

**AUDIFAX DE ALMEIDA CAVALCANTI**

**“A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO  
DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA E SUA RELAÇÃO COM A  
LEGISLAÇÃO MUNICIPAL.”**

**FLORIANÓPOLIS, 2001**

**AUDIFAX DE ALMEIDA CAVALCANTI**

**“A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO  
DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA E SUA RELAÇÃO COM A  
LEGISLAÇÃO MUNICIPAL.”**

Dissertação de mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Direito  
da Universidade Federal de Santa  
Catarina como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre em Direito.

**Orientador:**  
**Prof. Dr. ANTONIO CARLOS WOLKMER**

**FLORIANÓPOLIS, JULHO DE 2001**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PROGRAMA DE MESTRADO  
TURMA ESPECIAL – CONVÊNIO UFSC/CEUVV – VILA VELHA/ ES

**“A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO  
DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA E SUA RELAÇÃO COM A  
LEGISLAÇÃO MUNICIPAL.”**

**AUDIFAX DE ALMEIDA CAVALCANTI**

Essa dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada pelo curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 19 de setembro de 2001

**BANCA EXAMINADORA:**

  
Prof. Dr. ANTÔNIO CARLOS WOLKMER – Orientador

  
Prof. Dr. SÉRGIO CADEMARTORI - Membro da Banca

  
Prof. Dr. ORIDES MEZZAROBA - Membro da Banca

**PROFESSOR ORIENTADOR:**

  
Prof. Dr. ANTÔNIO CARLOS WOLKMER

**COORDENADOR DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO:**

Prof. Dr. CHRISTIAN GUY CAUBET



“A aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do CPGD/ UFSC à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta.”

### **Agradeço:**

- A Deus que se faz presente em cada instante de minha vida e que jamais deixou de me enviar força e sinais de incentivo e de fé. Sem ele, nenhuma conquista pessoal teria sentido.
- A minha mãe Regina e minhas irmãs Célia e Gladys, sempre presentes nos momentos alegres ou difíceis de minha vida, pelas suas orações, incentivo, carinho, e, inclusive, apoio financeiro, quando necessário.
- A Carlos Alberto pela amizade, incentivo e apoio logístico na digitação de todos os trabalhos do Mestrado, inclusive, desta dissertação. A sua ajuda foi imprescindível.
- A meus irmãos Franz, Hebert, Schubert, meu cunhado Lúcio, demais familiares, especialmente, meus queridos sobrinhos Diogo e Lucas pela alegria que, diariamente, me transmitem.
- A turma do “andar superior” (in memoriam), constituída por meu pai José Benício, meu irmão Edson, minha madrinha Constança, minha avó Olindina, minha tia Nenen, meu afilhado Agilson Cláudio, minhas amigas Reginão e Olinda Silva, meu amigo Irmão Leo, que devem estar numa torcida intensa, incentivando-me a prosseguir na minha jornada.
- A meu compadre Nedis pela amizade e pela ajuda que me presta sempre que necessária.
- A Daniel pela amizade e pelo apoio em horas muito difíceis.

- A José Luiz Dantas e demais dirigentes da Sociedade Educacional do Espírito Santo – SEDES pela bolsa de estudos que me foi concedida para cursar o Mestrado e por demonstrarem que acreditavam no meu desempenho.
- A meus professores do Mestrado, em particular ao Dr. Antonio Carlos Wolkmer e Dr. Sérgio Cademartori, que se mostraram sempre dispostos a contribuir com o seu notável saber na orientação e na solução de dúvidas referentes ao Mestrado e a esta dissertação.
- A Nildson pela gentileza de traduzir o resumo desta dissertação para o francês.
- A meus colegas de Mestrado por dividirem comigo momentos muito especiais de suas vidas.
- A Mara, nossa secretária do lar, pelo seu empenho em nos propiciar um ambiente asseado e saudável para que vivamos o nosso dia a dia.
- A todos que, acreditando na utopia, lutam por melhores condições de vida e para que o mundo seja cada dia melhor, mais justo e mais democrático.

## RESUMO

A presente dissertação de mestrado pretende estudar o surgimento da participação popular em Vila Velha - Estado do Espírito Santo, como movimento organizado e que teve como um dos seus resultados, a participação da população na elaboração do orçamento municipal.

Pretende, também, demonstrar a influência que essa participação causa na legislação municipal, a partir do orçamento participativo e, principalmente, na Lei Orgânica do Município de Vila Velha.

Com a organização da população em associações, centros comunitários e Conselho Comunitário, Vila Velha vai sendo libertada da influência das "famílias tradicionais", do coronelismo e vai abrindo espaço para o surgimento de um governo compartilhado, apesar de se registrarem momentos de retrocesso.

O tema, "A participação popular na elaboração do orçamento do Município de Vila Velha e sua relação com a Legislação Municipal", é abordado em três capítulos, sendo os dois primeiros dedicados a uma revisão de conceitos que envolvem estudos sobre democracia, participação popular e cidadania.

Já o Capítulo 3, é o resultado da experiência de Vila Velha, especificamente, na elaboração do orçamento participativo.

A legislação editada, após tal experiência, reflete o grau de evolução do exercício efetivo da cidadania, com conseqüências favoráveis à melhoria dos serviços prestados pelo Município.

## RESUMÉE

Ce memoire a eu l'intention d'étudier le commencement de la participation populaire a Vila Velha dans le département d'Espirito Santo – Brésil, ceci comme un mouvement social organisé et qui a eu comme l'un de ses résultats, la participation de la population locale dans la mise en oeuvre du budget municipal.

Il a été notre intention de démontrer l'influence que cette participation pouvait aboutir dans la législation municipale a partir du budget participatif et, surtout, dans la lois organique de la Ville de Vila Velha.

Avec l'organisation de la population en des associations, des Centres Communautaires et Conseil Communautaire, Vila Velha commence ainsi a être liberée de l'influence des "familles traditionnelles", du coronnelisme et donne d'espace pour l'aboutissement d'un gouvernement participatif, malgré des moments de retour politiques.

Le thème – La participation populaire dans l'élaboration du budget de la Ville de Vila Velha et son rapport avec la Législation Municipale – a été approché dans trois chapitres, étant les deux premiers devoués a une révision des aspects conceptuels autour des études sur démocratie, participation populaire et citoyenneté.

Dans le troisième chapitre, c'est déjà le résultat de l'expérience de Vila Velha, surtout dans l'élaboration du budget participatif.

La legislation delivrée, après cette expérience reflet le degré d'évolution dans l'acte effectif de la citoyenneté, avec des conséquences favorables à la qualité des services rendus par la Municipalité de Vila Velha.



## SUMÁRIO

RESUMO.....	vi
RESUMÉE.....	vii
INTRODUÇÃO.....	1
<b>CAPÍTULO 1 – ASPECTOS HISTÓRICOS DA DEMOCRACIA.....</b>	<b>4</b>
1.1 – Generalidades.....	4
1.2 – A democracia segundo Rousseau e Tocqueville.....	15
1.3 – Os Federalistas e a centralização do poder.....	24
1.4 – Novas dimensões da Democracia.....	31
<b>CAPÍTULO 2 – A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA.....</b>	<b>38</b>
2.1 – Retrospecto da cultura política no Brasil.....	38
2.2 – Crise da democracia representativa e emergência da democracia participativa.....	48
2.3 – A participação popular e as Constituições brasileiras.....	58
2.4 – A participação popular na administração municipal e sua instrumentalização.....	72
<b>CAPÍTULO 3 – EXPERIÊNCIA DE VILA VELHA NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>83</b>

3.1 – Aspectos históricos da Cidade.....	83
3.2 – Participação popular em Vila Velha, seus avanços e retrocessos.....	92
3.3 – O Orçamento Participativo em Vila Velha e a Legislação Municipal.....	102
3.4 – Conseqüências da participação popular na prestação de serviços pelo Município.....	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
ANEXOS.....	122
ANEXO I.....	123
ANEXO II.....	128
ANEXO III.....	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	145

## INTRODUÇÃO

O orçamento participativo em Vila Velha, foi uma experiência pioneira no Estado do Espírito Santo, que motivou a escolha do tema desta dissertação. Tal experiência ocorreu no período de 1983 a 1990.

Um outro fato que também influenciou essa escolha, foi a dimensão que o orçamento participativo, até então embrionário, atingiu, posteriormente, em experiências de muito sucesso, como Porto Alegre e Vitória.

O que se pretende neste trabalho, é demonstrar a importância desse acontecimento que alterou, definitivamente, as formas de convivência e relacionamento entre a população e o governo local.

O método utilizado será preponderantemente indutivo, eventualmente, dedutivo e, a técnica utilizada é a da pesquisa bibliográfica e documental, bem como a experiência empírica como participante do processo do Orçamento Participativo.

O referencial teórico deste estudo será a participação popular e para facilitar o desenvolvimento e melhor compreensão do tema, durante o desenrolar da presente dissertação, serão abordadas algumas categorias básicas, como: democracia, representação, participação popular, cidadania, governo, orçamento público e serviços públicos, dentre outras.

Considerada a importância do objeto deste estudo, o objetivo é uma contribuição para o entendimento de que a participação popular na elaboração do orçamento do município tem papel relevante no processo de democratização da administração municipal.

Assim, a estrutura e desenvolvimento deste trabalho compreende a introdução, três capítulos e as considerações finais.

No primeiro capítulo, intitulado "Aspectos históricos da Democracia", buscam-se os ensinamentos de Bobbio, Touraine, Sartori, Azambuja, Montoro, Cademartori, Herkenhoff e outros.

Trata-se de estudar conceitos de democracia, bem como as transformações que se sucederam a partir de sua visão clássica.

Da mesma forma é feita uma abordagem da democracia sob a ótica de Rousseau e Tocqueville. Procura-se, ainda, demonstrar a posição dos Federalistas e a centralização do poder na sociedade americana e, finalmente, apresentar conquistas no campo da cidadania, que resultaram na ampliação dos direitos dos cidadãos.

O segundo capítulo tem como título: "A participação popular no exercício da cidadania". Inicia-se com um retrospecto da cultura política no Brasil, enfatizando-se e apontando-se os vícios oriundos da organização administrativa da Metrópole e que contaminaram o Brasil.

Procura-se demonstrar os malefícios que a tradição patrimonialista da Metrópole implantou na colônia. O Brasil foi submetido às práticas patrimonialistas, nepotistas, de compadrio e de privilégios para a nobreza e amigos do Rei.

Neste capítulo, procura-se mostrar a dominação da elite agrária desde os primórdios da colonização.

Procura-se, ainda, fazer um estudo sobre a crise que vem atingindo a democracia representativa e o surgimento da democracia participativa. Aponta-se as causas dessa crise e a necessidade de novos caminhos para abrandá-la, em benefício único da democracia.

O capítulo segundo aborda, ainda, se a participação popular esteve ou não institucionalizada em cada uma das Constituições brasileiras.

E, encerra-se o capítulo segundo com um estudo sobre a participação popular no âmbito da administração municipal e sobre quais os instrumentos necessários à sua concretização. Desses instrumentos, esta dissertação se restringirá ao estudo do plebiscito, do referendun e da iniciativa popular.

No capítulo segundo, busca-se amparo para nosso estudo em ensinamentos e opiniões de Wolkmer, Da Matta, Buarque de Holanda, Maria Elizabeth G. T. Rocha, Faoro, Adorno, Weffort, Paim, Benevides, Montoro, Magalhães, Demo, Calderón e Moreira Neto, dentre outros.

O terceiro capítulo foi denominado "Experiência de Vila Velha na elaboração do Orçamento Participativo".

O terceiro capítulo é iniciado com um estudo sobre os aspectos da cidade, numa breve exposição sobre a sua fundação e desenvolvimento histórico, seus governantes e momentos em que o povo lutou pelo restabelecimento da autonomia municipal.

Cuida-se, ainda, de detectar a trajetória seguida pela participação popular no âmbito de Vila Velha, bem como de apontar os seus momentos de avanços e retrocessos.

Neste capítulo, procura-se registrar a experiência pioneira no Estado do Espírito Santo, com o início da caminhada que culminou com a institucionalização do Orçamento Participativo e, conseqüentemente, com a democratização da administração da cidade.

Finda a dissertação, restarão as considerações finais que se restringem a demonstrar que o exercício efetivo da cidadania é uma importante mola propulsora da renovação e transformação contínua da idéia democrática.

## Capítulo 1

### Aspectos Históricos da Democracia

#### 1.1 – Generalidades

A democracia tem sido um tema apaixonante, largamente discutido através dos séculos e, o seu significado vem sendo objeto de constantes reflexões para os estudiosos das instituições jurídico-políticas.

Segundo Bobbio,

*para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia; uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 20.

Literalmente, a palavra DEMOCRACIA significa "poder do povo", pois, em grego, DEMOS = povo e CRATOS = poder.

Porém, cumpre ressaltar que os primeiros entendimentos a respeito de democracia nos conduzem à antiga Grécia, à época em que Aristóteles classificou as formas de governo. A democracia era concebida como sendo o governo do povo pelo povo.

Entretanto, quando Aristóteles se referia ao povo, ele fazia menção, exclusivamente, aos homens livres das cidades gregas, excluindo uma grande parte da população que era constituída dos escravos, que não eram considerados sujeitos de direitos e, sim, meros objetos.

Nesse contexto, o exercício da democracia consistia na possibilidade de opinar sobre os assuntos de interesse público, definindo e decidindo sobre aqueles que fossem mais importantes para a polis (cidade).

Assim, esse direito restringia-se aos homens livres e que não necessitavam de trabalhar para sobreviver. Eram os cidadãos, cuja atividade era considerada nobre e consistia em ser visto e ouvido por outros que gozavam da mesma condição de vida.

Aos escravos, parte da população excluída do processo, era destinada a atividade laboral, considerada incompatível com o exercício da atividade política.

Da mesma forma que na Grécia antiga, muitas democracias consideradas modernas, por muito tempo, negaram às mulheres o direito de voto, excluindo, assim, uma grande parcela da população no exercício dessa atividade política.

Pode-se afirmar que, hodiernamente, ainda se procura elaborar o conceito de democracia, dentro de uma visão mais moderna, tendo em vista a complexidade da matéria.

Segundo Darcy Azambuja:

*Na profunda e extensa crise moral e intelectual que a humanidade atravessa, seria prematuro afirmar que ela se fixou neste ou naquele conceito, e provavelmente no campo político, ponto de convergência de todos os fatores da crise, a estabilidade é ainda mais remota. (...) Ao lado dos direitos individuais, a democracia deve também assegurar os direitos sociais; não somente deve defender o direito do homem à vida e à liberdade, mas também à saúde, à educação, ao trabalho, e daí, nos Estados modernos, a abundante legislação social. Em resumo, a democracia não deve ser apenas política, e sim política e social.<sup>2</sup>*

Segundo Bonavides, *“Nos dias correntes, a palavra democracia domina com tal força a linguagem política deste século, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que se não proclamem democráticos.”<sup>3</sup>*

A democracia é um regime político que estabelece um equilíbrio entre os direitos do indivíduo e os direitos da sociedade. Poder-se-ia dizer que é o equilíbrio entre a liberdade e a soberania. Assim, a liberdade e as instituições só estarão garantidas enquanto esse equilíbrio for mantido.

É importante que se diga que as antigas democracias gregas eram diretas e o governo do povo pelo povo só era possível em razão de condições que, hoje, não são encontradas no mundo moderno. Tais condições podem ser elencadas da seguinte forma:

- a) os Estados gregos eram de pequena extensão, pois eram, na realidade cidades (polis);
- b) por serem de pequena extensão, permitiam as reuniões regulares dos cidadãos;

---

<sup>2</sup> - AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Porto Alegre: Globo, 1963. p. 242.

<sup>3</sup> - BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 267.



- c) como a maior parte da população era escrava, sem direito de participar do processo político, o número de cidadãos era pequeno;
- d) os cidadãos viviam do trabalho escravo e tinham todo o tempo para participar das assembleias; e,
- e) os assuntos a resolver eram poucos e de caráter geral, envolvendo a paz, a guerra e julgamentos de certos crimes.<sup>4</sup>

No mundo atual, tais situações são completamente diferentes e nas democracias modernas o povo elege seus representantes para tratarem dos interesses e das coisas públicas.

Assim, a democracia representativa é o sistema comum de governo adotado nos Estados modernos.

Nesse diapasão, merece destaque os ensinamentos de Giovanni Sartori, quando leciona:

*É um fato comprovado, então, que a democracia baseada na participação pessoal é possível unicamente sob certas condições; e concomitantemente que quando essas condições não mais existem, a democracia representativa é o único tipo possível. Os dois sistemas não são, portanto, alternativas a serem escolhidas na base de gostos pessoais. É verdade que uma aproximação da democracia direta existe ainda hoje em dia na forma de autogoverno local. O princípio da descentralização democrática, que é o ideal do pluralismo político, constitui expressão dessa aproximação. Ademais, é inteiramente exato que a democracia, no sentido social, está edificada sobre uma rede de pequenas comunidades e se baseia na vitalidade dos grupos participantes. Todavia, no mundo moderno, a base grupal da sociedade e o autogoverno local são subordinados à democracia política, e por ela condicionados – isto é, condicionados por uma*

---

<sup>4</sup> - AZAMBUJA, Darcy. op. cit., p. 245.

*“democracia soberana” que positivamente não é uma democracia direta.<sup>5</sup>*

Para Sartori, a democracia entre os gregos era somente um sistema de governo em que a tomada de decisões era feita de forma coletiva.

Voltando aos ensinamentos de Azambuja, encontra-se a seguinte análise:

*Uma definição rigorosamente jurídica de democracia seria considerá-la apenas como o regime em que os governantes são periodicamente eleitos pelos governados. Mas o conceito completo de democracia é mais amplo.*

*Para que os governados realmente elejam, isto é, escolham os governantes, é preciso absolutamente que haja liberdade de eleger e igualdade entre os eleitores.*

*Se o povo não tem, de direito e de fato, o poder de indicar livremente a pessoa ou pessoas que vão governar, não seria verdade dizer que os governados elegeram os governantes. Se apenas uma classe privilegiada, e não todos os indivíduos igualmente, é que elege, também seria falso falar em eleição pelos governados. A democracia, pois, supõe a liberdade e a igualdade.<sup>6</sup>*

Para Bobbio, *“por ‘democracia’ entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquela em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia.”<sup>7</sup>*

---

<sup>5</sup> - SARTORI, Giovanni. Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965. p. 272.

<sup>6</sup> - AZAMBUJA, Darcy. op. cit., p. 263.

<sup>7</sup> - BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 7.

Segundo Bobbio, o que foi alterado e modificado na passagem da democracia dos antigos para a democracia dos modernos não é o povo a quem cabe tomar as deliberações coletivas mas a maneira de executar esse direito.

Entre os antigos a democracia era direta, ao passo que entre os modernos a democracia é representativa.

Bobbio afirma que *“tanto a democracia direta quanto a indireta descendem do mesmo princípio da soberania popular, apesar de se distinguirem pelas modalidades e pelas formas com que essa soberania é exercida.”*<sup>8</sup>

E dá seqüência ao seu pensamento, afirmando:

*De resto, a democracia representativa também nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares; portanto, a democracia indireta seria mais adequada precisamente para o alcance dos fins a que fora predisposta a soberania popular. Também sob esse aspecto a contraposição entre democracia dos antigos e democracia dos modernos termina por ser desviante, na medida em que a segunda se apresenta, ou é apresentada, como mais perfeita, com respeito ao fim, do que a primeira.*<sup>9</sup>

E continua a sua lição, defendendo:

*Se por democracia moderna entende-se a democracia representativa, e se à democracia representativa é inerente a desvinculação do representante da nação com respeito ao singular*

---

<sup>8</sup> - BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 34.

<sup>9</sup> - Idem. p. 34 – 35.

*indivíduo representado e aos seus interesses particularistas, então a democracia moderna pressupõe a atomização da nação e a sua recomposição num nível mais elevado e ao mesmo tempo mais restrito que é o das assembléias parlamentares.*<sup>10</sup>

Em sua obra supracitada, Bobbio, ao abordar o tema “O encontro entre o liberalismo e democracia”, conclui, argumentando que:

*Ideais liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade. Hoje apenas os Estados nascidos das revoluções liberais são democráticos e apenas os Estados democráticos protegem os direitos do homem: todos os Estados autoritários do mundo são ao mesmo tempo antiliberais e antidemocráticos.*<sup>11</sup>

No campo das generalidades, um aspecto histórico que merece menção, no que tange à democracia, foi, sem dúvida, a limitação ao poder real, e como decorrência dessa limitação dois fatos merecem citação: a Revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra no século XVII, com o fortalecimento do poder do Parlamento em detrimento do poder do Rei, e a Revolução Francesa, ocorrida no século XVIII, que consolida uma noção de democracia identificada com a idéia de liberdade.

---

<sup>10</sup> - BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 36.

<sup>11</sup> - Idem. p. 44.

Segundo Bobbio, na Inglaterra, “a passagem da monarquia constitucional à monarquia parlamentar, da monarquia limitada à democracia alargada, ocorre por evolução interna, (...) através de um processo gradual e pacífico.”<sup>12</sup>

E continua: “Na França, que sob tantos aspectos foi um guia para a Europa continental, o processo de democratização foi bem mais acidentado...”<sup>13</sup>

Neste contexto, a liberdade a ser conquistada era a liberdade para o desenvolvimento econômico, uma liberdade que possibilitasse a contratação sem a intervenção e o protecionismo do Estado, que garantisse força de trabalho abundante, a fim de impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas.

Assim, a pretensão do momento era o livre mercado.

Nesse clima é que vai surgir a concepção de “Estado Liberal”, onde se pretendeu garantir a igualdade, sem interferir na liberdade, isto é, na soberania individual de cada um.

A idéia de democracia estava completamente afastada do aspecto político, pois o direito de voto era negado a quem não fosse proprietário e a cidadania visava preservar a liberdade individual do homem, sendo o espaço da política resultante da soma das liberdades individuais.

Após todo um debate em torno do sentido da democracia, esta deve ser entendida como uma proposta política e até mesmo uma estratégia política das classes atuantes.

Diante desses fatos abordados, deve-se buscar, nos ensinamentos de Alain Touraine, subsídios para a renovação da idéia democrática. Assim, segundo Touraine:

*Durante um século, o espaço da democracia foi em grande parte o da atividade econômica e das relações de trabalho. Em uma sociedade*

---

<sup>12</sup> - BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 51.

<sup>13</sup> - Idem. p. 51.

*pós-industrial onde as indústrias culturais – educação, saúde e assistência social, informação – desempenham um papel mais central do que a produção dos bens materiais, a sorte da democracia está em jogo por toda a parte, no hospital, colégio ou universidade, no jornal ou canal de televisão, pelo menos, tanto quanto nas empresas de produção. A essa ação democrática ampliada deve corresponder um espaço político transformado. Durante muito tempo, a vida democrática organizou-se em torno dos parlamentos; em seguida, foi em volta dos partidos que garantiam a ligação entre demandas sociais e ação política; agora, os debates que constituem os desafios da ação democrática travam-se no vasto mundo da mídia.<sup>14</sup>*

Touraine afirma que é no campo do atendimento médico que esses debates são mais palpitantes, uma vez que envolvem temas como a contracepção, aborto, terapia gênica, diversas formas de fecundação assistida, eutanásia ou tratamentos para aidéticos.

Touraine considera que tais debates foram animados pelas ONGs, movimentos sociais ou culturais e não por sindicatos ou partidos políticos.

No entender de Touraine,

*É, portanto, do lado da cultura e não mais do lado das instituições que se deve procurar o fundamento da democracia. A cultura democrática não é somente a difusão das idéias democráticas, um conjunto de programas de educação e emissões de televisão ou de publicações para o grande público; (...)*

*A cultura democrática é a concepção do ser humano que opõe a resistência mais sólida a qualquer tentativa de poder absoluto – até mesmo validado por uma eleição – e, ao mesmo tempo, suscita a vontade de criar e preservar as condições institucionais da liberdade pessoal. Atualmente, os dois princípios elementares de uma cultura democrática são a importância central da liberdade do sujeito pessoal e a consciência das condições públicas dessa liberdade privada.<sup>15</sup>*

---

<sup>14</sup> - TOURAINE, Alain. O que é a Democracia? Petrópolis: Vozes, 1996. p. 154 – 156.

<sup>15</sup> - Idem. p. 156.

Enfim, segundo Touraine: *“A democracia deve ser uma idéia nova.”*<sup>16</sup>

Como idéia nova, deve portanto, o seu conceito estar em constante transformação.

Entretanto, há quem afirme que a democracia, em sua natureza íntima, não se altera, nem se transforma, sendo a essência democrática imutável.

*a democracia, assim permanente no seu valor intrínseco, se vai adaptando às novas circunstâncias presentes a determinado período histórico, de conformidade com as situações de cada aglomerado humano, variando, em diferenças mínimas, ao influxo de climas psicológicos, de movimentos sociais e inclinações doutrinárias, oscilantes nos substratos das sociedades organizadas e sempre diversos na multiplicidade dos ambientes nacionais.*

*Nestas condições e sem perder aquela unidade interior, que lhe empresta a índole de governo do povo, a democracia se propagou com a intensidade da fé, o brilho do ideal e a eternidade da vida.*<sup>17</sup>

A democracia pode ser tomada em duplo sentido: formal e substancial, isto é, sentido estrito e sentido amplo.

*É chamado democracia substancial ou social o ‘estado de direito’ munido de garantias específicas, tanto liberais quanto sociais; sendo que a democracia formal ou política será o ‘estado político representativo’ isto é, baseado no princípio da maioria como fonte de legalidade.*<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> - TOURAINE, Alain. op. cit., p. 269.

<sup>17</sup> - MENEZES, Aderson de. Teoria Geral do Estado. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 280.

<sup>18</sup> - CADEMARTORI, Sérgio. Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 161.

Continuando em sua preleção, Cademartori afirma que a democracia social e o estado social de direito se transformam em um só todo, correspondendo ao mesmo tempo a um estado liberal mínimo e um estado social máximo.

Quando se refere a estado liberal mínimo quer dizer redução das restrições das liberdades para os cidadãos e estado social máximo à *“maximização das expectativas sociais dos cidadãos e correlatos deveres de satisfazê-los por parte do estado.”*<sup>19</sup>

Também, sobre esse duplo sentido da democracia, Sahid Maluf, assim se pronunciou:

*Em sentido formal ou estrito, a democracia é um sistema de organização política em que a direção geral dos interesses coletivos compete à maioria do povo, segundo convenções e normas jurídicas que asseguram a participação efetiva dos cidadãos na formação do governo. (...)*

*Em sentido substancial, sobre ser um sistema de governo temporário e eletivo, a democracia é um ambiente, uma ordem constitucional, que se baseia no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana.*<sup>20</sup>

Conclui-se que, apesar de não alcançar a perfeição, a democracia que, na Grécia, encontrou em Heráclito, Heródoto, Demócrito, Licurgo, Sólon, Sócrates, Platão, Aristóteles e Políbio e, entre os romanos, Lucrécio, Calústio, Cícero, Sêneca e Tácito, os seus primeiros teóricos, pode ser apontada como a melhor e mais sábia forma de organização do poder, conhecida na história política e social de todos os povos.

---

<sup>19</sup> - CADEMARTORI, Sérgio. op. cit., p. 161.

<sup>20</sup> - MALUF, Sahid. Teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 281.



## 1.2 – A democracia segundo Rousseau e Tocqueville.

A obra de Jean-Jacques Rousseau reflete, com fidelidade, as idéias dominantes no século XVIII na Europa e ao divulgar os ideais iluministas, Rousseau expôs as pretensões da burguesia dominante.

É importante frisar que o Iluminismo foi um movimento que teve por finalidade combater o absolutismo monárquico, nascendo no âmbito da burguesia, essa mesma burguesia que antes pretendia a criação de um regime centralizador e forte, que tornasse submissa toda a sociedade e que, posteriormente, pretendeu derrubá-lo, a fim de auferir as vantagens de uma maior independência no campo político e econômico.

Esse momento foi marcante pois assinala a luta pela cidadania, através de um movimento popular que pretendia contestar as imposições do Estado e da Igreja que detinham o controle da conduta social da época.

No século XVIII, a palavra de ordem era LIBERDADE e sob esse signo a burguesia resolveu assumir o poder e empreender uma tarefa de grande monta, ou seja, a reforma da sociedade.

Neste contexto, Rousseau que defendia os ideais de uma sociedade mais livre e igualitária, passou a analisar conceitos como o governo, a soberania popular, a vontade geral e a representação política.<sup>21</sup>

Temas como a origem do Estado e a suposta existência de um estado de natureza foram objeto de profundas reflexões de pensadores como Thomas Hobbes e John Locke.

---

<sup>21</sup> - SANTANA, Ana Cláudia Farranha. Democracia: problematizando elementos do conceito. Relatório de Pesquisa NUPEJUR/CEUVV. Vila Velha: no prelo, março/2000. p. 12.

Na visão de Hobbes, o estado de natureza era um estado de guerra onde a sobrevivência dependeria da criação de um Estado extremamente forte, que se impusesse e submetesse todos os cidadãos, obtendo assim, a paz social.

