paraíba	1.487	109.956
Pernambuco	10.580	441.088
Alagoas	7.194	92.248
Sergipe	1.728	64.412
Bahia	45.334	1.310.981
<b>Sudeste</b>	<b>83.623</b>	<b>2.278.438</b>
Minas Gerais	14.440	565.324
Espírito Santo	7.011	273.627
Rio de Janeiro	11.280	780.149
São Paulo	50.892	659.338
<b>Sul</b>	<b>32.452</b>	<b>352.088</b>
Paraná	5.530	167.482
Santa Catarina	16.287	87.048
Rio Grande do Sul	10.635	97.558
<b>Centro-Oeste</b>	<b>7.867</b>	<b>165.509</b>
Mato Grosso do Sul	563	11.467
Mato Grosso	1.261	41.992
Goiás	2.658	101.262
Distrito Federal	3.385	10.788

=====

Rural

=====

Urbana

=====

Queimado

<b>Brasil</b>	<b>9.203.409</b>	<b>9.274.246</b>
<b>Norte</b>	<b>1.452.949</b>	<b>1.453.280</b>
Rondônia	262.170	176.768
Acre	29.067	37.205
Amazonas	214.249	301.253
Roraima	17.006	27.258
Pará	768.502	748.306
Amapá	17.396	26.758
Tocantins	144.559	135.732
<b>Nordeste</b>	<b>1.338.422</b>	<b>1.572.333</b>
Maranhão	443.937	467.599
Piauí	71.499	222.736



Ceará	157.016	248.157
Rio Grande do Norte	143.020	52.571
Paraíba	46.727	42.535
Pernambuco	93.955	147.618
Alagoas	37.572	29.887
Sergipe	40.339	44.395
Bahia	304.357	316.835
Sudeste	2.834.279	3.887.004
Minas Gerais	1.193.869	1.637.386
Espírito Santo	219.294	248.219
Rio de Janeiro	342.991	1.441.786
São Paulo	1.078.125	559.613
Sul	2.739.912	1.286.822
Paraná	1.256.312	495.874
Santa Catarina	676.391	318.238
Rio Grande do Sul	807.209	472.710
Centro-Oeste	837.847	1.074.807
Mato Grosso do Sul	252.996	159.900
Mato Grosso	283.165	332.828
Goiás	265.124	570.509
Distrito Federal	36.562	11.570

=====

Rural

=====

=====

Urbana

=====

## Enterrado

<b>Brasil</b>	<b>1.457.190</b>	<b>938.947</b>
Norte	113.479	110.116
Rondônia	6.674	5.695
Acre	869	2.080
Amazonas	4.202	9.389
Roraima	1.970	2.010
Pará	74.708	79.718
Amapá	369	791
Tocantins	24.687	10.433
Nordeste	230.496	280.179
Maranhão	61.868	63.378
Piauí	14.124	33.994
Ceará	35.361	66.499
Rio Grande do Norte	34.266	30.401
Paraíba	5.142	8.761
Pernambuco	7.376	13.043
Alagoas	4.470	4.471
Sergipe	7.694	8.164
Bahia	60.195	51.468
Sudeste	308.740	194.509

Minas Gerais	77.823	51.007
Espírito Santo	15.478	12.735
Rio de Janeiro	18.124	44.657
São Paulo	197.315	86.110
Sul	707.709	284.976
Paraná	185.295	82.667
Santa Catarina	156.436	68.036
Rio Grande do Sul	365.978	134.273
Centro-Oeste	96.766	69.167
Mato Grosso do Sul	37.829	11.975
Mato Grosso	26.312	17.203
Goiás	22.602	34.518
Distrito Federal	10.023	5.471

## Rural

## Urbana

## Jogado

<b>Brasil</b>	<b>14.372.226</b>	<b>13.189.816</b>
Norte	1.595.262	1.113.886
Rondônia	142.616	70.007
Acre	100.684	71.285
Amazonas	292.204	261.772
Roraima	29.369	12.968
Pará	955.855	481.776
Amapá	26.098	45.796
Tocantins	48.436	170.282
Nordeste	9.338.666	7.314.278
Maranhão	1.508.043	831.331
Piauí	583.439	464.431
Ceará	1.176.501	1.148.103
Rio Grande do Norte	57.291	277.618
Paraíba	468.754	604.035
Pernambuco	1.684.531	1.387.842
Alagoas	832.727	394.111
Sergipe	209.508	196.621
Bahia	2.817.872	2.010.186
Sudeste	1.999.541	3.499.433
Minas Gerais	1.243.283	1.511.768
Espírito Santo	143.211	285.802
Rio de Janeiro	129.489	1.132.405
São Paulo	483.558	569.458
Sul	1.096.649	562.496
Paraná	548.705	241.990
Santa Catarina	264.467	117.786
Rio Grande do Sul	283.477	202.720

Centro-Oeste	342.108	699.723
Mato Grosso do Sul	28.059	49.732
Mato Grosso	147.386	157.711
Goiás	150.544	485.440
Distrito Federal	16.119	6.840

## Rural

## Urbana

## Jogado em terreno baldio

<b>Brasil</b>	<b>13.766.937</b>	<b>11.822.474</b>
<b>Norte</b>	<b>1.203.546</b>	<b>933.292</b>
Rondônia	139.990	62.797
Acre	91.163	58.508
Amazonas	176.199	184.400
Roraima	28.748	12.718
Pará	709.268	414.219
Amapá	10.821	31.949
Tocantins	47.357	168.701
<b>Nordeste</b>	<b>9.258.172</b>	<b>6.813.448</b>
Maranhão	1.483.584	784.978
Piauí	582.646	450.149
Ceará	1.171.686	1.096.184
Rio Grande do Norte	55.560	259.964
Paraíba	465.768	561.349
Pernambuco	1.671.811	1.247.342
Alagoas	825.066	351.974
Sergipe	208.759	182.951
Bahia	2.793.292	1.878.557
<b>Sudeste</b>	<b>1.916.830</b>	<b>2.925.185</b>
Minas Gerais	1.192.233	1.313.992
Espírito Santo	137.249	245.053
Rio de Janeiro	119.998	948.590
São Paulo	467.350	417.550
<b>Sul</b>	<b>1.054.201</b>	<b>468.397</b>
Paraná	535.066	211.081
Santa Catarina	249.459	101.849
Rio Grande do Sul	269.676	155.467
<b>Centro-Oeste</b>	<b>334.188</b>	<b>682.152</b>
Mato Grosso do Sul	26.208	46.521
Mato Grosso	144.911	154.106
Goiás	147.091	474.850
Distrito Federal	15.978	6.675

