

**RUBEM FRANCISCO DE JESUS**

**MOVIMENTOS POPULARES URBANOS COMO EXERCÍCIO DA  
SOBERANIA E SUA INFLUÊNCIA NO PODER LEGIFERANTE  
LOCAL**

**FLORIANÓPOLIS  
2001**

**RUBEM FRANCISCO DE JESUS**

**MOVIMENTOS POPULARES URBANOS COMO EXERCÍCIO DA  
SOBERANIA E SUA INFLUÊNCIA NO PODER LEGIFERANTE  
LOCAL**

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

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Wolkmer

FLORIANÓPOLIS  
2001

**RUBEM FRANCISCO DE JESUS**

**MOVIMENTOS POPULARES URBANOS COMO EXERCÍCIO DA  
SOBERANIA E SUA INFLUÊNCIA NO PODER LEGIFERANTE  
LOCAL**

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.

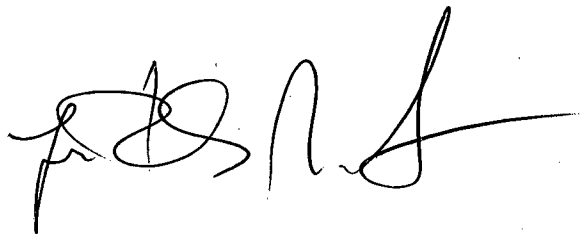
**Florianópolis, 26 de setembro de 2001.**

**BANCA EXAMINADORA**

  
Prof. Dr. ANTÔNIO CARLOS WOLKMER

Prof. Dr. ROGÉRIO PORTANOVA

Prof. Dr. JOSÉ RUBENS MORATO LEITE



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

Prof. Dr. CHRISTIAN GUY CAUBET



# SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO..... 10

## CAPÍTULO 1 CONSTRUINDO A SOBERANIA A PARTIR DA DEMOCRACIA

- 1.1 Fundamentos da Soberania: Soberania nacional e popular..... 15
- 1.2 Exercendo a soberania através da Representação e da Participação..... 32
- 1.3 Democracia: natureza, possibilidades e limites..... 50
- 1.4 Os novos movimentos sociais: Participação democrática e Cidadania..... 59

## CAPÍTULO 2 DEMOCRACIA BRASILEIRA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

- 2.1 Democracia Participativa e Cidadania ..... 77
- 2.2 Participação e representação no Brasil..... 90
- 2.3 Os novos movimentos sociais, cidadania e o Poder Local..... 99
- 2.4 Participação dos cidadãos na construção de um projeto de cidade..... 108

## CAPÍTULO 3 URBANIZAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS: PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO REQUISITO DO PLANO DIRETOR

- 3.1 A Constituição Federal de 1988 e a política urbana nacional..... 114
- 3.2 Política urbana e propriedade urbana: O direito de construir..... 126
- 3.3 O princípio da Participação popular como requisito do plano diretor ..... 132
- 3.4 A associação de moradores do bairro Jardim da Penha e sua atuação na construção do PDU do Município de Vitória: um estudo de caso..... 136

CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 157

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 161

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, razão primeira da minha existência, provedor e sustentador, que me deu força e saúde e perseverança, me proporcionando conhecimento sem o qual não seria possível concluir este intento.

A Maysa, minha esposa, pela paciência e apoio durante a elaboração desta pesquisa, inclusive na digitação dos textos que por vezes nos roubou o tempo de convivência.

Ao Lázaro, meu filho amado, que na sua inocência soube suportar minha ausência.

A todos quantos me facilitaram o acesso a material de pesquisa, aos colegas de mestrado e aos professores, em especial Antônio Carlos Wolkmer, meu orientador e a Sérgio Cademartori pela espontaneidade com que ministrou suas aulas.

Aos novos movimentos sociais, arautos de uma racionalidade jurídica alternativa na construção de uma democracia participativa rumo a uma cidadania plena.

A liberdade só é verdadeira quando conquistada. Assim também a participação. E isto fundamenta a dimensão básica da cidadania.

**Pedro Demo**

## RESUMO

O exercício do poder soberano democrático no Brasil no espaço público com a emergência dos novos personagens sociais é objeto de análise desta pesquisa, uma vez que permite aquilatar o grau de importância da participação popular na reconstrução da cidadania, fazendo um recorte histórico a partir do processo de industrialização e o desencadeamento da acumulação no modelo capitalista periférico, segregador e excludente. A prática política do coronelismo, o clientelismo e o populismo, enquanto mecanismos de cerceamento da cidadania, é tomada de passagem na análise deste estudo, na medida em que serviu de estímulo à mobilização participativa. A teoria dos novos movimentos sociais fundamenta a construção de um pluralismo jurídico alternativo ao mesmo tempo em que insere os novos atores políticos nos centros de tomada de decisão. Embora não se prenda a análise específica da emergência dos movimentos, bem como sua identidade e demandas, fazendo-o tão somente como reforço de argumentação, a abordagem se mostra atenta as práticas engendradas por tais movimentos e sua influência nos centros de decisão como forma efetiva de exercício pleno da soberania popular. O poder local enquanto sistema organizado de convergência de vontades é o espaço propício à transformação e redemocratização da sociedade, pois possui o instrumental básico que consiste na participação popular e o planejamento descentralizado para a construção de uma cidade sustentável, constituindo-se, ainda, num processo de ordem política de eficiência comprovada onde é aplicado. O veio conducente desta pesquisa aplicada a um caso concreto presume a comprovação da racionalidade jurídica alternativa que se desenha.

## ABSTRACT

The main objective of this research is to analyze the practice of the sovereign democratic power in Brazil within the public area considering current emergent characters, once it attaches a matter of the utmost importance of popular participation to the reformation of citizenship, thus generating a historical disconnection from the industrialization process and the accumulation on the peripheral, segregating and excluding capitalist model. The political exercise of the coronelismo - type of politics ruled by the influential power of the landlords - as well as the populism – type of politics that claims to represent the interests of ordinary people - and the clientelismo – type of politics characterized by the bargain between the elite of governors and the voters – all of them, while means of manipulation of citizenship, will be taken into consideration for the analysis of this research, as it served for input towards mobilization. The theory of contemporary social movements supports the establishment of an alternative multi-faced jurisdiction, to the extent in which new politicians are arranged in the decision-making process. Although this paper does not intend to investigate the specific appearing of these movements, their individualities and characteristics, its approach will be fair to discuss about the uses adopted by them and their influence on decision centers as an effective aspect on the rights of popular domain. The local authority as an organized system of matching opinions is the propitious situation for the transformation and re-democratization of society, as it possesses the basic apparatuses that include popular participation and the decentralized planning for a balanced city, and moreover, an efficient political order process for cases in which it is appropriate. The proposition of this research applied to a concrete case presumes the confirmation of an alternative juridical rationality.



## INTRODUÇÃO

Nunca se falou tanto em participação política no Brasil como se tem notado nos últimos anos. A produção acadêmica tem dado às ciências sociais especial tratamento, o que de certa forma orientou a pesquisa no sentido de verificar se a participação política, como forma de exercício da soberania popular, pode interferir ou influir no processo legislativo local no que respeita às políticas urbanas.

Analisar a democracia e a participação política no panorama histórico brasileiro foi um dos objetivos específicos deste trabalho, a partir da investigação dos aspectos gerais da soberania, nacional e popular, tendo como objetivo principal a verificação se a participação política através dos novos movimentos sociais como forma de exercício da soberania popular, pode interferir ou influenciar no processo legislativo local.

Verificar a política urbana adotada em nosso país com o advento da Constituição de 1988 no campo específico da ocupação do solo, o desenvolvimento sustentável das cidades em respeito à função social da propriedade urbana diante de uma realidade perversa que revela uma ocupação desordenada, excludente e segregadora das classes empobrecidas da sociedade, também são enfoques apresentados, e até mesmo a mobilização das comunidades a partir do colapso do regime populista, abrangendo ainda uma leitura do início da industrialização até a militarização do regime político nacional e o modo de acumulação capitalista na ordenação do solo.

Apresentar a experiência do Bairro Jardim da Penha na participação política de Vitória, com vistas a apontar a importância dos movimentos sociais na construção da soberania popular através de uma efetiva participação política, deu emergência a questionamentos de dimensões mais amplas, objetivando verificar se a participação operacionalizada em Vitória, pela Associação de Moradores de Jardim da Penha, reflete uma possibilidade de âmbito nacional.

Dentre as questões levantadas, a preocupação foi a ater-se predominantemente à seguinte formulação: *A participação política dos movimentos populares urbanos como exercício da soberania poderá influenciar na construção do ordenamento jurídico do Município como mecanismo de garantia dos interesses da coletividade?*

Historicamente, a construção da democracia brasileira revestiu-se de certa peculiaridade. A história do Brasil denuncia que o Estado Brasileiro emergiu em 1822, tendo como bandeira o liberalismo que se constituiu na mais importante proposta doutrinária de alcance político, com vertente diferenciada, distinta do liberalismo europeu, posto que não nasceu como ideologia revolucionária da burguesia nacional contra privilégios da nobreza e da Coroa, mas surgiu como suporte aos interesses das oligarquias e dos grandes proprietários de terras e do clientelismo vinculado à monarquia imperial. A rigor, pelo que se infere da historiografia nacional, o Estado liberal brasileiro foi engendrado pelo próprio governo e não em virtude de um processo revolucionário, com a articulação das massas populares.

A estrutura política nacional restou marcada por uma instância de poder que surgiu sem identidade nacional, incorporando o aparato burocrático e profissional português, desvinculado dos objetivos da população e da sociedade brasileira. O surgimento do Estado não se deveu ao amadurecimento sócio-político da população consciente, mas da imposição de um intervencionismo estatal no âmbito das instituições sociais e na dinâmica do desenvolvimento econômico. Até mesmo o capitalismo se desenvolveria sem o capital, mas seria o produto da recriação exercida pelo próprio Estado.

O Brasil, além não haver criado uma cultura democrática participativa, desenvolvendo uma sociedade civil como um conjunto independente de mecanismos e estruturas que dialogasse com os organismos institucionalizados de poder, ou mesmo superado as várias etapas no processo de construção de um Estado, passou de colônia a Império e deste para República, sem que a sociedade atuasse nas bases desta superação. Diante desse quadro histórico eis que surge uma nova problematização que se mostra cada vez mais crescente neste novo milênio, marcado por profundas mudanças socio-econômicas e significativo avanço científico e tecnológico em termos mundiais, num espaço histórico mais diversificado e globalizado que é o exercício da cidadania num Estado nacional enfraquecido.

A dissertação focaliza uma possível ruptura com a formação cultural do Brasil, apontando, ainda, uma possibilidade de maior ingerência da sociedade no processo político e social, bem como na construção do aparato legal, a partir do exercício da soberania popular, de forma direta, especificamente no âmbito local. Aponta ainda para uma redefinição do espaço público, da flexibilização das funções e co-gestão descentralizada, na reconstrução de uma outra cidadania a partir da atuação contínua dos novos atores sociais. Os personagens sociais referidos são aqueles com identidade coletiva consciente, portadores de certa autonomia e capacidade de auto-organização, jungidos por modo de vida e interesses comuns engajados em demandas que expressam carências não satisfeitas, legitimando-se como força libertadora e transformadora do poder.

Como exemplo, toma-se a experiência do Bairro Jardim da Penha em Vitória-ES, que através de sua Associação de Moradores atuou de forma impactante, tanto no âmbito legislativo quanto no executivo, sendo que, no primeiro espaço na esfera legislativa, sua atuação se fez sentir na construção do Plano Diretor Urbano de Vitória, na defesa dos interesse difusos da cidade, demonstrando a possibilidade de se construir um Estado Democrático Social de Direito a partir de uma participação popular organizada e consciente. Na esfera do Executivo, sua atuação através do orçamento participativo e co-gestão.

Nada obstante o predomínio do patrimonialismo e sua ramificação clientelista na formação cultural da política nacional, a democracia participativa, a partir dos novos movimentos sociais, se mostra como poderoso instrumento no processo de desmistificação do conceito de que o saber popular não possui um discurso hábil para influenciar nas decisões políticas, definindo, inclusive, suas prioridades na elaboração da política de ocupação do solo urbano.

De certa forma, analisar a participação política da Associação de Moradores do Bairro Jardim da Penha, nesta Capital, construindo o projeto da política urbana no que respeita a ocupação do solo, se mostrou exemplo confirmador desse novo modelo, não mais de uma cidadania regulada e formal, mas uma outra cidadania, problematizadora e atuante na reconstrução do espaço público e de expansão da sociedade democrática., razão pela qual julgou-se oportuno partir-se deste exemplo.

Outrossim, experiências de participação da comunidade na solução de problemas coletivos, especificamente na solução de problemas concernentes à ocupação do solo urbano, com reflexos na legislação local, afigura-se como forma alternativa de democracia participativa que muito fortalece as instituições democráticas

O método utilizado na pesquisa é o dedutivo. Utiliza-se como base teórica uma bibliografia voltada para a questão dos movimentos sociais como forma de exercício da soberania, enfocando a questão do poder local como espaço de participação política, de autores nacionais e estrangeiros que guardem relação direta com o tema a ser desenvolvido, além de consulta aos arquivos e documentos da Associação de moradores de Jardim da Penha.

Partindo-se da premissa de que a realidade é erigida socialmente, e bem assim todas as instituições, a análise da questão no contexto da democracia brasileira demanda base de sustentação teórica e um referencial metodológico que facilite o entendimento das articulações processadas no avanço político dos movimentos sociais. Para tanto, toma-se por base a teoria dos movimentos sociais oferecida por Maria da Glória Gohn, pela razão de haver sido procedida análise histórica e teórica dos movimentos sociais nos paradigmas dos movimentos norte-americanos e dos novos movimentos sociais na Europa, e uma proposta para o paradigma latino-americano.<sup>1</sup>

Ora, Gohn oferece um instrumental rico, tanto para desvelar as conjunções políticas e culturais que operam no equilíbrio das forças, como para compreender o papel das ONGs na organização e estruturação dos movimentos sociais no Brasil nas últimas décadas. Em adição, a proposta da autora abre perspectiva para mudanças sociais a partir do pluralismo jurídico como racionalização alternativa, em cujo bojo se insere construção de uma sociedade democrática fundada nas reais necessidades das identidades coletivas que possibilitem e garantam o direito à cidade no desenvolvimento sustentável.

O objeto de estudo não é o desenvolvimento dos movimentos sociais, sua insurgência, identidade e demandas, como princípio para a análise. É sim a prática da

---

<sup>1</sup> GOHN, Maria da Glória. Teoria dos novos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos: São Paulo: Loyola, 1997.

participação engendrada por tais movimentos e sua influência nos centros de decisão como forma de exercício pleno da soberania popular.

Este trabalho está dividido em três capítulos. O discurso sobre a conceituação e definição da soberania é tratado no Capítulo 1 – é marcada pelo desenvolvimento do conceito na visão dos clássicos, Hobbes, Locke e Rousseau, adentrando na idéia de representação e participação como forma de exercício desta soberania no espaço político da democracia enquanto regime, e uma abordagem sobre as suas possibilidades e limites, com incursões, sempre, na história da democracia brasileira, suas peculiaridades e a influência exercida pelo regime autoritário na mobilização dos movimentos sociais.

A democracia, a participação e a representação no Brasil tem um toque peculiar. A influência da política clientelista, do coronelismo, e do populismo deu aos movimentos populares brasileiros um perfil próprio, mas de forma alguma o inibiu ou mesmo o desviou de seu desiderato na construção de uma democracia participativa. O Capítulo 2 desenha todo esse processo. Parte dos movimentos sociais e caminha na direção da construção da cidadania no espaço político do Poder local.

Após discorrer sobre o desenvolvimento da democracia no Brasil, adentra-se na questão da elaboração da política urbana e poder local. A proposta constitucional para a efetivação da política urbana, da propriedade urbana e do direito de construir. O desencadear do processo legislativo local na elaboração do Plano Diretor Urbano e a sua importância na execução desta política, tendo como requisito constitucional à sua elaboração a participação popular. Nesse particular apresenta-se a experiência de Jardim da Penha e sua atuação na construção do PDU de Vitória como ponto final desta análise que responde ao questionamento levantado no desenvolvimento deste trabalho, na medida em que materializa toda a análise levantada nos capítulos anteriores, confirmando a hipótese segundo a qual a participação política popular de forma direta mediante atuação dos novos movimentos sociais como exercício da soberania pode influir no processo legislativo local.

# CAPÍTULO 1

## CONSTRUINDO A SOBERANIA A PARTIR DA DEMOCRACIA

### 1.1 FUNDAMENTOS DA SOBERANIA: SOBERANIA NACIONAL E SOBERANIA POPULAR.

Pensar a soberania popular como sendo algo dado e destituído do conceito político tradicional da soberania estatal não parece algo possível, factível e real. Por vezes os homens são induzidos a crer, ou ao menos a aceitar, que as coisas nos são dadas, que sempre existiram desta ou daquela forma, são condicionados desde a infância a aceitar que as formas de organização social decorrem naturalmente de uma força invisível superior, o Estado, ou alguma outra instituição revestida de poder transcendente. A ilação induzida é a de que as forças institucionais não são criadas pelo ser humano.

A consciência humana é determinada socialmente através das práticas sociais que exercem sobre o homem comum um efeito determinante, condicionando-o para a vida em sociedade, sendo tais instituições criadas e mantidas pelo próprio homem. O que não se discute nunca, ou tenta-se evitar o enfrentamento consciente, é o fato de que a realidade humana é construída. A realidade humana é construída mediante instituições que lhes dão estrutura. Até mesmo a consciência de poder é fruto da construção social que lhe garante o exercício.