Para John Locke, um dos pais do liberalismo moderno, o estado de natureza era um estado de plena paz entre os seres humanos, de perfeita liberdade e igualdade, e o Estado teria como finalidade a manutenção dessa harmonia social. *“Essa descrição é fruto da reconstrução fantástica de um presumível estado originário do homem, cujo único objetivo é o de aduzir uma boa razão para justificar os limites do poder do Estado.”*<sup>22</sup>

O mesmo tema foi objeto de análise por Rousseau, para quem o estado de natureza era um estado de harmonia entre os homens, onde todos são iguais e regidos pelas leis da natureza e onde não existe a propriedade privada, pois tudo pertence a todos. A inexistência de propriedade privada evita a cobiça pelas coisas alheias e impede que as riquezas materiais sirvam de motivo para a submissão de uns a outros homens. Assim, a concepção de Rousseau é oposta a de Hobbes. Para Rousseau, é a civilização que violenta a sociedade. Rousseau vê a desigualdade como decorrência da instituição da propriedade privada e os homens que antes podiam viver conforme o seu instinto natural, passam a travar uma luta com o seu semelhante para que possam garantir a sua sobrevivência.<sup>23</sup>

Por isso o homem se vê obrigado a fazer uma aliança que tem por objetivo a garantia dessa sobrevivência.

*Unamo-nos para defender os fracos da opressão, conter os ambiciosos e assegurar a cada um a posse daquilo que lhe pertence, instituímos regulamentos de justiça e de paz, aos quais todos sejam obrigados a conformar-se, que não abram exceção para ninguém e que, submetendo igualmente a deveres mútuos o poderoso e o fraco, reparem de certo modo os caprichos da fortuna. Numa palavra, em*

---

<sup>22</sup> - BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 13.

<sup>23</sup> - SANTANA, Ana Claudia. op cit., p. 13.

*lugar de voltar nossas forças contra nós mesmos, reunamo-nos num poder supremo que nos governe segundo sábias leis que protejam e defendam todos os membros da associação, expulsem os inimigos comuns e nos mantenham em concórdia eterna.*<sup>24</sup>

Essa providência, que é a adoção de um pacto social, faz nascer a idéia de Estado, e, com isso, haveria o combate à guerra gerada pela criação da sociedade civil e propriedade privada e a consequente recuperação da liberdade e da igualdade que existia no suposto estado de natureza.

Esse pacto deveria submeter a todos e visava o bem comum.

*Essas cláusulas, quando bem compreendidas, reduzem-se todas a uma só: a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, à comunidade toda, porque, em primeiro lugar, cada um dando-se completamente, a condição é igual para todos, e, sendo a condição igual para todos, ninguém se interessa por torná-la onerosa para os demais.*

*Ademais, fazendo-se a alienação sem reservas, a união é tão perfeita quanto possa ser e a nenhum associado restará algo mais a reclamar, pois, se restassem alguns direitos aos particulares, como não haveria nesse caso um superior comum que pudesse decidir entre eles e o público, cada qual, sendo de certo modo seu próprio juiz, logo pretenderia sê-lo de todos; o estado de natureza subsistiria, e a associação se tomaria necessariamente tirânica ou vã.*<sup>25</sup>

Com a supremacia do interesse geral sobre o particular surge o que Rousseau denomina vontade geral, segundo a qual as leis deveriam ser o resultado do interesse coletivo, fruto do interesse geral.

---

<sup>24</sup> - ROUSSEAU. In NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. WEFFORT, Francisco C. (org.). Os Clássicos da Política. São Paulo, 1º v. 2000. p. 195.

<sup>25</sup> - ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. Tradução de Lourdes Santos Machado. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 32-33.

*Mas, quando todo o povo estatui algo para todo o povo, só considera a si mesmo e, caso se estabeleça uma relação, será entre todo o objeto sob um certo ponto de vista e todo o objeto sob um outro ponto de vista, sem qualquer divisão do todo. Então, a matéria sobre a qual se estatui é geral como a vontade que a estatui. A esse ato dou o nome de lei.<sup>26</sup>*

Dentro desse panorama, Rousseau apresenta como formas legítimas de governo: a democracia, a aristocracia e a monarquia.

*O soberano, em primeiro lugar, pode confiar o Governo a todo o povo ou à maior parte do povo, de modo que haja mais cidadãos magistrados do que cidadãos simples particulares. Dá-se a essa forma de governo o nome de democracia.*

*O soberano pode também confinar o Governo às mãos de um pequeno número, de modo que haja mais simples cidadãos do que magistrados e esta forma recebe o nome de aristocracia.*

*Finalmente, pode concentrar todo o Governo nas mãos de um único magistrado do qual todos os outros recebem seu poder. Essa terceira forma é a mais comum e se chama monarquia ou Governo real.<sup>27</sup>*

Cabendo ao povo decidir, com exclusividade, sobre os assuntos da sociedade, a forma de democracia apontada por Rousseau é a democracia direta. Rousseau, em sua visão, não admitia a representação da vontade geral.

*Tomando-se o termo no rigor da aceção, jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira. É contra a ordem natural governar o grande número e ser o menor número governado. Não se pode imaginar que permaneça o povo continuamente em assembléia para ocupar-se dos negócios públicos e compreende-se facilmente*

---

<sup>26</sup> -ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. Os Pensadores. 1978. p. 54.

<sup>27</sup> -ROUSSEAU, Jean Jacques. op. cit., p. 82.

*que não se poderia para isso estabelecer comissões sem mudar a forma de administração.*<sup>28</sup>

E, dando seqüência ao seu pensamento a respeito da democracia direta, Rousseau, afirma:

*Além disso, quantas coisas, difíceis de reunir, supõe esse Governo! Em primeiro lugar, um Estado muito pequeno, no qual seja fácil reunir o povo e onde cada cidadão possa sem esforço conhecer todos os demais; segundo, uma grande simplicidade de costumes que evite a acumulação de questões e as discussões espinhosas; depois, bastante igualdade entre as classes e as fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade; por fim, pouco ou nada de luxo – pois o luxo ou é o efeito de riquezas ou as torna necessárias; corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, um pela posse e outro pela cobiça; entrega a pátria à frouxidão e à vaidade; subtrai do Estado todos os cidadãos para subjugar-los uns aos outros, e todos à opinião.*<sup>29</sup>

Para Rousseau, a democracia representativa não representa a vontade geral, representa a vontade de particulares, havendo a alienação da vontade popular. Ao invés do povo, é o governo que passa a ser o detentor da vontade geral. Em sua análise sobre a democracia, Rousseau declara: *“Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens.”*<sup>30</sup>

Quanto a Tocqueville, vamos encontrar a sua proposta de democracia na sua obra “A Democracia na América”, em que ele analisa a realidade dos Estados Unidos, num estudo detalhado da conduta política dos cidadãos americanos.

Bobbio ao se referir a Tocqueville, declara:

<sup>28</sup> - ROUSSEAU, Jean Jacques. op. cit., p. 84.

<sup>29</sup> - Idem. p. 85.

<sup>30</sup> - Idem. p. 86.

*Tocqueville se revela sempre um escritor liberal e não democrático. Jamais demonstra a menor hesitação em antepor a liberdade do indivíduo à igualdade social, na medida em que está convencido de que os povos democráticos, apesar de terem uma inclinação natural para a liberdade, têm 'uma paixão ardorosa, insaciável, eterna, invencível' pela igualdade e embora 'desejem a igualdade na liberdade' são também capazes, se não podem obtê-la, de 'desejarem a igualdade na escravidão'. Estão dispostos a suportar a pobreza, não a aristocracia.*<sup>31</sup>

Sobre o assunto, veja-se as precisas palavras de Tocqueville:

*Eu acredito que os povos democráticos têm um gosto natural pela liberdade; entregues a si mesmos, procuram-na, amam-na e se entristecem quando lhes é tirada. Mas têm pela igualdade uma paixão ardente, insaciável, eterna, invencível; desejam a igualdade dentro da liberdade, e, senão a podem obter, ainda a desejam na escravidão. Suportarão a pobreza, a servidão, a barbárie, mas não suportarão a aristocracia. Tal coisa é verdadeira em todos os tempos, e sobretudo no nosso.*<sup>32</sup>

Na obra "A Democracia na América" há registros que refletem as minúcias da análise do autor, como, quando se refere ao modo como os americanos combatem o individualismo:

*Nos Estados Unidos, os cidadãos mais opulentos têm muito cuidado para nunca se isolar do povo; pelo contrário, aproximam-se dele constantemente, dão-lhe ouvidos sem hesitar e lhe falam todos os dias. Sabem que os ricos das democracias sempre têm necessidade*

<sup>31</sup>- BOBBIO, Noberto. op. cit. p. 57 – 58.

<sup>32</sup>- TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América. São Paulo: Itatiaia, 1987. p. 385-386.

*dos pobre e que, nos tempos democráticos, prendem-se os pobres mais pelas maneiras que pelos benefícios.*<sup>33</sup>

Também, quando fala do uso que os americanos fazem da associação na vida civil: *"Para que os homens permaneçam civilizados ou assim se tornem, é preciso que entre eles a arte de se associar se desenvolva e aperfeiçoe na mesma medida em que cresce a igualdade de condições."*<sup>34</sup>

E, ainda, sobre o combate ao individualismo:

*Os americanos combateram, por meio da liberdade, o individualismo que a igualdade fazia nascer, e o venceram. Os legisladores da América não acreditaram que, para curar uma enfermidade tão natural ao corpo social nos tempos democráticos, e tão funesta, bastava conceder à nação inteira uma representação de si mesma; pensavam que, ademais disso, seria conveniente dar uma vida política a cada porção do território, a fim de multiplicar ao infinito, para os cidadãos, as ocasiões de agir em conjunto e de fazê-los sentir todos os dias que dependem uns dos outros.*<sup>35</sup>

Ao afirmar que os povos democráticos mostram um amor mais ardente e mais durável pela igualdade do que pela liberdade, Tocqueville declara:

*É possível imaginar-se um ponto extremo, onde a liberdade e a igualdade se tocam e se confundem. Suponhamos que todos os cidadãos concorram para o governo e que cada um tenha igual direito de concorrer para ele. Neste caso, ninguém é diferente de seus semelhantes, ninguém poderá exercer um poder tirânico; os homens*

<sup>33</sup>- TOCQUEVILLE, Alexis de. op. cit., p. 390.

<sup>34</sup>- Idem. p. 394.

<sup>35</sup>- Idem. p. 389.

*serão perfeitamente livres, porque serão todos inteiramente iguais; e serão todos perfeitamente iguais porque serão inteiramente livres. É para este ideal que tendem os povos democráticos.*<sup>36</sup>

É importante lembrar que Tocqueville, em razão da morte de seus parentes na época do terror da Revolução Francesa, contestava a democracia, alegando que aquela democracia não servia, era uma democracia simplesmente institucional e que não estava baseada nos costumes de um povo, na sua tradição. Por esta razão ele vai estudar a democracia na América.

Ele não partiu de um ideal das coisas, como fez Locke, Hobbes e Rousseau, que partiram de um mundo imaginário. Ele vai fazer a análise in loco.

Em seu livro - "A Democracia na América" – o seu argumento é um tanto conservador, porque nas entrelinhas ele quer dizer que nem todos os povos nasceram para ser democráticos. Isto, porque nem todos os povos conseguem viver os costumes da democracia.

Tocqueville pretendeu comparar a sociedade francesa, que sai de uma monarquia com poder extremamente centralizado, de uma tradição política absolutista, com a sociedade americana que rompeu com essa tradição e colocou novas instituições no lugar. Assim, mesmo depois da Revolução Francesa, a sociedade francesa continuou absolutista, e, quando Tocqueville faz a análise dos costumes, ele fala: uma vez absolutista, sempre absolutista.

O sentido de democracia para Tocqueville é o sentido dos costumes. Por isso é que ele vai olhar a "Democracia" muito mais pela ótica da "Liberdade", de como a Democracia é a ampliação da Liberdade, nunca da "Igualdade", uma vez que ele sempre associa "Igualdade" com "Socialismo", pelo que ele tem verdadeira ojeriza.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup>- TOCQUEVILLE, Alexis de. op. cit., p. 383.

<sup>37</sup>- BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 60.



Quando compara a Democracia com a Aristocracia ele demonstra que na Democracia o Poder se manifesta através da massa. O indivíduo isolado, não representa nada, ele só é alguma coisa através da massa.

Entretanto, quando ele fala na Aristocracia, diz que as individualidades é que são respeitadas, desde o artesão até um cidadão que possui a maior força dentro de uma estrutura aristocrática. Ele diz que não se sentirá bem nem dentro de uma como dentro da outra, se lhe for tirada a liberdade. Tanto faz ser oprimido por um, como ser oprimido por uma multidão.

A preocupação de Tocqueville com a liberdade é tão forte, que ele aborda, com muita seriedade, a liberdade religiosa e a liberdade de associação. Ele fala muito a respeito das associações nos Estados Unidos. Ele afirma que o americano tem tendência quase que nata para a associação. Tudo o que ele quer fazer, procura fazê-lo através de uma associação. É muito fácil criar uma associação, tanto para o mínimo como para o máximo. O cidadão se associa para construir uma escola, criar um bairro, etc<sup>38</sup>. E, é esse procedimento contínuo de associar-se que faz o indivíduo exercitar o seu direito de cidadania ativa. É isso que promove a idéia de Democracia. Sem essas condições não é possível se falar em Democracia.

Na obra de Tocqueville a Democracia é uma consequência, não uma causa. A igualdade é uma consequência da ampliação da liberdade. Uma sociedade será muito mais democrática a partir do momento em que o cidadão tiver o exercício político mais intenso que não é só o voto. O voto na verdade é um tirania da maioria.

Assim, quando Tocqueville fala em Democracia na América ele não está se referindo à Democracia Representativa, ele está falando de Democracia como um processo de participação ativa do cidadão, desde os negócios referentes à sua família até aos negócios de interesse do Estado. *“Para que os homens*

---

<sup>38</sup>- TOCQUEVILLE, Alexis de. op. cit., p. 391 – 394.

*permaneçam civilizados ou assim se tomem, é preciso que entre eles a arte de se associar se desenvolva e aperfeiçoe na mesma medida em que cresce a igualdade de condições.*<sup>39</sup>

Em Tocqueville esse é um processo que se inicia na possibilidade do indivíduo ter liberdade de escolha e aprender a usar essa liberdade diante da liberdade dos outros.

### 1.3 – Os Federalistas e a centralização do poder.

Por volta de 1787, na Filadélfia, aconteceu a Convenção Federal com o objetivo de elaborar uma nova Constituição para os Estados Unidos, a qual pretendia fossem substituídos os artigos da Confederação que haviam sido firmados em 1781.

A teoria do Estado Federal surgiu com a Constituição norte-americana de 1787, quando ficou constatado que a confederação formada não atendeu à expectativa, sendo necessária a criação de uma união mais eficaz e duradoura, surgindo, assim, o federalismo.

Nesta ocasião, propriamente a partir de 1788, desponta a obra intitulada “O Federalista” que consistia num conjunto de textos, publicados sob o pseudônimo de **Publius**, na imprensa Nova-iorquina, cuja finalidade era a de fortalecer a campanha de convencimento para a ratificação da nova Constituição pelos Estados.

“O Federalista” é uma obra cuja autoria é atribuída a Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, e a identidade dos autores só foi revelada após a morte de Alexander Hamilton.

Nesses artigos publicados era pregada uma série de princípios que deveriam nortear a Constituição americana.

---

<sup>39</sup> - TOCQUEVILLE, Alexis de. op. cit., p. 394.

## Segundo Santana:

*A história norte-americana tem, desde sua colonização, características bem particulares, pois foi resultado da dispersão das idéias liberais que abalavam a Europa. Diferentemente das demais colônias americanas, cuja importância para as metrópoles se restringia à extração de riquezas naturais, os Estados Unidos foram para os ingleses uma alternativa para aqueles que na Inglaterra não desfrutavam de liberdade suficiente para professarem suas ideologias religiosas e políticas que divergiam daquelas estabelecidas na Europa. Por isso a colonização norte-americana não teve o objetivo de fornecer recursos financeiros para os ingleses, mas se colocou como a oportunidade de se formar uma sociedade livre da influência opressora da Europa na época, o que no longo prazo significou o fortalecimento da burguesia capitalista. Assim, surgiu na América do Norte uma sociedade praticamente independente da administração inglesa e quase autônoma nas decisões econômicas e que cada vez mais prosperava.<sup>40</sup>*

Em seu estudo, Santana afirma que os motivos financeiros que atingiram a economia inglesa, impuseram novas regras para os Estados Unidos, tendo sido criados novos impostos e outras normas que alcançaram a economia norte-americana. Assim, em razão dessa situação, começaram a surgir movimentos separatistas, num momento em que os ideais de liberdade constituíam palavras de ordem na Colônia.

Porém, é importante que se ressalte que o termo liberdade teve conotação própria nos Estados Unidos, pois, embora fossem defendidos ideais de liberdade, esses diziam respeito à liberdade econômica simplesmente, uma vez que os americanos conviveram durante muito tempo com a escravidão. Assim, a independência norte-americana não acarretou mudanças “na base social dos

---

<sup>40</sup>- SANTANA, Ana Cláudia. op. cit., p. 23.

*Estados Unidos; antes pelo contrário: contribui para manutenção e fortalecimento do poder burguês no Novo Mundo, com a exclusão dos escravos do pacto político que se instaurara.*<sup>41</sup>

Com a independência dos Estados Unidos foi adotada a forma confederada de governo, resultando para os estados-membros uma total autonomia tanto no campo político como no administrativo.

Diante das dificuldades que essa total autonomia trazia na execução de políticas que interessavam a toda a nação americana é que prosperou um movimento que pregava a centralização do poder.

As idéias de centralização política acarretaram um grande conflito com aqueles que eram partidários da descentralização e defendiam a autonomia dos Estados. Assim, *“O federalismo nasce como um pacto entre os Estados, fruto de esforços teóricos e negociação política. Um pacto político, digamos assim, fundante, pois, por seu intermédio, se constituía os Estados Unidos enquanto nação.”*<sup>42</sup>

Assim, os autores de “O Federalista” enfrentaram um grande desafio teórico, no qual tentaram demonstrar que a centralização do poder era possível sem que ocorresse a perda da liberdade tão defendida pelos americanos.

*O desafio teórico enfrentado por ‘O Federalista’ era o de desmentir os dogmas arraigados de uma longa tradição. Tratava-se de demonstrar que o espírito comercial da época não impedia a constituição de governos populares e, tampouco, estes dependiam exclusivamente da virtude do povo ou precisavam permanecer confinados a pequenos territórios. Estes postulados são literalmente invertidos. Aumentar o território e o número de interesses são*

---

<sup>41</sup>- SANTANA, Ana Claudia. op. cit., p. 24.

<sup>42</sup>- LIMONGI, Fernando Papaterra. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. WEFFORT, Francisco C. (org.). In Os Clássicos da Política. São Paulo: Ática, 1º v. 2000. p. 248.

*benéficos à sorte desta forma de governo. Pela primeira vez, a teorização sobre os governos populares deixava de se mirar nos exemplos da Antiguidade, iniciando-se, assim, sua teorização eminentemente moderna.*<sup>43</sup>

Diante da autonomia política e administrativa que gozavam os estados, o governo central da Confederação não tinha força bastante para impor o cumprimento de suas ordens, consideradas pelos estados confederados como simples conselhos. Por isso, era necessário dar força ao governo central para que este se impusesse aos estados, administrando, assim, a nação como um só todo.

Da mesma forma, os federalistas se preocuparam em demonstrar que ficava afastada a hipótese de surgir um governo central tirânico, e por isso, apresentavam a proposta de separação dos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A separação dos poderes proposta pelos federalistas era diferente da que foi proposta por Montesquieu, pois no tocante ao seu objetivo, os federalistas pretendiam garantir que a soberania popular não seria ameaçada pelo governo. Os princípios da separação dos poderes deveriam se adaptar aos interesses de um governo republicano e não à monarquia que mantinha no poder uma classe social, como acontecia na Inglaterra. Os poderes, independentes e harmônicos em sua atuação, deveriam sempre estar a serviço do povo.

*Voltemos à separação dos poderes tal qual apresentada em 'O Federalista' e vejamos quais suas reações com este ponto. A defesa da aplicação deste princípio encontra-se construída a partir de medidas constitucionais, garantias à autonomia dos diferentes ramos de poder, postos em relação um com os outros para que possam se controlar e frear mutuamente, referidas, em última análise, às*

---

<sup>43</sup>- LIMONGI, Fernando. op. cit., p. 247.

*características nada virtuosas dos homens, seus interesses e ambições pessoais para acumular poder.*<sup>44</sup>

A separação dos poderes implica num permanente impedimento à tirania, onde todos os poderes se concentram nas mesmas mãos. Assim, cada poder deve ter força bastante para fazer frente às investidas de outro poder, limitando-se cada um dentro das fronteiras traçadas pela Constituição.

Em suas análises, os federalistas tinham a convicção de que da mesma forma que o Executivo pode ameaçar a independência dos demais poderes numa Monarquia, o Legislativo, numa República, corria o risco de se impor e subjugar o Executivo e o Judiciário.

*Daí porque sejam necessárias medidas adicionais para frear o seu poder. A instituição do Senado é defendida com este fim, uma segunda câmara legislativa composta a partir de princípios diversos daqueles presentes na formação da Câmara dos Deputados, sendo previsível que a ação de uma leve à moderação da outra.*<sup>45</sup>

Com relação à questão da representação, um fato interessante, segundo Santana,

*é o critério adotado pelos Federalistas para definir o número de representantes que cada estado podia ter na Câmara que seria proporcional à sua população e à sua riqueza (considerando-se o volume de tributos arrecadados). Assim, estados com maior número de habitantes e com maior arrecadação tributária teriam mais representantes, enquanto os menos populosos e menos ricos contariam com menos. E aqui surge uma discussão acerca dos escravos dos estados do sul: poderiam eles ser considerados*

---

<sup>44</sup>- LIMONGI, Fernando. op. cit., p. 251.

<sup>45</sup>- Idem. p. 251.

*cidadãos e serem contados juntamente com a população quando da definição do número de representantes?*

*A questão é que, convivendo com a escravidão desde os primeiros anos do período colonial, os Estados Unidos não contemplavam os negros quando da reivindicação por liberdade, mas apenas requeriam a liberdade para a camada economicamente privilegiada. Por isso é que o fim dessa questão consiste no fato de que não sendo considerados cidadãos, os negros seriam obviamente desconsiderados na contagem da população; no entanto, sua participação acontecia na forma de riquezas, pois eram propriedade de seus senhores, representavam riqueza e eram contados como bens materiais dos que os possuíam.<sup>46</sup>*

Da obra publicada pelos federalistas merece destaque “O Federalista” nº 10 que é considerado pelos estudiosos do assunto como sendo o artigo mais importante da série. Nesse artigo, Madison aborda como tema: “O tamanho e as diversidades da União como um obstáculo às facções.”

*Entre as inúmeras vantagens esperadas de uma União bem estabelecida, nenhuma merece ser mais acuradamente desenvolvida do que a sua tendência para sustar e controlar a violência das facções. O adepto dos governos populares nunca fica tão alarmado quanto ao caráter e destino dos mesmos como quando neles percebe uma tendência a esta perigosa imperfeição. Assim, não deixará de dar o devido valor a qualquer plano que, sem violar os princípios aos quais se atém, ofereça a ela um remédio adequado. (...)*

*Há também dois processos para remover as causas das facções: um, pela destruição da liberdade, que é essencial à sua existência; outro, fazendo com que todos os cidadãos tenham as mesmas opiniões, os mesmos sentimentos e os mesmos interesses. Nada seria mais verdadeiro do que afirmar que o primeiro remédio é pior do que a doença. (...)*

---

<sup>46</sup>- SANTANA, Ana Cláudia. op. cit., p. 29.

*O segundo expediente é tão impraticável quanto o primeiro seria insensato.<sup>47</sup>*

E, em “O Federalista” nº 10, Madison dá seguimento às suas considerações, afirmando:

*A harmonização desses diferentes interesses em choque constitui a principal tarefa da legislação moderna e envolve o espírito de partido e facção nas atividades necessárias e cotidianas do governo.*

*Ninguém tem o direito de ser juiz em causa própria, porque seu interesse certamente tendenciaria o seu julgamento e, o que não é improvável, corromperia sua integridade. (...)*

*A conclusão a que somos levados é a de que as causas das facções não podem ser removidas e de que o remédio a ser buscado se encontra apenas nos meios de controlar os seus efeitos.*

*Se uma facção não chega a constituir maioria, o remédio é fornecido pelo princípio republicano, que habilita o partido majoritário a derrotar, através de votação regular, os projetos inconvenientes.<sup>48</sup>*

Assim, quando procuramos a verdadeira proposta de democracia, defendida pelos federalistas, podemos apontar a nova visão, isto é, olhar a democracia sob o ângulo da representação.

Até então, a democracia era estudada na forma clássica, qual seja, a da democracia direta.

Na opinião de Santana,

*A novidade do Federalista consiste justamente na ousadia de pensar um conjunto de mecanismos capazes de efetivar a soberania popular, isto só se daria com a representação e com a separação*

<sup>47</sup>- LIMONGI, Fernando. op. cit., p. 262 – 263.

<sup>48</sup>- Idem. p. 265.



*dos poderes. Na verdade a essência da democracia moderna está presente no Federalista, e é esta proposta que norteará o desenho político-institucional do século XX.*<sup>49</sup>

Segundo Bobbio,

*nos mesmos anos em que, através das Declarações dos Direitos, nasce o Estado constitucional moderno, os autores do Federalista contrapõem a democracia direta dos antigos e das cidades medievais à democracia representativa, que é o único governo popular possível num grande Estado.*<sup>50</sup>

Enfim, toda a discussão dos federalistas volta-se para a adoção de medidas que sejam capazes de garantir a centralização do poder político, sem que isso acarrete uma extensão do poder central nos domínios da vida privada.

Segundo a visão moderna de democracia, defendida pelos federalistas, a centralização do poder não poderia trazer nenhuma ameaça a soberania popular.

#### 1.4 – Novas dimensões da Democracia.

O tempo tem demonstrado que a idéia de democracia, desde a sua concepção na antiga Grécia, vem sendo aperfeiçoada e o seu conceito passa por um processo histórico de permanente transformação, a exemplo do que ocorre com o universo, a idéia de democracia está em constante expansão.

No século XVIII foram definidos os direitos civis que serviram de base para o liberalismo e no século XIX os democratas definiram os direitos políticos. Assim, definidos os direitos civis e os direitos políticos, foram estabelecidos os fundamentos das democracias liberais do século XX.

Segundo Pereira:

---

<sup>49</sup>- SANTANA, Ana Claudia. op. cit., p. 29 – 30.

<sup>50</sup>- BOBBIO, Norberto. op. cit., p. 32.

*Este mesmo século, entretanto, foi também o século da afirmação da democracia em todo o mundo. E a democracia implica um desenvolvimento crescente do conceito de cidadania, que se afirma à medida que a tensão entre o privado e o público, entre os direitos individuais e os coletivos, encontra soluções.<sup>51</sup>*

E, dando seqüência a sua análise, afirma que:

*Estado, Direito e cidadania são termos intrinsecamente interdependentes. Estado e Direito são duas instituições básicas da sociedade através da qual esta estabelece a ordem, garante a liberdade para seus membros, e manifesta sua aspiração de justiça. A cidadania surge da interação dessas três conquistas sociais.<sup>52</sup>*

Os indivíduos ao exercitarem os seus direitos, fazem com que haja a expansão e afirmação da cidadania na sociedade e com essa atuação vão conquistando outros direitos. Dessa forma, foram sendo conquistados os direitos civis, os direitos políticos, os direitos sociais e aqueles que dizem respeito ao que é público, devendo ser exercitados contra aqueles que se apropriam ilicitamente da coisa pública, pois o patrimônio público é de todos e para todos.

Essa idéia de interesse público já existia na Grécia, pois a política era entendida como interesse público e cidadão era aquele que participava da Polis.

Quando se trata de coisa pública quer se fazer referência ao direito ao patrimônio ambiental, o direito ao patrimônio histórico-cultural e o direito ao patrimônio econômico público.

---

<sup>51</sup> - PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos. Textos para discussão. Brasília: MARE/ENAP, 1997, p. 4.

<sup>52</sup> - Idem. p. 5.

Conforme Menezes, “do século XVIII avante, a idéia democrática adquire uma força irresistível, de jeito a tornar-se, como êxito, o princípio dominante do direito político moderno.”<sup>53</sup>

Assim, o binômio democracia / cidadania vai adquirindo novas dimensões e os chamados direitos individuais só são viáveis quando a idéia de público tem precedência sobre a idéia de privado, da mesma forma em que o interesse público só é atendido quando os direitos individuais estão garantidos.

É importante para a democracia, que esses conceitos, esses valores, a noção exata do que é público e do que é privado, sejam assimilados e assumidos pelos indivíduos, como normas comportamentais em sua vivência diária.

É o que se pode depreender dos ensinamentos de Bobbio quando leciona:

*Não há boa democracia sem costume democrático, costume democrático significa ser honesto no exercício dos próprios negócios, leal nas trocas (e isto é válido também nas relações de mercado), respeitar a si e aos outros, estar consciente das obrigações, não somente jurídicas, mas também morais, que cada um de nós tem para com o próximo, da mesma forma como não se deve nunca cansar de repetir em um país, no qual é fraco o sentido da moral e ainda mais fraco o jurídico; enfim, saber distinguir e não confundir interesses privados e públicos.*<sup>54</sup>

A história democrática vai sendo escrita no dia a dia dos cidadãos, no desempenho de suas atividades diárias dentro da sociedade em que vivem. O tempo e a persistência são fatores indispensáveis nessa árdua tarefa.

---

<sup>53</sup> - MENEZES, Aderson . op. cit., p. 281.