Rural Urbana

Jogado em rio, lago ou mar

	Rural	Urbana
<b>Brasil</b>	<b>605.289</b>	<b>1.367.342</b>
Norte	391.716	180.594
Rondônia	2.626	7.210
Acre	9.521	12.777
Amazonas	116.005	77.372
Roraima	621	250
Pará	246.587	67.557
Amapá	15.277	13.847
Tocantins	1.079	1.581
Nordeste	80.494	500.830
Maranhão	24.459	46.353
Piauí	793	14.282
Ceará	4.815	51.919
Rio Grande do Norte	1.731	17.654
Paraíba	2.986	42.686
Pernambuco	12.720	140.500
Alagoas	7.661	42.137
Sergipe	749	13.670
Bahia	24.580	131.629
Sudeste	82.711	574.248
Minas Gerais	51.050	197.776
Espírito Santo	5.962	40.749
Rio de Janeiro	9.491	183.815
São Paulo	16.208	151.908
Sul	42.448	94.099
Paraná	13.639	30.909
Santa Catarina	15.008	15.937
Rio Grande do Sul	13.801	47.253
Centro-Oeste	7.920	17.571
Mato Grosso do Sul	1.851	3.211
Mato Grosso	2.475	3.605
Goiás	3.453	10.590
Distrito Federal	141	165

Rural Urbana

Outro

<b>Brasil</b>	<b>8.599.062</b>	<b>848.671</b>
Norte	540.156	83.502

Rondônia	44.368	6.332
Acre	26.944	2.564
Amazonas	79.411	9.751
Roraima	2.229	665
Pará	219.607	43.731
Amapá	1.489	1.344
Tocantins	166.108	19.115
<b>Nordeste</b>	<b>5.143.405</b>	<b>428.720</b>
Maranhão	670.477	85.481
Piauí	541.318	45.214
Ceará	821.410	76.951
Rio Grande do Norte	462.943	13.580
Paraíba	617.226	17.233
Pernambuco	211.712	39.858
Alagoas	80.407	8.369
Sergipe	215.951	21.779
Bahia	1.521.961	120.255
<b>Sudeste</b>	<b>1.692.016</b>	<b>213.632</b>
Minas Gerais	1.306.943	137.468
Espírito Santo	276.089	19.093
Rio de Janeiro	53.618	32.151
São Paulo	55.366	24.920
<b>Sul</b>	<b>841.135</b>	<b>73.625</b>
Paraná	153.706	21.926
Santa Catarina	113.777	8.432
Rio Grande do Sul	573.652	43.267
<b>Centro-Oeste</b>	<b>382.350</b>	<b>49.192</b>
Mato Grosso do Sul	20.166	2.689
Mato Grosso	52.572	7.604
Goiás	308.108	38.569
Distrito Federal	1.504	330

---

**Retornar**
**Início**

# Domicílios particulares permanentes por situação (urbana e rural), segundo destino do lixo - 1991

	Coletado	Coletado direta- mente	Coletado indireta- mente	Queimado	E
Rural					
<b>Brasil</b>	<b>422.884</b>	<b>365.681</b>	<b>57.203</b>	<b>2.045.101</b>	
Norte	66.925	57.276	9.649	277.568	
Rondônia	3.234	2.999	235	56.161	
Acre	172	92	80	5.906	
Amazonas	458	420	38	36.039	
Roraima	257	207	50	3.260	
Pará	60.470	51.335	9.135	143.146	
Amapá	1.648	1.640	8	3.164	
Tocantins	686	583	103	29.892	
Nordeste	130.349	112.154	18.195	264.647	
Maranhão	54.207	52.056	2.151	86.932	
Piauí	392	337	55	13.684	
Ceará	1.837	839	998	30.716	
Rio Grande do Norte	10.141	9.245	896	28.138	
Paraíba	2.074	1.726	348	9.280	
Pernambuco	16.152	13.935	2.217	19.207	
Alagoas	14.573	13.150	1.423	7.287	
Sergipe	3.184	2.813	371	8.330	
Bahia	27.789	18.053	9.736	61.073	
Sudeste	141.127	121.799	19.328	653.400	
Minas Gerais	23.534	20.367	3.167	266.451	
Espírito Santo	4.441	2.837	1.604	48.347	
Rio de Janeiro	14.720	11.871	2.849	82.487	
São Paulo	98.432	86.724	11.708	256.115	
Sul	71.198	63.117	8.081	648.741	
Paraná	19.586	18.280	1.306	284.985	
Santa Catarina	26.248	22.238	4.010	156.660	
Rio Grande do Sul	25.364	22.599	2.765	207.096	
Centro-Oeste	13.285	11.335	1.950	200.745	
Mato Grosso do Sul	3.230	3.073	157	61.573	
Mato Grosso	2.392	2.064	328	63.853	
Goiás	3.226	2.562	664	66.960	
Distrito Federal	4.437	3.636	801	8.359	
	Coletado	Coletado	Coletado	Queimado	E