Paul Hirst, analisando a idéia de democracia no espaço político da Grã-Bretanha demonstrou bem o que pretendemos argumentar ao formular a seguinte observação: “Se perguntamos às pessoas – ‘que é democracia e para que serve?’ – , a maioria delas fica confusa. Tendem a ver as instituições democráticas como um fato inquestionável e uma utilidade óbvia, como um valor último ou um fim em si mesmo.”<sup>2</sup>

É impensável uma sociedade sem poder. Poder no sentido de ordem no seu aspecto dinâmico. Foucault<sup>3</sup> vislumbrava relações de poder em todas as ramificações sociais, embora analisasse as instituições, as práticas colocadas em ação nos diferentes espaços

---

<sup>2</sup> HIRST, Paul. **A Democracia Representativa e seus Limites**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992, p.31

sociais. Argumenta acerca da formação do sujeito, o aparecimento de um certo tipo de saber, sem ter de admitir a preexistência de um sujeito do conhecimento, até porque, para ele o conhecimento é fruto das relações de luta e poder. A partir de Nietzsche, vislumbrava uma espécie de fábrica de conhecimento que constrói a realidade.

Em rigor, qualquer forma de organização social, quer seja familiar, religiosa, quer seja profissional, é organizada hierarquicamente cumprindo um direito social próprio, criando normas destinadas a manter a harmonia do grupo.

De igual forma, o Estado, forma política de sociedade, também é uma ordem hierarquizada, já que congrega um número heterogêneo de sociedades, cumprindo-lhes as atividades e ditar regras de disciplina. Azambuja entende que a ordem estatal é a um só tempo natural e artificial.

Natural porque corresponde à necessidade do homem viver em sociedade, e artificial porque as sociedades, principalmente as mais vastas, não poderiam subsistir, se incessantemente a razão e a inteligência do homem não interviessem para aperfeiçoá-las, adaptando-as às novas exigências de cada época e defendendo-as dos fatores de dissolução.<sup>4</sup>

A esta dinâmica da ordem política que convencionou-se chamar de governo, e que se constitui a forma de poder, é um dos elementos que compõem o Estado. A este governo do Estado cujas características especiais o distinguem do poder de outros grupos sociais, por ser superior, dotado de coação em relação aos indivíduos que compõem a sociedade é que se convencionou chamar de soberania.

Ao se traçar uma escala hierárquica de poder, a soberania seria o grau máximo. Pensar um Estado soberano é entendê-lo revestido de autoridade e competência vocacionadas a cumprir sua finalidade, não estando subordinado a nenhum outro poder, e nem mesmo é igualado por qualquer outro dentro de mesmo espaço geográfico. Daí porque, ao traçar normas de conduta exerce o poder de forma soberana, pois as regras que edita são de natureza cogente, submetendo todo o corpo social que abrange.

---

<sup>3</sup> FOUCAULT, Michel. **A verdade e as Formas Jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 1995.

<sup>4</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Globo, 1995.

A soberania é tema sempre presente debatido no meio acadêmico. O seu conceito é complexo e apresenta variações no decorrer dos anos. Até que se evolua para um entendimento de soberania como sendo algo factível mediante ativa participação popular, não no sentido do cidadão total, porque insensato pensar-se a participação de todos em todas as decisões, necessariamente deveremos perpassar por seu entendimento histórico. Quase sempre seu conceito assume um enfoque histórico e relativo, já que, na antigüidade não se concebia a soberania em suas formas de organização política, sendo esta uma característica do Estado moderno, e, partindo-se do elemento Estado, esta assumiria contornos de componente essencial do mesmo, se analisada do ponto de vista externo, assumindo contornos de sobrepujança do poder Estatal em relação aos demais poderes sociais, se tomada do ponto de vista interno<sup>5</sup>.

Azambuja<sup>6</sup> se refere à soberania interna como sendo o poder do Estado em editar leis para todos os indivíduos circunscritos em seu território e que compõem a sociedade, sendo pois, incontestado, predominando de forma a não sofrer limites por qualquer outro poder, é a *summa potestas*, a potestade.

A soberania externa, no entender do autor, refere-se às relações internacionais recíprocas, nas quais não há subordinação nem dependência, mas igualdade.

Do ponto de vista interno, na concepção de Bonavides<sup>7</sup>, “a soberania assim entendida como soberania interna fixa noção de predomínio que o ordenamento estatal exerce num certo território e numa determinada população sobre os demais ordenamentos sociais”, e, “do ponto de vista externo, a soberania é apenas a qualidade do poder, que a organização estatal poderá ostentar ou deixar de ostentar.”

Ressai, pois, que a conceituação da soberania envolve sempre proposições teóricas, por vezes complexas, que se exteriorizam através da palavra. Ocorre que, não raro, as palavras se mostram insidiosas, na medida em que assumem significados diversos daquele pretendido pelo emissor, variando segundo as características pessoais do receptor. Assim é

---

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 123.

<sup>6</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, 33. ed. São Paulo: Globo, 1995, p. 50.

<sup>7</sup> BONAVIDES, 1999, p.122.



que o discurso proferido pode assumir interpretação diversa da pretendida pelo emissor, causando interpretações equivocadas.

Por tal motivo, tentar-se-á nesta exposição, ser o mais preciso possível, a fim de que não confundam os conceitos, porque os autores de um modo geral identificam num único conceito três vertentes distintas, a soberania, o poder e o Estado, até porque, como diz Azambuja, “a soberania é o grau máximo do poder político e não o poder político, e este não é o Estado.”<sup>8</sup>

O enfoque recairá no sentido de se dar à questão da soberania popular, um exercício de poder materializado através da participação política da sociedade, quer mediante a forma convencional constitucional, quer através da atuação das organizações não governamentais e dos novos movimentos sociais, e suas influências na política interna, especificamente no âmbito local, onde o Poder Público se mostra mais próximo e mais sensível aos embates sociais.

Conforme se aduziu, a formação do conceito de soberania se deu mediante um longo processo histórico. Para os gregos o Estado era uma comunidade social com características de autarquia, onde se satisfaziam as necessidades mais prementes da sociedade na qual se desenrolava o plano de vida do cidadão grego. Desconhecia-se os conflitos internos dos poderes sociais, as rivalidades internas das instituições e grupos que pudessem quebrar a unidade monolítica do Estado. Assim, afirma Bonavides que

a sociedade política ignorava conflitos desta ordem compunha na polis um todo de tamanha homogeneidade que a nenhum pensador ou jurista romano ocorreu a distinção entre Estado e mais comunidades políticas, quer do ponto de vista externo, quer do ponto de vista interno.<sup>9</sup>

Para os componentes desta sociedade a origem do poder não foi questão que os preocupasse, já que o poder e o Estado parecia-lhes como um fenômeno natural e necessário, tanto que nem mesmo os filósofos questionavam o poder, antes se submetiam ao mesmo,

---

<sup>8</sup> AZAMBUJA, 1995, nota 5.

<sup>9</sup> BONAVIDES, 1999, p.124

como ocorreu com Sócrates, que não obstante discutir a razão de ser de todas as coisas, submeteu-se à morte sem rebelar-se.

A construção do conceito de soberania do Estado se fez em decorrência das lutas internas travadas pelos reis da França a fim de subjugar os barões feudais, e, externamente, para romper com o jugo do Santo Império Romano Germânico.

Os barões feudais exerciam poder político em seus feudos e o rei era soberano nas terras de sua propriedade, de modo que cada senhor feudal era soberano em seu feudo. Com a dominação dos senhores feudais mais fracos, que passaram a ser vassallos e tributarem ao rei, estes deixaram de exercer autoridade em seus territórios, sendo que a autoridade real se estendia quer pela força, quer por meio de aquisição de terras mediante compra, casamentos ampliando paulatinamente os territórios, até ao ponto em que o rei impôs a todos os senhores feudais a sua autoridade, sendo-lhes estes seus vassallos, tornando-se, assim, o único soberano.

Deste modo, o conceito de soberania que inicialmente estava relacionado com a posse da terra, migrou-se para a pessoa do monarca. Soberania passou a ser a autoridade do rei, embora se restringisse ao âmbito interno circunscrito à extensão territorial do país. Era necessário, portanto, sua afirmação também do ponto de vista externo, a fim de emancipar-se da tutela dos imperadores alemães, que por vocação hereditária se entendiam sucessores do Império Romano com as bênçãos da Santa Sé. Empreenderam, então, uma luta semelhante, sendo que em relação aos imperadores do Santo Império Romano, a luta não se mostrou difícil, já que a autoridade dos mesmos era mera veleidade, não submetendo a nenhum rei. Logrando êxito nesse empreendimento, os reis da França conquistaram externamente o poder que não reconhece outro que lhe seja superior.<sup>10</sup>

A questão da origem da soberania, a justificação do poder político e a legitimidade do Estado, são temas que, embora equivalentes, sempre inquietaram a consciência humana. Há uma tendência natural no homem em buscar explicações do fundamento do poder e da autoridade na qual uns indivíduos por legitimidade impõem sua vontade aos demais.

---

<sup>10</sup> AZAMBUJA, 1995, p.54

Se na Antigüidade a origem do poder não foi questionada, na Idade Média os teólogos católicos se incumbiram de apresentar a justificação do poder Estatal, nada obstante as controvérsias entre o poder temporal e o espiritual travada entre os Reis e o Papa várias teorias que surgiram para justificar o poder do Estado não foram uniformes, porém giraram entre o poder espiritual e o temporal, cujo entendimento primeiro é o de que todo poder emana de Deus. Para se desvencilhar da autoridade do Papa, os Reis da França valeram-se das construções teóricas dos legistas dos palácios reais que deram nova roupagem à teoria da origem divina do poder, buscando subtrair o trono, nas questões temporais, à autoridade da cúria romana.

As teorias do Direito Divino ensinam que todo o poder vem de Deus, porém subdividindo-se em teoria do Direito divino sobrenatural e teoria do direito divino providencial. A primeira ensina que a origem do poder emana de Deus já que ele é a origem de todas as coisas. Deus criou todas as coisas, inclusive o Estado e a autoridade. É por vontade divina que há uma hierarquia social na qual interagem governantes e governados. Esta foi a doutrina primitiva da Igreja Católica.<sup>11</sup>

Os legistas reais apoderando-se desta teoria elaboraram um arcabouço teórico explicativo segundo o qual se extraiu a ilação de que se decorre da determinação divina a escolha do governante, ou seja, se os reis são reis por vontade de Deus, então somente a Deus devem prestar contas de seus atos, de modo que na terra nenhum outro poder suplanta sua autoridade. Assim, não se reconhecia hierarquia entre o poder temporal e o poder espiritual.

São Tomás de Aquino, em sua *Summa Theologica*, distingue no poder três elementos distintivos, a saber, o princípio, o modo e o uso, sendo certo que o poder político promana de Deus; o modo e o uso advêm dos homens, sendo a fonte da soberania eminentemente humana.<sup>12</sup>

Quanto a teoria do direito divino providencial, nesta reside a idéia de que Deus não atua diretamente no processo da escolha daquele que exercerá o poder, mas sim através de acontecimentos humanos.

---

<sup>11</sup> Idem, p. 88-89

<sup>12</sup> AZAMBUJA, 1995, p. 54-69.

Já nas teorias democráticas de soberania, o poder político é atribuído ao povo. Aliás a idéia de que o poder político reside no povo é antiga. Nos idos do século XVI já se proclamavam tal entendimento. Nomeadamente três escritores se tornaram célebres, cujas obras exerceram forte influência em todo o pensamento político na organização dos Estados que se constituíram sobre bases democráticas após a Revolução Francesa.<sup>13</sup>

Em rigor, deve-se a Maquiavel<sup>14</sup> o início de uma ciência política como a entendemos hoje. Através de uma visão utilitarista o pensador Florentino desenvolveu uma teoria voltada para a ação eficaz e imediata do Estado. O assunto é tratado por Maquiavel tanto em *O Príncipe* como nos *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio (Os Discorsi)*.<sup>15</sup>

Nicolau Maquiavel nasceu em Florença em maio de 1469, numa Itália constituída por pequenos Estados com regimes políticos, desenvolvimento e cultura variados, o que acarretava, por vezes não poucas, conflitos sucessivos tornando-os alvos de constantes invasões.

Sua maior aspiração era a unificação da Itália sob um regime capaz de promover um Estado livre e capaz. Partindo de uma experiência real, fugindo às obras políticas medievais de cunho religioso, Maquiavel dá à sua obra uma visão mais humanista, deixando a tendência teocêntrica, que sempre buscava na Bíblia e no direito romano os fundamentos das teorias então existentes, rompendo com o pensamento de sua época. Para ele, a finalidade da política é a tomada e a manutenção do poder. A idéia dominante era de um mundo rígido e hierarquizado, conforme atestavam os mosaicos bizantinos que retratavam um imperador como figura central.

Nada obstante, o século XV foi palco de um grande desenvolvimento da economia das cidades; do surgimento da burguesia mercantil; da reforma protestante que questionou o poder político da Igreja; de revoltas populares; de guerras entre potências pelo

---

<sup>13</sup> VIEIRA, Luiz Vicente. **A Democracia em Rousseau**. A Recusa dos Pressupostos Liberais. Porto Alegre: Edipucrs, 1997, p. 15-17.

<sup>14</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Os Pensadores, São Paulo, Editora Nova Cultural Ltda, 1999.

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. Brasília: UnB, 2000, p. 83.

domínio dos mares e de queda dos reis, fatos que em sua efervescência atestavam que a idéia de um mundo hierarquizado era falsa.

Transformações advieram desta grande convulsão social, fazendo surgir, inquestionavelmente, duas classes de indivíduos: o burguês, pequeno comerciante, e o trabalhador. Tais classes não possuíam linhagem nem dinastia que lhes explicassem a existência e porque haviam mudado de posição social, cabendo aos teóricos tal mister, devendo explicar o que eram os indivíduos e porque lutavam pela posse de riquezas e uns contra os outros, além de oferecerem teorias capazes de solucionar os conflitos e as guerras sociais. Necessariamente deveriam formular respostas e indagam acerca da origem do Estado e da política. Por que os indivíduos aceitam submeter-se ao poder político e às leis?

Em resposta a tais indagações induz a idéia de Estado de Natureza e Estado Civil, cabendo ao primeiro a função de explicar a situação pré-social na qual os indivíduos existem isoladamente, surgindo duas teorias explicativas: a de Hobbes, a qual explica que os indivíduos vivem isolados e em luta permanente, vigorando a guerra de todos contra todos<sup>16</sup> – “o medo da morte” tornava urgente a instalação do poder que desse fim a esta situação<sup>17</sup>; e a teoria de Rousseau, segundo a qual os indivíduos viviam isolados em florestas, em estado de inocência que termina com o aparecimento da propriedade privada.

Hobbes viveu no auge do absolutismo (1588-1679), que já estava em vias de ser ultrapassado, enfrentando sérios movimentos de oposição, baseados nas idéias liberais. A rigor, no seu primeiro momento, o absolutismo é o corolário do poder do mercantilismo, pois as industrias nascentes gozam da proteção do governo. Numa Segunda fase, o desenvolvimento do capitalismo comercial vem solapá-lo, já que a burguesia ascendente passa almejar o poder.

A partir do século XVII os filósofos estão preocupados com a origem do Estado. Neste século, enquanto o absolutismo domina na França, a Inglaterra já sofre as primeiras revoluções lideradas pela burguesia, visando limitar a autoridade do rei. Dá-se o surgimento de um novo pensamento filosófico, o Liberal. É nesse contexto que viveu John

---

<sup>16</sup> BOBBIO, 2000, p. 108.

<sup>17</sup> VIEIRA, 1997, p.19.

Locke (1632-1704), médico e filósofo inglês nascido na cidade de Bristol, numa família de comerciantes. O seu compromisso com as idéias da burguesia em ascensão é observado em exemplos familiares, vez que seu pai, em sendo deflagrada a Revolução de 1648, abraçou a causa dos puritanos e combateu nas fileiras do exército do Parlamento

Locke insurgia-se contra as teses políticas segundo as quais o poder do rei seria absoluto e a de que esse poder abrangeria tanto o plano espiritual, quanto o temporal, de forma que o soberano teria direito de impor à nação determinada crença e determinada forma de culto, sem que jamais viesse a ser questionado.

Em Hobbes e Rousseau, a propriedade privada não é um direito natural, mas civil. Vale dizer, mesmo no Estado de Natureza hobbesiano ou no Estado Social russeauniano, se os indivíduos se apossassem de terras e bens, tais posses seriam o mesmo que nada, pois não gozariam da proteção, vez que inexistiam leis para garanti-las. A propriedade privada é um efeito do contrato social e um decreto do soberano. Porém, para a burguesia em ascensão essa teoria não é interessante. Para enfrentá-la, seria necessária uma nova teoria, que lhes dessem uma legitimidade tão grande, ou maior, do que o sangue e a hereditariedade davam à realeza e à nobreza.<sup>18</sup>

Essa teoria seria a da propriedade privada como direito natural e sua primeira formulação coube a John Locke<sup>19</sup>.

Retomando a idéia segundo a qual a soberania, ou o poder político residia no povo, volvemos aos teóricos mencionados. O primeiro deles, Hobbes, filósofo inglês, em sua obra *O Leviatã*, parte da idéia de que o homem, primitivamente, vivia fora da sociedade, em **estado de natureza**. Havia uma igualdade entre os homens, porém egoísta, na qual todos tinham os mesmos direitos naturais inexistindo qualquer forma de autoridade ou norma regulamentadora de conduta, caracterizando-se por ser anárquica e violenta, na medida em que ninguém era tão forte que não temesse os outros ou tão fraco que não despertasse o temor alheio.