<sup>54</sup> - BOBBIO, Norberto. Da Democracia – para uma certa idéia da Itália. In OLIVEIRA Jr, José Alcebiades de. (org.). O Novo em Direito e política. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997. p. 116

Em uma passagem de seu livro, ao se referir à cidadania, Carlos Minc, assim se pronunciou:

*Há meio século o sociólogo Marshall refletia acerca do percurso histórico do desenvolvimento dos campos de direitos de cidadania, sucessivamente conquistados e incorporados, apesar da resistência dos grupos dominantes e dos interesses econômicos.*

*A instituição da Cidadania Civil consagrou no século XVIII as liberdades individuais, como a liberdade de expressão, de pensamento e de credo religioso. Apenas no século XIX a Cidadania Política é ampliada com a extensão do direito de voto e de participação dos cidadãos no exercício do poder político. A base da Cidadania Social e Econômica é consagrada no século XX, com o reconhecimento do direito à educação, à saúde, ao salário digno, à terra. Albert Hirschman nota o espaço de um século entre cada uma destas grandes dimensões de cidadania conquistadas e analisa como o pensamento reacionário fustiga os conceitos e as políticas que as incorporam, desqualificando sobretudo as medidas que se propõem a assegurar a Cidadania Social e Econômica.<sup>55</sup>*

Na visão de Bastos,

*A cidadania consiste na manifestação das prerrogativas políticas que um indivíduo tem dentro de um Estado democrático. Em outras palavras, a cidadania é um estatuto jurídico que contém os direitos e as obrigações da pessoa em relação ao Estado. Já a palavra 'cidadão' é voltada a designar o indivíduo na posse dos seus direitos políticos. A cidadania, portanto, consiste na expressão dessa qualidade de cidadão, no direito de fazer valer as prerrogativas que defluem de um Estado democrático.<sup>56</sup>*

---

<sup>55</sup> - MINC, Carlos. Despoluindo a Política: um olhar alternativo. Rio de Janeiro: Relume – Dumará, 1994, p. 45.

<sup>56</sup> - BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de teoria do Estado e ciência política. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 72.

A democracia é , sem dúvida, uma permanente busca de conquistas.

Vê-se, que, a cada momento, " a democracia ", conforme ensinamentos de Bobbio, citado por Paim,

*promoveu e promove ideais com que não contou a humanidade ao longo de sua história. O primeiro deles é a tolerância e, o segundo, a não-violência. O adversário deixou de ser um inimigo ( que deve ser eliminado), passando a dispor da possibilidade de chegar ao governo. O terceiro ideal, segundo Bobbio, consiste na renovação gradual da sociedade através do livre debate das idéias. 'Apenas a democracia permite a formação e a expansão de revoluções silenciosas, como foi, por exemplo, nestas últimas décadas, a transformação das relações entre os sexos — que talvez seja a maior revolução dos nossos tempos ! Finalmente, o ideal de fraternidade. Grande parte da história da humanidade é uma história de lutas fratricidas. Na sua Filosofia da História, Hegel definiu a história como um 'imenso matadouro'. Podemos desmenti-lo?' Como previu Kant, não ocorrem guerras entre países democráticos.<sup>57</sup>*

No binômio democracia / cidadania, a última desempenha papel preponderante na contínua ampliação da primeira.

Conforme ensinamentos de Herkenhoff,<sup>58</sup> houve uma ampliação da dimensão política da cidadania, pois além do direito de votar e ser votado, os cidadãos participam da vida política, propondo projetos de lei, participando do planejamento local e discussão do orçamento municipal, votando em plebiscitos e referendos, requerendo informações de seu interesse junto a órgãos públicos etc..

Da mesma forma, foi ampliada a dimensão civil da cidadania, eliminando as discriminações contra os filhos, que hoje são iguais independentemente de sua

<sup>57</sup>- PAIM, Antonio. As virtudes da democracia. A GAZETA, Vitória, 28 nov. , 2000.

<sup>58</sup>- HERKENHOFF, João Baptista. ABC da Cidadania. Vitória: Secretaria Municipal da Cidadania. 1996. p. 30-46.

condição de nascimento, garantindo liberdade de pensamento, de crença e repúdio ao racismo.

Com a Constituição de 1988, houve o fortalecimento da dimensão social e econômica da cidadania com a proteção ao trabalho, o respeito ao trabalhador, a proteção ao desempregado, a luta pelo pleno emprego, a defesa do salário do trabalhador, a duração do trabalho, a garantia do repouso, a proteção da gestante e tantos outros direitos trabalhistas, e, econômicos e sociais, como: proteção do consumidor e assistência aos desamparados.

É patente a ampliação da dimensão educacional da cidadania, uma vez que a educação é direito de todos, é dever do Estado, é dever da família, é dever do rádio, da televisão e de outras agências sociais.

Registra-se, também, uma maior afirmação na dimensão existencial da cidadania, pois para que alguém possa ser cidadão, deve ser respeitado como pessoa humana. A dignidade humana requer tratamento igualitário das pessoas, respeito às minorias, respeito às diversas culturas, tradições, crenças, zelo pela criança, pelo adolescente e pelo idoso.

Na afirmação de Montoro: *“é preciso assegurar a cada homem o direito de ser considerado e respeitado como ‘pessoa’, consciente e responsável, capaz de participar ativamente na tarefa de seu desenvolvimento e no de sua comunidade.”*<sup>59</sup>

Assim, havendo uma expansão da cidadania implicará, certamente, em novas dimensões para a democracia, pois, havendo mais cidadania, haverá mais democracia.

Na lição de Touraine,

---

<sup>59</sup>- MONTORO, André Franco. Da Democracia que temos para a Democracia que Queremos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. p. 39.

*A definição da democracia como a livre escolha, em intervalos regulares, dos governantes pelos governados ilustra claramente o mecanismo institucional sem o qual ela não existe. (...)*

*A democracia existe realmente quando a distância que separa o Estado da vida privada é reconhecida e garantida por instituições políticas e pela lei. Ela não se reduz a procedimentos porque representa um conjunto de mediações entre a unidade do Estado e a multiplicidade dos atores sociais. É preciso que sejam garantidos os direitos fundamentais dos indivíduos; é preciso também que estes se sintam cidadãos e participem da construção da vida coletiva. Portanto, é preciso que os dois mundos — o Estado e a sociedade civil — que devem permanecer separados, fiquem ligados um ao outro pela representatividade dos dirigentes.<sup>60</sup>*

E dá seqüência ao seu pensamento, declarando que *“Essas três dimensões da democracia — respeito pelos direitos fundamentais, cidadania e representatividade dos dirigentes — completam-se; aliás, é sua interdependência que constitui a democracia.”<sup>61</sup>*

Enfim, não haverá democracia onde grassa a fome, o despreparo educacional, e a participação no mundo político é vista como um privilégio destinado às elites e como meta inatingível para o homem do povo. Não haverá democracia onde os atores do jogo democrático são alijados do processo.

Por isso é que o exercício da cidadania é indispensável para que exista a participação política do indivíduo nos assuntos de interesse do Estado, não se podendo falar em democracia onde não há espaço para a cidadania.

É o que se tentará mostrar no Capítulo seguinte.

---

<sup>60</sup>- TOURAINE, Alain. op. cit., p. 42 – 43.

<sup>61</sup>- Idem. p. 43.

## Capítulo 2

### A participação popular no exercício da Cidadania

#### 2.1 – Retrospecto da cultura política no Brasil

Com o declínio do comércio com as Índias, Portugal, finalmente, decidiu dar início à colonização do Brasil. Uma colonização cujo objetivo primordial era o de atender às necessidades e interesses da Metrópole. Em nenhum momento houve a preocupação de favorecer a colônia, pois a colônia existia para “servir” a Portugal e aos portugueses. Era a “vaca de leite”<sup>1</sup> que abastecia a voracidade e a insaciedade da Metrópole e da nobreza portuguesa.

A colonização ocorreu na fase inicial do capitalismo, conhecido como mercantilismo, que privilegiava a exportação.

A colonização foi iniciada através do sistema de capitânicas hereditárias e, diante do insucesso deste sistema, Portugal recorreu à centralização do poder, criando o governo geral.

---

<sup>1</sup>- FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1º vol. 1998. p.248.



Por volta de 1621, o território brasileiro foi dividido em dois estados: o do MARANHÃO e o do BRASIL, sendo São Luiz e, mais tarde, Belém a sede do primeiro e Salvador e, posteriormente, Rio de Janeiro a sede do segundo.

Quanto à administração municipal, essa era exercida pelas câmaras municipais até o momento em que Portugal criou o Conselho Ultramarino, com a implantação de uma política rigidamente centralizada.

As câmaras eram constituídas pelos vereadores eleitos dentre os “homens bons”, indivíduos que ocupavam uma posição de destaque na sociedade da época e não podiam exercer nenhuma profissão manual, o que significava, deveriam ser grandes proprietários rurais.

No período colonial, pode-se apontar como características principais da economia brasileira: o latifúndio, o trabalho escravo, a monocultura e uma produção dirigida ao mercado externo, controlado pela Metrópole.

*O monopólio do comércio pela Metrópole visava, naturalmente, impedir que outras nações européias pusessem em risco, com a concorrência, aqueles privilégios advindos da restrição comercial, tão lucrativa aos comerciantes portugueses que não encontravam, no seu reduzido espaço, satisfação para sua ambição.*

*O país se edificou como uma sociedade agrária baseada no latifúndio, existindo, sobretudo, em função da Metrópole, como economia complementar, em que o monopólio exercido opressivamente era fundamental para a burguesia mercantil lusitana.<sup>2</sup>*

Na lição de Wolkmer encontra-se referências à organização social, na colônia, composta “*de um lado pela existência de uma elite constituída por grandes proprietários rurais, e de outro, por pequenos proprietários, índios, mestiços e negros, sendo que entre os últimos pouca diferença havia(...)*”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. História do Direito no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 38.

<sup>3</sup> Idem. p. 39.

Na obra "O que faz o Brasil, Brasil?", Da Matta ao se referir aos mulatos e mestiços, assim se manifestou:

*É claro que podemos ter uma democracia racial no Brasil. Mas ela, conforme sabemos, terá que estar fundada primeiro numa positividade jurídica que assegure a todos os brasileiros o direito básico de toda a igualdade: o direito de ser igual perante a lei. Enquanto isso não for descoberto, ficaremos sempre usando a nossa mulataria e os nossos mestiços como modo de falar de um processo social marcado pela desigualdade como se tudo pudesse ser transcrito no plano do biológico e do racial. Na nossa ideologia nacional, temos um mito de três raças formadoras.<sup>4</sup>*

E continua nos seguintes termos:

*Não se pode negar o mito. Mas o que se pode indicar é que o mito é precisamente isso: uma forma sutil de esconder uma sociedade que ainda não se sabe hierarquizada e dividida entre múltiplas possibilidades de classificação. Assim, o 'racismo à brasileira', paradoxalmente, torna a injustiça tolerável, e a diferença, uma questão de tempo e amor. Eis numa cápsula, o segredo da fábula das três raças(...)<sup>5</sup>*

Assim, na colônia, "formaram-se duas classes antagônicas: a dos todo-poderosos senhores de engenho, vivendo na casa-grande, e a dos negros escravos, na senzala, praticamente inexistindo camadas sociais intermediárias."<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> - DaMATTa, Roberto. O que faz o Brasil, Brasil? Rio de Janeiro: ROCCO, 2000. p. 47.

<sup>5</sup> - Idem. p. 47.

<sup>6</sup> - COSTA, Luís César Amad e MELLO, Leonel Itaussu A.. História do Brasil. São Paulo: Scipione, 1999. p. 55.

Segundo Holanda: *“toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos.”*<sup>7</sup>

E, prossegue em suas considerações, lecionando:

*não foi a rigor uma civilização agrícola o que os portugueses instauraram no Brasil, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais. (...)*

*Nos domínios rurais, a autoridade do proprietário de terras não sofria réplica. Tudo se fazia consoante sua vontade, muitas vezes caprichosa e despótica. O engenho constituía um organismo completo e que tanto quanto possível, se bastava a si mesmo. Tinha capela onde se rezavam as missas. Tinha escola de primeiras letras, onde o padre-mestre desasnava meninos.*<sup>8</sup>

No que tange à estrutura política o Brasil colonial absorveu o sistema burocrático e profissional português.

*Alheia à manifestação e à vontade da população, a Metrópole instaurou extensões de seu poder real na colônia, implantando um espaço institucional que evoluiu para a montagem de uma burocracia patrimonial legitimada pelos donatários, senhores de escravos e proprietários de terras. (...)*

*A aliança do poder aristocrático da Coroa com as elites agrárias locais permitiu construir um modelo de Estado que defenderia sempre, mesmo depois da independência, os intentos de segmentos sociais donos da propriedade e dos meios de produção.*<sup>9</sup>

Encontra-se o mesmo entendimento na visão de Rocha:

*Desde a colônia, a classe agrária sempre dominou o Brasil. (...)*

<sup>7</sup> - HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras. 1995. p.73.

<sup>8</sup> - Idem. p. 73 e 80.

<sup>9</sup> - WOLKMER. *História do Direito no Brasil*. 1999. p. 39-40.

*Pouco importa se, no curso da história, uma parte dela se voltou para a produção do açúcar e outra para a produção cafeeira, o que a caracterizou foi a posse dos meios de produção voltados, essencialmente, para a monocultura e o mercado externo e a manutenção da hegemonia política, moldando, com isso, a sociedade à sua imagem.*

*As sólidas alianças que se teceram entre as diferentes frações da classe agrária e o poder central forjaram, por um lado, a consolidação de um Estado Nacional colaboracionista e impediram, por outro, a constituição de uma consciência camponesa mais reivindicativa.<sup>10</sup>*

A crise do capitalismo comercial foi uma das causas que abalaram o colonialismo, o que levou Portugal a implementar a exploração do Brasil. Em consequência desse tratamento, eclodiram as chamadas rebeliões nativistas e de libertação nacional.

Com o início do século XIX, o governo português instalado no Brasil, sofrendo as consequências da ocupação francesa, determinada por Napoleão e concretizada por Junot, e, também, em razão das pressões político-econômicas dos ingleses, não teve outro caminho a não ser o de abrir os portos brasileiros às nações amigas, por ato de D. João.

É importante que se recorde que a família real portuguesa emigrou para o Brasil, em verdadeiro pânico, para fugir da invasão de Portugal, determinada por Napoleão, como punição ao desrespeito ao Bloqueio Continental à Inglaterra.

*O povo, bestializado diante da cena como bestializado assistiria a outra, em outro palco, quase um século depois, o povo não acreditava no que via, entre lágrimas e imprecações, a dar vasão ao seu melhor sentimento, a saudade. Emigrava a corte, seu ouro e seus diamantes,*

---

<sup>10</sup> - ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. O processo político no Brasil: estado e classes sociais. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 69.

*com metade do dinheiro circulante, frustrada por não poder arrecadar a prata das igrejas. Entre 10.000 e 15.000 pessoas acompanham o rei, sem contar os militares, embarcados em vinte vasos de guerra, sob escolta da marinha inglesa.<sup>11</sup>*

Assim, com a chegada da corte portuguesa, o Brasil foi invadido por milhares e milhares de burocratas e nobres desempregados, habituados aos privilégios que gozavam em Portugal e que precisavam de emprego. E isso foi resolvido dentro da mais pura tradição patrimonialista, ou seja, prática em que os negócios públicos são tratados como se fossem do patrimônio pessoal do governante. Tentaram reproduzir no Brasil a organização administrativa da Metrópole. Predominaram as práticas patrimonialistas, nepotistas e de compadrio.

*Os fidalgos ganharam pensões, acesso aos postos superiores os oficiais da Armada e do Exército, empregos e benefícios os civis e eclesiásticos. (...) portanto, quer o Brasil careça destes estabelecimentos, quer não, erigiram-se no Rio de Janeiro, logo que a Corte ali chegou, um Desembargo do Paço, um Conselho da Fazenda e uma Junta do Comércio.<sup>12</sup>*

Dessa forma, os amigos do rei foram garantidos em postos de destaque com excelente remuneração.

Dentro desse contexto, vai sendo traçado um roteiro que conduzirá o Brasil à sua independência.

E, a independência do Brasil vai encontrar as suas origens nas tentativas de emancipação política no final do século XVIII, tendo, ainda, relações com a

---

<sup>11</sup>- FAORO, Raymundo. op. cit., p. 248-249.

<sup>12</sup>- Idem. p. 251.

abertura dos portos e a elevação do Brasil à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves.

A declaração de independência, porém, não alterou o modelo econômico colonial, e os grandes beneficiados foram os proprietários rurais, uma vez que o Estado brasileiro se organizou em função dessa elite dominante.

*O período posterior à Independência até a maioridade de D. Pedro II – 1822 - 1838 – é marcado pela indefinição inicial das alianças entre o poder central e os diferentes segmentos das oligarquias regionais em formação. A partir do 2º Reinado, o Estado será transformado em avalista das relações sociais coordenadas pelos centros hegemônicos, como também em mediador e elo de ligação entre as oligarquias tradicionais e as emergentes, coesas em torno da perpetuação de interesses comuns.*<sup>13</sup>

Com a abolição da escravidão no Brasil em 13 de maio de 1888, o apoio político ao Império foi reduzido aos fazendeiros do vale do Paraíba e aos senhores de engenho nordestinos. Quanto aos fazendeiros do Oeste paulista, que eram favoráveis à república, passaram a controlar as decisões políticas do país.

*No horizonte das práticas jurídico-político-institucionais do Império brasileiro, divisaram-se ambivalências fundamentais; o cruzamento entre duas opções políticas antagônicas – o conservadorismo e o radicalismo – reatualizou sistematicamente a cisão entre liberalismo e democracia, postergando à República a solução de uma crise hegemônica que atravessou o penoso percurso da experiência monárquica.*<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>- ROCHA, Maria Elizabeth. op. cit., p. 69.

<sup>14</sup>- ADORNO, Sérgio. Os aprendizes do poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.36.

Segundo Rocha, “com a república, a classe agrária atingiu seu apogeu, expresso pelo absoluto domínio econômico, social e político. Foi a chamada ‘era das oligarquias.’”<sup>15</sup>

Vamos nos defrontar com o “coronelismo”.

O coronelismo tem o seu campo de ação no governo local, mormente nos municípios da área rural. Quanto mais isolado o município, mais vulnerável estará à influência do coronelismo. Assim, com muita propriedade, o assunto é abordado por Victor Nunes Leal, ao afirmar que:

*a abolição do regime servil e, depois, com a República, a extensão do direito de sufrágio deram importância fundamental ao voto dos trabalhadores rurais. Cresceu, portanto, a influência política dos donos de terras, devido à dependência dessa parcela do eleitorado, consequência direta da nossa estrutura agrária, que mantém os trabalhadores da roça em lamentável situação de incultura e abandono. (...)*

*A superposição do regime representativo, em base ampla, a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral. Eis aí a debilidade particular do poder constituído, que o levou a compor-se com o remanescente poder privado dos donos de terras no peculiar compromisso do “coronelismo”.<sup>16</sup>*

Com a criação das forças de repressão – Guardas Municipais e Guarda Nacional – os seus integrantes receberam patentes de “tenentes” e “coronéis”.

Entretanto, a patente de coronel passou a designar os chefes políticos regionais que, através do “voto de cabresto”, controlavam o voto daqueles que

---

<sup>15</sup>- ROCHA, Maria Elizabeth. op. cit., p. 73.

<sup>16</sup>- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativos no Brasil. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 278 e 279.

dele dependiam. Weffort afirma que *“O ‘coronelismo’ é uma forma de relação de dominação que, como diz Victor Nunes Leal, ‘atua no reduzido cenário do governo local: seu habitat são os municípios do interior, o que equivale a dizer os municípios rurais.”*<sup>17</sup>

No coronelismo encontra-se a política de compromissos e o tráfico de influências, aliás, características muito comuns na sociedade brasileira.

Também: *“Basta observar que nós, brasileiros, somos um povo marcado e dividido pelas ordens tradicionais: o nome da família, o título de doutor, a cor da pele, o bairro onde moramos, o nome do padrinho, as relações pessoais, o ser amigo do Rei, Chefe Político ou Presidente.”*<sup>18</sup>

A República Velha, em sua primeira fase, foi controlada pelos militares e, em sua fase posterior foi dominada pelos fazendeiros do café, sendo denominada República Oligárquica.

A oligarquia começa a perder a sua hegemonia a partir da década de 30, e a Revolução de 30 marca o desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Com a crise das oligarquias, ocorre o crescimento e desenvolvimento da classe operária.

Segundo Rocha:

*O latifúndio pré-capitalista e a dependência em face do imperialismo não foram fatores obstaculizadores ao desenvolvimento do capitalismo no país.*

*A grande propriedade fundiária transmutou-se em empresa capitalista agrária e a internacionalização do mercado interno gerou a*

---

<sup>17</sup>- WEFFORT, Francisco Correa. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. p. 27.

<sup>18</sup>- DaMATTÁ, Roberto. op. cit., p. 77.



*participação do capital estrangeiro que contribuiu para reforçar a conversão do Brasil em país industrial moderno.*

*A transformação capitalista foi consequência de um acordo entre as frações das classes economicamente dominantes, com a exclusão das forças populares, utilizando, para tanto, os aparelhos repressivos e a intervenção econômica do Estado.<sup>19</sup>*

Com o retorno de Getúlio Vargas, em 1951, à Presidência da República, através do voto popular, consolida-se o populismo, que se estende aos períodos juscelinista e janguista.

*O populismo é fenômeno das regiões atingidas pela intensificação do processo de urbanização. Estabelece suas raízes mais fortes em São Paulo, região de mais intenso desenvolvimento industrial no país. Deste modo, a relação líder-massa típica do populismo apenas formalmente se assemelha aos padrões tradicionais vigentes na velha sociedade agrária brasileira.<sup>20</sup>*

E, com a queda do governo de João Goulart, se instala no país a República Militar em que foram suprimidas as liberdades democráticas e imposto um modelo econômico concentrador de rendas e aberto ao capital estrangeiro.

*Ameaçadas em seus privilégios, as elites econômicas passaram a articular-se contra o governo Goulart, formando uma frente única com os vários setores conservadores da sociedade brasileira (classe média, ruralista, Igreja tradicional, grande imprensa, movimentos das mulheres e outros).<sup>21</sup>*

---

<sup>19</sup>- ROCHA, Maria Elizabeth. op. cit., p. 90

<sup>20</sup>- WEFFORT, Francisco. op. cit., p. 28.

<sup>21</sup>- ROCHA, Maria Elizabeth. op. cit., p. 195.

Com o golpe militar de 1964 e a edição do Ato Institucional n.º 5 ficou consolidado o regime ditatorial que perdurou até a emergência da Nova República que teve início com a posse de José Sarney.

A partir da Nova República houve a consolidação das instituições democráticas, a destituição do presidente Collor pelas vias constitucionais e, com a posse de seu sucessor, ocorreu a estabilização da moeda, após vários planos econômicos.

Com a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi adotada uma política recessiva e de alto custo social que é o neoliberalismo.

Quanto á reforma agrária, a política do governo é de indefinição, provocando muitas ocupações de propriedades rurais, ocupações essas lideradas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

O movimento de ocupação conhecido como MST vem enfrentando a eterna oposição da elite dominadora, hoje conhecida como UDR (União Democrática Ruralista) da qual fazem parte os proprietários rurais.

## 2.2 – Crise da democracia representativa e emergência da democracia participativa.

A democracia em qualquer de suas modalidades tem sido objeto de intenso debate.

Em sua forma clássica – na democracia direta – o povo era quem governava e, na acepção moderna – a democracia indireta ou representativa – o povo atua indiretamente, através de seus representantes que por ele foram escolhidos.

Nas sociedades modernas o sistema adotado é o da democracia representativa.

O regime representativo foi idealizado na Inglaterra, com a criação do Parlamento, constituído pela Câmara dos Lordes e Câmara dos Comuns.

Da mesma forma, figurou na Declaração da Independência dos Estados Unidos da América e na Constituição de 1787, que previu o Senado e a Câmara na formação do Congresso americano. Entretanto, a sua consagração ocorreu na França, através da Declaração dos Direitos do homem e do cidadão.

E também na França, onde vão ser encontradas duas figuras exponenciais do pensamento político, apresentando teorias diversas a respeito do regime representativo: Montesquieu e Rousseau.

Enquanto Montesquieu defendia a democracia representativa, Rousseau a ela se opunha, pois defendia a democracia direta.

Na obra "O Espírito das Leis", Montesquieu declara:

*A magnificência de um cidadão ou suas riquezas chamam a atenção. Isso basta para que ele possa escolher um Edil. (...)  
A maioria dos cidadãos tem bastante competência para eleger, mas não para ser eleita. Pois assim também o Povo, que tem bastante capacidade para fazer lhe prestem contas da gestão dos outros, não é capaz de gerir ele próprio.<sup>22</sup>*

Vê-se que Montesquieu ao defender a democracia representativa, referia-se ao povo, dizendo que ele sabia eleger seus representantes, mas era incapaz para governar.

Já Rousseau procurava demonstrar a incompatibilidade existente entre a representação e a soberania popular.

---

<sup>22</sup>- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 86-87.

*A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio-termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar; em absoluto, não é lei. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada.*<sup>23</sup>

Desde então, após a sua consagração, o regime representativo vem se impondo e se transformando no sistema mais comum no mundo moderno, Segundo Antonio Paim: *“O sistema democrático-representativo corresponde à maior invenção da humanidade em termos de convivência social.”*<sup>24</sup>

Entretanto, a partir do século XX, essa representação vem sendo questionada, e, o dia a dia tem demonstrado a descrença da população para com a classe política.

Essa insatisfação é dirigida não só à classe política como também às próprias instituições, como os partidos políticos e o Poder Legislativo.

Hoje, no Brasil, o que se vê noticiado nos jornais e na televisão é uma sucessão de inquéritos, um quadro dantesco de corrupção que envolve a política, a administração pública, as finanças e a economia. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário estão desacreditados pela população, em virtude da corrupção, do patrimonialismo, do clientelismo, do nepotismo, da prevaricação que campeiam em larga escala. A preocupação do governo é impedir a realização das CPIs, procurando, assim ocultar a podridão, os ataques ao erário, enfim, as mazelas que ocorrem nos subterrâneos putrefatos do poder.

---

<sup>23</sup> - ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. Tradução de Lourdes Santos Machado. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 107-108.

<sup>24</sup> - PAIM, Antonio. Movimento Mundial para a Democracia. A Gazeta, Vitória, 05 dez. 2000. p. 05.

Nesse sentido, tem-se a manifestação de Azambuja, numa referência especial aos países europeus:

*No geral, porém, o que aconteceu, nos países europeus, é o deputado assumir compromissos, para obter votos, com os interesses mais contraditórios com o bem público. Compromete-se, por ocasião das campanhas eleitorais, a votar as leis mais nocivas ao interesse geral, supressão arbitrária de impostos ou aumento de taxas para proteger certas indústrias, benefícios e privilégios para certas associações de classe, além das imposições e advertências humilhantes que recebe, dos cabos eleitorais, dos grupos organizados, das coligações efêmeras de interesses econômicos com força eleitoral. Esse é o vício, na maioria dos países, ainda os mais cultos, do regime representativo.<sup>25</sup>*

No Brasil, o que se vê e reflete negativamente na representação política é a falta de compromisso, a falta de responsabilidade dos representantes perante o povo em geral. É a privatização da política que se coloca a serviço das classes oligárquicas.

Para Benevides, “a discussão histórica sobre representação política no Brasil pode ser apresentada como reflexo do confronto entre idéias liberais, democráticas e participacionistas, de um lado e idéias autoritárias, elitistas e corporativas, de outro.”<sup>26</sup>

Benevides, ainda se refere a um debate realizado em 1987, na Alemanha, sobre “a crise da democracia representativa”, elencando como causas dessa crise:

---

<sup>25</sup> - AZAMBUJA, Darcy. op. cit., p. 297.

<sup>26</sup> - BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991. p. 26.

- a deterioração da representação resulta de corrosão de referências morais e ideológicas na definição de direitos e deveres dos cidadãos;
- a representação transforma-se em mera representação de interesses e a relação representante/representado em mera troca de serviços;
- a dupla lealdade dos partidos – aos seus eleitores e simpatizantes, mas também aos poderes constituídos, em nome da estabilidade política – aumenta a distância entre representante e representado;
- a progressiva ‘instabilidade’ do eleitorado é enfrentada com recursos nocivos de busca do ‘consenso passivo’ pela propaganda do medo, do caos, dos perigos do terrorismo ou do desemprego, da inflação, do desastre ecológico etc. A manipulação do ‘medo’ em troca de ‘proteção’ substitui ideologias ou programas partidários;
- os representantes não têm a competência esperada (ou alardeada), nem para enfrentar os problemas importantes nem para representar o grande número de seus eleitores; a ‘delegação em cascata’ perpetua essa situação (Köchler, Monjardini e Charvin, 1987).<sup>27</sup>

Em seu livro “Despoluindo a Política: um olhar alternativo”, Carlos Minc, abordando o tema “Ética, povo e cultura”, assim se manifesta:

*A corrupção institucionalizada é antiga e conhecida, ampla, geral e irrestrita. A questão de fundo é cultural: trata-se da cultura da convivência, do oportunismo e da perpetuação de mecanismos políticos e jurídicos que garantem a impunidade de corruptos e corruptores, num jogo de cartas marcadas em que não há lugar para amadores que não conheçam os códigos de navegação nestas águas poluídas.*<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup>- BENEVIDES, Maria Victória. op. cit., p. 32.

<sup>28</sup>- MINC, Carlos. op. cit., p. 34.