		direta- mente	indireta- mente	
Urbana				
<b>Brasil</b>	<b>21.739.19</b>	<b>20.314.441</b>	<b>1.424.756</b>	<b>2.085.459</b>
Norte	653.660	559.362	94.298	281.187
Rondônia	94.986	91.426	3.560	39.664
Acre	33.336	23.260	10.076	7.976
Amazonas	183.272	151.625	31.647	53.005
Roraima	21.511	19.247	2.264	5.600
Pará	249.715	210.044	39.671	141.747
Amapá	29.071	28.596	475	4.894
Tocantins	41.769	35.164	6.605	28.301
Nordeste	3.605.965	2.975.303	630.662	325.695
Maranhão	104.898	77.601	27.297	92.968
Piauí	122.525	106.992	15.533	45.563
Ceará	574.049	465.185	108.864	51.221
Rio Grande do Norte	287.633	265.699	21.934	11.098
Paraíba	312.597	287.117	25.480	9.448
Pernambuco	805.771	702.747	103.024	32.251
Alagoas	229.094	208.581	20.513	6.350
Sergipe	167.148	152.218	14.930	9.487
Bahia	1.002.250	709.163	293.087	67.309
Sudeste	12.291.85	11.725.787	566.072	913.767
Minas Gerais	2.080.662	1.946.895	133.767	372.696
Espírito Santo	339.349	271.319	68.030	57.584
Rio de Janeiro	2.652.715	2.448.760	203.955	353.024
São Paulo	7.219.133	7.058.813	160.320	130.463
Sul	3.785.354	3.692.998	92.356	316.854
Paraná	1.371.019	1.326.926	44.093	117.348
Santa Catarina	691.002	668.590	22.412	76.892
Rio Grande do Sul	1.723.333	1.697.482	25.851	122.614
Centro-Oeste	1.402.359	1.360.991	41.368	247.956
Mato Grosso do Sul	292.926	289.878	3.048	36.384
Mato Grosso	224.486	214.410	10.076	73.692
Goiás	532.089	506.345	25.744	135.247
Distrito Federal	352.858	350.358	2.500	2.633

	Jogado	Jogado em terreno baldio	Jogado em rio, lago ou mar	
Rural				
<b>Brasil</b>	<b>2.961.426</b>	<b>2.849.717</b>	<b>111.709</b>	<b>1</b>
Norte	293.288	228.904	64.384	

Rondônia	31.069	30.475	594	
Acre	18.727	16.967	1.760	
Amazonas	46.810	28.160	18.650	
Roraima	5.715	5.592	123	
Pará	176.208	135.853	40.355	
Amapá	4.627	1.942	2.685	
Tocantins	10.132	9.915	217	
<b>Nordeste</b>	<b>1.883.380</b>	<b>1.867.002</b>	<b>16.378</b>	<b>1</b>
Maranhão	300.094	295.333	4.761	
Piauí	115.261	115.110	151	
Ceará	236.294	235.355	939	
Rio Grande do Norte	11.943	11.565	378	
Paraíba	97.240	96.602	638	
Pernambuco	347.823	345.072	2.751	
Alagoas	164.115	162.531	1.584	
Sergipe	43.833	43.678	155	
Bahia	566.777	561.756	5.021	
<b>Sudeste</b>	<b>444.854</b>	<b>425.821</b>	<b>19.033</b>	
Minas Gerais	268.062	256.566	11.496	
Espírito Santo	31.305	29.947	1.358	
Rio de Janeiro	31.217	28.885	2.332	
São Paulo	114.270	110.423	3.847	
<b>Sul</b>	<b>259.674</b>	<b>249.689</b>	<b>9.985</b>	
Paraná	126.226	123.104	3.122	
Santa Catarina	60.856	57.387	3.469	
Rio Grande do Sul	72.592	69.198	3.394	
<b>Centro-Oeste</b>	<b>80.230</b>	<b>78.301</b>	<b>1.929</b>	
Mato Grosso do Sul	6.487	5.984	503	
Mato Grosso	32.930	32.426	504	
Goiás	37.140	36.250	890	
Distrito Federal	3.673	3.641	32	

=====

Jogado

Jogado  
em terreno baldio

Jogado em rio,  
lago ou mar

=====

Urbana

<b>Brasil</b>	<b>2.912.115</b>	<b>2.606.156</b>	<b>305.959</b>
<b>Norte</b>	<b>217.187</b>	<b>182.954</b>	<b>34.233</b>
Rondônia	15.560	14.034	1.526
Acre	15.303	12.536	2.767
Amazonas	47.202	32.531	14.671
Roraima	2.580	2.534	46
Pará	92.405	80.185	12.220
Amapá	8.806	6.122	2.684
Tocantins	35.331	35.012	319
<b>Nordeste</b>	<b>1.573.368</b>	<b>1.464.037</b>	<b>109.331</b>
Maranhão	167.831	158.634	9.197



Piauí	98.013	95.159	2.824
Ceará	248.661	237.506	11.155
Rio Grande do Norte	60.313	56.530	3.783
Paraíba	133.156	123.790	9.366
Pernambuco	308.689	276.716	31.973
Alagoas	84.077	74.727	9.350
Sergipe	42.754	39.786	2.968
Bahia	429.874	401.189	28.685
Sudeste	821.906	686.192	135.714
Minas Gerais	343.284	297.324	45.960
Espírito Santo	65.879	56.324	9.555
Rio de Janeiro	282.667	236.724	45.943
São Paulo	130.076	95.820	34.256
Sul	138.198	115.540	22.658
Paraná	57.916	50.744	7.172
Santa Catarina	28.218	24.375	3.843
Rio Grande do Sul	52.064	40.421	11.643
Centro-Oeste	161.456	157.433	4.023
Mato Grosso do Sul	11.074	10.365	709
Mato Grosso	35.206	34.386	820
Goiás	113.612	111.166	2.446
Distrito Federal	1.564	1.516	48

---

**Retornar**

**Início**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O momento de conclusão de um trabalho como uma dissertação, subentende-se como um momento de definir ações e indicar respostas à temática analisada durante todo o desenrolar do mesmo.

Todavia, esta é uma tarefa ainda impossível. Primeiro por se constituir em uma análise sobre um tema ainda em construção e que não apresenta resultados concretos mais palpáveis. Segundo por que o objetivo desta dissertação não é ser um discurso conclusivo mas sim, uma indicação de possibilidade e temáticas que merecem maiores estudos por parte da Academia, no intuito de assim, construir com profundidade tais temas.

Além disso, percebe-se que as temáticas analisadas - pluralismo jurídico, movimentos sociais e a questão urbana - apenas agora começam a receber a devida atenção dos juristas brasileiros, principalmente no que tange ao espaço urbano, tema praticamente inédito nos estudos jurídicos no Brasil. Assim, qualquer coisa mais ousada no sentido de tentar desde já oferecer uma roupagem definitiva aos temas tende a se constituir em mero exercício de "futurologia" e por isso mesmo, merecedor de descrédito por parte dos pensadores mais sérios.