---

<sup>18</sup> AZAMBUJA, 1995, p. 62.

Nessas condições a vida em sociedade era inviável, daí os homens firmarem um pacto através do qual criaram a sociedade política, cedendo os seus direitos naturais a um poder comum, submetendo-se a ele por medo, passando tal poder a disciplinar os atos de todos com vistas ao bem comum. Era a garantia da paz social. Desta forma, a soberania que existia de forma disseminada em todo o conjunto humano passa agora a ser propriedade da autoridade criada pelo contrato político. A autoridade mencionada poderia ser exercida por um homem, ou um grupo de homens, na condição de mandatários, com poderes ilimitados, indiscutíveis e absolutos. O pacto que engendrou esse poder, intitulado de Estado, não pode ser rescindido jamais, ou do contrario se retornaria ao estado de natureza ou de anarquia geral. O Estado é, então, o Leviatã, um monstrengo de asas poderosas que a um só tempo abriga e prende para sempre o homem. Hobbes justificou sua teoria partindo do princípio da igualdade dos homens concluindo por defender o absolutismo do poder, e, sob este prisma, resai da concepção da soberania, por ele entendida ilimitada, a preponderância da política em relação a moral e a religião.<sup>20</sup>

Locke, o outro teórico mencionado, à semelhança de Hobbes, também aceita a idéia de um estado de natureza, porém, de forma diversa, vê nessa condição certa ordem e razão, já que para ele os homens são iguais e possuem os mesmos direitos naturais à vida, à liberdade e à propriedade. Em seu segundo tratado sobre o governo civil, abre espaço ao entendimento do que seria hoje o Estado de Direito, entendido este como sendo a vinculação e submissão dos poderes públicos à lei que impõe limites a este poder a partir do respeito aos direitos fundamentais.<sup>21</sup>

Não obstante ser inapropriado falar em um Estado democrático de Direito em Locke, propriamente dito, embora este defenda que a escolha de governo cabe à comunidade, em que a unanimidade cede lugar à maioria, segundo a qual prevalece a decisão majoritária, e, neste diapasão, são respeitados os direitos da minoria, não se pode também negar que aí estão os elementos básicos do que convencionou-se chamar Estado de Direito.<sup>22</sup> Seguramente, ao justificar o triunfo da Revolução Gloriosa em seu Segundo Tratado sobre o Governo, quis o

---

<sup>19</sup> LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil – Ensaio Sobre o Entendimento Humano**. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p. 82. E ainda: VIEIRA, Luiz Vicente, 1997, p. 36

<sup>20</sup> BOBBIO, 2000, p. 107.

<sup>21</sup> MELO, Leonel Itassu Almeida. **John Locke e o Individualismo Liberal**. In: WFFORT, Francisco C (org.). **Os Clássicos da Política**. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 81-83.

<sup>22</sup> BOBBIO, op. cit., p. 115.

autor, pelo próprio título, em razão da visão contratualista, o que seria o consentimento do povo – burgueses proprietários – demonstrar que o único governo legal a possuir o modo mais completo e claro do que qualquer governo absoluto seria um governo no qual se daria a proteção dos direitos de propriedade, bem como pelo controle do executivo pelo legislativo e o controle do governo pela sociedade que, segundo o ensaísta, seriam os principais fundamentos do Estado Civil.

Os direitos naturais inalienáveis do indivíduo à vida, à liberdade e à propriedade constituem o sistema de freios ao poder supremo, residindo exatamente aí o início da construção de um Estado de Direito, conforme hoje o conhecemos.

Enquanto em Hobbes o homem, não sendo sociável por natureza, o será por artifício, por pacto, sendo o medo e o desejo pela paz a mola propulsora à formação do Estado Social e a autoridade política, abdicando de seus bens em favor do soberano que terá o poder absoluto, para Locke o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens acordam formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam no estado de natureza. No Estado civil os direitos naturais e inalienáveis dos homens à vida, à liberdade e aos bens estão melhor protegidos sob o amparo da lei, do arbítrio e da força comum de um corpo político unitário.<sup>23</sup>

A partir do século XVII os filósofos estão preocupados com a origem do Estado. Neste século, enquanto o absolutismo domina na França, a Inglaterra já sofre as primeiras revoluções lideradas pela burguesia, visando limitar a autoridade do rei. Dá-se o surgimento de um novo pensamento filosófico, o Liberal. A característica marcante do pensamento de Locke reside no fato de que os direitos naturais do homem não desaparecem em consequência desse consentimento, mas subsistem para limitar o poder do soberano. O poder supremo, que é o legislativo, é um poder fiduciário, uma relação de confiança, cuja finalidade é proteger os direitos de propriedade.<sup>24</sup>

A passagem do estado de natureza para a sociedade política se opera quando, mediante um pacto social, os indivíduos singulares dão seu consentimento unânime para a

---

<sup>23</sup> VIEIRA, 1997, p. 27.

<sup>24</sup> LOCKE, 1979, p.48.



entrada no Estado Civil, sendo os seus principais fundamentos: o livre consentimento da comunidade para a formação do governo; a proteção dos direitos de propriedade pelo governo; o controle do executivo pelo legislativo; o controle do governo pela sociedade. Não se pode negar que em Locke os direitos naturais do indivíduo à vida, à liberdade e à propriedade constituem o cerne do Estado Civil, sendo por tal razão considerado o pai do individualismo liberal.<sup>25</sup>

Seguramente exerceu forte influência na Revolução Norte Americana e nos filósofos iluministas franceses, principalmente Voltaire, Montesquieu, e, por intermédio destes, a Revolução Francesa de 1789, gerando a declaração do homem e do cidadão. Porém, as presentes considerações repousam sobre um aspecto não menos importante da área de influência do pensamento lockeano, qual seja, a elaboração teórica do Estado de Direito em correlação com a questão da soberania. A idéia da tripartição do Poder, ainda que embrionária, residia na teoria de Locke.<sup>26</sup>

Se se atentar às considerações por ele feitas em seu segundo Tratado sobre o Governo, relativamente aos encargos atribuídos ao legislativo pela sociedade, em todas as formas de governo haverá um sistema de garantias de modo a estabelecer um limite ao poder soberano do Estado, posto que, necessariamente este governará por meio de leis estabelecidas e promulgadas, que não poderão variar em casos particulares, instituindo a mesma regra para todos os partícipes do pacto, visando, exclusivamente o bem da sociedade, sendo vedado o lançamento de impostos sobre a propriedade do povo sem o consentimento deste, não podendo, ainda o legislativo, transferir o poder de elaborar leis a quem quer que seja.<sup>27</sup>

Tomando-se por empréstimo o entendimento esposado por Cademartori segundo o qual o Estado de Direito é a idéia de direitos fundamentais como limitadores da ação do poder soberano<sup>28</sup> temos que Locke, ainda que de forma embrionária, já preconizava uma forma de exercício de poder cujos limites esbarravam nos direitos básicos do homem, à vida, à liberdade, e, principalmente, à propriedade.

---

<sup>25</sup> MELO, 1999, p.88.

<sup>26</sup> VIEIRA, 1997, p. 41.

<sup>27</sup> LOCKE, 1979 p. 90.

<sup>28</sup> CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de Direito e Legitimidade** – Uma abordagem Garantista. Porto Alegre:

Evidentemente, não se quer afirmar que Locke construiu um conceito de Estado de Direito tal como é aceito atualmente, mas o que se levanta é o fato de que em seu Segundo tratado sobre o Governo existem traços identificadores dos direitos naturais por ele defendidos como sendo limitadores do poder soberano do legislativo, poder supremo.

Ao dissertar sobre o Estado Legal de Direito, abordando a questão do princípio básico de organização do artifício de dominação na perspectiva diacrônica da consolidação do governo *per lege e sub lege*, sendo aquele o aparato de dominação através de ordens gerais, e este a subordinação do soberano a normas superiores,<sup>29</sup> Cademartori, citando Bobbio, parece fazer remissão à obra de Locke, cuja teoria foi construída sob o fundamento segundo o qual o legislativo não é absolutamente arbitrário sobre a vida e a fortuna das pessoas; não podendo governar por meio de decretos extemporâneos e arbitrários, mas dispensar justiça mediante leis promulgadas, sendo-lhe vedado expropriar o povo sem seu consentimento, cabendo-lhe governar por meio de leis estabelecidas aplicáveis a todos, sendo certo que estas devem ser destinadas ao bem do povo, estando impedido de lançar impostos sem autorização popular, não podendo, ainda, transferir o poder de elaborar leis que recebera em razão da fidúcia.<sup>30</sup> Sem tentar forçar uma semelhança, talvez seja o "garantismo" lockeano sob o enfoque liberal burguês, não necessariamente democrático popular.

Locke foi um teórico militante. Notoriamente opositor dos Stuart, viu-se compelido a refugiar-se na Holanda por ocasião em que o lorde Shaftesbury, destacado político liberal, opositor do rei Carlos II, de quem fora médico e conselheiro, retornando à Inglaterra no mesmo navio em que vinha Guilherme de Orange, cujo estandarte trazia o lema "Em defesa da Liberdade, do Parlamento e da Religião Protestante" para depor o rei Jaime II.<sup>31</sup>

Como fora dito alhures, o Segundo Tratado foi uma justificação da Revolução Gloriosa, em que o autor fundamenta a legitimidade da deposição do referido rei. Nada obstante, apresenta um ensaio sobre a origem, extensão e objetivo do governo civil, estabelecendo um marco importante da história do pensamento político, exercendo influencia sobre as revoluções liberais.

---

Livraria do Advogado, 1999, p. 12.

<sup>29</sup> Ibid., p. 19.

<sup>30</sup> LOCKE, 1979, p 89-90.

Os fundamentos do estado civil para este tratadista repousa no livre consentimento dos indivíduos para o estabelecimento da sociedade e formação do estado para proteger os direitos de propriedade, o controle do poder executivo pelo legislativo e o controle do governo pela sociedade.

Partindo-se da premissa de que o direito é o instrumento para o Estado realizar o bem público, e que nem todas as normas são sancionadas pelo Poder político, mas somente aquelas que integram o conteúdo do bem público, como as que prescrevem a ordem, a justiça e a liberdade, vislumbra-se em Locke a idéia de que o Estado e o direito são o quadro necessário e o ambiente ótimo para a sociedade e para o homem, na medida em que aquele tem por fim assegurar a paz, a segurança e o bem-estar do povo. Há quem defenda que John Locke foi o grande teórico da construção do cidadão enquanto indivíduo portador de algumas garantias.

A história noticia que o século XVII foi marcado pelo antagonismo entre a Coroa e o Parlamento, sendo alternado o seu controle pela dinastia Stuart, defensora do absolutismo, e a burguesia, partidária do liberalismo, com um tempero religioso mesclado com lutas religiosas envolvendo católicos, anglicanos, presbiterianos e puritanos.

O enfrentamento entre o Rei Carlos I e o Parlamento lançou a Inglaterra numa sangrenta guerra civil só terminando com a vitória das forças parlamentares, culminando com a execução do Rei e a implantação da República. A guerra civil consumou o genocídio e a instauração da ditadura de Cromwell, oportunizando a Thomas Hobbes, então refugiado na França, a publicação do *Leviatã*, que seria uma defesa ao Estado soberano que, a partir de um contrato social, monopolizaria a força concentrada da sociedade, tornando-se fiador da vida, da paz e da segurança dos súditos.<sup>32</sup>

Com a morte de Cromwell, o país que até então gozava de uma certa transformação econômica com destaque para a navegação comercial, entra numa crise política

---

<sup>31</sup> MELO, 1999, p. 89.

<sup>32</sup> RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes. O medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os Clássicos da Política**, 12. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 53-77.

cuja solução foi o retorno da monarquia com a volta dos Stuart ao trono inglês, reascendendo o confronto entre Parlamento e a Coroa que se opunha à política pró-católica dos Stuart.

No reinado de Carlos II, o parlamento cindiu-se em dois partidos, os Tories e os Whigs, representando os conservadores e liberais, respectivamente. A crise da restauração chegou ao auge no reinado de Jaime II, soberano católico absolutista, que em razão de seus abusos, promoveu a união entre Tories e Whigs, que aliaram-se a Guilherme de Orange dando ensejo à Revolução Gloriosa, assinalando o triunfo do liberalismo político sobre o absolutismo e, com a aprovação do *Bill of Rights*, asseguraram a supremacia legal do Parlamento sobre a realeza instituindo na Inglaterra uma Monarquia limitada.<sup>33</sup>

Nesse contexto surge Locke, com uma justificativa *ex post facto* da revolução Gloriosa, fundamentando a legitimidade da deposição de Jaime II.<sup>34</sup> Locke sustenta a tese de que o consentimento dos governados é que traduz a fonte do poder político e legítimo, engendrando a divisão dos poderes em legislativo, executivo e federativo da comunidade, sendo certo que “o poder legislativo é que tem o direito de estabelecer como se deverá utilizar a força da comunidade no sentido da preservação dela própria e dos seus membros”. É o exercício do poder através da democracia representativa.

Segundo o filósofo, “o grande objetivo da entrada do homem em sociedade é a garantia da fruição da propriedade, em paz e segurança, e sendo o grande instrumento e meio direto das leis estabelecidas nesta sociedade, tendo no estabelecimento do poder legislativo” a primeira lei positiva fundamental. Conforme aduz “o objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidade, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade”.<sup>35</sup> Contudo, uma outra lei anterior, natural, consiste na preservação da própria sociedade.

Nada obstante a posição privilegiada do legislativo, resta o mesmo limitado em sua área de atuação, vez que não pode ser absolutamente arbitrário sobre pessoas e bens, não pode governar por meio de decretos, não pode expropriar bens particulares sem anuência do proprietário, não pode transferir o poder de elaborar leis a outras mãos. Na concepção de

---

<sup>33</sup> MELO, 1999, p. 82.

<sup>34</sup> WEFFORT, 1999, p. 82.

Locke, o poder legislativo é o que tem o direito de estabelecer como será utilizada a força da comunidade no sentido de sua preservação e de seus membros. O poder executivo serviria para acompanhar a execução das leis. Um outro poder, natural, a comunidade, que é um corpo em Entidade Previdenciária de natureza relacionados a todos os outros Estados ou pessoas fora dela. É o poder federativo, compreendendo a gestão da segurança e do interesse público fora dela, estando todos os poderes subordinados à sociedade.

Rousseau é mais explícito na aceitação do estado de natureza do homem primitivo, para quem a humanidade vivia livre e feliz fora da sociedade, já que concebia o homem como um ser livre, feliz e bom, e que o convívio social perverteu os seus valores primitivos tornando-o escravo e desgraçado. A divisão do trabalho, o acúmulo de riqueza mediante a apropriação de bens criou diferenças marcantes entre abastados e desvalidos. Para reduzir as desigualdades e manter a ordem social, os homens criam a sociedade política mediante a celebração de um contrato, no qual o homem cede parte de seus direitos naturais ao Estado, criando, assim, uma organização política com vontade própria que é a vontade geral, conservando, ao mesmo tempo, cada indivíduo, uma parcela do poder da soberania, mantendo a liberdade primitiva mediante o pacto social.<sup>36</sup> Este filósofo prega a idéia de criação de pequenos Estados e a democracia direta.<sup>37</sup>

A doutrina da soberania nacional, segundo Bonavides, iniciou-se com os publicistas franceses da primeira fase da revolução, vez que para o autor “não ficaram indiferentes às conseqüências que em boa lógica derivariam daquela posição rousseuniana, com a qual se conduziria o elemento popular à plenitude do poder político e ao eventual despotismo e onipotência das multidões”.<sup>38</sup>

Enquanto Rousseau buscava os fundamentos da soberania popular partindo da premissa de que cada indivíduo era detentor de parte dela, Emmanuel Joseph Sieyès constrói sua teoria da soberania nacional baseada na idéia de Nação, elemento precedente ao rei e ao

---

<sup>31</sup> LOCKE, 1979, p.82.

<sup>36</sup> ROUSSEAU, 1999, vol. I, p. 74

<sup>37</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social** – Ensaio Sobre a Origem das Línguas. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1999, vol. I.

<sup>38</sup> BONAVIDES, 1999, p.131.

Legislativo, composta por indivíduos livres, que se unem para a realização de suas necessidades e pela vontade individual de viver em sociedade.<sup>39</sup>

A história do homem revela a incessante luta pelo direito de participar dos núcleos de decisões políticas. Grande avanço se fez notar desde os tempos modernos nesse sentido. As causas foram as mais variadas, passando da concentração das pessoas nos grandes centros urbanos e o avanço nas modernas técnicas de comunicação de massa, possibilitando uma maior conscientização social, acarretando a expressa proclamação na Declaração Universal de Direitos de que a todos deve ser assegurado o direito de participação política.<sup>40</sup>

A história relata que do final da Idade Média, quando emergiu a classe burguesa, apenas uns poucos privilegiados, reis, nobreza e alto clero, tomavam decisões políticas vinculatórias para todos. No século XVIII a burguesia conquistou o direito de participação, eliminando a diferença entre nobres e plebeus, estendendo os direitos políticos a todos os que tinham propriedade e renda, ampliando o leque participativo.

No século XIX, em decorrência da Revolução Industrial, surge um novo grupo social, o dos proletários urbanos, que mediante muita reivindicação conquistou o direito de participação política, ampliando o número de pessoas às quais se reconhecia tal direito. Por essas trilhas outros assalariados também conquistaram também o direito de participação aos núcleos de decisões, nada obstante as flagrantes restrições impostas pela hipossuficiência econômica.