Afirma, outrossim:

*A população, que se escandaliza com a podridão de políticos, empreiteiras e governantes, revelada em cores e ao vivo na TV, não se dá conta de que esses procedimentos são um espelho invertido da cultura fisiológica e oportunista dominante na sociedade, reflexo do nosso nível cultural e político. Esta fragilidade cultural e civilizatória é a verdadeira responsável pela reprodução diária de milhares de pequenas e médias contravenções, das quais a corrupção do parlamento e do executivo são a expressão mais grotesca e concentrada.<sup>29</sup>*

Entretanto, apesar de todas essas falhas apontadas, que deformam a representação política, não se pode deixar de reconhecer que ela é um sistema indispensável no mundo moderno, e o que lhe falta é ser complementada por mecanismos de atuação popular que venham a exercer vigilância sobre a atuação dos políticos. Mais importante do que cassar corruptos é impedir que se perpetuem a apropriação indevida do patrimônio público, bem como a impunidade.

Nem tudo ao mar, nem tudo à terra. Não se deve buscar o retorno à forma “pura”, preconizada por Rousseau, o que seria, inclusive, impossível pelas razões que já foram expostas no capítulo primeiro deste trabalho, nem eliminar o sistema representativo sob a alegação de ter incorrido em falência.

Urge corrigir as imperfeições do segundo, com a adoção de medidas que viabilizem a democracia semidireta, onde o povo que é a fonte e de quem emana todo poder, possa se manifestar e corrigir o rumo das políticas públicas, dizer quais são os seus interesses e pugnar pela consecução do bem público.

Porém, a adoção de uma democracia participativa não é de aceitação tão pacífica como pode parecer.

---

<sup>29</sup>- MINC, Carlos. op. cit., p. 34-35.

*No Brasil, o argumento da 'perda de função', de 'autoridade' ou de 'direção' dos partidos e suas lideranças é, provavelmente, aquele mais 'sublimado' na discussão entre parlamentos que se dizem democratas e 'progressistas' (pois como podem eles se opor à participação popular?), porém explicitado por outros não comprometidos com a idéia da soberania aliada à cidadania.<sup>30</sup>*

A grande preocupação da classe política é perder a sua liderança, é achar que o seu lugar e o seu papel vão ser usurpados. Daí, porque se opõem à democracia participativa.

Entretanto, não adianta fechar os olhos à realidade, pois ela forçará a abertura desses olhos para mostrar a sua presença. Por isso, não adianta obstacular a participação do povo na tomada de decisões de governo, pois estas só serão democráticas se refletirem os interesses populares e não há democracia onde o povo não tem a sua vontade respeitada.

Os adversários da participação popular argumentam que o povo é incompetente para decidir o que não entende, que o povo não sabe votar e se deixa levar pelas paixões e que não resiste às pressões do poder econômico.

Tais argumentos não podem prosperar uma vez que decisões complexas afligem não só o povo como também seus representantes se não tiverem conhecimento específico.

Quanto à pressão do poder econômico essa existe também na esfera parlamentar.

Quanto às paixões do povo, veja-se a lição de Benevides: *"As paixões públicas serão sempre, em qualquer processo de consulta, menos perversas do*

---

<sup>30</sup> BENEVIDES, Maria Victória. op. cit. p. 73.



*que as paixões secretas, escondidas nos gabinetes, nos lobbies, nas negociações.*<sup>31</sup>

Não se pode exigir do povo predicados que não são exigidos dos políticos.

Assim, é indispensável a participação do povo como medida complementar ao regime representativo, pois dessa forma a corrupção, a demagogia, o abuso econômico, o populismo, o coronelismo ficam mais dificultados, uma vez que os componentes dessa comunidade estão cientes e vigilantes na defesa de seus interesses.

Na visão de Wolkmer:

*À medida que, gradativamente, as regras formais clássicas de legitimidade e os arranjos institucionais liberal-burgueses tornam-se inapropriados para canalizar e processar uma grande diversidade de demandas inerentes às sociedades de massa, os movimentos sociais inauguram e avançam num estilo de política pluralista assentado em práticas não-institucionais e auto-sustentáveis, buscando afirmar identidades coletivas e promovendo um locus democrático, descentralizado e participativo.*<sup>32</sup>

E continua suas considerações, afirmando que:

*a capacidade transformadora da 'vontade coletiva' comunitária, evadindo-se dos arranjos parlamentares representativos e dos influxos cooptativos do Estado, desloca os critérios de legitimidade da representação formal (delegação/mandato) para modalidades alternativas plurais que medeiam entre a participação autônoma e a representação popular de interesses. É neste quadro institucional dominante que se solidifica um fenômeno mais abrangente que é a própria crise da representação política, vivenciada na cultura democrática liberal-burguesa contemporânea.*<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup>- BENEVIDES, Maria Victória. op. cit., p. 107.

<sup>32</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Omega, 1997. p. 126.

<sup>33</sup>- Idem. p. 126.

E vai mais além, quando declara:

*Assim, neste espectro de alargamento político, onde se redefine permanentemente a mobilização e participação dos movimentos sociais, o Estado também transcende os limites habituais de sua esfera de ação, modificando a intensidade dos níveis de sua interação.*

*Fica configurada, ademais, na explicitação dessas diversidades apontadas, a originalidade de um pluralismo comunitário-participativo que traduz uma nova expressão de 'relacionar o político e o social, o mundo público e a vida privada', as práticas cotidianas e o institucional, a cidadania coletiva e a representação de interesses, enfim, as ações comunicativas autônomas e a codificação simbólico-cultural de novos tipos de relações e regulações sociais.<sup>34</sup>*

Segundo os ensinamentos de Montoro, torna-se necessária a descoberta de novos caminhos na via democrática e dentre esses caminhos está a democracia participativa que se funda *"não apenas na 'representação' popular, mas, também, na 'participação' organizada e ativa dos grupos sociais nos assuntos de seu interesse."*<sup>35</sup>

Para Montoro, os fundamentos da democracia participativa são de ordem sociológica e histórica, ordem política, psicológica e técnica.

São de ordem sociológica e histórica, pois com a multiplicação das relações sociais e integração do indivíduo ao local que habita, haverá uma maior participação na vida coletiva, deixando o homem de ser um mero espectador para ser agente da história.

---

<sup>34</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico. 1997. p. 136.

<sup>35</sup>- MONTORO, André. op. cit., p. 42.

Com relação ao fundamento político, deve ser levado em conta que o povo, a quem pertence a soberania, é constituído por indivíduos das mais variadas camadas sociais, das mais diferentes atividades, não sendo cabível a exclusão de ninguém que faça parte de uma sociedade. Assim, toda ação dessa sociedade deve visar a totalidade dos membros do corpo social.

Tem também fundamento psicológico, pois o sentimento de participação incentiva o indivíduo, dá-lhe a consciência de sua importância, do valor de seu trabalho e cooperação na obra coletiva.

E, finalmente, de ordem técnica, pois, fazendo com que a população participe do planejamento e das decisões no que lhe diz respeito, evita a indiferença e a apatia daqueles que devem ser os maiores interessados.

Montoro sintetiza a importância da participação da seguinte forma:

- 1. As decisões e os programas são enriquecidos pelo conhecimento e a experiência de muitas pessoas;*
- 2. têm, por isso, maior probabilidade de corresponder às necessidades reais e serem eficientes;*
- 3. as pessoas que cooperam na elaboração ou nas decisões tornam-se mais interessadas e envolvidas na sua execução, não precisam ser convencidas;*
- 4. quando se substitui a passividade pela participação, dá-se aos interessados a oportunidade de ampliar seus conhecimentos e aperfeiçoar sua competência;*
- 5. em suma, a participação serve melhor ao bem comum e assegura a promoção humana.<sup>36</sup>*

Aí está a importância da democracia participativa como complemento à democracia representativa, pois a participação é, sem dúvida, “o grande

---

<sup>36</sup>- MONTORO, André. op. cit., p. 45-46.

*instrumento de combate ao conformismo, à passividade, ao espírito de dependência e à massificação.*<sup>37</sup>

Democracia representativa e democracia participativa formam um binômio e se completam.

## 2.3 - A participação popular e as Constituições brasileiras

A história política brasileira tem sido marcada pelo autoritarismo e conservadorismo, podendo-se afirmar que, desde o período colonial, tem sido imposta a vontade das elites dominantes com a exclusão do povo nas decisões políticas importantes. A classe agrária sempre dominou o Brasil.

Dentro desse contexto, é de bom alvitre que se procure identificar as características que marcaram as diversas Constituições que tiveram vigência no Brasil.

Segundo a visão de Costa & Mello, ao se referirem à Constituição de 1824, esta se caracterizava *“por estabelecer uma rígida centralização do poder, um governo monárquico e hereditário, o catolicismo como religião oficial, o poder do Estado sobre a Igreja, o voto censitário e a descoberto (não-secreto) e eleições indiretas.*<sup>38</sup>

Quanto aos poderes, eram divididos em:

- a) Executivo: que era exercido pelo Imperador, auxiliado por ministros nomeados e demissíveis pelo mesmo;
- b) Legislativo: exercido por deputados eleitos para o mandato de quatro anos e por senadores que ao serem nomeados, passavam a ter vitaliciedade nos seus cargos;

---

<sup>37</sup>- MONTORO, André. op. cit., p. 46.

<sup>38</sup>- COSTA, Luís César Amad e MELLO, Leonel Itaussu A.. História do Brasil. São Paulo: Scipione, 1999. p. 159.

- c) Judiciário: que na capital do Império e nas províncias tinha como órgão máximo o Supremo Tribunal de Justiça; e,
- d) Moderador: exercido pelo Imperador, com assessoramento de um Conselho de Estado, nomeado pelo monarca.

Vê-se, assim, que o monarca possuía poderes absolutos. *“Essa Constituição terminou por descontentar todos os setores da sociedade brasileira.”*<sup>39</sup>

A Constituição de 1824 eliminou a representação popular, tendo restringido inclusive a participação da aristocracia rural. Dentro desse clima de insatisfação geral, ficou patente o absolutismo de D. Pedro I, culminando com a abdicação em 1831.

*Um exame mais atento da Constituição Monárquica de 1824, outorgada pelo próprio Imperador, permite assinalar que ela representava não só os intentos do absolutismo real, como, basicamente, (...) os interesses dos grandes proprietários de terras, dos senhores de engenho e dos latifundiários, que receberam o novo Direito como uma dádiva, sem qualquer sacrifício de sua parte para conquistá-lo.’*

*Constata-se a especificidade desse ordenamento constitucional que, em relação aos demais países latino-americanos, foi o primeiro a ser fixado e sistematizado por um regime monárquico.*<sup>40</sup>

Considerando-se que a Constituição de 1824 priorizou, no que tange aos direitos políticos, as classes que representavam a elite dominante, detentoras de certo nível de renda, pode-se afirmar que com essa Carta *“desvinculava-se do ‘processo político quase a totalidade da população obreira do país, aqui compreendendo naturalmente os servos, os escravos, os caixeiros e outros.”*<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup>- COSTA & MELLO. op. cit., p. 159.

<sup>40</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. História do direito no Brasil, 1999. p. 107.

<sup>41</sup>- Idem. p. 107

Em consequência dessas restrições que foram impostas a inúmeros grupos sociais da época, poder-se-ia dizer “ *que o texto imperial tenha sido incapaz de impulsionar as idéias, fossem elas revolucionárias, fossem liberais, principalmente no âmbito da cidadania e dos direitos fundamentais.*”<sup>42</sup>

A Segunda Constituição brasileira foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891 e, sendo a primeira republicana, sofreu uma enorme influência da Constituição norte-americana, quando adotou o sistema presidencialista e o federalismo.

Com a nova Constituição foi mantido o voto censitário e somente aqueles que tinham poder econômico é que podiam participar do processo político. Por isso é que se pode dizer que houve uma grande vitória para os grandes proprietários rurais.

Quanto ao voto, apesar de direto e universal era, porém, a descoberto, havendo a exclusão dos mendigos, analfabetos, religiosos de ordens monásticas e as mulheres, aos quais o exercício do voto era proibido.

Diante da exclusão de tão significativa parte da população no processo de participação política, pode-se questionar a universalidade do voto, como também, não sendo o mesmo secreto, possibilitava a manipulação eleitoral pelos proprietários rurais.

*O presidencialismo, marcadamente autoritário, assentado no poder municipal privado, que dominava e utilizava, segundo interesses pessoais, a máquina estatal, está previsto em uma Constituição escrita liberal inserida em uma realidade histórica de privatização das instituições do Estado.*<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. História do direito no Brasil, 1999. p. 107-108.

<sup>43</sup>- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Poder Municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 56.

A Constituição de 1891, embora, em seu bojo, sustentasse aparentemente que o povo era o único detentor do poder político, na realidade, no campo sócio-econômico eram beneficiados somente setores das oligarquias regionais.

*As duas primeiras constituições, elaboradas no século XIX (a Constituição Monárquica de 1824 e a Constituição da República de 1891), foram, portanto, imbuídas profundamente pela particularidade de um individualismo liberal-conservador, expressando formas de governabilidade e de representação sem nenhum vínculo com a participação popular, destacando-se, assim, das regras do jogo, as massas rurais e urbanas.<sup>44</sup> (Grifado)*

A terceira Constituição brasileira foi promulgada em 16 de julho de 1934, tendo sido inspirada na Constituição alemã de Weimar (1919), na Constituição mexicana (1917) e na Constituição espanhola (1931).

Na Constituição de 1934 foram mantidos o federalismo e o presidencialismo, bem como a independência dos três poderes.

Dentre as conquistas constantes desse texto constitucional pode-se apontar o voto secreto feminino, a instituição do mandado de segurança, e a representação classista de empresários e empregados na eleição parlamentar.

Entretanto, pela primeira vez em uma Constituição brasileira, foram previstos os direitos sociais e econômicos, enquanto direitos fundamentais.

Na Constituição de 1934 ocorreu a incorporação da legislação trabalhista, obrigando a elite dominante a reconhecer alguns direitos dos trabalhadores.

Foi com a Constituição de 1934 que foram proibidos salários diferentes em razão da discriminação de sexo, idade, estado civil ou nacionalidade. Foram reconhecidos outros direitos trabalhistas, como: fixação dos salários mínimos

---

<sup>44</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. História do direito no Brasil. 1999. p. 110.

regionais, jornada de trabalho de oito horas, descanso semanal, férias remuneradas, etc.

No período de vigência dessa Constituição a elite que detinha o poder reconhecia e atendia algumas das reivindicações populares como objetivo de dificultar o surgimento de uma ideologia própria junto a classe dos trabalhadores.

Segundo Magalhães: *“Esta Constituição, entretanto, não chega a ser aplicada, uma vez que, após a chamada ‘intentona comunista’ de 1935, o governo Getúlio Vargas, utilizando-se desse pretexto, recrudescer suas medidas autoritárias que teriam suporte constitucional no texto de 1937.”*<sup>45</sup>

Ainda, numa referência à Constituição de 1934, Magalhães, assim se manifestou:

*A Constituição de 1934 foi nossa primeira Constituição social e democrática, incluindo os direitos sociais e econômicos no texto fundamental, aumentando o leque dos direitos fundamentais, ainda vistos numa perspectiva neoliberal que os separava em dois grupos estanques de direitos, ou seja, o núcleo essencialmente liberal de direitos individuais e políticos de implementação imediata e o grupo de direitos socio-econômicos de característica meramente assistencialista e muitas vezes apenas programáticas.*

*A democracia representativa adotada apontava para um modelo que correspondia ao mais avançado da doutrina do constitucionalismo social, marcadamente assistencialista, numa perspectiva neoliberal, no sentido mais amplo da expressão.*<sup>46</sup>

Conforme opinião de Wolkmer:

---

<sup>45</sup>- MAGALHÃES, José Luiz. op. cit., p. 56.

<sup>46</sup>- Idem. p. 76.



*Efetivamente, o Constitucionalismo brasileiro, quer em sua primeira fase política (representado pelas Constituições de 1824 e 1891), quer em sua etapa social posterior (Constituição de 1934), expressou muito mais os intentos de regulamentação das elites agrárias locais de que propriamente a autenticidade de movimento nascido das lutas populares por cidadania ou mesmo de avanços alcançados por uma burguesia nacional constituída no interregno de espaços democráticos.<sup>47</sup>*

Segundo Wolkmer, as Constituições de 1824, 1891 e 1934 priorizavam mais os interesses das elites agrárias dominantes do que a institucionalização da participação popular.

Numa referência a Fábio Lucas, Wolkmer assim se manifestou:

*No dizer de Fábio Lucas, essa 'legislação elaborada pelos proprietários realiza jogo tático destes, pois agrada o trabalhador sem dar-lhe a participação que lhe deveria caber na riqueza e na fortuna nacional. [...] A conclusão a que chegamos é que em 1934 tivemos uma grande reforma da fachada, renovação integral da pintura, embora a estrutura do prédio permanecesse inabalável.<sup>48</sup>*

A quarta Constituição brasileira foi redigida por Francisco Campos e outorgada em 1937.

Essa Constituição, apelidada de Polaca, baseava-se na Constituição da Polônia, tinha características fascistas e centralizava o poder, conferindo ao chefe do Executivo poderes ilimitados. O federalismo foi suprimido e os governadores dos estados substituídos por interventores.

---

<sup>47</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. História do direito no Brasil. 1999. p. 112.

<sup>48</sup>- Idem. p. 113.

A Constituição de 1937 conferiu ao presidente o exercício dos poderes Executivo e Legislativo.

Com a Constituição Polaca todos os partidos políticos foram extintos, inclusive a Aliança Integralista Brasileira, que dava sustentação ao governo de Getúlio Vargas.

*Este texto outorgado estabeleceu a pena de morte para cinco casos, dos quais quatro se referiam à influência comunista. Dessa forma, entre outras condutas puníveis com a pena de morte, a Constituição se referia à tentativa de estabelecer a ditadura de uma só classe (a classe proletária, pois a ditadura existente representava outros interesses econômicos) e submeter o Brasil a uma potência estrangeira (inequivocamente a União Soviética).<sup>49</sup>*

A Constituição de 1937, pelo seu autoritarismo, pelo modelo fascista e antidemocrático não deixou espaço para a existência de uma participação popular e o presidente, enfeixando em suas mãos os poderes Executivo e Legislativo, dispensava a audição da população para sugerir ou ratificar suas ações.

*A Constituição de 1937 indica claramente esse modelo autoritário, mantendo direitos sociais e econômicos no seu texto dentro de uma perspectiva altamente intervencionista, inibindo instrumentos de manifestação coletiva recentemente reconhecidos como direitos pela legislação, como o direito de greve, que foi considerado, na época, como de manifestação antinacional.<sup>50</sup>*

Com os superpoderes que lhe foram conferidos pela Constituição Polaca o presidente da República podia *“legislar por decretos-lei e reduzir arbitrariamente a função do Congresso Nacional, bem como dirigir a economia do país, intervir nas*

---

<sup>49</sup>- MAGALHÃES, José Luiz. op. cit., p. 56.

<sup>50</sup>- Idem. p. 77.

*organizações sociais, (...) além de restringir a prática efetiva e plena dos direitos dos cidadãos.*<sup>51</sup>

Durante a presidência do general Eurico Gaspar Dutra, eleito em dezembro de 1945, com 55% dos votos, pelo PSD, foi promulgada a quinta Constituição brasileira, ou seja, em 18 de setembro de 1946.

Na quinta Constituição brasileira foram mantidos o federalismo e o presidencialismo, bem como o voto secreto e universal para os maiores de 18 anos, exceto para os analfabetos, os soldados e cabos. Da mesma forma foram mantidas a divisão do Estado em três poderes, a estrutura de propriedade da terra com a manutenção dos latifúndios, e a estrutura sindical de cunho fascista.

Nessa Constituição foi adotado um sistema tributário que estabelecia taxas mais elevadas para os detentores de maiores rendas. Entretanto, foram rejeitadas propostas como a nacionalização de minas e federalização da justiça, o que acarretaria uma diminuição da influência oligárquica sobre o poder Judiciário.

A Constituição de 1946, proibiu a existência de partidos políticos que defendessem ideais não democráticos, recolocando, assim, na ilegalidade o Partido Comunista que, naquela oportunidade, estava legalizado.

Para Magalhães, referindo-se à Constituição de 1946, *“A democracia representativa então vigente será ainda de caráter restritivo, mas talvez um dos períodos de maior democracia em nossa história.*”<sup>52</sup>

Sobre o mesmo assunto, Wolkmer assim se manifestou:

*O texto político-jurídico de 1946, por sua vez, restabeleceu a democracia formal representativa, a independência aparente dos poderes, a autonomia relativa das unidades federativas e a garantia*

---

<sup>51</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. História do direito no Brasil. 1999. p. 113-114.

<sup>52</sup>- MAGALHÃES, José Luiz. op. cit., p. 57.

*dos direitos civis fundamentais. Essa Constituição do pós-guerra polarizou as principais forças políticas da época no sentido de um arranjo burguês nacionalista entre forças conservadoras e grupos liberais reformistas.*<sup>53</sup>

A partir do golpe de 1964,

*os governos militares impuseram um regime político baseado na centralização do poder, fortalecimento do Executivo, controle da estrutura partidária, dos sindicatos e das entidades classistas, censura aos meios de comunicação e repressão a quaisquer formas de oposição.*<sup>54</sup>

Em sua análise sobre o golpe militar de 31 de março de 1964, Maria Elizabeth G. T. Rocha escreveu:

*O Ato Institucional de 9 de abril de 1964 selaria juridicamente o fim da terceira república – a da Constituição de 1946 –, que sob o aspecto político já fora derrubada de fato, dez dias antes, pelo movimento armado de 31 de março.*

*Esse Ato se dispunha a amoldar a Constituição de 1946 ao novo regime, que logo se afastou, do ponto de vista constitucional, do clássico equilíbrio de poderes da Carta da Terceira República, derogada em numerosos pontos fundamentais. (...) A esse Ato se seguiram, porém, mais três, até a promulgação da Carta Constitucional de 24 de janeiro de 1967.*

*Cada Ato significou uma ferida profunda nas instituições formuladas pela Constituição de 1946.*<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. História do direito no Brasil . 1999. p. 114.

<sup>54</sup>- COSTA e MELLO. op. cit., p. 356.

<sup>55</sup>- ROCHA, Maria Elizabeth. op. cit., p. 222.

Dentre as modificações apontadas pela autora, destacam-se:

- 1) realização da eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República pela maioria absoluta do Congresso Nacional, em sessão pública e nominal, dentro de dois dias a contar do Ato n.º I;
- 2) derrogação da regra do art.º. 80 da Constituição, instituindo a eleição indireta para presidente;
- 3) concessão de poderes ao Presidente da República para remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda à Constituição, uma prerrogativa que era privativa dos membros da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Assembléias Legislativas dos estados;
- 4) conversão automática em lei para os projetos de lei encaminhados pelo Executivo, caso não fossem apreciados dentro do prazo de 30 dias, a contar de seu recebimento na Câmara dos Deputados e de igual prazo no Senado Federal;
- 5) competência privativa do Presidente da República para o encaminhamento ao Congresso Nacional de projetos de lei que criassem ou aumentassem a despesa pública;
- 6) competência outorgada ao Presidente para decretar o Estado de Sítio em qualquer dos casos previstos na Constituição e até mesmo prorrogá-lo por um prazo de 30 dias;
- 7) suspensão, por seis meses das garantias constitucionais e legais de vitaliciedade e estabilidade, que permitiu afastar do serviço público, mediante investigação sumária, de pessoas consideradas adversárias do novo regime instaurado no País;
- 8) suspensão de direitos políticos pelo prazo de 10 anos e cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, com exclusão da

apreciação judicial, com base no interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição.

*Profundamente descaracterizada e deformada por quatro Atos institucionais, a Carta de 1946 teria uma sobrevida formal, que se dilatou até a promulgação da Carta de 24 de janeiro de 1967. Mas, a partir do primeiro Ato Institucional, ela não passaria de uma sombra ou fantasma de Constituição.<sup>56</sup>*

Sobre as Constituições de 1967 e 1969, Magalhães afirmou:

*As Constituições de 1967 e 1969 foram expressões desse período, no qual os chefes dos executivos eram escolhidos de forma não democrática, com uma clara supremacia do poder presidencial militar, sustentado por interesses econômicos nacionais e estrangeiros, um Poder Legislativo intimidado, vários parlamentares cassados, Senadores indicados e um Poder Judiciário limitado nas suas funções jurisdicionais tão necessárias às práticas democráticas.<sup>57</sup>*

E continua o mesmo autor:

*O regime autoritário não estava, ainda sustentado por Constituição escrita, o que será feito em 1967, e adequado à vontade dos generais e dos grupos econômicos nacionais e estrangeiros que sustentaram o regime, pela Emenda Constitucional n.º 1 em 1969, texto absolutamente contraditório no aspecto constitucional-formal.<sup>58</sup>*

---

<sup>56</sup>- ROCHA, Maria Elizabeth. op. cit, p. 224-226.

<sup>57</sup>- MAGALHÃES, José Luiz. op. cit., p. 57-58.

<sup>58</sup>- Idem. p. 77-78.

E dá continuidade à sua análise, escrevendo: *“Os direitos políticos eram, entretanto, constitucionalmente limitados, o que mesmo no paradigma do estado social representava um texto autoritário, que inibia a participação popular e o voto direto e secreto para a escolha dos cargos mais importantes, ...”*<sup>59</sup> (Grifado)

Wolkmer, também assenta o seguinte registro:

*As demais constituições brasileiras (1937,1946,1967 e 1969) representaram sempre um Constitucionalismo de base não-democrática (no sentido popular) sem a plenitude da participação do povo, utilizado muito mais como instrumental retórico de uma legalidade individualista, formalista e programática.*<sup>60</sup> (Grifado)

Continua o jurista em sua preleção, afirmando que:

*As diretrizes que alimentaram o Direito Público, na década de 60, foram geradas pelas cartas constitucionais centralizadoras, arbitrárias e antidemocráticas (1967 e 1969), cuja particularidade foi reproduzir a aliança conservadora da burguesia agrária/industrial com parcelas emergentes de uma tecnoburocracia civil e militar.*<sup>61</sup>

A atual Constituição brasileira, denominada de “Constituição cidadã”, foi promulgada em 05 de outubro de 1988, tendo sido o seu texto aprovado por 474 votos a favor, 15 votos contrários, 06 abstenções e 64 deputados ausentes.

---

<sup>59</sup>- MAGALHÃES, José Luiz. op. cit., p. 78.

<sup>60</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. História do direito no Brasil. 1999. p. 112.

<sup>61</sup>-Idem. p. 114.

Com a Constituição de 1988 a Federação foi ampliada com a inclusão do município em sua estrutura organizacional. Passa, assim, a Federação a ser constituída pela União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

A Constituição de 1988 apesar de adotar o federalismo, centraliza na União a maior parte das competências, restando para os demais entes uma parcela diminuta. Entretanto, à medida que for concedendo mais poderes aos municípios, isso resultará em benefício para a consolidação de um Estado mais democrático.

No entendimento de Magalhães,

*A forma federal brasileira é ainda muito tímida, e a se julgar pelas competências legislativas deixadas para os municípios e os Estados-membros, assim como pela própria amplitude do texto federal que pouco deixou para as outras esferas federais, somando-se a timidez das Assembléias Constituintes estaduais e a desinformação de muitos Constituintes municipais, na realidade o Estado Federal brasileiro é mais centralizado que vários modelos de Estados regionais.*<sup>62</sup>

Ao estudar o Constitucionalismo brasileiro, Wolkmer afirma que, *“Em regra as constituições brasileiras recheadas de abstrações racionais não apenas abafaram as manifestações coletivas, como também não refletiram as aspirações e necessidades mais imediatas da sociedade.”*<sup>63</sup>

Continua a sua exposição e, ao referir-se, especificamente sobre a Constituição de 1988, Wolkmer admite que *“há de se reconhecer certos avanços que aproximam mais diretamente suas 315 disposições normativas com o momento histórico e a realidade social existente no país.”*<sup>64</sup>

E dá seqüência ao seu pensamento, declarando:

---

<sup>62</sup>- MAGALHÃES, José Luiz. op. cit., p. 50.

<sup>63</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. História do direito no Brasil. 1999. p. 114.

<sup>64</sup>- Idem. p. 114.



*Ainda que possa ser acusada de um texto analítico, demasiadamente minucioso e detalhista, a Constituição de 1988, mais do que em qualquer outro momento da história brasileira – além de ter contribuído para enterrar a longa etapa de autoritarismo e repressão do golpismo militarista –, expressou importantes avanços da sociedade civil e materializou a consagração de direitos alcançados pela participação de movimentos sociais organizados.<sup>65</sup>*

Na obra "Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura do Direito", Wolkmer escreveu:

*Neste aspecto, a Constituição Federal Brasileira de 1988 não só consagra, em seu artigo primeiro, inciso V, o pluralismo político como um dos seus princípios fundamentais, como também, introduz, inovadoramente, a democracia direta (art. 1º, parágrafo único), possibilitando a conseqüente participação e controle da população e dos sujeitos coletivos representativos (arts. 10º, 14, I e II; 29, X; 31, § 1º e 3º; 204, II, da CFB), bem como disposições relativas à iniciativa da sociedade de propor 'novos' direitos (arts. 14, III; 29, XI; 61, § 2º, da CFB).<sup>66</sup>*

Nesse contexto, Benevides leciona:

*O princípio da democracia semidireta está explícito no primeiro artigo da Constituição brasileira de 1988, o qual afirma o exercício do poder pelo povo através de representantes eleitos ou 'diretamente'. (...)*

---

<sup>65</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. História do direito no Brasil. 1999. p. 115.

<sup>66</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico. 1997. p. 261.

*O artigo 14 cita os três institutos que foram aprovados para garantir a participação popular direta: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa.<sup>67</sup>*

Porém, “o Constitucionalismo brasileiro nunca deixou de ser o contínuo produto da ‘conciliação-compromisso’ entre o patrimonialismo autoritário e o liberalismo burguês conservador.”<sup>68</sup>

## **2.4 – A participação popular na administração municipal e sua instrumentalização.**

Historicamente a democracia foi exercida pelos “cidadãos”, de forma direta, na ágora ateniense.