No entanto, algumas considerações poderiam ser produzidas a partir deste estudo. A primeira delas se refere exatamente a essa pouca atenção dispensada à temática urbana. Interessante observar que os juristas tradicionais preocupam-se muito mais em estudar e procurar dar respostas às consequências do que às respostas. Afinal, boa parte dos conflitos inter-individuais dos quais se ocupam quase que exclusivamente tais operadores jurídicos, possuem suas causas e a ampliação desses na temática urbana. Muito corretamente, o senso comum indica na miséria e na segregação, as causas da crescente criminalidade nos grandes centros urbanos mundiais. E, conforme analisado, é exatamente o fenômeno da urbanização discriminatória, típica da Modernidade Capitalista, o fator que origina tais problemas. Com certeza, muito mais profícuo seria a tentativa de enfrentar tais situações com vistas e resolver as consequências do que simplesmente agir a partir destas.

Outra análise, relacionada com a anterior, tende a responder a pergunta “porque a escolha da cidade como espaço privilegiado da construção do Direito Comunitário?”. Primeiro porque, conforme dito na dissertação, a cidade é, por si, um espaço de liberdade e de cidadania. Segundo, porque a maior parte da população mundial bem como a brasileira se concentram hoje nos espaços urbanos, existindo ainda uma tendência de que esta realidade tende aumentar ainda mais nos próximos anos. Por fim, e o mais importante, porque a Cidade se constitui, pela concentração de bens, serviços e pessoas, num locus propício à rediscussão de valores, verdades e objetivos sociais.

Assim, a escolha do espaço urbano não é arbitrário; ao contrário, se constitui num rumo que merece maiores estudos e atenções, pelo seu potencial transformador e libertador intrínseco ao mesmo.

Desta forma, mereceriam destaque algumas temáticas que se apresentam e que poderiam se constituir em objetos de futuros estudos, sempre no sentido de aprofundar ainda mais estas reflexões iniciais e construir uma nova realidade sócio-político-jurídica que objetive uma verdadeira emancipação do ser humano.

Em primeiro lugar analisar o efeito do movimento da Reforma Urbana na evolução da legislação urbanística brasileira e tentar compreender como esta realmente absorveu em sua estruturas as reivindicações das camadas populares ou apenas trabalho no sentido de controlar o processo reivindicativo das camadas populares;

Compreender como o espaço urbano e sua evolução, dentro de uma realidade latino-americana, foram fatores que estimularam a participação social ou apenas se constituíram num processo de alienação cotidiana;

Perceber como os fatores econômicos internos e externos, bem como os elementos políticos, sociais e culturais influenciaram a urbanização e a legislação referente ao longo da história brasileira ou latino-americana;

Estudar os efeitos dos movimentos reivindicatórios urbanos na constituição de uma nova legislação urbanística no Brasil;

Analisar o efeito da industrialização e do êxodo rural na consolidação da legislação urbanística nos países que mais sofreram os efeitos desses

processos, especialmente aqueles localizados na periferia ou no chamado Terceiro Mundo;

Consolidar a legislação brasileira nos níveis federal, estaduais e municipais referentes à matéria bem como consolidar e localizar a legislação dentro dos fatores espaço e tempo.

Com certeza, muito ainda há de se estudar no que se refere ao urbano e especialmente relacionado com a realidade brasileira, como um estudo da evolução deste processo de urbanização em comparação com a própria legislação específica do tema, tentando perceber qual dos fatores se constitui na realidade em causa e qual é a consequência, temática de um futuro trabalho de doutorado. E este momento, por certo, já poderá ser considerado mais propício para a análise dos efeitos e consequências da Conferência Habitat II, por possuir o distanciamento histórico mínimo necessário para que não sejam realizadas afirmações apressadas e equivocadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A TARDE.** Salvador: 70% de construções ilegais ou em áreas de risco. 19 de Novembro de 1995. Caderno Principal. p. 07.
- AGUIAR.** Roberto. Direito, poder e opressão. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.
- ALBUQUERQUE,** J.A. Guilhon (org). Classe médias e política no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- ALFONSIN,** Jacques Távora. Negros e índios: Exemplos de um direito popular de desobediência, hoje refletidos nas "invasões" de terra. Rio de Janeiro: IAJUP/FASE, 1989.
- ALMEIDA,** Maria Hermínia T. De (org). Sociedade e política no Brasil pós-64. 2a edição. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- AMMANN,** Safira Bezerra. Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil. 8a.edição. São Paulo: Cortez, 1992.
- \_\_\_\_\_ Movimento popular de bairro. De frente para o Estado, em busca do Parlamento. São Paulo, Cortez, 1991.
- ANDRADE,** Vera Regina Pereira de. Cidadania: do Direito aos Direitos Humanos. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- ANTUNES,** Ricardo. O novo sindicalismo no Brasil. Campinas: Pontes, 1995.
- ARNAUD,** André-Jean, O direito traído pela filosofia. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.
- \_\_\_\_\_ O jurista no alvorecer do século XXI In: ARRUDA JR. Edmundo Lima de. Lições de direito alternativo 02. São Paulo: Acadêmica, 1992.
- ARRUDA JR.** Edmundo Lima de (org). Lições de Direito Alternativo nº 1. São Paulo: Acadêmica, 1991.
- \_\_\_\_\_ (org) Lições de Direito Alternativo nº 2. São Paulo: Acadêmica, 1992.
- \_\_\_\_\_ Introdução à sociologia jurídica alternativa. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- BARATTA,** Alessandro. O estado mestiço e a cidadania plural. Reflexões para uma teoria mudana da aliança. Tradução do original italiano: Valéria Lisboa. Saarland, mimeo. s/d.