A partir do século XIX, as Constituições vão consagrando o sistema do sufrágio universal, estendendo a todos o direito de votar. Como será exposto adiante, o sistema de escolher representantes para participarem de assembleias políticas já aparece no século XVII quando a burguesia conquistou o direito de participar das decisões políticas. Como não era possível reunir em assembleia todos os que tinham direitos políticos, adotou-

---

<sup>39</sup> MEZZAROBBA, Orides. **Da Representação Política liberal ao Desafio de Uma Democracia Partidária: o impasse da Democracia Representativa Brasileira.** 2000. Tese de Doutorado em Direito- Programa de Pós- Graduação em Direito, UFSC, Santa Catarina, fevereiro de 2000.

<sup>40</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** 9. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 26

se, assim, o sistema da representação, no qual se atribuía a um representante o direito de falar e decidir em nome de muitos representados.<sup>41</sup>

Inicialmente, a grande restrição à participação eleitoral imposta era baseada em motivos de índole econômica, vez que para votar era necessário renda mínima. Não foi sem luta que os trabalhadores conseguiram demonstrar que tal restrição era antidemocrática, o que acarretou o desaparecimento de normas excludentes.

Ao que se infere, entre o final do século XVII e o final do século XX foi percorrido um penoso caminho, marcado por lutas e conquistas. O direito de participação foi sendo construído e gradativamente ampliado de modo que hoje já se estende às camadas populares. Não é por acaso que Pedro Demo professa que “a história é, por conseguinte, pelo menos em parte conquista humana”.<sup>42</sup>

Por evidente, para muitos este direito ainda não existe, ou então não passa de uma simples formalidade. Contudo, todos os cidadãos têm o direito e o dever de participar da vida social, de modo a exercer influência sobre as decisões de interesse comum.

Em rigor, não há falar em soberania popular senão através de um franco processo democrático, sabendo-se de antemão, que este regime apresenta suas limitações, já que a participação dos cidadãos nas modernas democracias de massa é limitada, com grandes espaços para os partidos políticos, mas que através dele, mediante a representação e a participação, o povo exerce sua soberania, a qual se faz sentir de forma mais perceptível no âmbito do Poder local.

## 1.2 EXERCENDO A SOBERANIA ATRAVÉS DA REPRESENTAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO

Para Marcelo Ridenti “o fundamento da legitimidade do Estado está na sua aparência de representante do conjunto dos cidadãos.” Surge como representante do bem

---

<sup>41</sup> DALLARI, 1991, p. 26

<sup>42</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. 5. ed. Campinas- SP: Autores Associados, 1996.

comum, do consenso de vontades dos cidadãos, estando em posição de superioridade e atuando com neutralidade e de forma imparcial, pretensamente em prol da sociedade.<sup>43</sup> Segundo Jellinek, “se entende por representação a relação de uma pessoa com outra ou várias, em virtude da qual a vontade da primeira se considera como expressão imediata da vontade da última, de sorte que juridicamente aparecem como uma só pessoa.”<sup>44</sup>

O debate a respeito da representação ainda desperta interesses em razão da ambigüidade do termo bem como pela generalidade da definição do que vem a ser representação dos interesses e representação política. Bobbio já chamava a atenção quanto a esse fato aduzindo que

Representar significa tanto, em sentido técnico-jurídico, agir em nome e por conta de um outro, quanto na linguagem comum e na linguagem filosófica, reproduzir ou espelhar ou refletir, simbolicamente, metaforicamente, mentalmente, ou inúmeros outros modos, uma realidade objetiva, independentemente do fato de que essa realidade possa ser representada, ou possa também dar-se em si.<sup>45</sup>

A distinção que faz entre representação de interesses se representação política é que a primeira subentende-se representação de interesses particulares ou de grupos e a segunda subentende-se a representação de interesses gerais. A questão da representação foi objeto da análise de Orides Mezzaroba, que após uma abordagem etimológico-conceitual do termo, buscou no projeto liberal de Estado os fundamentos teóricos da representação política, a qual toma-se para fundamentar o desenvolvimento deste tópico.<sup>46</sup>

O ponto distintivo entre a representação política e as demais significações do vocábulo reside no fato de que, no âmbito da política esta se manifesta como fator de oposição na medida em que o regime político representativo se contrapõe aos regimes autoritários onde os súditos não se manifestavam, assim como se contrapunha com a democracia direta, que em tese atuava como hipótese de desaparecimento da distinção entre governantes e governados<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> RIDENTI, Marcelo. **Classes Sociais e Representação**. São Paulo: Cortez, 1994, p. 92.

<sup>44</sup> JELLINEK, G. **Teoria General del Estado**, San Luiz Potosi, México: Compañia Editorial Continental S/A, 1956, p. 462.

<sup>45</sup> BOBBIO, 2000b, p. 457.

<sup>46</sup> MEZZAROBA, 2000, p. 72-77.



O marco inicial na utilização do vocábulo **representar**, segundo se infere dos escritos de Mezzaroba,<sup>48</sup> está na obra de Sir Thomas Smith, nos idos de 1583, em *De Republica Anglorum*, porém, reconhece em Hobbes a responsabilização pela consolidação do termo em seu sentido político. Com o avançar dos séculos, a representação política assume um papel preponderante na evolução política da Inglaterra, ganhando a partir das Revoluções Americana e Francesa, o *status* de Direitos Humanos, assumindo o caráter de representação popular.<sup>49</sup>

A partir do século XIX, com a emancipação política de diversos países e a expansão do ideário democrático com a ampliação do direito ao sufrágio, bem como a responsabilização dos governantes perante os órgãos de representação, dá-se a consagração da concepção de representação política como sendo o meio através do qual alguém age em lugar de outrem, através das instituições políticas. “A razão da representação política está em possibilitar o controle do Poder do Estado por aqueles que não podem exercê-lo pessoalmente.”<sup>50</sup>

Foi no liberalismo que a representação política encontrou seu terreno mais fecundo, possibilitando a instrumentalização da participação política, sendo a Inglaterra medieval o berço inicial.<sup>51</sup> A insatisfação dos senhores feudais em face a centralização do reinado de Guilherme I, buscando alguma limitação às atribuições do rei, principalmente em decorrência das expropriações de terras e elevada tributação, propiciou o surgimento do Grande Conselho, instituído pelo Rei, através do qual, periodicamente, colhia-se opiniões sobre os mais variados temas e problemas pertinentes ao governo, embora não se possa falar que este exercesse algum mecanismo de controle do poder político real.

Com o advento da Carta Magna, em 1215, já no reinado de João Sem Terra, ainda que não albergasse os interesses do povo em geral, este foi o marco da formação do Estado parlamentar, na medida em que alguns princípios foram consagrados, dentre os quais

---

<sup>47</sup> Ibid., 2000.

<sup>48</sup> Ibid., 2000, p. 70

<sup>49</sup> AZAMBUJA, 1995, p. 265.

<sup>50</sup> MEZZAROBA, 2000, p. 43. E ainda BOBBIO, 2000b, P. 458.

<sup>51</sup> AZAMBUJA, 1995, p. 263-294.

do da legalidade e o do devido processo legal, dentre outros, inclusive com a eleição de representantes para controlar os atos do rei.

Com a sucessão de João Sem Terra por Henrique III, em razão da não observância por parte deste aos ditames da Carta Magna, deu-se o levante popular com a união dos cavaleiros e cidadãos ingleses para derrubar o rei, ocasionando o surgimento da primeira experiência de governo representativo na Inglaterra, no momento em que Simon de Montfort, Conde de Leicester, após a derrota das tropas reais, convoca os representantes do cavaleiros e dos cidadãos para compor o Grande Conselho parlamentar, que inova em relação ao parlamento anterior que era controlado pelo rei.<sup>52</sup>

Os barões que não concordavam com as concessões feitas aos cidadãos e cavaleiros, uniram-se ao rei em oposição a Montfort, que mesmo ante ao passamento deste, não arrefeceu o animo dos comuns na luta de seus interesses pela participação no parlamento, obrigando o rei a ceder, ficando o parlamento composto de lordes e comuns, embora os comuns optassem, ao depois, por reunirem-se em separado.

Este foi um marco no caminho dos governos representativos que adviriam no avançar da história. Já no século XIV o parlamento se compunha de duas Câmaras distintas, a dos Lordes, composta por membros hereditários da alta nobreza, barões e alto clero, e a Câmara dos Comuns, formada por representantes eleitos da burguesia emergente, dos cavaleiros e da pequena nobreza.

O parlamento da época de Montfort foi o marco no caminho dos governos representativos e a Revolução de 1688 foi o apogeu do controle total dos atos da monarquia inglesa pelo Legislativo, com o advento da Declaração de Direitos.

Com a leitura histórica da experiência norte-americana<sup>53</sup>, a partir de Tocqueville, encontram-se fundamentos claros da representação política, porque as colônias, em seu nascedouro já traziam arraigados os princípios de liberdade individual; a intervenção do cidadão nos negócios públicos; o assentimento do povo na instituição de tributos através

---

<sup>52</sup> MEZZARROBA, 2000, p. 45-83

<sup>53</sup> Idem, p. 90

de representantes; e a responsabilidade dos governantes. Foi justamente no sistema adotado pela metrópole Inglesa na povoação das terras americanas que possibilitou a prosperidade das colônias, pois, por esse sistema, alguns imigrantes receberiam porções de terra, com direito de se organizarem politicamente, com liberdade de instituir suas próprias leis e forma de governo, desde que não contrariassem a legislação da Inglaterra.

As divergências surgiram no momento em que o Parlamento Inglês determinou o aumento de impostos sobre os produtos importados das colônias, ensejando as primeiras manifestações de descontentamento contra a Metrópole. Deflagra-se então o movimento pela independências, em julho de 1775, após o encerramento do II Congresso da Filadélfia. Destaca-se a contribuição histórica norte-americana na consolidação da forma política de representação, porque após se organizarem como nação independente, garantiram a representação do cidadão, ao estabelecerem na Constituição de 1787, que o Legislativo seria formado por duas Casas, ou seja, o Senado e a Câmara dos Deputados. Transcreve-se, pois, que “a fonte de todo Poder do governo estaria no povo, que de forma proporcional deveria estar representado no Legislativo.”<sup>54</sup>

A Revolução Francesa foi o que propiciou a avanço do modelo representativo de governo em grande parte da Europa.<sup>55</sup> O papel do iluminismo foi de alta relevância para a compreensão do processo político que se instaurou no ideário de liberdade, igualdade e fraternidade. Evidentemente que outros fatores contribuíram para propiciar a Revolução Francesa, principalmente os de ordem sócio-econômicos. Porém, os princípios que fundamentaram a representação política<sup>56</sup> no decorrer da Revolução emergiram das idéias de Emmanuel Joseph Sieyès, representante do Terceiro Estado nos Estados Gerais, ao fazer publicar o texto *A Constituinte Burguesa – Que é o Terceiro Estado?*, editado em 1789, no qual sustentou a tese de igualdade política e de direitos do Terceiro Estado em relação ao clero e a nobreza. Como bem esclarece, o Terceiro Estado era o segmento que se apresentava como representante de todos os setores sociais que não estivessem albergados pela nobreza e pelo clero.

---

<sup>54</sup> MEZZARROBA, 2000, p. 85.

<sup>55</sup> BONAVIDES, 1999, p.205.

<sup>56</sup> BOBBIO, 2000b, p.463-464.

A doutrina de Sieyès está estribada, principalmente, no conceito de Nação. A Nação seria o elemento aglutinador. Composta por todos os cidadãos livres que se unem para realizar o bem comum. Precederia ao rei e ao Legislativo. Soberana, una e indivisível, exerceria o poder através de uma Constituição que emprestasse organicidade e estrutura ao Estado, a quem incumbia velar pela liberdade e igualdade dos cidadãos. O Poder Constituinte se assentaria no princípio da Representação.

A soberania nessa concepção de Sieyès não seria exercida pelo indivíduo, já que esta seria una e indivisível, mas pertenceria a todos indistintamente, contrariamente à teoria de Rousseau, pois, enquanto aquele se propunha em lançar os fundamentos de uma soberania nacional, este buscava estabelecer as bases de uma soberania popular.

Como esposava entendimento segundo o qual a autoridade da Nação antecedia à do rei, para estabelecer qualquer ordem jurídica, Sieyès acabou por propiciar o surgimento da idéia de um Poder Constituinte originário defluente da Nação, a qual passa a manifestar-se mediante representação.

O mandato representativo, enquanto projeto de representação política, acabou por ser incorporado pela Constituição Francesa, que, embora inicialmente censitário, limitando a participação dos que tomavam decisões políticas, já que os votantes se restringiam àquelas que pagavam impostos, mostrou-se como oposição ao mandato imperativo.

Outros Estados europeus, em meados do século XIX, passaram a aplicar o instituto da representação política. Paulatinamente o direito de voto vai se ampliando até chegar ao sufrágio universal, surgindo, também, os primeiros partidos políticos que viriam a substituir as associações corporativas, até surgir os primeiros Partidos de massa. Por inferência, os fundamentos teóricos da representação política encontram assento no projeto liberal de Estado, onde a idéia de representação surge como instrumento de organização da vontade coletiva contrapondo-se ao caráter do Poder Político que emergiu no debate teórico que antecedeu a formação do Estado liberal.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> MEZZARROBA, Orides, 2000, p. 84.

Em Locke e Montesquieu nasceram as idéias fundantes do modelo político da divisão de poderes que terminariam por ensejar o aparecimento da representação como fruto das conquistas e limites do projeto liberal de Estado, uma vez que este nasceu da luta contra o absolutismo real e possibilidade de ascensão da burguesia ao poder. Na concepção liberal o Estado era tido como potência assustadora. Porém, o seu desafio maior era conciliar a liberdade individual com os interesses da esfera pública, pois, de que adiantaria o Estado garantir os direitos naturais do indivíduo se este não contribuísse para a formação da vontade estatal? Eis que surge a necessidade da implementação da representação política, ainda que inicialmente censitária, na medida em que através da burguesia tinha a sociedade em geral uma participação política.

No pensamento lockeano a idéia de separação dos poderes obedece a uma certa hierarquia, onde o Legislativo assume o papel preponderante em relação aos demais<sup>58</sup>. Já em Montesquieu, a divisão ocorre de forma equilibrada e harmônica, em que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, cada uma das esferas de poder atuam de forma separada, cada uma servindo de limite para a outra, afim de coibir abusos.<sup>59</sup>

O estabelecimento da natureza teórica da representação política teve em Locke e Montesquieu o seu ponto de partida, pois toda a sustentação teórica teve sua origem no pensamento segundo o qual o Legislativo exerceria papel importante no Estado liberal.

No que concerne à natureza teórica da representação, tomando-se por referência a função do representante e o papel dos representados, três formas distintas emergem no tratamento da questão. Em Hobbes e Rousseau, a representação vincula-se à idéia de autoridade, sendo esta entendida como concessão de direitos de alguém a fim de que outra possa, em seu nome, possas agir. Uma Segunda posição vê a representação como relação fiduciária. Edmund Burke apresenta argumentos no sentido de que, nesse modelo de representação, no momento da escolha, o representado deposita toda a sua confiança no representante que elege, sabendo de antemão que está transferindo as ele o Poder para que o mesmo possa decidir e legislar sobre condutas gerais.<sup>60</sup> A terceira teoria aponta a

---

<sup>58</sup> BOBBIO, Norberto. **A Teoria das formas de Governo**. 10. ed. Brasília: UNB, 2000, p. 115.

<sup>59</sup> MOTA, Pedro Vieira. **O Espírito das Leis: Formas de Governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 25.

<sup>60</sup> BOBBIO, 2000, p.461-462

representação como reflexo de alguém ou de alguma coisa, vale dizer, “se representar é tornar presente alguma coisa que de fato não está presente, representar significa espelhar de algum modo o ausente”.<sup>61</sup>

Evidentemente que este tópico apenas traça as linhas gerais do desenvolvimento teórico da representação política, numa visão histórica panorâmica, com o objetivo de se estabelecer uma relação entre a questão da representação política e a participação política. É necessário, ainda, perpassar pela discussão da natureza do mandato nessa relação representante e representado, partindo da clássica discussão apresentada por Mezzaroba em sua tese de doutorado que tem servido de base para esta exposição.

Três são os modelos apresentados: Mandato imperativo ou representação delegada – vinculado ao eleitor; Mandato representativo ou representação virtual – livre; Mandato partidário. No primeiro modelo, havia sujeição direta do representante aos representados. Dallari afirma que

nos primeiros tempos, os que escolhiam representantes davam a estes uma lista de assuntos e da posição que deveriam tomar em relação a cada um. Os representantes assinavam um documento concordando com a perda do mandato se não obedecessem as determinações dos eleitores. Esse sistema foi chamado de ‘mandato imperativo’.<sup>62</sup>

Burke foi quem primeiramente se insurgiu contra o modelo de mandato imperativo. Com o advento da Revolução Francesa deu-se o primeiro reconhecimento formal do mandato representativo. A representação ganha um sentido mais genérico, determinando que o representante não teria vínculo único de representação com um seguimento específico da sociedade, mas com a sociedade em geral.

No primeiro modelo a idéia de soberania residia no indivíduo, como que se esta existisse polvilhada sobre todo o corpo social individualmente. No modelo de mandato representativo desloca-se a soberania para o órgão representativo tão logo concluem-se as eleições. Citando Pinto Ferreira, Mezzaroba aponta as seguintes inovações decorrentes do movimento liberal do século XVIII, relativamente ao mandato representativo:

<sup>61</sup> MEZZAROBA, citando Vicente Barreto, 2000, p. 112.