Como nas sociedades modernas de massa a participação direta do cidadão, nas tomadas de decisão, é algo inviável e, também, levando-se em conta que a participação indireta, através do voto, se tornou insuficiente, buscou-se um novo caminho que possibilitasse a conciliação de interesses e propósitos, através de uma outra forma de participação: a semidireta. Emerge a participação popular.

E, na atualidade, a expressão “participação popular” tem se transformado em “ESTANDARTE” para todos os que entendem que a soberania reside na vontade popular.

Ao se procurar delimitar essa participação popular a nível de administração municipal, é de suma importância lembrar que dentre as grandes inovações da Constituições de 1988 estão:

*o estabelecimento da autonomia político-administrativa de cada município; as condições para que existam Leis Orgânicas autônomas,*

---

<sup>67</sup>- BENEVIDES, Maria Victória. op. cit., p. 129.

<sup>68</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. História do direito no Brasil. 1999. p. 116.

*elaboradas pelos próprios municípios; as bases legais para a municipalização de alguns serviços sociais; as condições para uma arrecadação tributária de acordo com as novas funções e responsabilidades dos municípios; a autonomia para que cada município aplique suas rendas sem a necessidade de prestação de contas a outros níveis de governo. Dentre essas inovações, o princípio da autonomia político-administrativa fortalece o poder local (...)*<sup>69</sup>

Consagrando a antiga reivindicação de municipalistas clássicos, da estirpe de Hely Lopes Meirelles e Lordelo de Melo, que já defendiam desde a Constituição de 1946 a inclusão do Município na Federação, foi, finalmente, "atendido o pleito", transformado o Município como entidade estatal de terceiro grau.

Assim, o Município passou a ser uma entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Com isso, a autonomia municipal ficou assegurada nos artigos 18, 29 e 30 da Carta Magna vigente.

Antes da Constituição de 1988, os municípios eram dotados de governos próprios e competências exclusivas. A nova Constituição veio dotá-los do poder de auto-organização.

Por isso, o Município passou a ter capacidade de auto-organização, capacidade de auto-governo, capacidade normativa própria e capacidade de auto-administração.

É, portanto, nesse Município, fortalecido e transformado em ente participante da Federação, que a participação popular vai atuar como complemento indispensável à democracia representativa.

---

<sup>69</sup>- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Democracia local e participação popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão. São Paulo: Cortez, 2000. p. 25.

E, segundo os ensinamentos de Pedro Demo, pode-se afirmar “*que participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo.*”<sup>70</sup>

Segundo o mesmo autor, a participação não existe acabada, não é uma dádiva nem uma concessão, não é algo preexistente. Ela é uma conquista. A participação é compromisso em ações muitas vezes perigosas. A participação não pode ser tutelada, nem delimitada. A comunidade é quem deve traçar o caminho e a linha de ação.

A comunidade não pode apresentar-se como pedinte, a contentar-se com as migalhas. A sua postura deve ser modificada.

*Muda-se a postura de recebimento de favores para aquela de reivindicação de direitos e de soluções próprias dos problemas. Não é certamente alternativa a postura que apenas vê direitos, porque esconde outra forma de assistencialismo. Mas é alternativa a postura que se apresenta como parte integrante das soluções possíveis, incluindo a cooperação através dos mais variados recursos (Betto, 1985; Unicef, 1980; Ferreira, 1982: 19-83; Neale, 1985: 677-98).*<sup>71</sup>

A participação deve ter como objetivo principal não só o controle do poder mas, também, desenvolver a cultura democrática.

E, a cultura democrática é muito mais que uma ideologia, é “*uma situação construída e institucionalizada como regra de vida, como valor comum, como modo de ser.*”<sup>72</sup>

Na visão de Wolkmer, ao referir-se aos mecanismos que podem melhorar a prática da democracia participativa de base a nível local, é Dalmo de Abreu Dallari

---

<sup>70</sup>- DEMO, Pedro. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1999. p. 18.

<sup>71</sup>- Idem. p. 47.

<sup>72</sup>- Idem. p. 79.

quem melhor diferencia os instrumentos de participação no âmbito do Legislativo, Executivo e Judiciário.

*ao tratar dos mecanismos de participação popular no Legislativo, Dallari sustenta seis medidas de democracia de base:*

- 1. O poder de 'iniciativa legislativa' da comunidade com a conseqüente vinculação para os representantes (as propostas legislativas da população não devem ser mera sugestão, pois devem ser discutidas e aprovadas pela assembléia ou parlamento);*
- 2. A prática do 'plebiscito' enquanto consulta de caráter geral sobre assuntos fundamentais;*
- 3. O exercício do referendun para a aceitação ou rejeição de medidas legislativas;*
- 4. O pronunciamento da comunidade através do 'veto popular' sobre um determinado projeto de lei;*
- 5. A convocação de 'audiências públicas' com a inscrição prévia da população para deliberar sobre futuros projetos;*
- 6. O ato de revogação do mandato e a reconfirmação tanto do representante político quanto de servidor público comunitário.<sup>73</sup>*

Em sua análise, Wolkmer assim se pronuncia:

*Não resta dúvida de que a forma democrática mais autêntica de participação, deliberação e controle é o 'sistema de conselhos', disseminados nos diferentes níveis da esfera e do poder local (bairro, distrito e município). (...)*

*O 'sistema de conselhos' propicia mais facilmente a participação, a tomada de decisões e o controle popular no processo de socialização, não só na dinâmica do trabalho e da produção, como igualmente na distribuição e no uso social.<sup>74</sup>*

---

<sup>73</sup>- WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico. 1997. p. 228-229.

<sup>74</sup>- Idem. p. 231.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, estabelece;

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

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.”

Na opinião de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *“à representação política, podemos acrescentar sete específicos institutos de participação legislativa: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o veto popular, a opção popular, o recall e o lobby.”*<sup>75</sup>

Na presente dissertação não serão objeto de análise os instrumentos de participação na esfera judiciária, como: o mandado de segurança coletivo, a ação popular, o mandado de injunção, a ação civil pública, a ação de inconstitucionalidade, a ação de impugnação de mandato eletivo, etc...

Da mesma forma, não se analisará os institutos de participação administrativa, tais como: o debate público, a audiência pública, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas, etc...

Nesse trabalho, será procedido um estudo da participação popular sob o prisma político.

Assim, nos termos do artigo 14, da Constituição Federal estão elencados o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, inseridos tanto no âmbito nacional, quanto no estadual e no municipal.

---

<sup>75</sup>- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 110.

*“ O plebiscito é uma variedade de consulta popular pela qual o cidadão é chamado a manifestar-se sobre um fato, quase sempre no sentido de dar-lhe ou não valoração jurídica.”<sup>76</sup> (Grifado)*

*“Plebiscito vem do latim (plebis + scitum), e originariamente designava, na Roma antiga, a decisão soberana da plebe, expressa em votos. Mais tarde, o plebiscito tornar-se-ia uma simples formalidade para ‘legitimar’ os cônsules investidos de poder supremo...”<sup>77</sup>*

Moreira Neto, em sua análise sobre o plebiscito, afirma que a Constituição brasileira de 1988 prevê a utilização do instituto em cinco dispositivos:

- a) em termos genéricos: no artigo 14, I ( como forma de exercício da soberania popular pelo sufrágio semidireto) e no artigo 49, XV (quando estabelece a competência do Congresso Nacional para a sua convocação);
  
- b) em termos específicos: no artigo 18, § 3º (como condição para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados ou Territórios federais, mediante a aprovação da população diretamente interessada) e no artigo 18, § 4º (para a criação, incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, com a consulta à população diretamente interessada).

---

<sup>76</sup>- MOREIRA NETO, Diogo. op. cit., p. 110.

<sup>77</sup>- BENEVIDES, Maria Victória. op. cit., p. 34.

c) no ADCT: no artigo 2º (para que a população escolhesse em 07/09/93, a forma de governo e o sistema de governo que deveriam vigorar no País).<sup>78</sup>

Também é de bom alvitre ressaltar que cabe, exclusivamente, ao Congresso Nacional convocar e legislar sobre plebiscito. Da mesma forma, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, plebiscito é ato administrativo e o foro para dirimir controvérsias por ele suscitadas é o da Justiça Comum e não o Eleitoral.<sup>79</sup>

*o referendo é um instituto de participação legislativa e administrativa reservada aos cidadãos, visando a legitimidade da ação do Estado, manifestado formalmente através do sufrágio, pelo qual se devolve ao povo o direito de decidir, de maneira semidireta, sobre atos jurídicos estatais, praticados ou a praticar, para atribuir-lhes, conforme o caso, exeqüibilidade ou eficácia.<sup>80</sup> (Grifado)*

*“Referendo vem de ad referendum e origina-se da prática, em certas localidades suíças, desde o século XV – como os cantões de Valais e Grisons –, de consultas à população para que se tomassem válidas as votações nas Assembléias cantonais.”<sup>81</sup>*

O referendo e o plebiscito têm uma equivalência semântica e inexistente consenso sobre os conceitos.

Analisando os dois termos, Benevides emite a seguinte opinião:

---

<sup>78</sup>- MOREIRA NETO, Diogo. op. cit., p. 111.

<sup>79</sup>- Idem. p. 112.

<sup>80</sup>- Idem. p. 114.

<sup>81</sup>- BENEVIDES, Maria Victória. op. cit., p. 34.



tende a predominar, entre nós, a idéia de que o referendo vincula-se a deliberação sobre ato prévio dos órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar (lei já em vigor ou projeto de lei, projeto ou norma constitucional). O plebiscito seria uma consulta 'de caráter geral', ou pronunciamento popular sobre fatos ou eventos ( e não atos normativos) excepcionais – e não 'regulares', como para o referendo -, fogem à disciplina constitucional.<sup>82</sup> (Grifado)

Um detalhe importante na diferenciação entre plebiscito e referendo está no emprego "verbal" pois ao Congresso Nacional cabe CONVOCAR plebiscitos e AUTORIZAR referendos. Logo, quando se tratar de referendo é necessária a provocação do Executivo, para, então o Congresso autorizar a sua realização.

Azambuja afirma que o referendo dá mais força às leis, pois, muitas vezes elas são aprovadas nos Paramentos por uma exígua maioria, não representando a não ser uma percentagem fraca de eleitores. Ao ser aprovada pelo povo a lei ganha força e legitimidade.<sup>83</sup>

E, prossegue, lecionando:

*Para obstar a onipotência das assembléias, para evitar que os representantes do povo votem leis opressivas, como sói acontecer no início das legislaturas, quando o deputado vê ainda longe o dia da reeleição, o referendum é uma arma segura e infalível, põe a nação na posse de si mesma, no exercício efetivo da soberania, que o regime representativo puro anula.<sup>84</sup> (Grifado)*

O terceiro instrumento previsto pela Constituição de 1988 para exercício da soberania popular é a iniciativa popular.

---

<sup>82</sup>- BENEVIDES, Maria Victória. op. cit., p. 35.

<sup>83</sup>- AZAMBUJA, Darcy. op. cit., p. 252.

<sup>84</sup>- Idem p. 252.

*A iniciativa popular é um direito político de participação que se atribui aos cidadãos, em quorum especialmente definido, mas que pode ser estendido a certos tipos de pessoas jurídicas representativas de categorias de interesses, para propor uma medida legislativa ou uma decisão administrativa.<sup>85</sup>*

A Carta Magna vigente prevê a iniciativa popular nos três níveis:

a) municipal (art. 29, XIII):

“Art. 29 - .....

XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;”

b) estadual (art. 27, § 4º):

“Art. 27 - .....

§ 4º - A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

c) federal (art. 61, § 2º):

“Art. 61 - .....

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

---

<sup>85</sup> - MOREIRA NETO, Diogo. op. cit., p. 114-115.

Em suma, a iniciativa popular é um direito assegurado a um grupo ou conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo que se desenrola nas Casas Legislativas.

A iniciativa popular obriga o Parlamento a elaborar uma determinada lei.

Enfim, convém lembrar a lição de Montoro:

*É preciso, em suma, assegurar a cada homem o direito de não ser simples 'objeto' das medidas de proteção e assistência, mas garantir-lhe o direito de, como 'pessoa consciente e responsável', participar ativamente na tarefa de seu desenvolvimento e no de sua comunidade.*

*Uma democracia participativa surge, assim, como modelo político e social capaz de responder às exigências contemporâneas de novas formas de convivência social, que, sem sacrificar a segurança do desenvolvimento, respeitem os valores humanos fundamentais de justiça e liberdade.<sup>86</sup>*

Referindo-se à democracia participativa na esfera municipal, Márcio Moreira Alves assim se pronunciou:

*A democracia participativa, vivida a nível municipal, é um progresso também, talvez decisivo.*

*Quem sabe se o treinamento democrático ao nível político mais próximo da vida de cada um não conseguiria realizar a magia do nascimento que, como diz João Cabral de Melo Neto, 'é belo porque corrompe com sangue novo a anemia'?*<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup>- MONTORO, André. op. cit., p. 55.

<sup>87</sup>- ALVES, Marcio Moreira. A Força do Povo: democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1980. p. 103.

Independentemente do resultado do processo, a educação política resultante da participação em processos de interesse público, como referendos, plebiscitos e iniciativas populares é de extrema importância.

É inegável a relevância das campanhas informativas e educativas que antecedem as consultas populares. E, no caso das iniciativas populares, mesmo que não consigam cumprir os requisitos formais, contribuem para a educação política do cidadão.

No município de Vila Velha, Estado do Espírito Santo, a soberania popular e sua instrumentalização estão previstas no artigo 1º, § 5º, II da Lei Orgânica Municipal.

“Art. 1º - .....

§ 5º - .....

II – soberania popular exercida mediante:

- a) sufrágio universal e voto direto e secreto com igual valor para todos;
- b) plebiscito;
- c) referendo;
- d) participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições;
- e) iniciativa popular no processo legislativo;
- f) ação fiscalizadora sobre a administração pública;”

E, essa participação popular é que vai resultar no acontecimento pioneiro no Estado do Espírito Santo, fato esse que é objeto de estudo no próximo capítulo: “Experiência de Vila Velha na elaboração do Orçamento Participativo.”

## **Capítulo 3**

### **Experiência de Vila Velha na elaboração do Orçamento Participativo**

#### **3.1 – Aspectos históricos da Cidade**

Ao assinar a Carta de Doação da Capitania, em 01 de junho de 1534, para Vasco Fernandes Coutinho, o rei de Portugal – D. João III – não poderia imaginar que estava fincando o marco inicial da trajetória histórica de Vila Velha.

Vasco Fernandes Coutinho, apontado por todos os historiadores como sendo o fundador da Vila do Espírito Santo, hoje Vila Velha, após armar uma expedição, partiu de Lisboa naquele mesmo ano, juntamente com 60 (sessenta) degredados, dentre eles os fidalgos D. Jorge de Meneses e D. Simão de Castelo Branco.

Após a travessia do Atlântico na caravela “Glória”, de sua propriedade, Coutinho aportou na região de Piratininga (hoje Prainha), situada entre os morros da Penha e Inhoá, denominações recebidas posteriormente.

A sua chegada ocorreu em 23 de maio de 1535 e, como esse dia era Domingo de Pentecostes, após ancorar na praia, batizou a Capitania com o nome de Espírito Santo.

Conforme relato de Eduardo Bueno, depois de

*erguer uma paliçada e instalar-se na praia de Piratininga, o donatário iniciou a doação de sesmarias. D. Jorge de Meneses, recebeu a ilha do Boi, um certo Valentim Nunes tornou-se proprietário da ilha dos Frades, e o fidalgo Duarte de Lemos ganhou a ilha de Santo Antônio - todas localizadas no interior da atual baía de Vitória.<sup>1</sup>*

E continua o autor:

*Enquanto seus colonos instalavam-se nas ilhas da baía de Vitória, Vasco Coutinho se estabelecia na Vila Velha. A fertilidade da terra encantou o donatário: as matas ofereciam grande variedade de frutas comestíveis, os rios eram piscosos e o interior da baía freqüentado por grandes cardumes de peixes-boi – mamíferos aquáticos facilmente capturáveis, cuja carne sabe a vitela.<sup>2</sup>*

Por volta de 1539, o donatário partiu para Portugal onde pretendia obter recursos para investir em sua Capitania, por lá ficando até fins de 1546, quando retornou ao Espírito Santo.

No período em que esteve em Portugal, deixou a direção da capitania do Espírito Santo entregue ao degredado D. Jorge de Meneses, que, em suas tentativas de escravizar os índios, foi morto a flechadas pelos goitacases.

Com a morte de D. Jorge de Meneses, assumiu o comando da Capitania outro degredado – D. Simão de Castelo Branco - que teve destino idêntico ao de D. Jorge de Meneses.

---

<sup>1</sup> - BUENO, Eduardo. Capitães do Brasil: A Saga dos Primeiros Colonizadores. Rio de Janeiro: Objetiva, 1999. p. 120-121.

<sup>2</sup> - Idem. p. 120-121.

Assim, ao retornar de Portugal em fins de 1546, Vasco Coutinho encontrou em ruínas a Vila que erguera e destruídas todas as plantações. Isto, levou, mais tarde, Vasco Coutinho a transferir a sede da Capitania para a ilha que doara a Duarte Lemos, fundando aí um vilarejo que denominou “Vila Nova”, mais tarde denominada de Vitória, e, que, no futuro, viria a ser a capital do Estado do Espírito Santo. Assim, Vila Velha foi a capital da Capitania no período de 1535 a 1550.

Na abordagem de Jair Santos, após a *“mudança da sede da capitania para a ilha, em 1550, Vila Velha ficou sujeita à própria sorte. Consta que ficou sendo supervisionada pelo donatário, que prometeu ajudar no seu desenvolvimento.”*<sup>3</sup>

Em 1561, morre Vasco Fernandes Coutinho, ficando o governo nas mãos do novo capitão – Belchior de Azevedo – até princípios de 1564, quando assumiu Vasco Coutinho Filho.

Conforme consta de estudo realizado por Romero Lofêgo Botelho:

*Vasco Coutinho Filho, de imediato, passou a colaborar com Estácio de Sá, no sentido de expulsar os franceses da Guanabara, e a tratar da administração de seu senhorio. Em seu governo de vinte e cinco anos, aproximadamente, a colônia progredia. Não temos, entretanto, notícia alguma, direta, de ato seu relativamente à organização política e administrativa da Vila do Espírito Santo. É de se acreditar, contudo, tenha a VILA ressurgido dos escombros e tomado impulso, porque de mais duradoura paz e progresso foi o seu governo. Falecendo em 1589, assumiu a direção da Capitania a sua viúva d. LUIZA GRINALDA.*<sup>4</sup>

Com relação ao espaço territorial de Vila Velha, continuou Botelho:

---

<sup>3</sup>- SANTOS, Jair. Vila Velha: Onde começou o Estado do Espírito Santo: fragmentos de uma história. Vila Velha: ed. do Autor. 1999. p. 25.

*Vimos que o primeiro donatário – VASCO COUTINHO, pai – pela sua ausência freqüente e outros fatores, poderia ter deixado de dar patrimônio à VILA; vimos que esta, em seu governo, praticamente, foi extinta, pela destruição dos índios, e abandonada, tão logo foi fundada a VILA DE VITÓRIA. Notamos, entretanto, que ela ressurgiu no governo de VASCO COUTINHO, filho, ou, pelo menos, que havia ou houve esta probabilidade.*

*Todavia, a tradição oral, que chega até nossos tempos, nos dá conta de que foi LUIZA GRINALDA quem doou à VILA um patrimônio de meia légua de terreno.*

*Pode ser que o povo, através os tempos, venha colhendo a informação erradamente, confundindo a doação dos terrenos do CONVENTO DA PENHA, em 1591, feita pela Governadora, com a doação do patrimônio da VILA.*

*Além da tradição oral, temos os depoimentos escritos de dois respeitáveis cidadãos da VILA, que, perante a Câmara, afirmaram ter ouvido do escrivão THEODOZIO DE SOUZA LOUREIRO a leitura de uns autos em que constava “que LUIZA GRINALDA E SEU MARIDO, que isso memoravam, que dera para patrimônio desta Villa meia légua de terreno.” (...) O que se nota, porém, é que na tradição oral, omite-se o marido de LUIZA GRINALDA, como um dos doadores, conforme menciona o citado documento. Infere-se, portanto, das informações que nos trazem a Câmara, através aqueles depoimentos, colhidos diretamente dos autos originais, que a doadora não foi unicamente LUIZA GRINALDA, mas, sim, ela e seu marido ou, invertendo os termos VASCO FERNANDES COUTINHO, filho e sua mulher LUIZA GRINALDA, como de direito. (...)*

*Concluimos, pois, que a doação não foi de LUIZA GRINALDA apenas, nem no seu governo, mas no governo de COUTINHO, filho, por este e sua mulher LUIZA GRINALDA.<sup>5</sup>*

Após o governo de Vasco Coutinho Filho e de D. Luiza Grinalda transcorreram “cerca de trezentos anos sem que algo de novo viesse contribuir

---

<sup>4</sup>- BOTELHO, Romero Lofêgo. Patrimônio Territorial da Cidade do Espírito Santo (Vila Velha). Vitória: Departamento de Imprensa Oficial. 1956. p. 18.

<sup>5</sup>- BOTELHO, Romero. op. cit., p. 18-19.



*para melhorar a vida na vila antiga, pois era evidente a falta de recurso e também porque toda e qualquer ajuda deveria ser dirigida à capital, igualmente pobre.*<sup>6</sup>

Em 1823, a Vila de Vitória foi elevada à categoria de Cidade e, em razão da nova divisão territorial do Império, a Capitania foi denominada de Província, passando, assim, a ser governada por um Presidente nomeado.

Boa parte do resgate histórico de Vitória e Vila Velha (Espírito Santo) ficou prejudicado em razão do desaparecimento de vasta documentação, no período do governo do primeiro Presidente da Província, o Bacharel Ignácio Aciolli de Vasconcellos, pois,

*a pedido do Ministro Estevão Ribeiro Resende, foram enviados ao Rio de Janeiro, entre outros documentos, os livros de registro e tomo das câmaras de Vitória e Vila do Espírito Santo, hoje Vila Velha, para servirem de base à História dos sucessos no Brasil. De lá, nunca mais voltaram. Foi essa a principal causa do desaparecimento dos documentos coloniais do Espírito Santo, que, juntamente com os incêndios, as traças, sonegação e empréstimos, deixaram os arquivos do Estado desfalcados de grande parte do registro de sua história colonial.*<sup>7</sup>

Após a divisão do Brasil em Capitânicas hereditárias foram criadas as Câmaras Municipais que tinham atribuições para administrar as questões relacionadas com cidadãos e as terras ocupadas por eles. A Câmara Municipal como órgão de governo da vila ou da cidade, era detentora de todo o poder local e, em nome dos cidadãos, praticava atos de administração, fazia leis e distribuía a

---

<sup>6</sup> - SANTOS, Jair. op. cit., p. 26.

<sup>7</sup> - MARTINS, Janes De Biase et al. A cidade reconstruída. In: João Gualberto M. Vasconcellos (Org.) Trajetórias de uma Cidade. Vitória: IHGES, 1993. p. 75.

justiça. Essas Câmaras eram compostas por Conselhos Municipais e atuaram por cerca de três séculos – entre o Descobrimento e o Império.

Em sua caminhada histórica, a Vila do Espírito Santo (Vila Velha) foi elevada à condição de Distrito em 1750 e, com a proclamação da República, a Constituição Estadual de 1890 emancipou a Vila do Espírito Santo, fazendo nascer a cidade do Espírito Santo (Vila Velha) e, posteriormente, a Lei Estadual nº 212 transformou-a em município que teve a sua instalação em 30 de novembro de 1896. A administração municipal passou a ser exercida por uma corporação nos termos da Constituição de 1890.

Da mesma forma que nas antigas câmaras,

*os seus membros, chamados vereadores, eram eleitos pelo povo para um mandato de quatro anos, escolhendo-se um deles para exercer a função de intendente ou administrador da cidade. Os candidatos a esses postos deveriam ser brasileiros com mais de vinte e um anos, possuir posição social, ter bens ou propriedade territorial cultivada e profissão, além de saber ler e escrever. Por outro lado, não poderiam candidatar-se nem votar os menores de vinte e um anos, os estrangeiros, as mulheres, os delinqüentes e os alienados mentais.<sup>8</sup>*

Assim, a cidade do Espírito Santo (Vila Velha) teve os seguintes administradores, nos termos do sistema estabelecido pela Constituição de 1890, no período compreendido entre 1890 e 1913:

Coronel Joaquim Rodrigues Pereira de Freitas;

João Pinto Coutinho Rangel;

José Pinto de Queiroz Júnior;

Manoel Pinto Caldeira;

---

<sup>8</sup> – SANTOS, op. cit. p. 189.

Coronel Joaquim da Cunha Vieira Mascarenhas;  
Coronel Esmerino Henrique Gonçalves Laranja;  
Libânio Pereira Lyrio.<sup>9</sup>

Após a reforma constitucional em 1913, teve início um novo processo administrativo e os prefeitos, atuando com funções executivas, passaram a ser eleitos para um mandato de dois anos.<sup>10</sup>

A duração do mandato de prefeito passou a ser de quatro anos a partir da nova Constituição de 1935, *“sendo vedada a sua reeleição, e em 1945, ele passou a ser nomeado pelo governador do estado, enquanto os membros da câmara continuavam sendo eleitos pelo povo.”*<sup>11</sup>

No período de 1913 a 1934 o município do Espírito Santo (Vila Velha) foi incorporado ao município de Vitória, através do Decreto-Lei nº 1.102, de 27 de abril de 1931, sob a alegação de melhorar o desenvolvimento da região com a integração da ilha e do continente.

Tamanha arbitrariedade e injustiça perdurou até que o povo de Vila Velha, revoltado com aquela situação, reuniu-se e, unido, dirigiu-se ao Palácio Anchieta para exigir o que lhes havia sido usurpado: a sua autonomia política.

Em 11 de julho de 1934, através do art. 1º do Decreto nº 5041, o interventor federal no Espírito Santo decretou o restabelecimento da autonomia política do município do Espírito Santo (Vila Velha):

---

<sup>9</sup> - Relação elaborada pela professora Marlene Venturim, segundo documento catalogado na Biblioteca Municipal de Vila Velha e no Arquivo Público Estadual sob n.º 2285/1978.

<sup>10</sup> - No período de 1913 a 1931 os prefeitos do município de Vila Velha foram os seguintes: (1913-1915) Manoel Francisco Duarte; (1916-1918) João Thomaz de Souza Júnior; (1918-1921) Antonio Francisco de Athayde; (1922-1923) José de Azevedo Vereza; (1923-1925) Otávio Alves Araújo; (1925-1928) Esmerino Henrique Gonçalves Laranja; (1929-1930) Godofredo Schneider; (1930-1931) Eugênio Pacheco de Queiroz.

<sup>11</sup> - SANTOS, Jair. op. cit., p. 189-190.

*“O Interventor Federal do Estado do Espírito Santo, usando de atribuição, que por lei lhe é conferida e tendo em vista o que lhe foi apresentado pela maioria da população do antigo município do Espírito Santo, DECRETA: Art. 1º - Fica restabelecido o município do Espírito Santo, dentro dos limites que lhe foram assegurados até a vigência do Decreto-Lei nº 1.102, de 27 de abril de 1931, restabelecendo-se outrossim os seus antigos distritos de Argolas e Barra do Jucu e desaparecendo assim a incorporação de efeito conseqüente, regulado no aludido decreto.”*

Após o restabelecimento da autonomia política, governaram o município do Espírito Santo (Vila Velha) os prefeitos:

(1934-1936) Francisco Almeida de Freitas Lima

(1937-1943) Eugênio Pacheco de Queiroz (segundo mandato)

*Em 31 de dezembro de 1943, foi estabelecida uma nova organização administrativa e o Decreto-Lei nº 15.177 extinguiu o município, transferindo o Distrito do Espírito Santo, com a denominação de Espírito Santo de Vitória, juntamente com o Distrito de Argolas, para o município de Vitória e o Distrito de Jucu passou a pertencer ao município de Jabaeté.<sup>12</sup>*

Com o advento da Constituição do Estado do Espírito Santo, promulgada em 26 de julho de 1947, o município de Espírito Santo foi novamente restabelecido, através do artigo 10, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

*“Art.10 – Fica estabelecido o Município do Espírito Santo com os limites que tinha quando se anexou ao da Capital, restituídas àquele as áreas que lhe foram retiradas pelo Decreto-Lei nº 15.177, de 31 de dezembro de 1943, que fixou a vigente divisão administrativa.*

*Parágrafo Único – Os funcionários que servem no distrito de Espírito Santo ora restabelecido em Município autônomo,*

<sup>12</sup>- Prefeitura Municipal de Vila Velha. Vila Velha em Dados. Vila Velha: COOPLAN/PMVV, 1994. p. 02.

*passam a fazer parte do quadro de pessoal efetivo do novo Município.”*

A partir desse novo restabelecimento de sua emancipação política, o município voltou a ter o seu próprio prefeito.<sup>13</sup>

No governo de Antonio Gil Veloso, no dia 25 de novembro de 1958, oficialmente, o município passou a ter a sua denominação tradicional, voltando a chamar-se Vila Velha.