- BASTOS**, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 1991.
- BAUDRILLARD**, Jean. A ilusão do fim ou a greve dos acontecimentos. Lisboa: Terramar Editores, 1995.
- \_\_\_\_\_ A sombra das maiorias silenciosas. O fim do social e o surgimento das massas. 4a.edição. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BENEVIDES**, Maria Victória de Mesquita. A Cidadania Ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.
- BLAY**, Eva Alterman (org). A luta pelo espaço. Petrópolis: Vozes, 1979.
- BOBBIO** Norberto Teoria do ordenamento jurídico. 4a.edição. Brasília: EdUNB, 1994.
- \_\_\_\_\_ et alli. Dicionário de política. Brasília: EdUNB, 1986.
- \_\_\_\_\_ As ideologias e o poder em crise. 3ª Edição. Brasília: EdUNB, 1994.
- \_\_\_\_\_ O futuro da democracia. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- \_\_\_\_\_ Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política. 3ª Edição, São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- BÓGUS**, Lucia Maria M. E **WANDERLEY**, Luís Eduardo W. (orgs) A luta pela cidade em São Paulo. Cortez, São Paulo: 1992.
- BONACCHI**, Gabriela e **GROPPI**, Angela. O dilema da cidadania. Direitos e deveres das mulheres. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- BORGES FILHO**, Nilson (org). Direito, estado, política e sociedade em transformação. Porto Alegre: SAFE, 1995.
- BORJA**, Jordi. A participação cidadina. In: Revista Espaço & Debates. n. 24. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, 1988. p. 14
- BORON**, Atilio A. Estado, capitalismo e democracia na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BOSCHI**, Renato Raul. A arte da associação: Política de base e democracia no Brasil. São Paulo: RT, 1987.
- BRAGA**, Rosalina Batista. Conhecendo a cidade pelo avesso. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

- BRANDÃO**, Assis. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e C.Pateman In: REVISTA SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE. n. 54, ano XVIII, julho/97. São Paulo: Cortez, 1997.
- BRANT**, Vinícius Caldeira (coord.). São Paulo: Trabalhar e viver. São Paulo: Comissão de Justiça e Paz de São Paulo/Brasiliense, 1989.
- BROWN**, Gordon. *A política do potencial: Uma nova agenda para o trabalhismo* In: **MILIBAND**, David (org). Reinventando a esquerda. São Paulo: UNESP, 1997.
- BUARQUE**, Cristovam. A revolução nas prioridades. Da modernidade técnica à modernidade ética. São Paulo: Paz e terra, 1994.
- \_\_\_\_\_. O que é apartação ? São Paulo: Brasiliense, 1993.
- CAMINO**, Leôncio et alli (org) Estudos sobre comportamento político. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1997.
- CAMPOS**, Regina Helena de Freitas (org). Psicologia social e comunitária. Da solidariedade à autonomia. Petrópolis: Vozes, 1996.
- CAMPOS**, João Mota de. Direito Comunitário. O ordenamento jurídico comunitário. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. s/d.
- CARDOSO**, Franci Gomes. Organização das classes subalternas: Um desafio para o Serviço Social. São Paulo: Cortez/UFMA, 1995.
- CARLOS**, Ana Fani A., A cidade. 2a.edição. Coleção Repensando a Geografia. São Paulo: Editora Contexto, 1994.
- CARNOY**, Martin. Estado e teoria política. 3ª edição. Campinas: Papyrus, 1990.
- CARVALHO**, Amilton Bueno de (org). Revista de direito alternativo nº 1. São Paulo: Acadêmica, 1992.
- \_\_\_\_\_. (org). Revista de direito alternativo nº 2. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- \_\_\_\_\_. (org). Revista de direito alternativo nº 3. São Paulo: Acadêmica, 1994.
- \_\_\_\_\_. Magistratura e direito alternativo. São Paulo: Acadêmica, 1992.
- \_\_\_\_\_. Direito alternativo na jurisprudência. São Paulo: Acadêmica, 1993.

- CARVALHO**, Eduardo Guimarães de. O negócio da terra. Questão fundiária e justiça. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1991.
- CARVALHO**, Maria do Carmo Brant e **PAULO NETO**, José. Cotidiano: Conhecimento e crítica. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 1994.
- CASTELLS**, Manuel. Movimientos sociales urbanos. Madrid: Siglo XXI de España, 1993.
- \_\_\_\_\_. A questão urbana. São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- \_\_\_\_\_. Cidade, democracia e socialismo. Experiência das associações de vizinhos de Madri. São Paulo: Paz e Terra, 1980.
- CASTRO**, Maria Helena Guimarães de. Governo local, processo político e equipamentos sociais: Um balanço bibliográfico In: **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS**. Boletim informativo e bibliográfico de ciências sociais n. 25. Rio de Janeiro: Vértice, 1988.
- CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS "BENTO RUBIÃO"**. Favelas e as organizações comunitárias. Petrópolis: Vozes, 1994.
- CHAGAS**, Sílvio Donizete (org). Lições de direito civil alternativo. São Paulo: Acadêmica, 1994.
- CHÂTELET**, François e **PISIER-KOUCHNER**, Évelyne (orgs). As concepções políticas do século XX. História do pensamento político. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.
- CHAUÍ**, Marilena. O que é ideologia ? 19ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- CLÈVE**, Clèmerson Merlin. Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993
- COALIZÃO INTERNACIONAL DO HABITAT - HIC/ FRENTE CONTINENTAL DE ORGANIZAÇÕES COMUNAIS / FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA**. Manifesto "Por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis". In: **GRAZIA**, Grazia de. Direito à Cidade e Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 1993.