<sup>62</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é Participação Política**. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 29.

a) a generalidade: o representante não fica adstrito a uma circunscrição ou distrito eleitoral, ele representa a coletividade nacional, daí a sua condição fundamental característica da soberania nacional;

b) a liberdade do exercício mandatício: o representante possui plena autonomia de vontade, devendo ficar livre de qualquer tipo de coação ou pressão externa que possam turvar a sua função de titular da 'vontade nacional soberana';

c) a irrevogabilidade: o representante não fica sujeito a receber qualquer comando ou instrução dos seus eleitores, daí a proibição do mandato imperativo;

d) a independência no exercício mandatício: o representante possui plena liberdade de ação, portanto o seu mandato não fica sujeito a qualquer tipo de ratificação por parte dos representados, presumindo-se, desta forma, que a vontade representativa seja a mesma [da] vontade nacional.<sup>63</sup>

No terceiro modelo, o mandato partidário, deu-se a busca por uma democracia mais autêntica que viria substituir o modelo de representação política instituído pela Revolução Francesa. Kelsen foi o seu expoente teórico. O mandato político até então vivenciado sofre uma reformulação, passando o partido político a assumir papel relevante no processo democrático. Nessa concepção, os mandatos pertenceriam ao Partido Político, e os representantes seguiriam as diretrizes deste, cuja função seria de agrupar as vontades individuais coincidentes e aplicá-las no âmbito nacional. Para o autor,

o surgimento das chamadas Democracias Representativas Partidárias se deve à crise do modelo de representação anterior altamente descomprometido com critérios mínimos de representatividade. É, pois, justamente diante desta crise de representatividade, proporcionada pela representação liberal, que surgem os Partidos Políticos, com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais. Nesse sentido, pode-se afirmar que os Partidos Políticos nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de representação política.<sup>64</sup>

A missão precípua dos partidos políticos na Democracia Representativa é canalizar as vontades individuais do eleitor, de forma a externá-la de maneira unificada e organizada no centro das decisões políticas.

Bobbio estava correto quando aduziu que

<sup>63</sup> MEZZARROBA, 2000, p. 131.

<sup>64</sup> MEZZARROBA, 2000, p. 140.

a expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Ponto e basta.<sup>65</sup>

Contudo, demonstra-se pertinente trazer à colação a abordagem feita por Dallari acerca do processo eleitoral ao afirmar que

apesar das restrições anteriormente assinaladas, o processo eleitoral, através do qual o povo escolhe quem irá representá-lo no Legislativo e no Executivo, é uma forma importante de participação política. Cada indivíduo pode participar de modo diferente no processo eleitoral, havendo três possibilidades fundamentais: como eleitor, como candidato ou na condição de militante partidário.<sup>66</sup>

A representação isoladamente não seria suficientemente adequada à efetivação do exercício da soberania pelo povo. O dinamismo democrático advém da participação, vez que a vontade atuante do povo conduz a racionalização do processo democrático. Como diz Bonavides “sem participação não há sociedade democrática.”<sup>67</sup>

Há quem defenda que o interesse pela participação tem aumentado nos últimos anos, não só no Brasil como também em todo o mundo, seja mediante as mais variadas associações ( moradores, eclesiais de base, donas de casa, etc), num verdadeiro processo de retomada do espaço coletivo em detrimento do privado, como forma de defesa contra o processo modernizante e seus complexos industriais e empresariais, de comunicação de massa que arrojou o homem a um individualismo massificador.<sup>68</sup> Outros defendem a idéia de participação política como sendo uma necessidade da natureza humana.<sup>69</sup> Parte-se da idéia segundo a qual os homens, por viverem em sociedade e porque as decisões políticas repercutem de forma geral quanto aos interesses individuais de cada componente do grupo social, a participação foi guindada ao *status* de direito fundamental de todos os homens, inclusa na Declaração universal dos Direitos Humanos em seu art. 21.

<sup>65</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 56

<sup>66</sup> DALLARI, 1991, p. 54.

<sup>67</sup> BONAVIDES, Paulo. **Política e Constituição – Os Caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 509.

<sup>68</sup> BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983, p.7.



qualitativamente, a diferença entre a participação passiva e a participação ativa, a dinâmica entre o cidadão inerte e o cidadão engajado.<sup>72</sup>

Surge, então uma Segunda indagação: Como tomar parte nesse processo que culminará com a tomada de decisões que afetarão a todos? O primeiro passo no caminho da participação política é a conscientização do indivíduo. Ressalta Bordenave que “apesar de a participação ser uma necessidade básica, o homem não nasce sabendo participar”.<sup>73</sup> No campo individual cada cidadão “pode participar falando, escrevendo discutindo, denunciando responsabilidades, encorajando os tímidos e indecisos, aproveitando todas as oportunidades para acordar as consciências adormecidas.”<sup>74</sup> Coletivamente a participação se dá por meio de agrupamentos com objetivos definidos na busca de um interesse comum. Suas formas são as mais variadas. A participação coletiva se reveste de maior significação se comparada com a participação individual. O grupo organizado tem possibilidade de exercer influência política na esfera pública.

Ilse Scherer-Warren, ao abordar a questão dos agentes de transformação, aponta as associações civis como sendo

formas organizadas de ações coletivas, empiricamente localizáveis e delimitadas, criadas pelos sujeitos sociais em torno de identificações e propostas comuns, como para melhoria da qualidade de vida, defesa de direitos de cidadania, reconstrução comunitária.<sup>75</sup>

Outros autores também não desvinculam a idéia da participação da questão da política social. Pedro Demo aponta para uma dupla significação da expressão ‘política social’, conforme o ponto de vista adotado. Segundo ele, como proposta do Estado, significa “o esforço planejado de reduzir as desigualdades sociais”. Já do ponto de vista dos interessados, “é a conquista da autopromoção”,<sup>76</sup> sendo seu aspecto fundamental o impacto redistributivo e autopromotor.

<sup>72</sup> BARROSO, Pésio Henrique. **Constituinte e Constituição** – Participação popular e eficácia constitucional. Curitiba: Juruá, 1999, p. 51.

<sup>73</sup> BORDENAVE, 1983, p. 47

<sup>74</sup> DALLARI, 1991, p. 44.

<sup>75</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania Sem Fronteiras** – ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999, p. 15

<sup>76</sup> DEMO, 1999.

Advogam o entendimento de que a luta pela democratização da participação na tomada de decisões é o mote primeiro da humanidade. Em pequeno trabalho intitulado “O que é Participação Política”, Dallari expõe de forma didática alguns conceitos relevantes pertinentes à questão da participação política. Inicialmente tenta definir o vocábulo “política”. Para o autor, política é o agrupamento social organizado cujo fim é atender à necessidade natural de convivência do ser humano. É toda ação humana que produz algum efeito sobre a organização, funcionamento e os objetivos de uma sociedade.<sup>70</sup>

Com base nessa assertiva enfrenta o tema da participação política, demonstrando que esta é mais do que um direito, é um dever de todo cidadão consciente. É direito porque, além de constar expressamente do art. 21 das Declaração Universal dos Direitos Humanos, figura hoje nas Constituições democráticas de todo o mundo. Porém, é dever na medida em que,

a vida social, necessidade básica dos seres humanos, é uma constante troca de bens e serviços, não havendo uma só pessoa que não receba alguma coisas de outra”, e, se muitos ficarem em atitude passiva, deixando as decisões para outros, um pequeno grupo, mais atuante ou mais audacioso, acabará dominando, sem resistência e limitações.<sup>71</sup>

A participação política é muito mais do que a simples participação no processo eleitoral. Pelo que se infere representação e participação são duas faces da mesmas moeda democrática. Se por um lado não seria possível reunir todo o povo numa praça todos os dias a fim de que deliberasse sobre seus interesses, ensejando assim o surgimento do instituto da representação, por outro lado, a representação não exclui a participação direta do indivíduo no processo democrático, que, por vezes, poderão influir na própria representação de modo a torná-la mais autêntica. Entretanto, a indagação que se faz é: O que é participação? Em resposta a este questionamento Barroso diz que

participar é fazer parte, tomar parte ou ter parte. Tomar parte significa um nível mais elevado intenso de participação do que simplesmente fazer parte (fazemos parte da população do Brasil mas não tomamos parte nas decisões importantes). E está aí o que interessa à cidadania que redefine a democracia, que participa

<sup>69</sup> DALLARI, op. cit. 54

<sup>70</sup> DALLARI, 1991, p.11.

<sup>71</sup> Ibid., p. 33.

Pedro Demo entende que a soberania popular pode ser exercida de fato mediante a participação política, justamente por crer que esta se faz num processo de construção histórica, dialética. Realmente assim o é, principalmente ante ao fato de saber que “nada é, num sentido perfeito e acabado; que tudo é, sendo”.<sup>77</sup> Pela visão de Paul Hirst<sup>78</sup>, a democracia representativa se revela com algumas contradições, ao mesmo tempo em que a democracia direta, em sociedades pluralistas, seria impertinente. A idéia de soberania popular como exercício de poder, somente será possível mediante ampla participação política, não somente nas formas legalmente concebidas, como dádivas do poder constituído, mas como instrumento de reconstrução, ou, pelo menos como pretexto para redistribuição do poder.

Para melhor compreensão do instituto Bordenave sugere que se compreenda o seu oposto. Buscar definir o que seria não participar. Não participar seria não tomar parte, ficar de fora, à margem. Marginalidade seria, então, ficar de fora de um acontecimento sem nele intervir. O problema é emprestar ao vocábulo uma significação estereotipada, posto cuidar-se de erro associar a marginalização aos criminosos em geral. Também se mostra temerário o entendimento segundo o qual a marginalidade seria tão somente a ausência de participação de certos setores sociais no comércio cultural da sociedade. Por esta ótica, a situação de marginalização se dá em razão da própria incapacidade da população, presa em sua pobreza, mostrando-se inábil a usufruir dos benefícios da sociedade como um todo, como fazem certos segmentos.<sup>79</sup>

Tal entendimento induz a certas práticas sociais educativas, visando integrar as camadas marginalizadas, como se participação fosse a inclusão desses marginalizados entre os demais usuários dos equipamentos sociais de consumo e de bens materiais e culturais pertinentes ao desenvolvimento modernizador.

O grande equívoco dessa prática reside no fato de que a marginalidade de certas camadas da sociedade não decorre do “atraso” das mesmas, mas é fruto das desigualdades impostas pelo modelo da acumulação. Para que alguns tenham muito, outros terão escassez. De igual forma, para que o poder se concentre em mãos de poucos, a participação da maioria deve ser controlada.

<sup>77</sup> FILHO, Roberto Lyra. **O que é Direito**. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 13

<sup>78</sup> HIRST, Paul. **Democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

Assim, a participação não consistirá na percepção passiva das benesses da sociedade, mas na intervenção positiva, construindo um novo espaço público, a partir da tomada de decisões e das atitudes, mediante processo coletivo que promoverá a transformação social, na medida em que as camadas empobrecidas se integrem nos espaços sociais por direito próprio, influenciando nos mecanismos de produção e distribuição dos bens da vida política e cultural. Como diz Bordenave,

desta modesta aspiração a um maior acesso aos bens da sociedade, a participação fixa-se o ambicioso objetivo final da autogestão, isto é, uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos pobres do Estado e das classes dominantes.<sup>80</sup>

A participação decorre do aprendizado, do despertar da consciência. Pedro Demo concorda com Dallari quanto à questão da conscientização quando afirma que

o homem político é aquele que tem consciência histórica. Sabe dos problemas e busca soluções. Não aceita ser objeto. Quer comandar seu próprio destino. E amanhece o horizonte dos direitos, contra o dado e contra a imposição. Ator, não espectador. Criativo, não produto.<sup>81</sup>

Três são os eixos fundantes da política social apontadas pelo autor que ensejam todo o debate da participação política como esforço na tentativa de redução das desigualdades sociais e de autopromoção. Refere-se às faces fundamentais da política social apontando o aspecto sócio-econômicos; a questão assistencial e a política.

Quanto ao primeiro, refere-se especificamente à questão da ocupação/renda, vendo na criação de emprego um dos desafios mais duros do desenvolvimento social.

No que se refere ao eixo assistencial refere-se à atenção dispensada a certos grupos em decorrência do direito de cidadania que não possuem condições próprias de se

<sup>79</sup> BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

<sup>80</sup> BORDENAVE, 1983, p. 20.

<sup>81</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza Política, polêmicas do nosso tempo**. 5. ed. São Paulo: Autores Associados, 1996.

auto-sustentar, ou pelo menos não deveriam fazê-lo, referindo-se especificamente às crianças, e na mesma esteira os idosos, deficientes físicos e certos grupos de risco, dentre outros

Por fim, aborda o eixo político ressaltando que este centra-se no fenômeno da participação. Entende que “é através dela que promoção se torna autopromoção”, na medida em que a sociedade organizada conduz a política pública como compromisso seu, de forma a definir o papel e o espaço do Estado, não o contrário.<sup>82</sup> Como afirma, não se trata de construir uma sociedade ideal utópica, nem mesmo de ocultar as contradições do capitalismo, mas sim de contemplar a política social pela ótica dos interessados que mediante uma atitude organizada busca conquistar.

Nesse diapasão afina o seu entendimento segundo o qual esta face da política social desnuda um horizonte o qual denomina de **pobreza política** o qual em breve trabalho publicado pela Editora Autores Associados teceu considerações acerca das polêmicas da atualidade<sup>83</sup>. Não pretendeu abordar a questão da carência material como fenômeno isolado, mas abordou o ponto nevrálgico que seria a “precariedade da cidadania”.

Como afirma, “o cerne da pobreza não está em não ter simplesmente, mas em ser coibido de ter e de ser. Por isso pobreza é injusta, e esta consciência é decisiva para seu enfrentamento.”<sup>84</sup> A par disso entende a participação como conquista e não oportunidade concedida para tal. É conquista na medida em que é um processo contínuo, um eterno vir-a-ser. Ao justificar o seu entendimento afirma que

a participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente. Não pode ser entendida como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilar o caráter da conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> DEMO, 1996, p. 15. E ainda BARROSO, 1999, p. 52.

<sup>83</sup> DEMO, *Ibid.*

<sup>84</sup> DEMO, *ibid.*, p. 16.

<sup>85</sup> DEMO, 1999, p 18.

Como afirma Ilse, “a história da cidadania é a história da conquista da cidadania, e na América Latina, num sentido pleno e abrangente – de cidadania para todos – é algo a ser conquistado.”<sup>86</sup>

Para que a participação coletiva ganhe espaço e possa eventualmente lograr êxito em seu intento deverá ocorrer de forma organizada. Deve perpetrar-se de forma sistematizada e persistente a fim de promover uma ruptura nas práticas consagradas e rotineiras. Como diz Dallari,

a organização traz uma série de vantagens para qualquer trabalho em busca de mudança social. Além da soma de forças, a organização possibilita a divisão do trabalho, o recebimento de mais informações, a obtenção de maior rapidez e amplitude na divulgação das propostas e a avaliação mais perfeita dos recursos, dos obstáculos e dos resultados conseguidos.<sup>87</sup>

A essa altura é conveniente sinalizar algumas formas de participação coletiva organizada voltadas para a consecução do bem comum. E nesse particular Pedro Demo sinaliza como ponto de partida a organização da sociedade civil, ainda que limitada a grupos de interesses com objetivos de autodefesa. Por certo são formas de microparticipação. Pretender que os cidadãos exerçam a microparticipação constitui-se séria deficiência da democracia liberal.<sup>88</sup> Na era democracia participativa a microparticipação é a base para a macroparticipação. Embora nem a família, nem mesmo nas fábricas ou nas escolas se ensine a participar, não se pode negar que, nesse particular, os sindicatos, a organização partidária como manifestações independentes, bem como as formas institucionais como orçamento participativo e através da educação, são instrumentos que atuam na formação da cidadania.

Como afirma Ilse, “a conquista da cidadania, dos direitos civis e outras evocações nessa direção, fazem parte das demandas dos movimentos sociais contemporâneos latino-americanos.”

<sup>86</sup> SCHERER-WARREN, 1999, p. 46.

<sup>87</sup> DALLARI, 1991, p. 48.

<sup>88</sup> BORDENAVE, 1983, p. 57.

O objetivo da participação é, entre outras coisas, a implementação de regras democráticas de jogo. “Participação é exercício democrático”<sup>89</sup>. A democracia possibilita o convívio crítico com o poder, e, em alguns casos estabelece o próprio limite do poder, quer através da participação direta mediante o voto, ou mesmo através de meios de comunicação de massa e outras formas de participação organizada como partidos políticos de oposição, sindicatos, e outros.

Evidentemente que a participação em tempos de globalização se torna um processo mais complexo, se não encarada em seu aspecto mais localizado, nos limites de grupos e associações. Encarada em seu nível macro, apresenta condicionamentos desfavoráveis à sua efetivação. Bordenave vê a causa da resistência à participação a contradição entre a igualdade de todos os indivíduos no espaço público e a desigualdade no espaço privado. Vislumbra na atualidade dupla vertente na ótica da participação política, uma para os que atuam dentro das regras sociais na busca do potencial igualitário, e aqueles que atuam dentro da estrutura das desigualdade, para destruí-la.<sup>90</sup>

Não se pode perder de vista que a participação, além da função instrumental no fortalecimento da consciência de classes, assume também uma função educativa, porque através da participação “a população aprende a transformar o Estado, de órgão superposto à sociedade e distante dela, em órgão absolutamente dependente e próximo dela.”<sup>91</sup>

Ressalte-se que o interesse pela participação, nos dias atuais, é algo natural e tem se ampliado. Não há concebê-la como algo dado, já que é algo conquistáveis, e não há como vislumbra-la sem conflitos, pois inexistente ocupação de espaço de poder sem tirá-lo de alguém. Aborda-se o tema da participação, sempre situando-o como forma de exercício da soberania popular nos limites do espaço público democrático.