Com relação a sua população podemos apontar, a partir de 1940, a seguinte evolução:

- 1940 – 17.054 habitantes;
- 1950 – 23.127 habitantes;
- 1960 – 55.589 habitantes;
- 1970 – 123.742 habitantes;
- 1980 – 203.406 habitantes;
- 1991 – 265.251 habitantes;
- 1996 – 297.430 habitantes.<sup>14</sup>

Segundo dados mais recentes, fornecidos, pelo IBGE, através da contagem preliminar do Censo-2000 e, pelos Cartórios das 32<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> Zonas Eleitorais do Espírito Santo, Vila Velha é a cidade mais populosa do Estado e a que detém o maior eleitorado, apresentando um total de 344.935 habitantes e, aproximadamente, 220.000 eleitores.

---

<sup>13</sup>- (1947-1948) Edgard Macieira de Souza; (1948-1950) Domicio Ferreira Mendes; (1951-1954) Antonio Bezerra de Faria; (1955-1958) Antonio Gil Veloso. (1959-1962) Tuffy Nader; (1963-1966) Américo Bernardes da Silveira; (1966-1967) Edelberto Vila Flor; (1967-1969) Hugo Antonio Ronconi (teve o mandato cassado e substituído por Gottfrio Alberto Anders); (1970-1973) Max de Freitas Mauro; (1973-1977) Solon Borges Marques; (1977-1982) Américo Bernardes da Silveira (segundo mandato); (1982-1983) Gottfrio Alberto Anders; (1983-1986) Vasco Alves de Oliveira Júnior; (1986-1986) Aucélio Sampaio; (1986-1987) Carlos Malta de Carvalho; (1988-1988) Magno Pires; (1989-1992) Jorge Alberto Anders; (1993-1996) Vasco Alves de Oliveira Júnior (segundo mandato); (1997-2000) Jorge Alberto Anders (segundo mandato); (2001-.....) Max Mauro Filho.

Em seus 466 anos de história, Vila Velha tem sido conhecida não só como o berço da colonização espírito-santense, mas, também como terreno fértil para o desenvolvimento de ideais democráticos, que têm resultado em conquistas populares, através da participação de seus cidadãos.

### **3.2 – Participação popular em Vila Velha, seus avanços e retrocessos.**

O que caracteriza a democracia moderna é a escolha livre dos governantes pelos governados em intervalos regulares, uma vez que não se pode conceber como poder democrático aquele que não for conferido e não seja renovado através da escolha livre.

Da mesma forma, é um ledó engano chamar-se de democracia uma sociedade que exclui parte significativa dos governados, privando-os, inclusive, do direito de voto.

A democracia existe quando os direitos dos cidadãos são protegidos contra o Estado todo- poderoso e esses cidadãos participam da construção do dia a dia da sociedade. Portanto, deve haver o respeito aos direitos fundamentais, o exercício da cidadania e a representatividade dos governantes.

Como a sociedade é constituída dos mais diferentes indivíduos, a representatividade da democracia só poderá ser considerada válida, se for pluralista, onde fique garantida a participação de todos os segmentos da sociedade.

---

<sup>14</sup> - Dados fornecidos pelo IBGE/ES.

Também, numa sociedade democrática, devem ser respeitados os direitos fundamentais, limitando-se, assim, o poder do Estado e o poder de outras instituições que exercem grande influência na vida dos cidadãos.

Daí, a importância do exercício da cidadania, com a integração do indivíduo à sociedade de que faz parte, colaborando com a sua história e a sua cultura.

A cidadania é a consciência dos direitos do cidadão, dos direitos sociais, econômicos, políticos e, à medida que amadurece essa consciência, ela leva, necessariamente, à busca da conquista de novos direitos. À medida que o cidadão vai conquistando esses direitos, vai percebendo sempre que existem mais espaços onde pode exercê-los. Essa conquista é constante e a participação popular amplia os direitos do cidadão e, conseqüentemente, onde há mais cidadania haverá, sem dúvida, mais democracia. A participação popular é o exercício da cidadania, democratizando o poder público e a sociedade civil.

Em Vila Velha, as primeiras notícias que a memória do povo registrou sobre a participação popular, diz respeito ao comportamento da população que se insurgiu contra a anexação do município de Vila Velha ao de Vitória, ocorrida em duas oportunidades, conforme relato no item 3.1 desta dissertação.

A população manifestando a sua insatisfação e pressionando o governo do Estado, conseguiu o restabelecimento da autonomia municipal.

Mais tarde, em 1959, surge a primeira associação de bairro, na localidade PRAINHA – sítio histórico da colonização espírito-santense – num momento em que a comunidade local reivindicava ao poder público a construção de um açougue para a cidade. Nessa oportunidade, a organização desse movimento teve como um de seus baluartes Almir Agostini da Costa, figura tradicional de Vila Velha e membro do antigo PCB. Almir era conhecido como “O COMUNISTA”, pois sempre foi o marco de referência da militância comunista na cidade.

Também merece registro na criação da primeira associação de bairro, com sede na PRAINHA, a atuação dos padres franciscanos que residiam no Convento

da Penha, mosteiro erguido no outeiro da Penha por volta de 1551, pelo Frei Pedro Palácios.

A partir dos anos 60, em razão do êxodo rural decorrente do insucesso da política cafeeira no Espírito Santo, ocorre em Vila Velha um grande crescimento demográfico, pois os migrantes do interior do Estado passaram a se instalar em locais de extrema pobreza e sem nenhuma infra-estrutura, mormente nas regiões periféricas da cidade.

Tal fato acarretou um sério problema para a administração pública que não tinha condições de absorver essa mão de obra nem atender aos grandes reclamos da população.

É a partir desse momento que começam a surgir os primeiros movimentos sociais.

Nas décadas de 70 e 80 outros fatos contribuíram para o aumento demográfico e incremento das reivindicações populares: a construção dos grandes conjuntos habitacionais COHAB-ES<sup>15</sup> e INOCOOP-ES<sup>16</sup>, e, as construções da Rodovia do Sol e da Terceira Ponte, ligando Vila Velha a Vitória.

Nesse período vão surgindo inúmeros assentamentos espontâneos em diversos pontos do território da cidade, em áreas de propriedade de um determinado grupo de famílias que sempre impuseram uma grande influência sobre a administração local. E, a partir dessas ocupações, além dos conflitos pela posse de terras, agravaram-se os problemas de infra-estrutura urbana.

Nesse clima é que vão se organizar os movimentos sociais para a conquista de direitos, através da participação popular.

Vão surgir as chamadas “associações pró-melhoramentos” que mais tarde passarão a ser denominadas “associações de bairros”.

Foi em meados da década de 70 que o movimento popular foi fortalecido, graças a atuação das comunidades eclesiais de base e, dentre as reivindicações

---

<sup>15</sup>- COHAB-ES significa Cooperativa Habitacional do Espírito Santo.



destaca-se a luta em prol da moradia e do transporte. Nessa oportunidade os movimentos pró-melhoramentos, associações de bairro, associações de mulheres, pró-moradia e pró-transporte são ainda movimentos dispersos, com pouca representatividade.

Entretanto, a partir do momento em que eles se organizam, passam a discutir a necessidade de se criar uma federação desses movimentos a fim de que essas reivindicações percam o caráter isolado e puramente individual. Começa aí a surgir o embrião de um futuro Conselho de Comunidades.

Ainda na década de 70, durante a ditadura militar, merece menção o trabalho da primeira dama do Estado – Maria Clementina Velloso Santos – esposa do então Governador Arthur Carlos Gerahrt Santos, que, de certa forma, colaborou na estruturação do movimento popular. Ela iniciou um trabalho de assistência social nos bairros e idealizou a construção de uma sede para cada um dos “Centros Sociais”. Assim, com a ajuda do governo do Estado, através de convênios, ela obteve recursos para a construção de sede própria para os movimentos comunitários em cerca de 15 a 20 bairros, aproximadamente. E, assim, com o surgimento de uma sede e um maior envolvimento da população do bairro, desenvolveu-se um importante espaço público para as discussões e deliberações da comunidade local. Sem isso, talvez, naquele momento, o movimento popular de Vila Velha, não teria alcançado tanta força.

Nessa época, tem atuação de realce o advogado Vasco Alves, sempre presente, apoiando os movimentos por moradia, transporte e, para ódio dos grandes proprietários de terras, dando assistência jurídica aos movimentos de ocupação de terras.

Tais fatos trouxeram-lhe dividendos eleitorais, quando nas eleições de 1982, representando uma das três sublegendas do PMDB, foi eleito prefeito de Vila Velha com mais de 23.000 votos, derrotando o candidato do então prefeito

---

<sup>16</sup> - INOCOOP-ES significa Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo.

Américo Bernardes, da sublegenda (1) e o candidato do deputado federal Max Mauro, da sublegenda (2).

Na campanha para prefeito nas eleições de 1982, Vasco Alves, em seu discurso político, deu ênfase a denúncias contra as oligarquias locais e propôs uma ampla participação popular na condução de seu mandato.

Tal discurso teve grande receptividade da população, tendo sido eleito prefeito municipal, juntamente com o seu vice-prefeito Aucélio Sampaio.

Entretanto, com a centralização das atenções na eleição para a chefia do executivo municipal, a eleição de vereadores ficou relegada a segundo plano e isso favoreceu às oligarquias conservadoras que elegeram a maioria dos membros da câmara municipal.

A nova Câmara de Vereadores durante o governo de Vasco Alves foi uma barreira constante nas iniciativas oriundas do executivo e tudo fez para impedir o avanço da participação popular, uma vez que a maioria dos novos vereadores pretendia defender e dar continuidade ao clientelismo e ao fisiologismo.

Com tal comportamento os vereadores passaram a ser alvo de críticas da população, o que os levou, em represália, à infrutíferas tentativas de cassação do mandato do prefeito.<sup>17</sup>

Para que concretizasse os seus compromissos de campanha, o prefeito Vasco Alves tomou importantes medidas no campo administrativo, tais como: dar status de Secretaria Municipal à Assessoria de Planejamento, criou a Assessoria de Ação Social e o Conselho de Planejamento Administrativo, organizou as finanças, reestruturando o Departamento de Tributação e o Departamento de Cadastro Imobiliário.

---

<sup>17</sup>- As desavenças com o prefeito chegaram a tal ponto que o presidente da Câmara de Vereadores, em certa oportunidade, chegou a invadir o Gabinete do Prefeito para agredir fisicamente o Chefe do Executivo, não conseguindo o seu intento em razão da presença de assessores que o expulsaram da sala. Tal fato foi registrado por uma equipe de televisão que, naquele momento, entrevistava o prefeito. A população assistiu "ao vivo" a deplorável atitude de Dório Cypreste, então presidente da Câmara.

Essas alterações foram muito positivas e melhoraram o intercâmbio entre a Prefeitura e as comunidades. Porém, não se pode deixar de registrar a existência de manipulação desse relacionamento pelas Secretarias de Obras e pela de Ação Social por serem aquelas que diretamente tinham contato com os movimentos populares. Nessa manipulação resultava favorecimentos a determinadas lideranças em detrimento de outras.

Nesse período, apesar de toda a euforia, os movimentos populares tiveram grandes dificuldades no encaminhamento de suas propostas.

Ainda em 1983, através de carta aos presidentes de associações e movimentos de bairros, o prefeito Vasco Alves propõe a criação do Conselho Comunitário, o que foi visto por muitos como uma atitude que objetivava a manipulação e o controle das entidades populares.

Para isso, após a criação do Conselho Comunitário, o prefeito colocou à disposição do mesmo uma assessoria composta de assistentes sociais da Prefeitura que conduziam as discussões para a elaboração dos Estatutos da recém-criada entidade, que foi conduzida por uma diretoria provisória. O primeiro presidente do Conselho Comunitário foi eleito sob “as bênçãos” do prefeito que concretizara o seu intento, conseguindo eleger presidente um de seus correligionários.

Com a criação do Conselho Comunitário o movimento popular se fortalece e essa entidade passa a promover a integração e o encaminhamento das reivindicações das dezenas de associações e movimentos então existentes.

A partir de 1984 o Conselho Comunitário passou a ter um aliado na Câmara de Vereadores – Vereador Felício Corrêa – que, mais tarde, apresentará Projeto de Lei, institucionalizando a discussão da proposta orçamentária antes de sua remessa para apreciação da Câmara.

A partir desse momento um pequeno grupo, formado pelos vereadores Felício Corrêa, Joel Ribeiro, João Artem e Olgamitho Rodrigues passa a apoiar os

movimentos populares e defendem as suas reivindicações capitaneadas pelo Conselho Comunitário.

No segundo semestre de 1984 o prefeito Vasco Alves resolveu convocar a I Assembléia Municipal do Orçamento para vigorar no ano seguinte.

Foi um grande passo e resultou no crescimento e fortalecimento da participação popular na administração da cidade.

Em dezembro de 1985 foi sancionada a Lei Municipal n.º 2.247/85 que cria e disciplina a Assembléia Municipal do Orçamento e que será objeto de abordagem no item 3.3 desta dissertação.

Em maio de 1986, pretendendo candidatar-se a deputado federal, o prefeito Vasco Alves se desincompatibiliza e, em seu lugar, assume o vice-prefeito Aucélio Sampaio que se comprometeu em dar seguimento à discussão do orçamento participativo. Porém, veio a falecer três meses após.

Com a vacância, nos termos da Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Espírito Santo, assumiu a Chefia do Executivo o Presidente da Câmara – Vereador Carlos Malta de Carvalho, do bloco majoritário e opositor do ex-prefeito Vasco Alves.

Para o movimento popular o governo de Carlos Malta foi um grande golpe, pois oriundo do bloco majoritário, aliado às antigas oligarquias da cidade, via as associações de bairros e movimentos comunitários como entidades dirigidas por baderneiros e agitadores. Essa, aliás era a visão da maioria dos vereadores da Câmara. Os representantes populares eram vistos por eles como usurpadores das suas funções de representantes do povo.

Durante o governo de Carlos Malta foi realizada a III Assembléia Municipal do Orçamento, mas as prioridades estabelecidas não foram observadas e as obras foram realizadas, atendendo a pedidos posteriores, sem que tivessem passado pelo crivo da Assembléia Municipal do Orçamento.

Em meados de 1987, diversas personalidades, alguns partidos políticos e alguns movimentos passaram a defender a realização de novas eleições com a alegação de que não era legal a permanência de Carlos Malta na chefia do executivo municipal.<sup>18</sup>

Assim, o TSE determinou a realização de novas eleições para prefeito de Vila Velha. Em 13 de dezembro de 1987 foram realizadas as novas eleições e, mesmo diante da grande abstenção e de votos brancos e votos nulos, dados ao "MOSQUITO", inseto que estava perturbando a população da cidade naquela oportunidade, considerando-se o restante dos votos válidos, foi eleito o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Magno Pires, que tomou posse em 03 de janeiro de 1988.

Também é importante ressaltar que no período de governo de Carlos Malta, o Conselho Comunitário desempenhou importante papel na defesa do que já havia se consolidado como conquista popular. Lamentavelmente, nesse período foi revogada a Lei 2247/85 que disciplinava a Assembléia Municipal do Orçamento. (Anexo 1).

O prefeito eleito, Magno Pires, havia sido Secretário-Geral do Conselho Comunitário e, apesar do seu trabalho, houve um grande retrocesso para o Conselho Comunitário, pois o prefeito eleito queria fazer muita coisa, mas, como

---

<sup>18</sup> - Tal movimento contou com o patrocínio do ex-governador Eurico Rezende que advogou tal causa. Graças ao grande prestígio desse advogado junto aos tribunais, embora a tese defendida pelo mesmo tenha sido rechaçada por todos os juizes do TRE/ES, sagrou-se vencedora graças a um julgamento exclusivamente político do TSE, em que a Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Espírito Santo, foi vilipendiada. As Leis Orgânicas de São Paulo e Espírito Santo no tocante à sucessão do prefeito pelo presidente da Câmara tinham a mesma redação, texto iguais. Em São José dos Campos (SP) a situação foi idêntica a de Vila Velha (ES) pois, em ambas, os prefeitos renunciaram para se candidatarem a deputado federal, em ambas os vice-prefeitos assumiram e faleceram e, em ambas, assumiram os presidentes das Câmaras respectivas para a conclusão do mandato de prefeito, como dispunham as Leis Orgânicas. Entretanto, os mesmos ministros do TSE que sentenciaram pela permanência e conclusão do mandato pelo presidente da Câmara em São José dos Campos (SP), decidiram pela saída de Carlos Malta em Vila Velha (ES). Defenderam a permanência de Carlos Malta, o Procurador Geral Eleitoral e o Relator, Ministro Roberto Rosas que entenderam que casos idênticos deveriam ter

só teve um ano de mandato, não atendeu às reivindicações e às expectativas do movimento popular que se sentiu acuado e desprestigiado. Esta é, sem dúvida, uma grande contradição, pois esperava-se que fosse o prefeito que concederia maior espaço para as reivindicações populares, e foi aquele que desarticulou mais o movimento popular e não teve como atender financeiramente à demanda de obras e serviços. Porém, cabe-lhe o mérito de sancionar a Lei Municipal n.º 2454, de 29 de Dezembro de 1988 que restabeleceu a participação popular na discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização do Orçamento do Município. (Anexo 2).

Durante a década de 80 merecem registro alguns momentos em que a participação da população de Vila Velha foi de evidência destacada: o movimento pelas " DIRETAS JÁ", o movimento pró e durante a CONSTITUINTE e o período de elaboração da LEI ORGÂNICA do Município. (Anexo 3).

Na campanha em prol das "Diretas já" foi intensa a mobilização popular e várias foram as vigílias em praça pública na defesa daquela proposta democrática em contraposição à ditadura militar. Em Vila Velha, sempre houve resistência aos desmandos dos 20 anos de trevas e arbitrariedade que o Brasil viveu. Uma prova indiscutível disso é a clara preferência pelos candidatos de oposição, sempre que os vilavelhenses foram chamados às urnas. É importante ressaltar que nas eleições municipais de 1982, Vila Velha deu aos candidatos do PMDB uma das maiores votações proporcionais do país em relação aos demais partidos somados.

Por ocasião da Constituinte, os movimentos e associações populares, junto com o Conselho Comunitário desenvolveram um árduo trabalho na coleta de sugestões e propostas para apreciação da Assembléia Nacional Constituinte que elaborava o texto da Constituição Cidadã. Este mesmo empenho foi demonstrado na discussão de temas de interesse local durante a elaboração da Lei Orgânica do Município.

---

decisões idênticas. Ficou provado que nem sempre as decisões do TSE são jurídicas, pois, nesse

A partir da década de 90, observa-se que os governantes investem contra o movimento popular e tentam de várias maneiras manipulá-lo, ora procurando eleger correligionários nas diretorias das associações de moradores, ora prestigiando determinados representantes comunitários em detrimento de outros e, inclusive, em muitos casos, cooptando-os com cargos comissionados e empregos na Prefeitura.

Um outro fato que pretendeu enfraquecer os movimentos populares fortes foi a criação de entidades paralelas dentro da mesma área de atuação, como ocorreu em 1986, durante o curto governo de Aucélio Sampaio, com a criação das chamadas associações de rua. Entretanto, tal tentativa não prosperou.

Assim, apesar das investidas por parte do Executivo Municipal, o Conselho Comunitário vem sobrevivendo e mantendo a sua autonomia. Em decorrência desses acontecimentos, verifica-se que a atuação dos movimentos populares vem registrando momentos de avanços e retrocessos através dessas últimas décadas.

Porém, a grande conquista foi, sem dúvida, a consagração e institucionalização da participação popular na discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização do Orçamento Municipal.

Vila Velha foi a pioneira no Estado do Espírito Santo na discussão e elaboração do Orçamento Participativo, pois, já em 1983 discutia o assunto e, em 1984, realizava a I Assembléia Municipal do Orçamento. Outras experiências vão surgir pelo Brasil afora, mas, em Vila Velha, o Orçamento é Participativo desde 1984.

### **3.3 – O Orçamento Participativo em Vila Velha e a Legislação Municipal.**

---

caso, foi exclusivamente política.

É de se reconhecer que o orçamento público, dada a sua complexidade, nem sempre foi um documento de fácil compreensão e o seu acesso ficava restrito a um grupo de “iniciados” no conhecimento da legislação orçamentária e contábil. O povo não tinha participação no planejamento e no controle dos gastos públicos.

Segundo J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, houve uma evolução do orçamento e nessa evolução foi acrescentado o planejamento, dando origem ao que foi denominado orçamento-programa.

*Na prática, deve operar como ferramenta de ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças. Com isto torna possível a operacionalização dos planos, porque os monetiza, isto é, coloca os planos em função dos recursos financeiros disponíveis. Desta forma o orçamento permite que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos financeiros. Assim, o orçamento apresenta-se fundamentalmente como um instrumento de que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, como um curso de ação, um programa operacional.*

*(...) Houve tempo em que o orçamento era visto como instrumento de coleta de dados estatísticos. Eis um grande erro de visão. Que se faça estatística a partir de dados inscritos nos orçamentos é perfeitamente compreensível e até desejável, mas, por isto, não se vai ao ponto de preparar o orçamento com o fito exclusivo de fornecer dados para as estatísticas nacionais.<sup>19</sup>*

Modernamente, o Orçamento deve ser considerado um instrumento de trabalho, e, na lição de Hely Lopes Meirelles é “um programa de obras, serviços e

---

<sup>19</sup> - MACHADO Jr, J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. Rio de Janeiro: IBAM, 1990, p. 9-10.



*encargos públicos, expresso em termos de dinheiro, com previsão da receita e fixação da despesa, a ser executado dentro de um ano financeiro.*<sup>20</sup>

No Brasil, o orçamento é regido pela Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e norteado por princípios constitucionais, tais como: anualidade, universalidade, não vinculação da receita, legalidade, publicidade, além da moralidade e impessoalidade.

A anualidade impõe uma previsão que deve ser renovada a cada ano, propiciando, assim, uma aproximação fidedigna com a realidade financeira.

A universalidade implica a inclusão das receitas e despesas por seus totais ou dotações globais, sendo vedadas quaisquer deduções.

A não vinculação da receita proíbe a subordinação de recursos financeiros a certas despesas, de maneira que objetive o atendimento indiscriminado às necessidades da Administração.

O princípio da legalidade diz respeito ao nexo existente entre a Administração e a lei, pois aquela só pode agir segundo as determinações desta. Nesse sentido se manifestou Meirelles:

*Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto que na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'.<sup>21</sup>*

---

<sup>20</sup> - MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 326.

<sup>21</sup> - MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 82-83.

O texto constitucional, porém, estabelece restrições ao princípio da legalidade nas hipóteses de medidas provisórias, decretação do estado de defesa e decretação do estado de sítio, facultando ao Presidente da República, de forma excepcional, a adoção de tal comportamento para enfrentar situações de extrema gravidade e que exija presteza urgentíssima.

Quanto à publicidade, esta é princípio contido no artigo 37 da Constituição vigente, que obriga a Administração Pública a divulgar os seus atos para que fique assegurada a sua transparência, qualidade que deve estar presente em qualquer manifestação do Poder Público numa sociedade democrática.

Isto posto, é de bom alvitre lembrar, que, no Brasil, o ano financeiro coincide com o ano civil, e, levando-se em conta o princípio da anualidade, a cada ano deve ser elaborada uma proposta orçamentária pelo Executivo e sua posterior remessa para a apreciação e votação pela Câmara Municipal.

Assim, essa proposta orçamentária, elaborada anualmente, é composta das seguintes partes:

- a) mensagem: é uma exposição detalhada sobre a situação econômico-financeira e respectivas justificativas para as diversas políticas públicas projetadas;
- b) projeto de lei: é da iniciativa do Executivo e em seu bojo deve estimar a receita e fixar a despesa do Município;
- c) as tabelas explicativas: que têm como objetivo explicitar o orçamento até os seus mínimos detalhes; e,
- d) as especificações dos programas especiais: que dizem respeito às metas a serem atingidas com as respectivas justificativas econômica, financeira, social e administrativa.

Pode-se também afirmar que o orçamento tem entre outras finalidades, disciplinar de forma racional, a aplicação dos recursos públicos, quase sempre escassos.

Neste capítulo, o objetivo do presente trabalho não é tecer intermináveis discussões e considerações teóricas a respeito de conceitos, origens e técnicas orçamentárias, mas, sim, o registro dos fatos ocorridos em Vila Velha – ES, no que tange à participação popular na elaboração do Orçamento do Município.

É importante frisar que o impulso gerador do Orçamento Popular teve origem fora das administrações públicas, pois, o seu embrião, a sua origem está nas comunidades eclesiais de base, no movimento estudantil e nos movimentos que lutaram pela restauração da democracia no país.

Todos esses movimentos pretendiam fazer com que o povo pudesse vir a ter uma participação direta e efetiva na gestão da coisa pública. Todos eles estavam convictos da necessidade de expurgar da democracia representativa os males e as limitações que se incrustaram nela através do tempo e, vislumbraram na participação popular a maneira dessa meta ser alcançada. A força da participação popular é decisiva na formulação das ações públicas e na correção do rumo político.

Para que fosse alcançado tal objetivo, foi desenvolvido, preliminarmente, todo um trabalho de esclarecimento junto às comunidades, pois a melhor maneira de lidar com a demanda por projetos é organizá-la num processo amplo e aberto, com o envolvimento do maior número possível de interessados. É preciso não esquecer que o interesse coletivo se forma no processo político, não sendo prerrogativa dos técnicos.

Também, o Orçamento Popular não pode se resumir ao exercício, inútil e irresponsável, de coletar e listar toda e qualquer reivindicação das comunidades, sem adequá-las racionalmente aos limites da disponibilidade orçamentária de cada ano.

Por isso, após esse exaustivo trabalho de esclarecimento, foi iniciado o processo com observância de metodologia previamente estabelecida. Após acertos e erros que estiveram presentes no primeiro ano da experiência, no ano

seguinte (1985) a Administração e entidades envolvidas procuraram aperfeiçoar os procedimentos.

A discussão do Orçamento Municipal passou a compreender 04 (quatro) fases:

a) Primeira Fase: (28 dias – 1º de agosto a 28 de agosto)

Nessa etapa foram realizadas as assembléias nos 55 bairros do Município com as associações de bairro e associações de moradores, juntamente com outras entidades organizadas. Nessas assembléias estavam presentes o Prefeito Municipal, um técnico em Orçamento e uma Assistente Social.

Durante essas assembléias era apresentada a delimitação física do bairro, o número de habitantes, carências de infra-estrutura e nível de atendimento.

Ainda nessas assembléias foram tomadas as seguintes providências:

- Apresentação do relatório das obras concluídas em 1985 e a concluir até o final do ano em exercício;
- Levantamento das reivindicações para o ano seguinte (1986);
- Discussão sobre o reajuste de Impostos e Taxas;
- Eleição dos 3 (três) representantes de cada entidade, devendo um deles ser membro do Conselho Comunitário.

b) Segunda Fase: (05 dias – 29 de agosto a 02 de setembro)

Reunião permanente da “Assembléia Municipal do Orçamento” com a participação dos 03 representantes de cada entidade organizada de Vila Velha, incluindo o Conselho Comunitário.

Os objetivos da Assembléia Municipal consistiam em:

- Discussão e aprovação dos índices de reajustes dos Impostos e taxas, após a apresentação das propostas definidas na 1ª fase, em cada

entidade organizada, pelos seus representantes na Assembléia Municipal;

- Exposição de projetos da despesa de custeio para o ano de 1986 - pessoal , material de consumo e outros – em que os 100% do orçamento estariam em discussão;
- Discussão dos critérios de rateio dos recursos de investimento e determinação do percentual de recursos para obras municipais e obras de cada bairro.

Na definição dos critérios de rateio dos recursos entre os bairros, a Prefeitura fornece os subsídios, tais como: situação do bairro quanto à infra-estrutura urbana, população, delimitação, etc.

- Previsão de recursos para reparos de emergência.

Por ocasião da realização da Assembléia Municipal estão também presentes o Prefeito e seus Assessores.

c) Terceira Fase: (18 dias – 03 a 20 de setembro)

Assembléia nos bairros e também com outras entidades organizadas para a definição das obras e serviços a serem realizados no exercício de 1986, considerada a verba destinada a cada entidade, definida através da Assembléia Municipal do Orçamento e orçada pelos técnicos da Prefeitura.

Na 1ª fase, ao ser realizada a 1ª Assembléia de bairro, com o levantamento das reivindicações, ocorre a visita de um engenheiro da Prefeitura, acompanhado de Assistente Social e representante do bairro, para conhecimento das reivindicações e orçamento para que cada reivindicação possa ser discutida na 2ª Assembléia (3ª Fase) e eleitas as prioridades do bairro.

d) Quarta Fase: ( dia 22 de setembro)

Realização da Assembléia Municipal do Orçamento, que mais uma vez se reúne para deliberar sobre os recursos que lhe serão destinados para: saúde, transporte coletivo, educação, cultura, habitação, esporte, lazer, indústria e comércio, turismo, biblioteca, assistência aos excepcionais, assistência aos menores, legalização fundiária, sentenças judiciais, precatórios, meio ambiente, setor pesqueiro, geração de renda e emprego e modernização da Prefeitura Municipal.

O plano de trabalho desenvolvido na discussão e elaboração do Orçamento Municipal para 1986, com a participação popular, foi peça fundamental para a edição da Lei Municipal nº 2.247, de 27 de dezembro de 1985, que institucionalizou a Assembléia Municipal do Orçamento que passou a ser o fórum oficial para a discussão, elaboração e aprovação da Proposta Orçamentária.

Assim, a supracitada lei tornou obrigatória a discussão e aprovação da Proposta Orçamentária pelos movimentos organizados do Município, antes de o Executivo remetê-la para deliberação da Câmara Municipal.

Os artigos 1º e 2º da Lei nº 2.247/85, disciplinam os procedimentos e estabelecem a metodologia e critérios que devem ser seguidos. (Anexo 1).