- COELHO**, Franklin Dias. *Plano Diretor com instrumento de luta da Reforma Urbana*. In: Grazia, Grazia de (org). Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Fase, 1990.
- DAGNINO**, Evelino (org). Anos 90. Política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DAHRENDORF**, Ralf. Após 1989. Moral, revolução e Sociedade Civil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- DALLARI**, Adílson Abreu e **FIGUEIREDO**, Lúcio Valle (orgs). Temas de Direito Urbanístico - 01. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.
- \_\_\_\_\_. Temas de Direito Urbanístico 02. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- DALLARI**, Dalmo de Abreu. O que é participação política ? - 11ª edição, São Paulo: Brasiliense, 1992.
- DANIEL**, Celso. *Poder local no Brasil Urbano*. In: Revista Espaço & Debates. n. 24. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, 1988.
- DEMO**, Pedro. Participação é conquista. São Paulo: Cortez, 1988.
- DI GIORGI**, Beatriz 'et al' (coords) Direito, cidadania e justiça: Ensaios sobre lógica, interpretação, teoria, sociologia e filosofia jurídicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- DOIMO**, Ana Maria. A vez e a voz do popular. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ ANPOCS, 1995.
- \_\_\_\_\_. Movimento social urbano. Igreja e participação popular. Petrópolis: Vozes, 1984.
- DOWBOR**, Ladislau. O que é poder local. Coleção Primeiros Passos n. 285. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DREIFUSS**, René. O jogo da direita. Petrópolis: Vozes, 1989.
- DUARTE**, José Florentino Duarte. O direito como fato social. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1982.
- DUSSEL**, Enrique. Ética comunitária. Liberta o pobre ! Petrópolis: Vozes, 1986.

- EHRlich**, Eugene. Fundamentos de sociologia do direito. Brasília: EdUNB, 1987.
- FACHIN**, Luiz Edson. A função social da posse e a propriedade contemporânea. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- FANTIN**, Maristela. Construindo cidadania e dignidade. Experiências populares de educação e organização no Morro do Horácio. Florianópolis: Insular, 1997.
- FARIA**, José Eduardo (org). Direito e globalização econômica. São Paulo: Malheiros, 1996.
- \_\_\_\_\_. Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- \_\_\_\_\_. Justiça e conflito. Os juizes em face dos novos movimentos sociais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- FERNANDES**, Rubem César. Privado porém público: O terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FISCHER**, Tânia (org). Poder local, governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993.
- FOLHA DE SÃO PAULO**. Água será estopim de guerra no século 21. 7 de Fevereiro de 1996. Caderno 01. p. 10.
- \_\_\_\_\_. Ano 2000 terá déficit de 11 milhões de casas. 4 de Setembro de 1995. Caderno 01. p. 05.
- \_\_\_\_\_. Caderno Especial "Habitat" de 26 de maio de 1996. p. 02.
- \_\_\_\_\_. Cidades se unem e criam consórcio de saúde. 8/04/95. caderno 03, p. 03.
- \_\_\_\_\_. Falta d'água pode atingir meia SP. 10 de Abril de 1995. Caderno 03. p. 01.
- \_\_\_\_\_. Imóvel popular encarece e dificulta projetos da CEF. 13 de Outubro de 1996. Caderno 02. p. 03.
- \_\_\_\_\_. Municípios da Baixada Santista trabalham "em equipe" desde 92. 8/04/95. caderno 03, p. 01.
- FORTE**, Umberto. União Européia. Comunidade Econômica Européia. São Paulo: Malheiros, 1994.

- GARCIA, Maria.** Desobediência Civil. Direito fundamental. São Paulo: RT, 1994.
- GENRO, Tarso, SOUSA, Ubiratan de.** Orcamento Participativo. A experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GENRO, Tarso.** Entre a solidão e a solidariedade. São Paulo, Jornal Folha de São Paulo, 14 de abril de 1996, caderno 05 . p. 03.
- \_\_\_\_\_ O novo espaço público. 21 teses para a criação de uma política democrática e socialista In: **FOLHA DE SÃO PAULO**, 09/06/96, caderno 05. p.03
- \_\_\_\_\_ Uma estratégia socialista. Vinte teses em defesa de uma teoria democrática do Estado In **FOLHA DE SÃO PAULO**, 20/04/97, caderno 05, p. 03.
- \_\_\_\_\_ Utopia possível. 2a.edição. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.
- GIDDENS, Anthony.** As conseqüências da modernidade. 2ª edição. São Paulo: Editora da UNESP, 1991.
- GOHN, Maria da Glória M.** Os sem-terra, ONGs e cidadania. São Paulo: Cortez, 1997.
- \_\_\_\_\_ História dos movimentos e lutas sociais. A construção da Cidadania dos Brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.
- \_\_\_\_\_ Movimentos, organizações populares e cidadania: conquistas, problemas e perspectivas nos anos 90. Trabalho apresentado na XVI reunião anuão da ANPOCS. Caxambu, mimeo, 1993.
- \_\_\_\_\_ Movimentos Sociais e educação. 2a edição. São Paulo, Cortez, 1992.
- \_\_\_\_\_ Movimentos sociais e luta pela moradia. São Paulo: Edições Loyola, 1991.
- \_\_\_\_\_ A volta do mito e seus significados. In Revista Humanidades. Brasília: UNB 7 (01) 1990.
- \_\_\_\_\_ A força da periferia. Petrópolis: Vozes, 1985.
- GONÇALVES, Hebe Signorini (org).** Organizações não governamentais: solução ou problema ? São Paulo: Estação Liberdade, 1996.
- GONÇALVES, Maria Flora (org).** O novo Brasil urbano. Impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

- GONDIM**, Linda M. (org) Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: IBAM, 1991.
- GOTTDIENER**, Mark. A produção social do espaço urbano. São Paulo: EDUSP, 1993.
- GRAMSCI**, Antonio. Concepção dialética da história. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- GRAU**, Eros Roberto. Direito Urbano. Regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- GRAZIA**, Grazia de. Direito à Cidade e Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 1993.
- \_\_\_\_\_. Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Fase, 1990.
- GUATARI**, Félix e **NEGRI**, Toni. Os novos espaços de liberdade. Coimbra:, Edições Centelha, 1987.
- GUSMÃO**, Paulo Dourado de. Introdução ao estudo do Direito. 11ª edição. Rio de Janeiro, Forense, 1986.
- HARADA**, Kiyoshi. A progressividade do IPTU. In: **REVISTA DOS TRIBUNAIS**. Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas. São Paulo: nº2. Ano 01/ Janeiro - Março de 1993.
- HARVEY**, David. A condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- HELLER**, Agnes. O cotidiano e a história. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- HIRSCHMAN**, Albert O. De consumidor a cidadão. Atividade privada e participação na vida pública. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- HIRST**, Paul. A democracia representativa e seus limites. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- HOBSBAWM**, Eric. Era dos Extremos. O breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KELSEN**, Hans. Teoria geral do direito e do estado. Tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- \_\_\_\_\_. Teoria pura do direito. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