A democracia não se apresenta como um processo acabado. Na busca de ocupação de novos espaços na construção de novos direitos ela sofre acréscimos de novos conteúdos. “É um valor em Construção”.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> DEMO, 1999, p. 71.

<sup>90</sup> BORDENAVE, 1983, p.56.

<sup>91</sup> Ibid., p.57.

<sup>92</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. **Cidadania direito Estado Município**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p.

A história denuncia uma crise do Estado moderno. Os acontecimentos recentes na Itália relativos à luta de alguns juizes contra a corrupção, a desmoralização da democracia parlamentar japonesa, a incapacidade administrativa da democracia liberal dos Estados da América Latina confirmam sua existência. A partir da revolução bolchevique o marxismo tem sido o seu crítico mais alçoz.

Tarso Genro aponta como um dos maiores erros do marxismo ortodoxo o expurgo da democracia da pauta socialista em razão de havê-la identificado com o Estado burguês. O proceder democrático não se restringe a uma única forma de Estado, nada obstante adquirir formatação própria em cada modelo de Estado.<sup>93</sup> Bonavides professa que

a democracia dos poderes sem limites é a democracia do cesarismo, das ditaduras, do plebiscito, da aclamação, do carisma, da revolução permanente e das improvisações populistas, com ou sem ideologia, atentando contra a segurança da sociedade e a liberdade humana.<sup>94</sup>

O debate democrático ganhou destaque na cena política no Brasil nos últimos vinte anos, bem como na América Latina e leste Europeu. A consagração da chamada “teoria da transição democrática” tornou-se lugar comum, constituindo-se em tentativa de universalizar os episódios que ensejam o autoritarismo, já que a democracia, em casos tais, fica reduzida ao processo de recriação de um ambiente favorável a uma negociação que possibilite a retirada dos agentes arbitrários do cenário político.<sup>95</sup> Trata-se de retomar a participação enquanto vontade atuante, difusa ou organizada, sendo esta o lado dinâmico da democracia. Como diz Bonavides, “sem participação não há sociedade democrática.”<sup>96</sup> A participação é a comunicação que se processa entre o cidadão e o Poder Público, a sociedade organizada e o Estado, de forma a promover a vontade governativa, direta ou indiretamente. Onde houver participação e liberdade haverá democracia. Participar é sufragar e se fazer representar. Dentre as estruturas de representação ressaí no âmbito social os partidos políticos,

---

64

<sup>93</sup> GENRO, Tarso. **Utopia Possível**. 2. ed. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995, p. 74-78.

<sup>94</sup> BONAVIDES, Paulo. **Política e Constituição, os caminhos da Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 505.

<sup>95</sup> AVRITZER, Leonardo. **A Moralidade da Democracia**. São Paulo: Perspectiva, p. 125.

<sup>82</sup> BONAVIDES, 1999, p. 509.



os grupos de pressão, a imprensa, as associações populares, os movimentos sociais enquanto sujeitos coletivos portadores de direitos.

### 1.3. DEMOCRACIA: POSSIBILIDADES E LIMITES

Segundo Kelsen, o ponto central de uma democracia é a idéia de liberdade. Não se exclui a igualdade, porém, esta se afigura tão somente em termos negativos, secundários, formais. A liberdade deve ser atribuída a cada um, e estes devem participar da formação da vontade do Estado. Por isso afirma que é “historicamente a luta pela democracia é uma luta pela liberdade política, vale dizer, pela participação do povo nas funções legislativa e executiva.”<sup>97</sup>

Para Schumpeter, o procedimento democrático é a combinação de partes concorrente para o fim certo das decisões políticas na qual os sujeitos adquirem a possibilidade de deliberar sobre essas decisões na seqüência de um embate concorrencial tendo por elemento os votos da coletividade.<sup>98</sup>

Sustenta-se que a democracia é o substantivo mais adjetivado da Ciência Política,<sup>99</sup> e justamente por isso é o mais exposto a interpretações distorcidas, daí o porque da dificuldade na abordagem do tema. Saindo do campo das elucubrações filosóficas e adentrando nas conclusões de uma racionalidade político institucional da realidade angustiante que envolve o futuro de uma nação em sede de convivência democrática, é possível reduzir-se toda essa complexidade a duas modalidades de democracia: A Democracia dos Poderes Absolutos sob o domínio fatural; e a Democracia dos Poderes Limitados, sob o domínio do Direito.<sup>100</sup>

A Democracia dos Poderes Absolutos tem como exemplo principal a democracia do Estado autocrático, fruto de paixões exacerbadas e do irracionalismo cívico

<sup>97</sup> KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução: Ivone Castilho Benedetti, São Paulo, Martins fortes, 2000, p. 99.

<sup>98</sup> MIRANDA, Jorge. **O Homem e o Estado** – direitos do homem e democracia. In: INTERESSE PÚBLICO – Ano 1, n. 1, São Paulo: Notadez, 1999, p. 79-83. O autor faz citação ao conceito de SCHUMPETER.

<sup>99</sup> BONAVIDES, 1995, p. 501.

<sup>100</sup> Ibid., p. 502.

das monarquias absolutistas. Este modelo reveste-se de legitimidade meramente formal, vazia de significado ético e de valores. Está calcado no deciosinismo, tendo como justificativa maior a instantaneidade, a força, o imediatismo que o exterioriza. É a democracia dos poderes ilimitados que legitima as ditaduras, as assembléias plebiscitárias e aclamatórias, baseadas no carisma, que justificam as revoluções permanentes e os improvisos populistas, cuja conceituação nos termos próprios da ciência jurídica é a tirania.<sup>101</sup>

Quanto ao modelo de Democracia de Poderes Limitados, este se expressa no exemplo da Democracia do Estado de Direito, podendo se dar na forma representativa ou indireta, como na forma semidireta equipada com instrumentos de participação na formação da vontade estatal. Não que a limitação advenha da representação, até porque uma assembléia nacional pode assumir uma postura despótica, mas os limites se impõem a partir da separação dos poderes materializada por uma seqüência de valores fundamentais do homem, “os valores constitucionais da liberdade”<sup>102</sup>, cuja essência tem por motivação a aspiração de unanimidade e igualdade. A participação se dá pelo percurso de todos ou, pelo menos de grande parte, em direção ao exercício do poder e da construção da vontade proposta. Não sendo possível a unanimidade, resta o critério da maioria para legitimar o poder com arrimo na vontade popular.

Os valores que compõem a teoria dos direitos fundamentais são a igualdade e a liberdade, tendo servido de ideal ao chamado Estado liberal das democracias ocidentais, vale dizer, Estado dos Poderes Limitados. O liberalismo foi o grande motivador da criação do Estado de Direito em contraposição ao absolutismo autocrático. Da concepção filosófica liberal nasceu a doutrina constitucional de organização de poderes. As constituições disciplinam todo o instrumental jurídico na distribuição de competências, além de enunciar e garantir os direitos fundamentais.

A tese constitucional de organização de poderes tem evoluído ao ponto de já se falar em Estado Democrático de Direito, em que os direitos fundamentais atuam como limitação do poder estatal, sendo posto à disposição do cidadão instrumentos de garantia de seus direitos. É o Estado Democrático de Direito numa abordagem garantista segundo a qual

---

<sup>101</sup> BONAVIDES, 1995, p. 505.

<sup>102</sup> Ibid., p. 507.

as garantias são consideradas por esta teoria como técnicas de limitação da atuação do estado no respeito aos direitos fundamentais de liberdade e técnicas de implantação daquela mesma ação no que diz respeito aos direitos sociais.”<sup>103</sup>

Deve-se a Bobbio<sup>104</sup> a afirmativa segundo a qual para se chegar a um conceito de democracia é preciso entendê-la como sendo a contraposição a todas as formas de governo autocrático, e que esta caracteriza-se por compor-se de um conjunto de regras que estabelecem quem tem o poder de decidir em nome do coletivo e com quais procedimentos.

O agrupamento social, até por uma questão de sobrevivência, está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os componentes. Ocorre que tais decisões são tomadas por membros do grupo individualmente, haja vista que o grupo enquanto ajuntamento coletivo não decide. Daí porque a necessidade de se estabelecer regras que autorizem os indivíduos a tomarem decisões vinculatórias para todos os membros do grupo. Quando se fala em regras, não se deve restringir tão só aquelas escritas, mas também às consuetudinárias, as quais pressupõem um certo procedimento.

No que concerne aos membros do grupo convocados a tomar decisões, ou àqueles chamados a colaborar no processo de tomada de decisões coletivas, o regime será dito mais democrático, quanto maior for esse número de envolvidos. Isto porque não seria possível a participação de todos. No limite das regras estabelecidas os partícipes serão selecionados mediante o preenchimento de algumas condições preestabelecidas, mesmo porque seria impossível a participação de todos. Forjar critérios para determinar quais indivíduos participarão do processo de tomada de decisões vinculantes importa respeitar critérios claros que envolvem circunstâncias históricas e um sistema de comparação, porque não existe um regime democrático como governo de todos, haja vista que em todo o regime democrático haverá sempre a exclusão de certos grupos do processo de tomada de decisões. Daí porque a necessidade de comparações, sendo certo dizer-se que uma sociedade em que homens e mulheres adultos votam é mais democrática do que aquela em que apenas os homens maiores de 30 anos votam.

---

<sup>103</sup> CADEMARTORI, 1999, p. 86.

<sup>104</sup> BOBBIO, 2000.

Na democracia vigora a regra da maioria para fins de legitimação das decisões coletivas vinculatórias para todos. A unanimidade seria o ideal. Porém, esta somente seria possível em grupos muito pequenos. Azambuja dizia que “ela dá a todos a aptidão legal, o direito subjetivo de exercer o poder, mas o seu exercício é subordinado à decisão da vontade geral, à designação é feita por todos, ou pela maioria, por meio da eleição.”<sup>105</sup>

Assim, retornando à assertiva de Bobbio acerca da democracia, não bastam tão somente a participação de um elevado número de membros do grupo no critério de escolha de indivíduos para a tomada de decisões e regras definidoras do procedimento como a da maioria. Aponta ainda uma terceira característica, qual seja a existência de alternativas em condições de poder escolher entre uma e outra. Para tanto, aos vocacionados a decidir é necessários que lhes sejam assegurados direitos de liberdade de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião e associação, etc. – os direitos através dos quais emergiu o Estado liberal e foi engendrada a doutrina do Estado de direito, vale dizer, “do Estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos ‘invioláveis’ do indivíduo”.<sup>106</sup>

Como diz Bobbio, “o Estado liberal é o pressuposto não só histórico mas jurídico do Estado democrático”. Não quer com isso dizer que Estado Liberal e Estado democrático se confundem. Adverte ainda este autor que estes são independentes sob duplo enfoque, quer no direcionamento que parte do liberalismo à democracia na medida em que são necessárias certas liberdades para o exercício regular do poder democrático, quer em sentido contrário, em que vai da democracia ao liberalismo, sendo certo que é indispensável o poder democrático como forma de garantir a existência e persistência das liberdades fundamentais.<sup>107</sup>

O conceito de democracia já evoluiu tanto que há quem diga que democracia é um direito fundamental do homem. Entretanto, Paul Hirst ao indagar para que serve a democracia, chega à conclusão de que “não existe democracia no singular, o que existe é uma

<sup>105</sup> AZAMBUJA, 1995, p.215.

<sup>106</sup> BOBBIO, 2000, p.32.

<sup>107</sup> BOBBIO, 200, [p. 33.

variedade de doutrinas da democracia e uma variedade de mecanismos políticos e processos de decisão ditos democráticos”.<sup>108</sup>

Nos limites de um Estado que se pretende de direito, há que se emprestar à concepção do termo democracia uma caracterização da principiologia, partindo da formulação da democracia como princípio normativo. Caberia aqui invocar, então a caracterização de tal princípio a partir da justificação de Canotilho, que citando a formulação de Lincoln aponta como essência da democracia “o governo do povo, pelo povo e para o povo”. Esta seria, nas visões do mencionado autor, “a fórmula de Lincoln como um modo de justificação positiva da democracia”.<sup>109</sup>

Ainda nos bancos escolares, no ensino fundamental propedêutico, são ministradas lições considerando a conceituação de democracia concebida por Lincoln como sendo a mais aprimorada. Nada obstante, a célebre frase proferida por Lincoln em Gettysburg foi entendida como sendo um deslize justificável dos pensadores do século XIX, em razão dos reflexos ainda presentes das monarquias autocráticas e do poder oligárquico baseado na propriedade privada e nos privilégios que dominavam a política ocidental de uma forma geral. Analisando a problematização da democracia participativa, tomando como exemplo a democracia na Grã-Bretanha, Paul Hirst aponta os limites da democracia representativa, ao mesmo tempo em que demonstra a necessidade de se exigir da democracia que esta cumpra o seu real papel, qual seja, supervisionar, limitar e controlar o grande governo.<sup>110</sup>

Paul Hirst parte da premissa de que, embora a democracia seja a noção que domina o discurso político, os cidadãos em geral, e até mesmo a maioria dos políticos não têm clareza quanto à real significação do termo. A fim de comprovar sua asserção, sugere algumas indagações preliminares que, se ainda hoje formuladas às pessoas, mesmo nas universidades, não obteriam respostas adequadas, como por exemplo: “que é democracia e para que serve? O autor partira da conceituação de democracia extraída do *Oxford English Dictionary*, segundo o qual democracia é “governo pelo povo” a comprovação de que não se pode confundir democracia representativa com governo pelo povo. Citando Max Weber, demonstra

---

<sup>108</sup> HIRST, 1992, p.31.

<sup>109</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 3. ed. Coimbra. Portugal: Almeida, 1999, p.281.

<sup>110</sup> HIRST, 1992, p.32.

que democracia direta e democracia representativa não são variedades dentro de uma mesma espécie, antes “a primeira é um tipo de governo, ao passo que a segunda é de fato uma legitimação do governo.”<sup>111</sup>

Embora o modelo utilizado por Hirst seja o da Grã-Bretanha, não se pode generalizar o entendimento de que democracia representativa seja sinônimo de Estado parlamentar. É oportuno trazer à colação o pensamento de Bobbio segundo o qual

a expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade.<sup>112</sup>

No caso do governo parlamentar, a assembléia constitui-se em corpo legislativo soberano que edita leis gerais, aplicáveis de forma cogente, delegando parte de seu poder a um aparelho administrativo para que cumpra a faça cumprir ditas leis. A parte executiva do governo democrático estará obrigada a prestar contas ao Legislativo ou ao Judiciário, interprete e guardião das leis. Se o executivo exorbitar em seu mister será chamado a justificar-se perante o Legislativo. É a representação assegurando que o legislativo expressará o real cumprimento da vontade popular, que não deseja prejudicar-se a si mesma. É o casamento ideal da democracia com o estado de direito.

Teoricamente, partindo desse entendimento, a conclusão a que se induz é a de que o governo representativo pode aparecer como aquele que cumpre adequadamente a vontade do povo. Por evidente que entendimento assim envolve contradições quando confrontadas com a realidade da política moderna, e quanto a isto, Hirst aponta três delas<sup>113</sup>.

A primeira ressaí do fato de que doutrinariamente se reconhece um processo de decisões e normas. Guarda relação com a questão da opção feita. Ao fazer a escolha por uma coisa, na verdade o eleitor estaria escolhendo outra, vale dizer, os eleitores escolhem algumas das pessoas envolvidas na tomada de decisão governamental, mas não podem escolher diretamente as decisões. Conforme conclui, “uma eleição não é a pura expressão da

<sup>111</sup> Ibid., p. 32.

<sup>112</sup> BOBBIO, 2000, p. 56.

<sup>113</sup> HIRST, 1992, p.34.

vontade do povo, mas uma escolha entre um pequeno conjunto de organizações, isto é, de partidos políticos.”<sup>114</sup>

Uma segunda contradição é resultante da idéia segundo a qual as leis são normas genéricas aplicáveis à totalidade da população, daí porque não afrontam direitos individuais. A teoria de que ao legislativo incumbe aprovar leis gerais, devendo o executivo, enquanto agente imparcial, apenas aplicá-la, na prática inexistente, porque o governo tem a iniciativa da legislação. Em rigor, o governo em exercício, eleito por determinado partido, tem, de fato, o domínio do poder na condução das políticas levantadas pela agremiação partidária pelo que aduz:

O poder em mãos de um partido significa a direção do legislativo pelo governo; os partidos são instrumentos de apoio e disciplina, controlados por suas lideranças, que estão no governo. Tipicamente, a assembléia legislativa leva a cabo um programa legislativo proposto pelo governo, que amplia os poderes específicos de ação deste último e que, embora moldado por várias forças, incorpora alguns dos objetivos dos líderes partidários. Assim, a existência, na prática, de um governo permanente e de um governo partidário inverte as posições do legislativo e do executivo. A elaboração de normas e a ação governamental legalmente sancionadas estão longe de ser universalmente aplicáveis; com muita frequência, são especificamente dirigidas a grupos definidos, para seu benefício ou prejuízo.”<sup>115</sup>

A terceira contradição reside no fato de que inexistente forma pura de representação, porque a representação se desenvolve em círculos, não sendo possível aquilatar em que nível as relações são representativas do povo sem que se faça comparações com outros. O que existe são porções determinadas de instrumentos políticos, como critérios de votação, as quais Hirst denomina de “pacotes definidos de mecanismos políticos: votação, meios de determinar distritos eleitorais, níveis de votação, tipos de assembléia, leis regulamentação dos partidos, etc.”<sup>116</sup> Então, respondendo à indagação para que serve a democracia, descartado o mito de poder pelo povo, conclui ser um conjunto de mecanismos políticos destinados a assegurar benefícios da disputa política e da influência e escrutínio públicos.