Já o artigo 3º dessa Lei dispõe sobre a composição da AMO (Assembléia Municipal do Orçamento) e o artigo 4º relaciona os documentos que o Executivo deve encaminhar ao Legislativo juntamente com a Proposta Orçamentária. (Anexo 1).

Entretanto, tal conquista popular encontrou grandes obstáculos a partir do segundo semestre de 1986, quando em virtude do falecimento de Aucélio

Sampaio (vice-prefeito que sucedeu o prefeito Vasco Alves), assumiu Carlos Malta, então presidente da Câmara para completar o mandato de Prefeito.

As pressões exercidas pelo bloco de vereadores que se opunham à participação popular foram tantas que levaram Carlos Malta a se submeter às imposições, resultando na revogação da Lei nº 2.247/85.

Porém a reação dos movimentos e entidades organizadas não se fez esperar e com a realização das eleições em 13 de dezembro de 1987, foi eleito, para um mandato-tampão de 01 (um) ano, o candidato do Partido dos Trabalhadores, Magno Pires.

Apesar de um governo de poucos resultados, como já foi exposto no item 3.2, Magno Pires teve o mérito de restabelecer a participação popular na discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização do Orçamento Municipal, com a sanção da Lei Municipal nº 2.454, de 29 de dezembro de 1988.

Esta Lei não só manteve a maioria das disposições contidas na Lei nº 2.247/85 mas ampliou o campo de atuação das associações, entidades organizadas e Conselho Comunitário, disciplinou a composição e as atribuições da Assembléia Municipal do Orçamento (AMO), estabelecendo, ainda, normas para o processo de elaboração, acompanhamento à execução, controle e fiscalização do Orçamento Municipal.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município recepcionou as disposições contidas na Lei Municipal nº 2.454/88, dedicando à Seção II, do Capítulo I, do Título VI, mormente nos artigos 123 a 130, ao tema: "DA PARTICIPAÇÃO E DA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL, PLURIANUAL E DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS."

O artigo 123 da LOM (Lei Orgânica do Município) garante a participação popular e o art. 124 explicita a maneira como ocorrerá essa participação.

*“Art. 123 - Com base no que estabelece a Constituição Federal, capítulo IV, art.29, inciso XIII, fica garantida a participação popular nas decisões, elaboração e execução do orçamento anual, plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.”*

*“Art. 124 – A participação de que trata o artigo anterior, dar-se-á por meio do Conselho Comunitário de Vila Velha, das entidades civis organizadas do Município, com existência e funcionamento mínimo de um ano, comprovada por duas outras entidades e reconhecida pelo Conselho Comunitário de Vila Velha.”*

Já os artigos 125 a 127 da LOM tratam, especificamente, da AMO (Assembléia Municipal do Orçamento) no que tange a sua finalidade, composição, mandato e atuação. (Vide Anexo 3).

Os artigos 128 e 129 da LOM obrigam ao Poder Executivo a prestar informações à AMO e a anexar as deliberações da AMO à Proposta Orçamentária encaminhada à Câmara Municipal. (Vide Anexo 3).

No art. 130 da LOM fica patente a preocupação do legislador para que as deliberações tomadas na AMO sejam respeitadas, quando os projetos de lei referentes ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, orçamento anual e aos créditos adicionais, forem examinados pela Câmara Municipal. (Anexo 3).

Pode-se notar que a participação popular no processo de elaboração do orçamento municipal evita que o orçamento seja utilizado sob a forma autoritária e clientelista, desenvolvida pelo Poder Público e a Sociedade. Evita que o orçamento seja um veículo de negociações escusas, uma divisão dos recursos públicos entre grandes grupos econômicos e os tecnocratas.



A participação popular na elaboração do orçamento municipal reverteu esse quadro, forçando a democratização da sociedade e, fazendo com que fossem buscadas soluções para os problemas enfrentados pela população, principalmente pela sua camada mais pobre e mais carente. O orçamento participativo vem a ser um elemento complementar na democracia representativa.

A legislação municipal emergente dessa participação popular tem mais eficácia porque tem como nascedouro a “escuta” das comunidades, pois a realidade se encontra nas ruas e nas periferias da cidade, e quem nelas habita sabe o que é melhor para si.

Com uma legislação que reflita a realidade e as necessidades da população, o Município terá condições de adotar políticas públicas mais eficazes e prestar, com os seus serviços, um atendimento mais efetivo para as demandas sociais.

### **3.4 – Conseqüências da participação popular na prestação de serviços pelo Município.**

Não se justificaria a existência do Estado se não tivesse a finalidade principal de prestar serviços à coletividade. E, na prestação desses serviços, a União, o Estado-membro e o Município, asseguram o bom convívio social, satisfazendo, através de obras e serviços as necessidades da coletividade ou as conveniências dos cidadãos.

Segundo a preleção de Hely Lopes Meirelles:

*Os serviços públicos e os serviços de utilidade pública, embora tenham em comum a sua destinação ao público, conceitualmente não se confundem.*

*Serviços públicos propriamente ditos são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer que a sua utilização é uma necessidade coletiva e perene. Por isso mesmo tais serviços são considerados próprios do Estado, no sentido de que compete privativamente ao Poder Público prestá-los à coletividade, sem delegação a particulares. Exemplos típicos desses serviços são os de defesa nacional, os de polícia, os de justiça, os de preservação da saúde pública e outros que exijam medidas compulsórias em relação aos indivíduos.*

*Serviços de utilidade pública são os que o Poder Público, reconhecendo a sua utilidade (não necessidade) para os indivíduos componentes da sociedade, presta-os diretamente ou por delegação, a quem deles quiser utilizar-se, mediante remuneração. São exemplos característicos dessa modalidade os serviços de transporte coletivo, os de fornecimento de energia elétrica, gás, telefone e outros mais.*

*No primeiro caso (serviço público) o serviço visa a satisfazer necessidades gerais da coletividade, para que ela possa subsistir e desenvolver-se como tal; na segunda hipótese (serviço de utilidade pública), o serviço visa a facilitar a existência do indivíduo na sociedade, pondo à sua disposição utilidades que lhe proporcionarão mais comodidades, conforto e bem-estar. Daí alguns autores denominarem os primeiros serviços pró-comunidade, e os segundos serviços pró-cidadão, fundados na consideração de que aqueles se dirigem ao bem-comum, ou seja, ao interesse geral da comunidade, e, estes, embora reflexamente interessem à coletividade, atentem precipuamente ao interesse do indivíduo, como particular.<sup>22</sup>*

Quais as conseqüências da participação popular na prestação de serviços pelo Município ?

---

<sup>22</sup>- MEIRELLES, Hely. op. cit., p. 407-408

Para Pedro Demo, “ *participação comunitária chama-se em primeiro lugar controle democrático sobre o Estado e sobre os governos.*”<sup>23</sup>

E, muitas vezes, vamos encontrar a comunidade assumindo tarefas que são de responsabilidade do Estado. Entretanto, segundo o mesmo autor, é inadmissível que o Estado devolva para a comunidade serviços cuja prestação a ele foi atribuída e, se essa assume tarefas, deve ser ressarcida pelos serviços que prestou. Assim, o papel da comunidade é, “*em nome da emancipação cidadã, promover, cultivar, manter o controle democrático sobre o Estado, para que sejam possíveis serviços públicos de qualidade e equalizados.*”<sup>24</sup>

Em Vila Velha, a participação popular, na maioria das vezes, tem trazido bons resultados no que tange à prestação de serviços pelo Município. Maioria das vezes, porque nem sempre são respeitadas as prioridades estabelecidas no Orçamento Municipal aprovado. Muitas vezes, o Executivo procura priorizar bairros de maior densidade eleitoral, de classe mais abastada, em detrimento de outros bairros mais carentes. Para o pobre ficam as migalhas e, em algumas ocasiões, a realização de mutirões, com grande movimentação de políticos no local, e poucas realizações concretas. O mutirão é, comprovadamente, um instrumento de exploração comunitária.

Por isso, o povo tem que participar na elaboração das políticas públicas. É fundamental que o município seja cada vez “mais popular”, seja cada vez mais voltado para prover os bens e serviços que mais interessem à maioria da população.

A falta de participação popular implica a facilidade para a corrupção no Poder Público.

A Lei Orgânica do Município de Vila Velha, no período de sua elaboração, teve grande participação da comunidade. A participação popular foi

---

<sup>23</sup>- DEMO, Pedro. *Participação Comunitária e Constituição: Avanços e Ambigüidades*. Cadernos de Pesquisas nº 71. São Paulo: IPLAN/IPEA, novembro 1989, p. 80.

<sup>24</sup>- DEMO, Pedro. *op. cit.*, p. 80.

institucionalizada na LOM, sendo-lhe garantida competência para participar do processo legislativo municipal (art. 33, 34, 35, 36 e 41), da discussão dos assuntos municipais ( art. 49, parágrafo único), dos Conselhos Municipais (art. 64), da fiscalização popular (art. 65 a 70), da elaboração do Orçamento anual (art. 123 a 130), do planejamento municipal (art. 140, 143 e 147), da elaboração e implantação do plano diretor urbano (art. 152), em assuntos referentes ao saneamento básico (art. 168), na política ambiental (art. 187 e 190), no Conselho Municipal de Educação (art. 219 e 224), na política cultural (art. 242), no Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 253), do Conselho Municipal de Saúde (art. 268) e da Assistência Social (art. 275). (Vide Anexo 3).

Verifica-se que na prestação de serviços pelo Município, a comunidade vem pressionando o Poder Público para que, na sua execução e visando uma melhor qualidade, além das alternativas tradicionais, sejam também consideradas as experiências inovadoras, tais como: a terceirização, a parceria com a iniciativa privada, e, a colaboração de organizações não governamentais.

Com essa pressão democrática sobre a Administração Municipal a comunidade vem conquistando melhores condições de vida, com a criação de ambientes para atividades físicas, dinamização e construção de praças esportivas, visando, assim, a freqüência mais assídua e, proporcionando a fixação, nos bairros, das crianças e dos adolescentes sob situação de risco pessoal e social, e, realizando atividades em parceria com as associações de moradores, times de futebol e outras organizações comunitárias.

Porém, um dos grandes problemas é o monopólio no setor de transporte coletivo do Município. Várias têm sido as investidas da maioria dos Prefeitos no sentido de quebrar esse monopólio tão danoso aos interesses da população. Porém, há décadas esse monopólio vem sendo mantido pela “proteção” do Legislativo Municipal e da Justiça Comum, que, com base na legislação

protecionista do Município, lhe assegura vitória nas ações judiciais intentadas contra esse mal.

Por refletir a movimentação de pessoas, bens e mercadorias dentro de um espaço urbano, o transporte, sem dúvida, demonstra a capacidade de uma cidade em gerir seu crescimento atual e futuro. O setor “transportes” reflete, pois, a saúde de uma cidade, o estado de funcionamento do município. Em Vila Velha, o monopólio no transporte coletivo vem sendo um terrível mal na saúde da cidade.

Enfim, a comunidade deve estar sempre alerta e mobilizada para fiscalizar a ação do Município na prestação dos serviços públicos, pois, segundo Pedro Demo, “o Estado teme a cidadania crítica. Assim, antes que as comunidades façam pressão, o Estado se adianta como ‘intermediário’ desta pressão, obtendo como resultado o efeito desmobilizador”.<sup>25</sup>

Em suma, dentre os princípios que podem ser considerados marcos indispensáveis para existência da verdadeira democracia, pode-se apontar: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos.

---

<sup>25</sup> - DEMO, Pedro. op. cit., p. 80.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi pesquisado para a elaboração deste trabalho, decorrem algumas ponderações, a título de considerações finais, para cada um dos itens que compõem os capítulos, conforme segue:

1.1- A democracia analisada sob uma nova ótica, sob uma visão mais moderna, de muito se distancia daquela concebida na Grécia, definida como sendo o governo do povo para o povo e exercida de forma direta. Tal distanciamento se deve às condições completamente diferentes daquelas encontradas na Grécia clássica. Hoje, nas democracias modernas, o povo elege os seus representantes para tratarem dos seus interesses e das coisas públicas. Entretanto, tanto a democracia direta quanto à indireta descendem do mesmo princípio da soberania popular, ficando a diferença na maneira de exercer essa soberania.

O debate sobre democracia, durante muito tempo se restringiu ao âmbito dos parlamentos; em seguida, em torno dos partidos e, hoje, os debates são travados no vasto mundo da mídia.

Como o seu conceito é sempre objeto de constante reflexão, a democracia deve ser entendida, em todo e qualquer momento, como uma idéia nova.

1.2- Na defesa dos ideais de uma sociedade mais livre e igualitária, Rousseau propõe a adoção de um pacto social, com a supremacia do interesse

geral sobre o particular, surgindo, assim, a vontade geral, segundo a qual as leis deveriam ser o resultado do interesse coletivo, fruto do interesse geral. Rousseau, defendia a democracia direta e não admitia a representação da vontade geral.

Para Tocqueville o sentido de democracia é o sentido dos costumes. Por isso, ele olha a democracia muito mais pela ótica da liberdade, como ampliação da liberdade e nunca pela da igualdade, uma vez que ele sempre associa a idéia de igualdade com a de socialismo, pelo que demonstra ter verdadeira ojeriza.

Quando fala em Democracia na América, ele não quer se referir à democracia representativa, mas a um processo de participação ativa do cidadão, uma participação que diga respeito desde os interesses particulares do indivíduo aos negócios de interesse do Estado.

1.3- Em suas publicações, na imprensa de Nova York, os autores de "O Federalista" tentaram demonstrar que a centralização do poder era possível sem que houvesse a perda da liberdade tão defendida pelos americanos. E, a sua verdadeira proposta de democracia era a de olhá-la sob o ângulo da representação, em oposição à democracia direta. Buscaram a adoção de medidas que garantissem a centralização do poder sem que houvesse a intromissão do poder central nos domínios da vida privada.

1.4- A democracia vem assumindo novas dimensões, à medida que os direitos dos indivíduos vêm sendo ampliados, em razão do desenvolvimento crescente do conceito de cidadania. Mais cidadania implica mais democracia.

As conquistas dos direitos civis, dos direitos políticos, dos direitos sociais, dos direitos econômicos, e tantos outros mais, resultam, conseqüentemente, em novas dimensões para a democracia.

2.1- A economia do Brasil colonial se caracterizou pelo latifúndio, trabalho escravo, monocultura e uma produção dirigida ao mercado externo, totalmente controlado por Portugal.

A organização social na colônia se compunha da elite agrária e pelos pequenos proprietários, índios, mestiços e negros.

Quanto à estrutura política, o Brasil colonial absorveu o sistema burocrático e profissional português, com suas tradições patrimonialistas, nepotistas, de compadrio e privilégios para os amigos do rei.

A trajetória política brasileira pode ser resumida pela influência constante da elite agrária, pelo coronelismo, caracterizado pela sua política de compromissos e tráfico de influências, pelo populismo que atingiu as regiões de maior desenvolvimento industrial do país e, pelo autoritarismo, detectado, principalmente, no período da ditadura militar. E, na atualidade, com a adoção de um modelo econômico recessivo e de alto custo social, a elite agrária ainda vem mantendo a sua dominante influência.

2.2- Idealizado na Inglaterra e adotado nas sociedades modernas, o regime representativo vem sofrendo pesadas críticas que têm resultado na emergência da democracia participativa.

Defendida por Montesquieu e combatida por Rousseau, a democracia representativa, a partir do século XX, vem sendo questionada em razão da descrença do povo na classe política, nos partidos e nas próprias instituições, dada a existência da corrupção que grassa em todos os níveis das entidades públicas.

Daí, a importância da participação popular na vigilância dos políticos e da coisa pública. Com a democracia participativa, o homem deixa de ser um mero espectador para ser agente da história.

A democracia participativa aliada à democracia representativa constituirão o instrumento adequado para o combate ao conformismo, à dependência e à massificação.

2.3- O autoritarismo e o conservadorismo têm marcado a história política brasileira e, desde a fase colonial, as elites que dominaram o poder têm excluído o povo das decisões importantes para o País.

As Constituições brasileiras de 1824, de 1891 e de 1934 atenderam os interesses das elites agrárias em detrimento da participação popular.



A de 1937, redigida por Francisco Campos e apelidada de Polaca, centralizou o poder, caracterizando-se pelo autoritarismo em seu modelo fascista e antidemocrático, não permitindo a participação popular,

Na de 1946, a democracia representativa mantém, ainda, um caráter restritivo, proibindo, inclusive, a existência de partidos políticos que defendessem ideais não democráticos.

As de 1967 e 1969, autoritárias, sustentaram a supremacia do poder presidencial militar e inibiram a participação popular.

Finalmente, foi a Constituição de 1988 que consagrou a participação popular e consolidou as instituições democráticas.

2.4- Como a participação direta dos cidadãos, nas tomadas de decisões, é inviável nos dias atuais, e, a participação indireta insuficiente, buscou-se um novo caminho para a conciliação de interesses e propósitos, que é a participação semidireta. Surge, assim, a participação popular como complemento necessário à democracia representativa. E, a instrumentalização da participação popular a nível de administração municipal é uma das grandes inovações da Constituição de 1988.

Além dos instrumentos de participação na esfera judiciária, há os institutos de participação administrativa, dos quais, foram objeto de estudo nesta dissertação, aqueles elencados no artigo 14, da Carta Magna vigente: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

A democracia participativa, vivida no município, é uma medida extremamente salutar, uma vez que ela acontece ao nível político mais próximo da vida de cada cidadão.

3.1- A chegada do donatário português Vasco Fernandes Coutinho, na praia de Piratininga (hoje Prainha), em 23 de maio de 1535, deu início à colonização do solo Espírito-Santense, com a fundação de uma Vila que viria a se chamar Vila Velha. E, foi nesse berço natal, que, no futuro, se desenrolaria a experiência, pioneira no Estado, da elaboração do Orçamento Municipal, através da participação popular.

3.2- O povo de Vila Velha, por duas vezes, teve que lutar contra os interesses da cúpula do governo estadual, para restabelecer a autonomia política do seu município.

Porém, foi somente em 1959 que o povo começou a se organizar, dando origem, no histórico sítio da Prainha, à primeira associação de bairro.

A estruturação dos movimentos sociais foi ocorrendo no decorrer das décadas de 60,70 e 80, quando surgiu a idéia de criar uma federação que os congregasse e fizesse com que suas reivindicações perdessem o caráter individual e isolado.

Entretanto, foi somente com o surgimento do Conselho Comunitário que a participação popular se consolida e dá início a uma experiência pioneira no Estado: a elaboração do orçamento municipal com a participação do povo, que passa a opinar e reivindicar as obras que considera prioritárias.

3.3- O orçamento participativo, cujas primeiras discussões ocorrem em Vila Velha nos idos de 1983, passa a ser realidade em 1984, com a realização da I Assembléia Municipal do Orçamento.

A elaboração do orçamento participativo, compreendendo quatro fases, com metodologia própria, estabelecida após exaustivo trabalho de esclarecimento das comunidades, foi institucionalizada, através da Lei Municipal nº 2247, de 27 de dezembro de 1985. A partir daí, a Assembléia Municipal do Orçamento passou a ser o fórum oficial para a discussão, elaboração e aprovação da Proposta Orçamentária a ser encaminhada para a apreciação do Legislativo.

Revogada essa Lei, no governo de Carlos Malta, a participação popular na elaboração do Orçamento Municipal foi restabelecida pela Lei Municipal nº 2454, de 21 de dezembro de 1988.

O grande mérito da participação popular na elaboração do Orçamento Municipal, é que esse processo evita a utilização dos recursos públicos de forma autoritária e clientelista, bem como impede as negociações escusas na divisão desses recursos entre grupos econômicos. Poder-se-ia ainda dizer, que com a prática do orçamento participativo, ocorre um aperfeiçoamento da democracia representativa.

3.4- Em Vila Velha, na maioria das vezes, a participação popular tem trazido bons resultados no que tange à prestação de serviços pelo Município. Em algumas oportunidades, o Executivo prioriza bairros de maior densidade eleitoral, de classe mais abastada, em detrimento de outros bairros mais carentes. Por isso que o povo tem que participar da elaboração das políticas públicas, para que o município seja cada vez mais popular. A ausência de participação popular facilita a corrupção e a impunidade no Poder Público.

Somente com a efetiva participação popular na elaboração, aprovação, controle e fiscalização do Orçamento Municipal, é que a comunidade poderá garantir melhores condições de vida e a prestação de serviços de melhor qualidade pelo Poder Público.

Enfim, que outros passos serão dados para garantir aos cidadãos a conquistas de novos direitos? Que caminhos serão trilhados para o surgimento de novas dimensões para a democracia? Somente o futuro dirá.

# ANEXOS

# ANEXO I

## LEI Nº 2.247/85

### Cria Assembléia Municipal do Orçamento

O PREFEITO MUNICIPAL DE VILAVELHA, Estado do Espírito Santo: faço saber que o Povo, através de seus representantes, aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º- Fica obrigado o Poder Executivo a discutir anualmente com os Movimentos Comunitários, Associações de Moradores e outras Entidades Sociais organizadas do Município de Vila Velha, a Proposta Orçamentária e obter a aprovação da mesma, antes de seu envio à Câmara Municipal.

PARÁGRAFO ÚNICO – A discussão e aprovação da Proposta Orçamentária dar-se-á no período de 90 (noventa) dias, antecedentes ao envio da mesma à Câmara Municipal.

Art. 2º - Far-se-á a discussão:

I – Através de 2 (duas) Assembléias nas Entidades Habilitadas, onde:

a) Na Primeira:

1 – Será verificado o andamento das obras Municipais priorizadas no Orçamento e Plano Anual de Obras prioritárias do ano corrente;

2 – Serão eleitos 3 (três) Delegados que irão representá-la nas Sessões da Assembléia Municipal do Orçamento;

a) Na Segunda:

1 – Serão escolhidas as obras prioritárias a nível de Comunidade, devidamente orçadas pelo Poder Executivo Municipal;

2 – Através de quantas Sessões que se fizerem necessárias da Assembléia Municipal do Orçamento, onde serão discutidas e votados:

- a) Os critérios de reajuste e/ ou aumento de impostos e taxas Municipais;
- b) Os critérios de rateio dos recursos orçamentários, extra-orçamentários e/ ou qualquer outra receita não prevista na Proposta Orçamentária;
- c) Os Projetos de investimentos Municipais e o Plano Anual de Obras Prioritárias a nível Municipal e Comunitário;
- d) A projeção da receita e despesas do próximo exercício apresentada pelo Poder Executivo Municipal;
- e) Os critérios utilizados para orçar as obras municipais e comunitárias.

§ 1º - Cada comunidade deverá ter entre seus Delegados eleitos, no mínimo 01 (um) que seja integrante do Colégio de Representantes do Conselho Comunitário de Vila Velha.

§ 2º - O Poder Executivo Municipal deverá apresentar, nas Assembléias Comunitárias e de Entidades, todas as informações necessárias para conhecimento, discussão avaliação e deliberação das matérias referentes a Proposta Orçamentária.

§ 3º - O Poder Executivo Municipal apresentará, na primeira Sessão da Assembléia Municipal do orçamento, todos os planos, projetos e programas de investimento para o exercício seguinte.

§ 4º - A Assembléia Municipal do Orçamento poderá eleger, dentre seus Membros, Comissões para estudo e/ ou avaliação de dados e/ ou projetos que sejam de interesse da mesma.”

“ Art. 3º - Serão componentes da Assembléia Municipal do Orçamento:

- I – Os Vereadores que estejam exercendo, na época, o mandato Legislativo;
- II – Os Delegados eleitos nas Entidades habilitadas;

III – O Prefeito do Município de Vila Velha;

IV – Os representantes técnicos designados pelo Poder Executivo Municipal;

V – A Diretoria do Conselho Comunitário de Vila Velha.

PARÁGRAFO ÚNICO – Somente os Vereadores e os Delegados eleitos nas Entidades habilitadas terão direito a voto.

Art. 4º - Fica obrigado o Poder Executivo a enviar, anexadas à Proposta Orçamentária, à Câmara Municipal:

I – As atas de cada Sessão da Assembléia Municipal do Orçamento realizada;

II – A lista de presenças referentes às Sessões realizadas;

III – As deliberações tomadas;

IV – O resultado das votações das propostas apresentadas;

V – O Plano Anual de Obras Prioritárias aprovado na Assembléia Municipal do Orçamento.

PARÁGRAFO ÚNICO – O Plano Anual de Obras Prioritárias deverá conter, no mínimo, os seguintes itens: valor da obra, local, data de execução do início e do término.

Art. 5º - Fica obrigado o Poder Executivo Municipal, ao apresentar quaisquer emendas à Proposta Orçamentária, a obter aprovação das mesmas em Sessões da Assembléia Municipal do Orçamento devidamente convocada e reunida.

PARÁGRAFO ÚNICO - Aplica-se às emendas o que dispõem os Artigos 3º (terceiro) e 4º (quarto) da presente Lei.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor a partir da data de sua publicação, e seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 1986.

Art. 7º - Revogam-se as disposições em contrário.



Vila Velha, 27 de dezembro de 1985

Vasco Alves de Oliveira Junior

Prefeito Municipal

Registrada na Secretaria Municipal de Administração Geral desta  
Prefeitura e Arquivada no Cartório de Registro Civil – Sede.

Rosane Cardoso de Castro

Secretária Subst. Da SMAG

# ANEXO II

**LEI Nº 2.454/88**

Restabelece a Participação Popular na discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização do Orçamento do Município e estabelece outras normas correlatas.

O PREFEITO MUNICIPAL DE VILA VELHA, Estado do Espírito Santo: faço saber que o Povo, através de seus representantes, aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I****DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Art. 1º – Fica restabelecida no âmbito do Município de Vila Velha a participação popular nas decisões, elaboração e execução do Orçamento Anual e / ou Plurianual.

Art. 2º – A participação, referida no Art. 1º, ocorrerá em todas as fases do Orçamento Municipal, cabendo, ao Povo, através de suas entidades organizadoras:

- a) Discutir o Orçamento Anual e Plurianual;
- b) Participar de sua elaboração, garantindo as deliberações populares;
- c) Participar, acompanhando a sua execução;
- d) Fiscalizar, por todos os meios possíveis, a veracidade das aplicações das receitas nas despesas;
- e) Discutir todas as receitas extra-orçamentárias exceto as com destinação vinculada por força de Convênio ou de Lei;
- f) Discutir as alterações no Orçamento Municipal, por excesso de arrecadação ou criação e extinção de projetos;
- g) Cobrar judicialmente, se necessário, do Poder Executivo e / ou do Poder Legislativo a execução do Orçamento Municipal, e
- h) Solicitar junto aos Poderes Legislativo e Executivo, as informações necessárias para a elaboração, acompanhamento, controle e fiscalização da execução do Orçamento.

Art. 3º - Ficam os Poderes Executivo e Legislativo, obrigados a prestar todas as informações necessárias para o acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária.

## CAPÍTULO II

### DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

Art. 4º - Ficam os Poderes Executivo e Legislativo obrigados a elaborar o Orçamento Municipal junto com as entidades organizadas do Município.

Art. 5º - Fica criado no âmbito do Município de Vila Velha a Assembléia Municipal do Orçamento, constituída conforme Art. 10.

Art. 6º - No 1º trimestre de cada ano, até o seu último dia, reunir-se-á a Assembléia Municipal do Orçamento para cumprir os objetivos;

I – Receber e discutir a prestação de contas do Orçamento do ano anterior;

II – Analisar a execução do orçamento do ano em curso, principalmente no que se refere às despesas de capital, e

III – Elaborar o Regimento Interno da Assembléia Municipal do Orçamento.

Art. 7º - Do Regimento Interno, referido no inciso III, do Art. 6º, obrigatoriamente constará:

- a) Forma de discussão do Orçamento;
- b) Cronograma de discussão do Orçamento, garantindo seu início e término, e
- c) Outras deliberações correlatas.

Art. 8º - Os delegados, referidos no artigo 10, deverão ser eleitos antes da realização da 1ª Assembléia Municipal do Orçamento.

Art. 9º - As prioridades, que constarão da peça orçamentária, deverão ser definidas pelas entidades organizadas, através de Assembléia, podendo a Comunidade recorrer a outros instrumentos auxiliares.

§ ÚNICO – Todas as prioridades que tiverem a abrangência municipal, deverão, obrigatoriamente, ser submetidas a apreciação e deliberação da Assembléia Municipal do Orçamento.

### CAPÍTULO III

#### DA ASSEMBLÉIA MUNICIPAL DO ORÇAMENTO

Art. 10 – A Assembléia Municipal do Orçamento será composta por delegados eleitos em assembléia das entidades organizadas e cadastradas de Vila Velha e pela Câmara Municipal de Vereadores.

§ 1º - As entidades, acima referidas, deverão ter, no mínimo, 01 (um) ano de existência, comprovada por, no mínimo, 03 (três) outras entidades que já tenham participado de alguma discussão do Orçamento no município e pelo Conselho Comunitário de Vila Velha.

§ 2º - Caberá ao Conselho Comunitário de Vila Velha a responsabilidade de, a cada ano apresentar ao Poder Executivo a relação das entidades que participarão da Assembléia Municipal do Orçamento.

§ 3º - A Assembléia das entidades organizadas que elegerá os seus delegados e discutirá o Orçamento, deverá ser convocada especificamente para esse fim.

§ 4º - Os Vereadores da Câmara Municipal de Vila Velha são delegados natos.

Art. 11 – O cadastramento das entidades organizadas que participarão da Assembléia Municipal do Orçamento, se dará com a apresentação da cópia da Ata da Assembléia que elegeu os delegados e das respectivas listas de presença.

Art. 12 – Cada entidade organizada poderá participar com 03 (três) delegados efetivos e 03 (três) delegados suplentes, membros da entidade, sendo o Presidente, delegado nato, e os demais eleitos em assembléia.