- KOWARICK**, Lúcio (org). As lutas sociais e a cidade. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- \_\_\_\_\_ A espoliação urbana. São Paulo: Paz e Terra, 1980.
- LARANGEIRA**, Sônia (org). Classes e movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Hucitec, 1990.
- LASTÓRIA**, Luiz Antonio Calmon Nabuco. Ética, estética e cotidiano. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1994.
- LAVINAS**, Lena et alli. (orgs). Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil. São Paulo: Hucitec/ANPUR. 1993.
- LEFEBVRE**. O direito à cidade. São Paulo: Editora Moraes, 1991.
- LEFORT**, Claude. A invenção democrática. Os limites do totalitarismo. 2ª.edição. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- LIMA**, Sandra A. Barbosa. Participação social no cotidiano. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 1982.
- LIRA**, Ricardo Pereira. Elementos de direito urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- LOJKINE**, Jean. O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOKOI**, Zilda Márcia Gricoli. Lutas sociais na América Latina. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1981.
- LOWY**, Michael e **SAYRE**, Robert. Revolta e melancolia. O romantismo na contramão da modernidade. Petrópolis, Vozes, 1995.
- LYRA FILHO**, Roberto. O que é direito ? 12ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- LYRA**, Doreodó Araujo. (Org). Desordem e processo. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986.
- MAAR**, Wolfgang Leo. O que é política. 14ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- OUTHWAITE**, William, **BOTTOMORE**, Tom (eds). Dicionário do Pensamento Social do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.
- MAIRA**, Luís, **SOUZA**, Herbert José et alli. América Latina: Novas estratégias de dominação. Petrópolis: Vozes, 1982.

- MARQUES**, Nílson. O elemento social da posse. São Paulo: LEUD, 1983.
- MARSHALL**, T.H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTINS**, Rogério Vidal Gandra. IPTU - Considerações Constitucionais. In: REVISTA DOS TRIBUNAIS. Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas. São Paulo: nº1. Ano 01/ Outubro - Dezembro de 1992
- MEIRELLES**, Hely Lopes. Direito de Construir. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- MENEGUELLO**, Rachel. PT - A formação de um partido. 1979-1982. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- MIALLE**, Michel. Introdução crítica ao direito. Lisboa, Editora Estampa, 1989.
- MOISÉS**, José Álvaro et alli. Contradições urbanas e movimentos sociais. 3a.edição. Rio de Janeiro: CEDEC/Paz e Terra, 1985
- MONTENEGRO**, Thereza. O que é ONG ?. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- MORAIS**, José Luis Bolzan de. A idéia de Direito Social. O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre:: Livraria do Advogado, 1997.
- MORIN**, Edgar, **BAUDRILLARD**, Jean e **MAFFESOLI**, Michel. A decadência do futuro e a construção do presente. Florianópolis: EDUFSC, 1993.
- NASCIMENTO**, Elimar Pinheiro do e **BARREIRA**, Irllys Alencar F. (Org). Brasil urbano. Cenários da ordem e da desordem. Rio de Janeiro: Notrya Editora, 1993.
- NEVES**, Marcelo, Do Pluralismo Jurídico à miscelânea social: o problema da falta de identidade da(s) esfera(s) de juridicidade na modernidade periférica e suas implicações na América Latina. Revista Direito em Debate, n. 5, jan/jun de 1995.
- NUNES**, Edilson e **JACOBI**, Pedro. Movimentos Populares Urbanos. Participação e Democracia. Brasília, ANPOCS/CNPQ, 1983.
- OLIVEIRA**, Isabel Ribeiro de. Trabalho e política. As origens do Partido dos Trabalhadores. Petrópolis: Vozes, 1988
- OLIVEIRA**, Luciano. O pluralismo jurídico como signo de uma nova sociedade na América Latina: Mitos e realidade. Texto inédito, Recife s/d.

- OLIVEIRA, Roberto Cardoso et alli.** Pós-Modernidade. 3ª edição. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.
- OLIVEN, Ruben George.** Urbanização e mudança social no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1984.
- PECHMAN, Rober Moses (org).** Olhares sobre a cidade. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1994.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (org).** O estado autoritário e movimentos populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- PINTAUDI, Silvana Maria e FRÚGOLI JR., Heitor (orgs).** Shopping Centers. Espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras. São Paulo: Editora UNESP, 1992.
- PINTO, João Batista Moreira.** Direito e novos movimentos sociais. São Paulo: Acadêmica, 1992.
- PINTO, Victor Carvalho.** Desenvolvimento Urbano ou Reforma Urbana ? 2ª edição. São Paulo: ANSUR, 1993.
- PIQUET, Rosélia e RIBEIRO, Ana Clara Torres (org).** Brasil, território da desigualdade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991;
- PORTELLI, Hugues.** Gramsci e o bloco histórico. 5ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1990.
- POULANTZAS, Nicos.** O estado, o poder e o socialismo. 3a.edição. São Paulo: Edições Graal. 1990.
- \_\_\_\_\_ Poder político e classes sociais. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- REIS, Elisa, ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de e FRY, Peter (orgs).** Pluralismo, espaço social e pesquisa. São Paulo: Hucitec/ANPOCS, 1995.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.** Constituição da República de 1988. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert (orgs).** Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1996.
- \_\_\_\_\_ O que é questão da moradia. São Paulo: Brasiliense, 1985.