<sup>114</sup> Id., *Ibid.*, p. 34.

<sup>115</sup> HIRST, 1992, p. 35.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 35.

Com base nas críticas levantadas Paul Hirst faz uma contundente asserção:

A partir do momento em que questionamos a noção de representação, a democracia moderna deixa de ser uma forma de poder delegado pelo povo e converte-se, ao contrário, numa forma de poder exercido por políticos profissionais e funcionários públicos sobre o povo, em que alguns desses governantes são periodicamente trocados pelo mecanismo da eleição.<sup>117</sup>

A preocupação básica quanto a questão do controle do governo num regime democrático, dentre outras, “no sentido de um sistema político em que o Estado está suficientemente sujeito à influência pública e ao debate sobre medidas políticas” é aquela referente à tendência da democracia representativa se converter em ‘despotismo eletivo’ do governo partidário, quer dizer, em razão da limitada possibilidade de a democracia representativa permitir que alguns dos principais responsáveis pela tomada de decisão e pela iniciativa política do Estado, sejam periodicamente trocados ou, pelo menos ameaçado de troca, pondo os líderes partidários no topo de uma máquina administrativa hierárquica, atuando não como defesa contra a máquina governamental, mas explorando ao máximo em prol de interesses próprios.<sup>118</sup> Democracia é um processo em desenvolvimento constante. “Se queremos uma sociedade democrática, precisamos de competição e debate políticos mais amplos, não de um despotismo eletivo que pretende se justificar pelo voto popular”.<sup>119</sup>

Do ponto de vista formal a democracia se exprime em três formas fundamentais de participação: Democracia direta, em que a participação dos cidadãos na formação da vontade geral se faz de forma imediata, sem intermediários que os represente, cujo modelo mais conhecido é o da democracia da antiga Grécia, especificamente em Atenas, onde sujeito coletivo exercia suas funções no espaço público na ágora, assumindo a um só tempo as funções legislativas, administrativas e judicantes. Este é um modelo específico das Cidades-Estado da antigüidade, não sendo possível nas dimensões de um Estado nacional ; Democracia semidireta e Democracia indireta, também são conhecidas por semi-representativas e representativas.

<sup>117</sup> Ibid., p. 36.

<sup>118</sup> HIRST, 1992, p. 43

<sup>119</sup> Id., Ibid., p. 43.



Diante de um quadro depreciativo como o apresentado, conclui-se que a democracia está em crise e que o seu futuro é pouco animador. Mas como dizia Bobbio, apesar disto<sup>120</sup>,

alertando que não se trata de uma visão catastrófica da democracia. Em verdade, com as exposições dos vários autores citados neste tópico o que se quis demonstrar foi exatamente o fato de ser a democracia um processo em andamento.

Quando afirmou que “a diferença entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos tornou-se um tema curricular” quis o autor demonstrar que as diferenças entre as democracias antiga e moderna são fruto de uma construção de modelos a cuja análise se faz uma necessidade premente, até para que se possa compreender o processo, posto que, em relação à primeira, a democracia dos antigos, “foi o efeito natural da alteração das condições históricas”<sup>121</sup>, e aqui tomo por empréstimo a definição de historicidade da crise adotada por Wolkmer<sup>122</sup> segundo a qual não se adota “uma visão linear, elitista e acumulativa, mas problematizante”, e quanto à democracia moderna, ao contrário, foi decorrência da nova concepção moral de mundo. Há que se dizer que “mundo é apenas e tão somente um conceito humano – apenas surge com o homem e para o homem.”<sup>123</sup>

É oportuna a citação de Bobbio quando assevera com muita clareza que

se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escolas à fábrica: falo de escola e de fábrica para indicar emblematicamente os lugares em que se desenvolve a maior parte da vida da maior parte dos membros de uma sociedade moderna, deixando intencionalmente de lado a igreja ou as igrejas, pois este

<sup>120</sup> BOBBIO, 2000, p. 49.

<sup>121</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. A filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Org. Michelangelo Bovero. Tradução Daniela Beccaaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

<sup>122</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

<sup>123</sup> JÚNIOR, João Francisco Duarte. **O que é Realidade**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

é um problema que diz respeito à sociedade religiosa, que não é nem a sociedade política nem a sociedade civil mas que, de qualquer forma, está igualmente abalada pelo impacto dos mesmos problemas.<sup>124</sup>

Quis o autor dizer que o processo de democratização acontece atualmente a partir da ocupação de espaços existentes na democracia representativa, o qual resume na fórmula que intitula: “da democratização do Estado à democratização da sociedade”.<sup>125</sup>

É oportuno avançar na idéia segundo a qual a mobilização popular mediante contínua e organizada atuação no processo de implementação de políticas públicas seja, de fato, um caminho no aperfeiçoamento democrático, pois assim nos tem revelado a história da democracia brasileira, e, em especial, na participação efetiva dos movimentos sociais populares na confecção do aparato legal a fim de dar concretização a execução da política urbana.

#### 1.4 OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS: PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E CIDADANIA.

É lugar comum afirmar-se que o Estado burguês tende a representar predominantemente os interesses da classe dominante. Entretanto, é oportuno que se diga que tais interesses apresentam contradições impondo ao Estado, por vezes, que assumam uma postura ambígua. Os estudos sociais recentes apontam para uma ruptura com a experiência populista, ressaltando a mudança de paradigma, tendo a vista o perfil inovador da participação popular e a relação de negação entre o Estado e os novos atores sociais.<sup>126</sup>

É o que se convencionou chamar de crise da modernidade. Não é por acaso que Boaventura de Souza Santos sustenta o entendimento segundo o qual “o paradigma cultural da modernidade constituiu-se antes de o modo de produção capitalista se ter tornado dominante e extinguir-se-á antes de este último deixar de ser dominante”.<sup>127</sup>

<sup>124</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira, 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 67

<sup>125</sup> Ibid., p. 67.

<sup>126</sup> JACOBI, Pedro. **Movimentos Sociais e políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 1993, p. 17.

<sup>127</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice**. O Social e o Político na Pós-modernidade, 7 ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 70.

Evidentemente que a crise de que se fala refere-se ao campo do Direito em seu sentido lato, a desembocar no Judiciário. A partir de bases epistemológicas e antropológicas do modelo é possível desenhar a estrutura da crise suscitando alguns questionamentos e dúvidas relativas ao Direito, no sentido de se indagar sobre o seu conceito, utilidade e quem o utiliza, para cujas respostas a constatação do afastamento do ideário de justiça e fraternidade é uma realidade.<sup>128</sup>

Quando se diz que a crise institucional do modelo desemboca no Judiciário, e que este não traduz os anseios mais legítimos da sociedade, o que se pretende é aduzir que suas decisões revelam um descompasso em relação às demandas sociais, posto que na função jurisdicional de dizer o direito este se limita a fazer a subsunção dos fatos atuais às normas oitocentistas que já não refletem a realidade dessa mesma sociedade, cujas decisões confirmam concepções conservadoras de juizes que resistem à idéia de que também eles desempenham um papel político no contexto social.

O Judiciário não foi concebido para atender as questões mais importantes das populações desprovidas de bens materiais. Não bastasse a rigidez formal do processo, as causas em trâmite, em geral, denotam caráter econômico.

Nada obstante a sociedade reage e age. Muitas alternativas se colocam, no entanto, releva verificar o pluralismo jurídico como alternativa de um novo direito, a partir de uma racionalidade emancipatória, tomando o caminho do questionamento ético-político, da aceitação de um novo sujeito de direito que são os atores coletivos.<sup>129</sup>

Maria da Glória Gohn<sup>130</sup> em seu trabalho sobre as teorias dos movimentos sociais buscou sistematizar as principais teorias sobre os movimentos sociais, fornecendo subsídios claros para a análise da participação dos novos sujeitos sociais na construção de uma nova cidadania, caracterizando as linhas gerais paradigmáticas que explicam o modelo

---

<sup>128</sup> BARROSO, Pécio Henrique. **Constituinte e Constituição** – Participação Popular e Eficácia Constitucional. Curitiba: Juruá, 1999, p. 34.

<sup>129</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1997.

<sup>130</sup> GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**. Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

teórico utilizado para o estudo do tema na América Latina, apontando, por fim a problemática dos movimentos sociais no Brasil.<sup>131</sup>

Durante algum tempo o Estado foi foco central das investigações de grande parte das ciências sociais, mas a partir dos anos 60, enfocaram nas mais variadas regiões acadêmicas do mundo ocidental, uma nítida preocupação com os movimentos sociais enquanto objeto de estudo, uma vez que ganharam visibilidade na própria sociedade na condição de fenômeno histórico. Conforme assentua Maria da Glória Gohn, ocorreu um deslocamento de interesses no que se refere ao objeto de estudo. O Estado perdeu sua importância como agente regulador dos limites nacionais e do regramento social, porque a globalização derrubou fronteiras e ampliou as relações sociais, de modo que o enfoque agora recai sobre a sociedade civil, que tem nos movimentos sociais o novo objeto científico de análise. Embora toda ênfase dada aos movimentos sociais no que concerne as formas não institucionais de ação coletiva, ressalta que tais movimentos, são, um “subsistema social”. Por tal razão, apesar do grande interesse científico que despertaram nos últimos 40 anos, com razoável produção acadêmica, com forte repercussão literária, algumas brechas ainda persistem no trato do tema dos quais a autora destaca: Qual é o conceito desses movimentos sociais que faz com que se tornem “novos” ? ; O que os diferenciam de outras organizações sociais, como as ONGs, por exemplo; Qual o papel desses movimentos na travessia do século?<sup>132</sup>

Em rigor, a expressão movimentos sociais remonta aos idos de 1840, para definir o movimento de trabalhadores no início do capitalismo.<sup>133</sup> Há quem diferencie os “novos” movimentos sociais dos “velhos” pelo fato de que, estes consideram-se ligados exclusivamente ao movimento de trabalhadores e aqueles por identificarem-se com outros temas, como discriminação racial, ecologia, por exemplo.<sup>134</sup>

<sup>131</sup> SANTOS, 2000, p. 256-280. WOLKMER, 1997. SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania Sem Fronteiras – Ações Coletivas na Era da Globalização**, São Paulo: Hucitec, 1999. ROMÃO, José Eustáquio. **Poder Local e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

<sup>132</sup> GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**. Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

<sup>133</sup> SCHERER-WARREN, 1999.

<sup>134</sup> DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do Popular**. Movimentos sociais e Participação Política no Brasil pós 70. Rio de Janeiro: Relume Dumará – ANPOCS, 1995, p. 40.

Para Safira Bezerra Ammann não são todos os movimentos e associações de reivindicação que se caracterizam como movimentos sociais no sentido emprestado neste trabalho, vale dizer, novos sujeitos de direitos. Segundo alega,

mesmo associações de moradores podem ter cunho meramente promocional, não contestatório. Até aqueles que se organizam para reivindicar melhorias no bairro, quando o fazem em forma de ação cooperativa com a ação estatal – não em confronto com ela – são movimentos reivindicativos. Não chegam a ser movimentos sociais, pois estes supõem confronto, não a mera cooperação.<sup>135</sup>

A contestação seria o elemento constitutivo dos movimentos sociais, sendo que contestam certas relações sociais no âmbito das relações de produção, cujos protagonistas podem ser classes sociais, etnias, regiões, religiões, etc. Caráter classista não é característica de todo o movimento social, assim como não se constitui característica específica dos movimentos sociais a luta pelo poder, podendo ser a transformação ou a preservação, contrario *sensu*, de relações sociais dadas, quando estas se virem ameaçadas.<sup>136</sup>

Para Doimo o movimento social deve conter os germes da transformação social, posto que nem toda reivindicação urbana é movimento social.<sup>137</sup> O paradigma dos novos movimentos sociais vê na identidade coletiva componente formador do próprio movimento, cujo crescimento gravita em função dessa identidade, já que a partir dela se reconhece os seus participantes, as condutas do grupo. A definição dos Novos Movimentos Sociais se dá pela identidade coletiva, posto que

uma das principais afirmações da Tese dos Novos Movimentos Sociais é que eles são novos porque não têm uma clara base classista, como nas velhos movimentos operários ou camponeses; e porque não têm um interesse especial de apelo para nenhum daqueles grupos. São de interesses difusos.<sup>138</sup>

Daí porque, em sua atual versão, os movimentos primam pela asseguaração dos direitos sociais, rejeitando a política de cooperação entre organismos estatais e entidades sindicais. Os movimentos transcendem a estrutura classista, pois não há definição do papel

<sup>135</sup> AMMANN, Safira Bezerra. **Movimento popular de Bairro** – De Frente para o Estado, em busca do Parlamento. São Paulo: Cortez, 1991, p. 17.

<sup>136</sup> Ibid., p. 22.

<sup>137</sup> DOIMO, Ana Maria. **Movimento Social Urbano**, Igreja e Participação Popular. Petrópolis-RJ: Vozes, 1984, p. 24.

<sup>138</sup> GOHN, 1997, p. 124.

estrutural dos participantes. A questão ideológica nos novos movimentos sociais (NMS) contrasta com os movimentos operários e com a visão marxista de ideologia enquanto elemento aglutinador da ação. Há uma pluralidade de idéias e valores, cujas realizações se orientam numa política de resultados, visando reformas institucionais que democratizem o processo de participação dos envolvidos na tomada de decisões. . Dos NMS surgem novas identidades. Há um certo obscurantismo na relação entre o indivíduo e o grupo. A preocupação dos NMS repousa sobre aspecto íntimo da vida das pessoas. A atuação dos NMS na mobilização difere daquelas adotadas pelo movimento de trabalhadores, como a não-violência e a desobediência civil , por exemplo. O crescimento dos NMS está diretamente ligado à crise na descrença nos meios institucionais de participação previstos nas democracias ocidentais. Sua organização é difusa, não centralizada, desburocratizada e segmentada, ao contrário dos partidos de massa.

O vocábulo “Novos Movimentos Sociais”, não significa, de fato, que o paradigma dos NMS fossem em si algo realmente novo, mas a remontagem das visões teóricas então existentes, o reavivamento na teoria da ação social lhes empresta um novo perfil. Retoma-se a questão da integração social não mais sob a ótica das privações econômicas, mas temas outrora esquecidos ganham destaque, tais como raça, cor, língua, vizinhança, nacionalidade, sob novo enfoque, privilegiando-se a heterogeneidade socioeconômica em contraposição a homogeneidade econômica das classes, retomando-se, ainda, as análises sobre o passe dos líderes e das organizações. Há, ainda, a concepção do que se convencionou chamar de movimentos sociais alternativos como os movimentos de ecologistas, de negros, de homossexuais, jungindo outras teorias dando sustentação epistemológica do novo paradigma.

A micro abordagem pautada na ação social revela a força motriz interna dos novos atores sociais, centrada no “não-racionalismo” e no idealismo. Um novo canal de forças sociais ressurgiu a partir das análises das utopias. A sociedade civil se contrapondo aos aparelhos de Estado na retomada do discurso dos que se opõem a todas as formas de opressão.

Na leitura marxista dos movimentos sociais consideram-se duas grandes vertentes paradigmáticas. A primeira compreendendo os seus estudos sobre a consciência, a alienação e a ideologia. A outra vertente ressaí da obra o Capital, na conceituação básica de

forças produtivas, relação de produção, superestrutura, ideologia e mais-valia , além de outras.<sup>139</sup>

No que respeita à questão da mais valia, Boaventura vai além da abordagem da relação de produção, estendendo-a à extração da mais valia social, afirmando que

Quanto mais forte foi no passado a vivência social da dominação nas relações de produção, mais intensa será agora a sua difusão social. A mais-valia pode ser sexual, étnica, religiosa, etária, política, cultural; pode Ter lugar no hábito (que não no acto) de consumo; pode Ter lugar nas relações desiguais entre grupos de pressão, partidos ou movimentos políticos que decidem o armamento e o desarmamento, a guerra e a paz; pode ainda ter lugar nas relações sociais de destruição entre sociedade e natureza, ou melhor, entre os recursos ditos humanos e os recursos ditos naturais da sociedade.<sup>140</sup>

Por certo Marx não se preocupou em construir uma teoria dos movimentos sociais, ou sobre outro tema correlato. Em rigor sua atenção repousou no estudo da mercadoria, ponto de partida no processo de acumulação capitalista. As demais questões pertinentes surgem dessa leitura, sendo certo que a mais valia, jornada de trabalho, a luta operária e as manobras da burguesia que emergem desses estudos, deflagram a reflexão sobre a *praxis* social, ponto nodal da reflexão no estudo do movimento da classe operária e da própria burguesia. A significação dessa locução refere-se às transformações da sociedade e da natureza pela atuação do homem, quer produtiva, quer política. Do ponto de vista social a *praxis* como fruto da atividade produtiva ressaí com maior significação, por ter como base a atividade laborativa. A *praxis* política surge como processo de interação entre a *praxis* teórica e a *praxis* produtiva, no contexto das estruturas de desenvolvimento da sociedade.<sup>141</sup>

Para Gohn, a *praxis* política se mostra como resgate da mobilização dos grupos sociais e sua colaboração para o estudo dos movimentos sociais. Em Ilse Scherer-Warren sintetiza o pensamento de Marx para a análise dos movimentos sociais quando diz que

Marx foi um dos mais importantes criadores de um projeto de transformação radical da estrutura social, projeto este de

<sup>139</sup> GOHN, 1997, p. 171-172.

<sup>140</sup> SANTOS, 2000, p. 259-260.