§ Único – Se da Assembléia participarem mais de 50 (cinquenta) membros, a cada grupo de 50 (cinquenta) excedentes, corresponderá à eleição de mais um delegado efetivo e um suplente.

Art. 13 – Terão direito a voz e voto na Assembléia Municipal do Orçamento os delegados, referidos no artigo anterior, e a Câmara de Vereadores, representada pelo seus Vereadores.

Art. 14 – Os delegados eleitos pelas entidades organizadas em conformidade com o Art. 12, terão mandato até o final do exercício orçamentário, para a qual foram eleitos e tratarão apenas de assuntos afetos a esse exercício.

Art. 15 – A Assembléia Municipal do Orçamento escolherá dentre seus membros:

- a) A coordenação e a secretaria;
- b) A comissão de fiscalização, de acompanhamento e controle da execução do orçamento;
- c) Comissões para estudos, para avaliação de dados ou projetos de interesse municipal, e
- d) Outras equipes de trabalho que se fizerem necessárias.

Art. 16 – A Assembléia Municipal de Orçamento, reunir-se-á ordinariamente e extraordinariamente conforme Regimento Interno, sendo no mínimo, no 1º trimestre de cada ano.

Art. 17 – A Assembléia Municipal do Orçamento deverá dar início aos seus trabalhos com a presença de, no mínimo, 1/3 (um terço) das entidades cadastradas e, para deliberar, deverá ter presentes a metade mais 01 (um) das entidades cadastradas.

Art. 18 – A Assembléia Municipal do Orçamento será convocada pelo Conselho Comunitário de Vila Velha, auxiliado pelo Poder Executivo Municipal, com antecedência de 20 (vinte) dias.

§ ÚNICO – O Poder Executivo será responsável pela infraestrutura necessária para a convocação e organização da Assembléia Municipal do Orçamento.

#### CAPÍTULO IV

#### DO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DO ORÇAMENTO

Art. 19 - A Assembléia Municipal do Orçamento elegerá, dentre seus membros, a comissão municipal do acompanhamento à execução do orçamento.

§ ÚNICO – A comissão municipal de acompanhamento à execução do Orçamento terá as seguintes atribuições:

- a) Acompanhar, fiscalizar e controlar a execução do Orçamento;
- b) Resolver as pendências nos intervalos da Assembléia Municipal do Orçamento;
- c) Convocar juntamente com o Conselho Comunitário, as Assembléias Municipais do Orçamento, conforme Regimento Interno.
- d) Cumprir e dar encaminhamento às alíneas b),c),d),e),g), e h) do Art. 2º desta Lei e

- e) Constituir assessorias, comissões auxiliares para o bom andamento dos trabalhos.

Art. 20 – A comissão de acompanhamento do Orçamento será composta por 07 (sete) delegados efetivos e 07 (sete) suplentes e mais os Vereadores que assim desejarem, assessorados por técnicos dos Poderes Legislativo, Executivo e/ ou do Conselho Comunitário de Vila Velha.

Art. 21 – A comissão referida neste Capítulo fica obrigada a divulgar, o mais amplamente possível, o resultado do trabalho realizado.

Art. 22 – Poderá cada bairro e cada entidade constituir grupos de trabalho, como comissão auxiliar à comissão referida neste Capítulo, com as tarefas da alínea a), do parágrafo único do Art. 19, e alíneas a), c), d) e e), do Art. 2º.

Art. 23 – A comissão de acompanhamento do Orçamento reunir-se-á ordinariamente, 04 vezes ao ano, e, extraordinariamente, quantas vezes desejar.

Art. 24 – Os membros da comissão terão mandato igual ao do período do exercício orçamentário.

## CAPÍTULO V

### DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Art. 25 – O Poder Executivo ficará obrigado a:

- a) Prestar todas as informações aos delegados e colocar à disposição destes, documentos, relatórios, levantamentos, pesquisas e outros estudos necessários ao bom desempenho e funcionamento da participação popular no Orçamento;
- b) Apresentar à Assembléia que discutirá o Orçamento para deliberação do Plano Anual e/ou Plurianual de Obras, a previsão de início e término de sua realização, como também previsão de valores;
- c) Auxiliar por todos os meios o Conselho Comunitário a convocar e organizar a Assembléia Municipal do Orçamento;
- d) Apresentar e submeter à discussão e aprovação da Assembléia Municipal do Orçamento qualquer tipo de endividamento do Município.
- e) Dar conhecimento às entidades, através da comissão de acompanhamento do Orçamento, dos encaminhamentos das tomadas de preço e concorrências que venham a ser feitas, podendo a comissão indicar representantes que possam acompanhar;
- f) Manter as entidades informadas sobre a execução do orçamento, através de relatório-síntese;

- g) Anexar as deliberações da Assembléia Municipal do Orçamento ao Projeto de Lei que encaminha à Câmara Municipal, a Proposta Orçamentária;
- h) Apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, as justificativas caso não tenha cumprido o cronograma de obras, sob pena de responsabilidade.

Art. 26 – O Poder Legislativo fica obrigado a cumprir o que determina as alíneas a), c), d) e e) do Art. 25.

## CAPÍTULO VI

### DOS RECURSOS FINANCEIROS E SUAS APLICAÇÕES

Art. 27 – O critério de rateio dos recursos financeiros deverá ser discutido e aprovado na Assembléia Municipal de Orçamento.

Art. 28 – Os recursos deverão ser discutidos na sua globalidade, compreendendo todas as receitas correntes e receitas de capital, como também outras receitas.

Art. 29 – Os recursos extra-orçamentários, exceto os com destinação vinculada por força de convênio ou de Lei, deverão ter seus destinos discutidos e aprovados em Assembléia extraordinária.

Art. 30 – Todas as despesas correntes e despesas de capital, contidas no Orçamento Municipal deverão ser discutidas e aprovadas pela Assembléia Municipal do Orçamento.

§ ÚNICO – Para o que dispõe o caput deste artigo, deverá também ser discutido e aprovado o memorial de cálculo feito para a folha de pagamento e de todas as demais despesas.

Art. 31 – Os reajustes e/ ou aumentos dos impostos, taxas e contribuição de melhoria deverão ser discutidos e aprovados em Assembléia Municipal de Orçamento.

Art. 32 – Deverá constar, obrigatoriamente, da Proposta Orçamentária, um valor e percentual para obras emergenciais.

Art. 33 – O custo das obras, a serem realizadas no Município, deverá ser calculado, levando em conta: o material, mão-de-obra, encargos e despesas outras, reajustados pelos critérios vigentes.



**CAPÍTULO VII**  
**DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 34 – Os pedidos de informações contidos nos artigos 25 e 26 deverão ser feitos por escrito, ao Executivo Municipal e/ ou Legislativo Municipal.**

**Art. 35 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário.**

**Vila Velha, 28 de Dezembro de 1.988**

**Magno Pires da Silva**  
**Prefeito Municipal**

**Registrada na Secretaria Municipal de Administração Geral desta Prefeitura e arquivada no Cartório de Registro Civil - Sede.**

# ANEXO III

## LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA DA AUTONOMIA DO MUNICÍPIO

**Art. 1º** - O Município de Vila Velha, pessoa jurídica de direito público interno, é unidade territorial que integra a organização político, administrativa da República Federativa do Brasil e do Estado do Espírito Santo, dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, nos termos assegurados nas Constituições Federal e Estadual e por esta Lei Orgânica.

**§ 1º** — O Município de Vila Velha tem os limites que lhe são assegurados pela lei, tradição, documentos históricos e julgados, não podendo ser alterados, ressalvados os casos previstos nas Constituições Federal e Estadual.

**§ 2º** — A sede do Município terá a categoria de cidade e os seus bairros situam-se em distritos.

**§ 3º** — A sede do Município é a cidade de Vila Velha.

**§ 4º** - São símbolos do Município o brasão, a bandeira e o hino, representativos de sua cultura e sua história.

**§ 5º** — O Município garantirá vida digna a seus habitantes, atendidos os princípios constitucionais e os seguintes preceitos:

I - todo poder é naturalmente privativo do povo, que o exerce diretamente ou indiretamente, por seus representantes eleitos nos termos desta Lei Orgânica, das Constituições Federal e Estadual;

II — soberania popular exercida mediante:

a) sufrágio universal e voto direto e secreto com igual valor para todos;

b) plebiscito;

c) referendo;

d) participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições;

e) iniciativa popular no processo legislativo;

f) ação fiscalizadora sobre a administração pública;

III — tratamento sem privilégios de distritos ou bairros, redução das desigualdades regionais e sociais e promoção do bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

**Art. 5º** - E assegurado a todo habitante do Município o direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à infância e ao meio ambiente equilibrado e ao seu desenvolvimento, além dos direitos garantidos na Constituição Federal, Estadual e nesta Lei Orgânica.

### Das Emendas à Lei Orgânica

**Art. 33** — A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:

I — de um terço, no mínimo, dos Vereadores;

II — da população, subscrita por cinco por cento do eleitorado do Município;

III - do Prefeito Municipal.

**§ 1º** - A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerada aprovada se obtiver, em ambos, aprovação de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

**§ 2º** — A emenda será promulgada pela Mesa da Câmara na sessão seguinte àquela em que se der a aprovação, com o respectivo número de ordem.

§ 3º - No caso do inciso II, a subscrição deverá ser acompanhada dos dados identificadores do título eleitoral.

§ 4º — Não será objeto de deliberação a proposta tendente a abolir, no que couber, o disposto no art. 60, § 4º, da Constituição Federal e as formas de exercício da democracia direta.

### Das Leis

Art. 34 - A iniciativa de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos legais.

*Parágrafo Único* — São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I — criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, indireta ou fundacional, bem como regime jurídico de seus servidores, aumento de sua remuneração, vantagens e aposentadoria;

II - organização administrativa do Poder Executivo e matéria tributária e orçamentária;

III — criação da Guarda Municipal e fixação ou modificação de seus efetivos.

Art. 35 - A iniciativa popular de projetos de lei será exercida mediante a subscrição de cinco por cento do eleitorado do Município, da cidade, do bairro ou da comunidade rural, conforme o interesse ou abrangência da proposta.

§ 1º — Os projetos de lei apresentados através de iniciativa popular serão inscritos prioritariamente na ordem do dia da Câmara.

§ 2º — Os projetos serão discutidos e votados no prazo máximo de quarenta e cinco dias, garantida a defesa em plenário por um de seus cinco primeiros signatários.

§ 3º — Decorrido o prazo do parágrafo anterior, o projeto irá automaticamente para a votação, independentemente de pareceres.

§ 4º - Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto estará inscrito para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura ou na primeira sessão da legislatura subsequente.

Art 36 — O referendo popular de emenda a Lei Orgânica é obrigatório, dentro de noventa dias, contados da entrada no protocolo da Secretaria da Câmara, caso haja solicitação, subscrita por cinco por cento do eleitorado do Município.

*Parágrafo Único* - Se a solicitação for subscrita por no mínimo um por cento do eleitorado, o referendo popular dependerá da aprovação da Câmara Municipal, no mesmo prazo previsto no *caput* deste artigo.

Art. 41 — A matéria constante de projeto de Lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão Legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara ou mediante a subscrição de cinco por cento do eleitorado do Município, cidade, bairro ou comunidade rural, conforme o interesse ou abrangência da proposta.

### Do Prefeito e Vice-Prefeito

Art. 49 — O Poder Executivo Municipal é exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos Secretários Municipais e Diretores, e pelos responsáveis pelos órgãos da administração direta, indireta ou fundacional.

*Parágrafo Único* - Fica assegurada a participação popular junto ao Poder Executivo para discussão dos assuntos municipais, através de instituição de:

- a) assembléias populares;
- b) conselhos populares e municipais;

c) audiências com entidades representativas das organizações populares e dos trabalhadores do Município.

---

### ***Dos Conselhos Municipais***

**Art. 64** — Além das diversas formas de participação popular prevista nesta Lei Orgânica, fica assegurada a existência de conselhos municipais, compreendidos como representações institucionais da participação nas diversas áreas de interesse da população, especialmente saúde, educação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, menor, cultura, moradia e direitos humanos, sendo reconhecidos como organismos de consulta, opinião e fiscalização.

§ 1º - Nos conselhos municipais, será sempre garantida a representação paritária entre o Poder Executivo e as entidades populares representativas.

§ 2º - Todo conselho municipal criado pelo poder público terá representantes indicados pelo movimento popular correlato ou, caso não exista, pelo Conselho Comunitário de Vila Velha.

§ 3º - O Conselho Municipal de Direitos Humanos terá definido em lei a sua organização, estrutura, composição, autonomia e recursos necessários a sua manutenção, tendo como objetivo envidar esforços para reparação de violação de direitos humanos e para abertura de inquérito e procedimentos judiciais cabíveis.

### ***Seção VIII***

#### ***Da Fiscalização Popular***

**Art. 65** - Todo cidadão ou entidade da sociedade civil, regularmente registrada, com suas obrigações pecuniárias para com o erário e em pleno gozo de seus direitos civis, tem direito de requerer informação dos atos ou ações da administração municipal, que deverá ser respondida, ou ser justificada a impossibilidade da resposta, no prazo de cinco dias.

§ 1º - Compete à Administração Municipal garantir os meios para que essa informação se realize.

§ 2º - Todo cidadão terá direito de denunciar qualquer irregularidade nos órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional, inclusive o mau atendimento por parte do servidor.

---

**Art. 66** - O Conselho Comunitário de Vila Velha, entidade autônoma e federativa dos movimentos comunitários, associações de moradores e movimentos populares específicos organizados no Município, com objetivos estatutários próprios, é órgão de luta de seus representados e de consulta e fiscalização da Administração Municipal.

**Art. 67** — Para cumprir o disposto no artigo anterior, o Conselho Comunitário terá as seguintes prerrogativas:

- I — discutir os problemas suscitados pela comunidade;
- II - assessorar seus representados junto ao Poder Executivo nos encaminhamentos dos problemas municipais;
- III — opinar sobre projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, relacionados com as questões de interesse popular e comunitário;
- IV — discutir as prioridades do Município;
- V — fiscalizar os diversos atos e encaminhamentos do Poder Executivo, sobretudo os que se relacionem as questões de interesse popular e comunitário;
- VI — auxiliar o planejamento da cidade;
- VII - discutir, assessorar e deliberar sobre as diretrizes orçamentárias, orçamento anual e plurianual;
- VIII — fiscalizar eleições diretas para postos de saúde, escolas e outros.

Art 68 — Toda entidade da sociedade civil de âmbito municipal ou caso não sendo, tendo mais de cinquenta filiados ou associados, poderá requerer ao Prefeito ou a outra autoridade do Município a realização de audiência pública para que esclareça determinado ato ou projeto da administração.

§ 1º — A audiência deverá ser obrigatoriamente concedida no prazo de até trinta dias, devendo ficar à disposição da população, desde o requerimento, toda a documentação atinente ao tema.

§ 2º - Cada entidade terá direito, no mínimo, a realização de duas audiências por ano, ficando a partir daí a critério da autoridade requerida deferir ou não o pedido.

§ 3º — Das audiências públicas poderão participar com direito a voz, além da entidade requerente, outras entidades e cidadãos interessados.

Art. 69 — É indispensável a participação popular mediante a audiência pública:

I - nos projetos de licenciamento que envolvam impacto ambiental e urbanístico;

II - nos atos que envolvam conservação, modificação do patrimônio arquitetônico, histórico, artístico ou cultural do Município;

III — na realização de obra que comprometa mais de vinte por cento do orçamento municipal.

*Parágrafo Único* — A audiência prevista neste artigo deverá ser divulgada em pelo menos um órgão de imprensa de circulação municipal, com, no mínimo, quinze dias de antecedência, e através de divulgação sonora, ou ainda de distribuição de panfletos.

Art. 70 - Ao Conselho Comunitário será permitido o acesso a toda documentação e informação sobre qualquer ato, fato ou projeto da administração.

## DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 76 - A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes obedecerá aos princípios constantes na Constituição Federal, Estadual e aos seguintes:

I - legalidade;

II - transparência de seus atos e ações;

III - impessoalidade;

IV — moralidade;

V - publicidade de seus atos;

VI - razoabilidade;

VII - participação popular nas decisões;

VIII — descentralização administrativa.

### *Da Participação e da Elaboração do Orçamento Anual, Plurianual e das Diretrizes Orçamentárias*

Art. 123 - Com base no que estabelece a Constituição Federal, capítulo IV, art. 29, inciso XI fica garantida a participação popular nas decisões, elaboração e execução do orçamento anual, plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art.124 — A participação de que trata o artigo anterior, dar-se-á por meio do Conselho Comunitário de Vila Velha, das entidades civis organizadas do Município, com existência e funcionamento mínimo de um ano, comprovada por duas outras entidades e reconhecida pelo Conselho Comunitário de Vila Velha.

Art. 125 — Fica criado um fórum próprio para discussão dos orçamentos anual, plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, que se denominará

Assembléa Municipal do Orçamento e será composta por três delegados de cada entidade, eleitos em assembléa geral das entidades mencionadas no artigo anterior, pelos Vereadores e por um representante do Poder Executivo.

§ 1º — Se da assembléa geral de entidades de que trata o caput deste artigo participarem mais de cinquenta membros, a cada grupo de cinquenta excedentes corresponderá a eleição de mais um delegado efetivo e um suplente,

§ 2º - Os delegados eleitos pelas entidades organizadas em conformidade com este artigo, terão mandato até o final do exercício orçamentário para o qual foram eleitos e tratarão apenas de assuntos afetos a esse exercício.

Art. 126 - A Assembléa Municipal do Orçamento de que trata o artigo anterior, reunir -se-á preferencialmente no primeiro trimestre de cada ano para elaborar o regimento interno do exercício orçamentário anual e deverá ser convocada pelo Poder Executivo, o qual será responsável pela infra-estrutura necessária para convocação e organização da Assembléa Municipal do Orçamento, auxiliado pelo Conselho Comunitário de Vila Velha.

*Parágrafo Único* - Se ao término do primeiro trimestre o Poder Executivo não fizer a convocação de que trata o caput deste artigo, fa-lo-á o Presidente do Conselho Comunitário do Município de Vila Velha.

Art. 127- A Assembléa Municipal de Orçamento elegerá dentre seus membros a Comissão Municipal de Acompanhamento, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária.

Art 128- O Poder Executivo prestará todas as informações necessárias ao bom desenvolvimento do processo de participação popular no orçamento e apresentará à Assembléa Municipal do Orçamento a previsão dos valores das obras municipais e de bairros, assim como a previsão de seu início e término.

Art. 129 - O Poder Executivo anexará as deliberações da Assembléa Municipal do Orçamento ao projeto de lei que encaminha a Câmara Municipal a proposta orçamentária.

Art. 130 — Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, serão apreciados pela Câmara Municipal, cabendo à comissão específica, de caráter permanente:

I — examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Executivo Municipal;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas municipais, distritais e setoriais, exercendo acompanhamento e fiscalização orçamentárias, sem prejuízo da atuação das demais Comissões existentes na Câmara Municipal;

III - verificar se foram respeitadas as deliberações da Assembléa Municipal do Orçamento.

§ 1º — As emendas serão apresentadas a Comissão, que sobre elas emitirá parecer, e, depois apreciadas na forma regimental pelo Plenário da Câmara Municipal.

§ 2º — As emendas ao projeto de lei do orçamento anual, ou aos projetos que o modifiquem, somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidiam sobre:

a) dotação para pessoal e seus encargos;

b) os dispositivos do texto do projeto de lei;

III - tenham por objetivo contemplar as deliberações da Assembléa Municipal do Orçamento.

§ 3º — As emendas do projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

## DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Art. 140 - O processo de planejamento municipal deverá considerar os aspectos técnicos e políticos na fixação de objetivos, diretrizes e metas para ação municipal, propiciando que autoridades, técnicos, executores e representantes da sociedade civil participem de debates sobre os problemas locais e as alternativas para seu enfrentamento, buscando conciliar interesses e solucionar conflitos.

---

### Da Cooperação da Sociedade Civil no Planejamento Municipal

Art. 143 - O Município buscará, por todos os meios, a participação e a cooperação das entidades representativas da sociedade civil no planejamento municipal.

---

Art. 147 — No estabelecimento das diretrizes relativas ao desenvolvimento municipal, cabe ao Município assegurar:

I — distribuição justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

II — implantação de atividades prioritárias e equipamentos necessários à vida da população da cidade;

III — participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

IV — preservação, proteção e recuperação do meio ambiente, natural e cultural;

V - utilização racional do território e dos recursos naturais, mediante controle da implantação e do funcionamento de atividades industriais, comerciais, residenciais e viárias.

---

Art. 152 - Fica assegurada a participação popular através de entidades representativas, na fase de elaboração e implantação do Plano Diretor.

---

### Do Saneamento Básico

Art. 168 - Será garantida a participação das entidades representativas da comunidade no estabelecimento das diretrizes e da política de saneamento básico do Município, bem como na fiscalização e no controle dos serviços prestados.

---

### *Da Proteção e do Controle do Meio Ambiente*



Art. 187 - Fica assegurada a participação da sociedade civil nos processos de planejamento e implementação da política ambiental.

---

Art. 190 - O Poder Público manterá, obrigatoriamente, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, órgão colegiado autônomo e deliberativo, composto paritamente por representantes do Poder Público, entidades ambientalistas e representantes da sociedade civil, que dentre outras atribuições definidas em lei, deverá;

- I - propor a política municipal de planejamento e controle ambiental;
  - II - analisar e decidir sobre a implantação de projetos de relevante impacto ambiental;
  - III - solicitar, pela maioria absoluta dos seus membros, referendo.
- 

#### Da Política Educacional

Art. 219 - O Município garantirá, a partir da promulgação desta Lei:

- I — a valorização do magistério, garantindo o plano de carreira, piso salarial e o aperfeiçoamento periódico;
  - II — a gestão democrática do sistema de ensino, garantindo a efetiva participação dos profissionais afetos a área, dos alunos, dos pais ou responsáveis, e das organizações populares e sindicais no controle e fiscalização dos serviços educacionais;
  - III — a educação alternativa;
  - IV - o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- 

Art. 224 — Fica assegurada a criação do Conselho Municipal de Educação, órgão normativo do sistema municipal de ensino, que será constituído por representação paritária entre a administração municipal e as representações da sociedade civil, abrangida a comunidade científica, as entidades representativas de alunos, pais ou responsáveis, sindicatos dos profissionais de ensino, na forma da lei.

---

#### Da Política Cultural

Art. 242 — O Poder Público elaborará e implementará com a participação e cooperação da sociedade civil, plano de instalação de bibliotecas públicas nas regiões e nos bairros da cidade.

---

Art. 253 - O Poder Público criará o Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituído na forma da lei, sendo órgão normativo, deliberativo, controlador e fiscalizador da política de atendimento, composto paritariamente por representantes dos órgãos públicos afins, entidades não-governamentais de atendimento, de defesa e organizações comunitárias, atuantes há pelo menos dois anos na área.

---

## Da Saúde

Art. 268— Fica criado o Conselho Municipal de Saúde, instância máxima do S.U.S. (Sistema Único de Saúde) no Município, que terá sua composição, organização, regulamentação e competência fixadas em lei, garantindo-se a participação paritária, em nível de decisão, de entidades representativas de usuários e trabalhadores da saúde, representantes do Poder Executivo Municipal, na formulação, gestão, controle e avaliação das políticas e ações de saúde do Município, a partir das diretrizes emanadas da conferência municipal de saúde e no planejamento e fiscalização da distribuição dos recursos destinados à saúde, provenientes do Fundo Municipal de Saúde.

---

## Da Assistência Social

Art. 275 - As ações de governo na área da assistência social serão realizados com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 122, § 5º, Inciso IV, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I — coordenação e execução dos programas da esfera municipal pelo Poder Público, bem como por entidades beneficentes e de assistência social;

II — prioridade no apoio e estímulo às entidades beneficentes e de assistência social;

III - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis.

Art. 276 — O Poder Público incentivará e subsidiará programas de prevenção ao uso e assistência aos dependentes de drogas.

---

## DO ATO DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

---

Art. 36 - O Poder Executivo elaborará, até 31 de dezembro de 1990, as Leis necessárias a execução desta Lei Orgânica, salvo aquelas que exigirem prazos definidos.

Vila Velha(ES), 05 de abril de 1990.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. Os aprendizes do poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- ALVES, Marcio Moreira: A força do Povo: democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania: do Direito aos Direitos Humanos. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima de: Direito Moderno e Mudança Social: Ensaio de Sociologia Jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Porto Alegre: Globo, 1963.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática S/A, 1991.
- BOBBIO, Norberto: Liberalismo e Democracia. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- \_\_\_\_\_ : O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- \_\_\_\_\_ : Da Democracia – para uma certa idéia da Itália. IN O Novo em Direito e política. José Alcebíades de Oliveira Junior (org). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- BONAMIGO, Rita Inês Hofer. Cidadania: considerações e possibilidades. Porto Alegre: Dacasa, 2000.

BOTELHO, Romero Lofêgo. Patrimônio Territorial da Cidade do Espírito Santo (Vila Velha). Vitória: Departamento de Imprensa Oficial, 1956.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BUENO, Eduardo: Capitães do Brasil: a saga dos primeiros colonizadores. Rio de Janeiro: Objetiva, 1999.

CADEMARTORI, Sérgio. Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio: Democracia Local e Participação Popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão. São Paulo: Cortez, 2000.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional. 5ª Edição, Coimbra: Almeida, 1992.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. Teoria Geral da Administração: abordagens descritivas e explicativas. 3ª Ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

COSTA, Luís César Amad e MELLO, Leonel Itaussu A. de: História do Brasil. São Paulo: Scipione, 1999.

DaMATTA, Roberto. O que faz o brasil, Brasil ? Rio de Janeiro: ROCCO, 2000.

DEMO, Pedro: Participação é Conquista. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_ : Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

\_\_\_\_\_ : Pobreza Política. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

\_\_\_\_\_ : Participação Comunitária e Constituição: Avanços e Ambigüidades. Cadernos de Pesquisas nº 71. São Paulo: IPLAN/IPEA, nov.1989.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, vol. 1, 1998.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S/A.11ª Edição, 24ª Tiragem.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo, 1997.

HERKENHOFF, João Baptista. ABC da Cidadania. Vitória: Secretária Municipal da Cidadania. 1996.

HIRST, Paul: A democracia representativa e seus limites. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

LASSALLE, Ferdinand. A essência da Constituição. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMONGI, Fernando Papaterra et al. Os Clássicos da Política. Francisco C. Weffort (org). São Paulo: Ática, v 1. 2000.

MACHADO Jr, J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de: Poder Municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MARTINEZ, Vinicio Carrilho. O cidadão de Silício. Marília: UNESP: Faculdade de Filosofia e Ciências, 1997.

MARTINS, Janes De Biase et al. A cidade reconstruída. In : Vitória: Trajetórias de uma Cidade. João Gualberto M. Vasconcellos (org). Vitória: IHGES, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

\_\_\_\_\_ : Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo; Malheiros, 1995.

MINC, Carlos : Despouindo a política: um olhar alternativo. Rio de Janeiro: Relume – Dumará, 1994.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis. Tradução Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 1994.

MONTORO, André Franco. Da democracia que temos para a democracia que queremos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_ : Participação: desenvolvimento com democracia. São Paulo: Nossa Editora, 1990.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MÜLLER, Friedrich: Quem é o Povo? A questão fundamental da Democracia. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 1998.

NASCIMENTO, Milton Meira do et al. Os Clássicos da Política. Francisco C. Weffort (org) São Paulo: vol 1. 2000.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de et al: O novo Direito e Política. José Alcebíades de Oliveira Júnior (Org). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

PAIM, Antonio. As Virtudes da democracia. A GAZETA, Vitória, 28 nov., 2000.

\_\_\_\_\_ : Movimento Mundial para a Democracia. A GAZETA, Vitória, 05 dez., 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Cidadania e Res pública: a emergência dos direitos republicanos. Textos para discussão – nº 15. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

PIGNATON, Fernando João. O processo participativo e o poder local em Vila Velha - (de 1983 a 1987). Vila Velha: no prelo, 1991.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira: O processo político no Brasil: estado e classes sociais. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques: O Contrato Social. Tradução de Lourdes Santos Machado. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SADEK, Maria Tereza et al: Os clássicos da Política. Francisco C. Weffort (org). São Paulo: Ática, vol 2. , 2000.

SAES, Décio. Democracia. São Paulo: Ática, 1987.

SANTANA, Ana Cláudia Farranha. Democracia: problematizando elementos do conceito. Relatório de Pesquisa NUPEJUR/CEUVV. Vila Velha: no prelo, março/2000.

SANTOS, Jair: Vila Velha: onde começou o Espírito Santo – fragmentos de uma história. Vila Velha: ed. Do Autor, 1999.

SARTORI, Giovanni. Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1965.

SILVA, José Afonso da. O Município na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

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

SODRÉ, Nelson Werneck. TUDO É POLÍTICA: 50 anos do pensamento de Nelson Werneck Sodré em textos inéditos em livro e censurados/ Nelson Werneck Sodré (textos); Ivan Alves Filho (Org.). Rio de Janeiro: Mauad, 1998.



TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América. São Paulo: Itatiaia, 1987.

TOURAINÉ, Alain. O que é a Democracia ? Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

VENTURIN, Marlene. Documento nº 2285 arquivado na biblioteca Municipal de Vila Velha e no Arquivo Público Estadual. 1978.

VILA VELHA, Prefeitura Municipal de. Vila Velha em Dados. Vila Velha. COOPLAN/PMVV. 1994.

WEFFORT, Francisco Correa. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WOLKMER, Antonio Carlos. História do Direito no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

\_\_\_\_\_: Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Omega, 1997.