- RIBEIRO**, Luiz César de Queiroz e **SANTOS JÚNIOR**, Orlando Alves dos (org). Globalização, fragmentação e reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1994.
- RIBEIRO**, Luiz Cesar de Queiroz, **AZEVEDO**, Sérgio. A crise da moradia nas grandes cidades. Da questão da moradia à Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.
- ROLNIK**, Raquel. O que é cidade ? São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ROTH**, André-Noël. *O Direito em crise: Fim do Estado moderno ?* in: **FARIA**, José Eduardo. Direito e globalização econômica. São Paulo: Malheiros, 1996.
- SADER**, Éder. Quando novos personagens entraram em cena. Experiência e luta dos trabalhadores da grande São Paulo 1970 - 1980. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- SADER**, Emir (org). Movimentos sociais na transição democrática. São Paulo: Cortez Editora, 1987.
- \_\_\_\_\_. A transição no Brasil. Da ditadura à democratização ? São Paulo: Atual Editora, 1991.
- SALDANHA**, Nelson. O jardim e a praça. Ensaio sobre o lado privado e o lado público da vida social e histórica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986.
- SANTOS JR.** Orlando Alves dos. Reforma Urbana. Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE/ UFRJ-IPPUR, 1995.
- SANTOS**, Jair Ferreira dos. O que é pós-moderno. 14ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.
- SANTOS**, Milton, **SOUSA**, Maria Adélia A. de e **SILVEIRA**, Maria Laura.(orgs) Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994
- SANTOS**, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1994.
- \_\_\_\_\_. Ensaio sobre a urbanização latino-americana. São Paulo: Hucitec, 1982.
- \_\_\_\_\_. O espaço do cidadão. São Paulo: Nobel, 1987.



- SANTOS**, Theotonio. Democracia e socialismo no capitalismo dependente. Petrópolis: Vozes, 1991.
- SAULE JR. Nelson**. Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: SAFE, 1997.
- SCARLATO**, Francisco Capuano, **SANTOS**, Milton et alli (orgs). Globalização e espaço latino-americano. 2ª edição. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.
- SCHERER-WARREN**, Ilse e **KRISCHKE**, Paulo J. (Orgs). Uma revolução no cotidiano ? Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SCHERER-WARREN**, Ilse Redes de movimentos sociais. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- \_\_\_\_\_. Movimentos sociais: Um ensaio de interpretação sociológica. 3ª edição. Florianópolis: UFSC, 1989.
- SCHIMIDT**, Benício e **FARRET**, Ricardo. A questão urbana. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.
- SILVA**, Ana Amélia. Reforma Urbana e o Direito à Cidade. São Paulo: Pólis, 1991.
- SILVA**, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 11ª edição. São Paulo: Malheiros, 1996.
- \_\_\_\_\_. Direito Urbanístico Brasileiro. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1995.
- SILVA**, Luiz Antônio Machado da, **ZICCARDI**, Alícia et alli. Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos. Brasília: ANPOCS/CNPq, 1983.
- SIMÕES**, Júlio Assis. O dilema da participação popular. A etnografia de um caso. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.
- SINGER**, Paul e **BRANT**, Vinícius (orgs). São Paulo: O povo em movimento. 2ª edição, Petrópolis: Vozes, 1981.
- SOARES**, Mário Lúcio Quintão. Mercosul. Direitos Humanos, globalização e soberania. Belo Horizonte: Inédita, 1997.
- SOUSA JR.** José Geraldo de (org). O Direito achado na rua. Brasília: EdUNB, 1990.

- \_\_\_\_\_. *Novas sociabilidades, novos conflitos, novos direitos*. In: **PINHEIRO, PE.** José Ernane, **SOUSA JR.** José Geraldo de et alli (orgs). Ética, Justiça e Direito. Petrópolis: Vozes/CNBB, 1996.
- \_\_\_\_\_. José Geraldo de. Para uma crítica da eficácia do direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1984.
- SOUSA SANTOS**, Boaventura. O Discurso e o poder. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- \_\_\_\_\_. Pela Mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. 2a. edição São Paulo: Cortez, 1996
- SOUZA**, Junia Verna Ferreira de. *Solo Criado: Um caminho para minorar os problemas urbanos*. In: **DALLARI**, Adilson Abreu e **FIGUEIREDO**, Lúcia Valle (coord). Temas de Direito Urbanístico 02. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- SOUZA**, Marcelo Lopes. *O papel da educação no combate à violência urbana no Brasil: Da "educação para a cidadania" aos limites da educação em uma sociedade injusta*. In: **ZAINKO**, Maria Amelia Sabbag (org). Cidades Educadoras. Curitiba: EdUFPR, 1997.
- TEIXEIRA**, José Guilherme Braga. O Direito Real de Superfície. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 7.
- THOREAU**, Henry. Desobedecendo. A desobediência civil & outros escritos. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.
- TIGAR**, Michael E. e **LEVY**. Madeleine R. O direito e a ascensão do capitalismo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- TOURAINÉ**, Alain. Crítica da modernidade. Petrópolis: Vozes, 1994.
- \_\_\_\_\_. Palavra e sangue. Política e sociedade na América Latina. Campinas: Editora da UNICAMP/Trajatória Cultural, 1989.
- VALLADARES**, Licia do Prado (org). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- VALLADARES**, Licia e **COELHO**, Magda Prates (org). Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1995.
- VENTURA**, Deisy de Freitas Lima. A ordem jurídica do Mercosul. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

- VIOLA, E.J. et al (orgs).** Crise política, movimentos sociais e cidadania. Florianópolis: EdUFSC, 1989.
- \_\_\_\_\_. Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: Desafios para as Ciências Sociais. São Paulo: Cortez/EDUFSC, 1995.
- WARAT, Luis Alberto.** Mitos teorias na interpretação da lei. Porto Alegre:: Síntese, s/d.
- \_\_\_\_\_. Por quem cantan las sirenas. Florianópolis: UNOESC/CPGD-UFSC, 1996.
- WEFFORT, Francisco C.** Por que democracia ? São Paulo: Brasiliense, 1986.
- WOLKMER, Antonio Carlos.** Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa-Ômega, 1994.
- \_\_\_\_\_. Elementos para uma crítica do estado. Porto Alegre, SAFE, 1990.
- \_\_\_\_\_. Ideologia, estado e direito. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- \_\_\_\_\_. Introdução ao pensamento jurídico crítico. 2ª edição. São Paulo: Acadêmica, 1995.
- \_\_\_\_\_. O terceiro mundo e a nova ordem internacional. São Paulo: Ática, 1988.
- ZAJDSZNAJDER, Luciano.** A travessia do pós-moderno nos tempos do vale tudo. 2a.edição. Rio de Janeiro: Gryphus, 1994.
- ZENTENO, Raúl Benitez (org).** As classes sociais na América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.