<sup>141</sup> GOHN, 1997, p. 176.

superação das condições de opressão de classe. Para sua realização, além do amadurecimento de condições estruturais propícias, exige-se também uma praxis revolucionária das classes exploradas. A efetivação dessa praxis, porém, requer a formação da consciência de classe e de uma ideologia autônoma de forma organizada, para as quais sugere o partido de classe.<sup>142</sup>

No Brasil, devido o cerceamento da democracia em razão da implantação do regime militar, motivou os meios acadêmicos na produção de estudos e pesquisas em ciências sociais, mormente pela inauguração de cursos de pós-graduação nessa área, buscando, de alguma forma, teorizar acerca dos movimentos sociais a partir dos estudos já desenvolvidos na Europa. Tal influência, num primeiro momento se fez por meio da matriz marxista, até mesmo pela preponderância da mesma nos centros acadêmicos. Posteriormente, a abordagem marxista foi cedendo espaço para o paradigma dos Novos Movimentos Sociais no decorrer dos anos 80. A teoria dos Novos Movimentos Sociais cresceu e se firmou nos anos 90, a partir dos quais estagnou. Como diz Masilene,

a realidade socioeconômica configurada ao final do regime militar apontava para um período de euforia movimentista. Anistia, reforma partidária, greves no ABC paulista, luta contra censura e pela democratização. A sociedade redescobria a capacidade de participar e a rua como cenário privilegiado do eco de sua voz reivindicante.<sup>143</sup>

A incidência de movimentos sociais na América Latina em termos geográficos se deu de forma peculiar nos variados países. Nos países com maior desenvolvimento industrial os movimentos sociais se fizeram notar nos grandes centros urbanos, a partir da atuação dos sindicatos, uma ala da Igreja Católica e por partidos de oposição ao regime dominante na ocasião. Já os países de economia agrária, os movimentos nascem nos pequenos vilarejos, com feições mais de rebeldia nos clássicos modelos de rebelião popular. O temário agendou objetivos diferenciados que envolviam desde questões de etnia, serviços sociais e acessos aos bens primários da vida, até demandas posturas e moradia, além do acesso a educação.<sup>144</sup>

<sup>142</sup> Citado por GOHN, 1997. p. 177.

<sup>143</sup> VIANA, Masilene Rocha. Lutas Sociais e Redes de movimentos no final do Século XX. In: Revista **Quadrimestral de Serviço Social**, Ano XXI, n. 64, p. 38, nov./ 2000.

<sup>144</sup> GOHN, 1997, p. 273-294.



Um paradigma latino americano dos movimentos sociais deve considerar em termos de categoria histórica. Há que se dar atenção, primeiramente, para o passado colonial escravocrata baseada na exploração dos seus recursos naturais e na monocultura. O desenvolvimento industrial alcançado no século XX se deu de forma parcial e dependente das nações avançadas da Europa.

Um segundo aspecto diz respeito ao tipo de Estado nacional marcado por lutas intestinas em que as elites políticas eram representantes dos interesses econômicos subordinados ao capital estrangeiro. As colônias adotaram o modelo monárquico, passando para república sob influência do modelo norte-americano. O relacionamento do Estado com a sociedade civil se deu de modo autoritário, por longos períodos de vigência.

Na década de 30 os regimes políticos decorreram de uma relação promíscua entre as oligarquias rurais e o governo com o apoio do tradicional clero católico. Desenvolve-se nesse período o clientelismo político na forma do coronelismo. Em alguns países o eixo de desenvolvimento econômico muda-se para processos de industrialização promovendo reformas administrativas e políticas a fim de capacitarem os Estados para fazerem face às demandas sociais criando estratégias e infra-estruturas mínimas de desenvolvimento nacional. As forças militares ora atuaram como agentes condutoras principais das atividades políticas ora atuaram na retaguarda das forças civis dominantes. O período compreendido entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos 60 a América Latina experimentou os chamados regimes políticos populistas sustentado no esquema de trocas de favores entre os líderes políticos carismáticos e a população que adquire importância no processo eleitoral em razão do exercício do voto, elemento fundamental nos projetos desenvolvimentista nacionais de índole industrial de produção bens duráveis. Novas reformas político-administrativas são implementadas, propiciando o surgimento de disputas político-partidárias e sindicais atreladas ao governo, e os primeiros movimentos sociais de base começam emergir em áreas periféricas, principalmente em razão da atuação da Igreja.<sup>145</sup>

O perfil histórico na América Latina fez desenvolver no seio da sociedade uma cultura política a qual aceitou como natural a dominação oriunda da relação cidadãos e

---

<sup>145</sup> MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e Participação** – Ensaio sobre o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular na Nova Constituição. São Paul: Marco Zero, 1990, p. 15-21.

Estado, expressa na forma de clientelismo, e o paternalismo político passou a ser visto como algo natural pela população. Não poderia ser diferente, pois ao seu passado colonial sucedeu a República dos coronéis na base da troca de favores e proteção engendrada por mandatários locais, o velho modelo.

A década de noventa foi singular. A flexibilização do capitalismo avançado promovendo a redivisão internacional do trabalho e a desvalorização das fronteiras nacionais a fragmentação industrial, o crescimento do desemprego dentre outros, são fatores que sinalizaram para o que se convencionou chamar de globalização. As novas políticas sociais ganharam uma análise sob o enfoque de conteúdo neoliberal.

A partir do desenho do perfil histórico da América Latina, a alguns pontos importantes na formulação de um paradigma latino americano dos movimentos sociais, merecem destaque, dentre os quais aponta-se: Movimentos sociais variados cujo fatos distintivos não se dá no âmbito dos novos e antigos movimentos, como na Europa. A distinção entre novos e velhos reside na forma de fazer política, ou seja, os velhos movimentos eram do tipo sociedade amigos de bairro onde imperava o esquema de trocas e favores no típico clientelismo populista, dificultando o aparecimento de espaços para o debate democrático. O Militarismo ganhou espaço marcante a partir dos anos 60, promovendo a centralização na política e o bipartidarismo criando um modelo econômico calcado na empresa nacional e na aliança com o capital internacional, coibindo as manifestações contrárias através da ideologia da segurança nacional e do desenvolvimento. O regime militar não se manteve no poder por muito tempo, e no final da década de 70 e no decorrer dos anos 80 a América Latina entrou no processo de redemocratização. A sociedade civil se mobilizou, os movimentos sociais já eram uma constante, atuando, por vezes, como interlocutor no processo de transição.

A cultura política ganha um perfil novo, começa a visualizar os direitos sociais coletivos e de cidadania coletivas e de grupos excluídos como sendo uma realidade atingível, sinalizando uma ruptura com os novos movimentos que estão calcados na luta pela moradia e equipamentos sociais. O Predomínio dos movimentos populares em relação a outros

movimentos sociais. A bandeira principal de tais movimentos populares é a luta por terra, teto e equipamentos sociais.<sup>146</sup>

A ocorrência de “novos” movimentos de mulheres, ecológicos e negros, com objetivos diferentes daqueles ocorridos na Europa e Estados Unidos, pois nestes os movimentos tiveram repercussão nacional, ao passo que na América Latina eles permaneceram nas esferas locais. Os movimentos que se destacaram tiveram o apoio da Igreja Católica em sua ala progressista. Em razão do seu passado histórico, o problema dos índios tem gerado conflitos e movimentos sociais, o que não se dá na Europa e nos Estados Unidos, onde se processou de forma diversa, já que os índios ou foram exterminados ou se aculturaram integrando à sociedade civil. Os partidos políticos exercem papel de relevância junto aos movimentos sociais em geral.

O papel dos intelectuais nos movimentos sociais, com presença majoritária da camada pobre da população, é outra marca distintiva desses movimentos, ao passo que na Europa o predomínio é da classe média nos movimentos em geral. A questão agrária tem gerado conflitos constantes na América Latina que possibilitam o debate a proposta de reforma nessa área. A influência do modelo norte-americano, a partir da década de 90, mediante a atuação das ONGs internacionais, dando ênfase na auto-estruturação com base em alguns indicativos: política interna de captação de recursos, constituição de base militante de atuação, interação com a sociedade civil, também se fez sentir nos movimentos sociais no Brasil.

No estudo dos movimentos sociais deve-se considerar dois ângulos, afirma Maria da Glória Gohn<sup>147</sup>: o interno e o externo, possibilitando uma visão total dos grupos. Do ponto de vista interno em razão da elaboração dos repertórios e demandas de acordo com os valores ideológicos, bem como a organização das estratégias de ação que os arremetem ao exterior. Na visão externa, há que se considerar o cenário sócio-político e cultural em que se coloca, e ainda os opositores, as redes externas traçadas pela liderança e militantes, além da relação do movimento com outros movimentos sociais e com organismos governamentais e civis.

---

<sup>146</sup> BARROSO, 1999, p. 48.

<sup>147</sup> GOHN, 1997, p.273-294

Por sua vez Wolkmer considera como elemento motivador dos novos atores sociais uma força externa que lhes oferece resistência, ao que chama “princípio da oposição”, ao mesmo tempo em que os impulsiona a agir em prol de ideais alvissareiros abraçados pelos membros da coletividade.<sup>148</sup>

A demanda nasce de uma carência não atendida ou de uma utopia projetada. Utopia para Gohn<sup>149</sup> é a reinvenção da realidade na medida que tem um ideal a atingir e que transcende o possível de ser feito no momento. Da agregação das demandas constroem-se os repertórios. A composição de um certo movimento se dá ou pela a origem social dos seus participantes ou do princípio articulatório que agrega, levando-se, também, em consideração a localização geográfico-especial.

A ideologia de movimento social equivale à sua crença, valores e ideais que justificam suas reivindicações capitada dos discursos e mensagens dos líderes e da produção material e simbólica dos movimentos. Da ideologia emerge a identidade, embora entenda ser esta uma somatória das condutas a partir de um indicativo constante nos projetos, se afirmando nas articulações engendradas e na interação com a sociedade, podendo ser progressistas ou conservadora. Àqueles que exercem o controle sobre o bem demandado os qualifica como opositores, embora entenda não significar que estes sejam antagônicas aos movimentos.

Para Wolkmer o fato deflagrador dos movimentos sociais urbanos nos países centrais não é o mesmo nos países de capitalismo tardio, posto que naqueles as demandas decorrem de fatores conjunturais ao passo que estes lutam pela redistribuição de meios de consumo. A simples contradição urbana não explica satisfatoriamente a razão de ser dos movimentos sociais.<sup>150</sup>

Cinco categorias teóricas são apontadas para o estudo dos movimentos sociais na América Latina. Estas se embasam em conceitos já existentes ou podem deflagrar novos conceitos, e que tiveram como matrizes referenciais básicas a **participação** no sentido

---

<sup>148</sup> WOLKMER, 1999, p. 116

<sup>149</sup> GOHN, 1997, p.171-172

emprestado por Gramsci, Poulantzas e outros, ou seja, participação no sentido de atuação da sociedade civil, sendo certo que o termo se tornou de fundamental importância no repertório das demandas dos movimentos; a **experiência** mais vinculada a idéia de consciência de classe, não como algo dado, mas como energia motivadora do agir, da atuação política do indivíduo; os **direitos** associada a idéia de cidadania; a **cidadania** mais preocupada com o resgate do indivíduo numa proposta de transformação social em face da exclusão a que está submetido; a **exclusão social** que ganhou proeminência na análise sobre os movimentos sociais, dirigindo sua atenção ao mundo dos excluídos e do elemento deflagrador da exclusão e, a **identidade coletiva**, importada do paradigma europeu do NMS, apenas se distinguindo quanto a clientela, pois enquanto que no europeu foi construída para o contexto dos movimentos das camadas médias, na América Latina teve repercussão nas camadas populares, com ampla repercussão na matriz discursiva da teologia da libertação.<sup>151</sup>

Relativamente à questão da identidade, a noção adotada por Wolkmer é no sentido de mudança de comportamento, de assumir os rumos da sua história, romper com o estado de alienação, a fim de que o homem deixe de ser objeto e passe à condição de sujeito. Afirma que

nessas direção, a noção de identidade deve igualmente ser concebida como um processo de ruptura que permite aos movimentos sociais tornem-se sujeitos de sua própria história. A luta para afirmar sua identidade implica em contrapor-se a todas as formas de alienação que tendem a transformar o homem de sujeito em objeto.<sup>152</sup>

Boaventura aduz que os movimentos sociais na América Latina não são puros, isto é, há certa dificuldade em defini-los em razão da multidimensionalidade, seja no que pertine às relações sociais, seja pelo sentido da ação coletiva.<sup>153</sup>

Contudo, é possível apontar alguns traços de identificação dos movimentos latino-americanos. Alguns movimentos são erigidos com o apoio das entidades que abriga seus participantes. Como exemplos cita os religiosos; os político-partidários, os sindicais ou corporações de estudantes, etc. Outros movimentos são erigidos com base em certas

<sup>150</sup> WOLKMER, 1999, p. 116

<sup>151</sup> GOHN, 1997, p. 268-271.

<sup>152</sup> WOLKMER, 1999 Cit. p. 117.

<sup>153</sup> SANTOS, 2000, p. 262

características da natureza humana ( sexo, idade, raça e cor ), a saber as lutas dos índios, negros, dos homossexuais, dos idosos, dos menores de rua, etc. Movimentos que emergem de certos problemas sociais, ou na busca de soluções ou criação de equipamentos sociais (saúde, transporte, escola, habitação, etc ) ou pela preservação ambiental (geográfico, econômico, histórico-cultural etc). Movimentos decorrentes de questões conjunturais da política nacional (socioeconômica, cultural etc). Outros ainda construídos com base em ideologias, como no caso do anarquismo, do marxismo, do cristianismo, etc.

Na década de 80 abre-se um novo panorama na práticas e na teoria sobre os movimentos coletivos urbanos. Novas demandas emergem, como pelo acesso à moradia, à terra mediante invasões e ocupações, dentre outros. Com o advento da Nova República e a modificação na estrutura política brasileira houve um despertar de outras categorias profissionais da comunicação, da psicologia e do direito, não mais se restringindo a sociólogos, antropólogos, educadores e assistentes sociais.

O surgimento de novos estudos demarcou novas vertentes: uma abordagem diferenciada para “o novo” e uma divisão de paradigmas. No que concerne à nova concepção para o novo, este transcendeu às demandas por bens e serviços fundamentais à sobrevivência no dia-a-dia, típica dos movimentos mais populares, adentrando numa ordem relativa aos direitos sociais modernos, cujas demandas lutavam pela igualdade e liberdade no que se referiam às relações de raça e sexo, por exemplo.

O novo movimento europeu advinha das camadas médias que não se encontravam incrustadas na miséria. Sua organização gravitava em torno das mulheres, dos estudantes, na luta pela paz, melhores condições de vida. No Brasil, segundo Gohn, Predominou a análise culturalista dos novos movimentos sociais em contraposição á marxista mais visível nos movimentos das camadas populares, que, de igual modo, paulatinamente, passaram a dar primazia a questão da construção da identidade coletiva. A própria conjuntura político-econômica brasileira da época propiciou a criação de novos movimentos sociais que guardavam distinção em relação aos então criados. Refere-se aos “movimentos dos desempregados”, que se definiam a partir da falta de trabalho e das “Diretas já” contra o regime militar e a política de exclusão de desemprego, deflagrando novo ciclo de protestos que culminou na questão da Constituinte.

A partir dos anos 90<sup>154</sup> as análises darão ênfase a duas categorias, basicamente: a que respeita a “cidadania coletiva” e a “exclusão social”. Cidadania em seu aspecto ativo, participativo de maneira qualificada, e não meramente legal, numa realidade virtual. Relativamente à exclusão social, decorrente das condições sócioeconômicas dotadas de imperatividade, causadores de restrição que por certo caracterizaram situações de “anomia social”, na visão de Durkheim, como violência generalizada, esfacelamento da autoridade estatal, surgimento de forças paralelas na estrutura do poder, etc.

Com o fenômeno da globalização, e devido a proeminência da economia informal sobre a economia formal, os movimentos populares perderam a força mobilizadora, em decorrência da exigência das políticas integradoras por interlocução com organizações institucionalizadas. As ONGs ganham destaque em sua atuação emparceirada com o poder público na aplicação de recursos econômicos.

No cenário internacional dá-se o resgate da primazia do mercado sobre o Estado, no debate da globalização. O capital financeiro atua de forma independente do processo produtivo, que é especulativo, volátil, migrando de uma região para outra sem qualquer compromisso com o desenvolvimento. Aponta, também, a economia da ilegalidade baseada no tráfico de drogas e armas, dando ensejo ao surgimento de uma fonte paralela de recursos ao arrepio do Estado e da sociedade civil, além de gerar um poder paralelo, clandestino, assentado na violência e na corrupção.

O Sistema excludente que modernizou o país promoveu o inchaço populacional das cidades com um acúmulo de mão-de-obra de reserva, se contrastando com o perfil internacional de produção, cuja questão central de acumulação reside na produtividade, destacando a mão-de-obra desqualificada e faminta. A tradicional forma de transmissão de saberes foi superada pelo saber codificado dos computadores. Houve a fragmentação do sistema produtivo mundial, baseado na qualidade e no preço dos bens de consumo, ao mesmo tempo em que reproduz a miséria com o empobrecimento das massas em decorrência do desemprego.

---

<sup>154</sup> VIANA, 2000, p. 43-54.

Uma nova concepção de sociedade civil foi construída a partir dos embates sociais encampados por movimentos sociais e entidades sociais organizadas nas décadas de 70 e 80 que reivindicavam maior participação social. Embora se desse um arrefecimento nas utopias sociais transformadoras que foram fonte de motivação e mobilização, em decorrência da queda do muro de Berlim e regimes que as sustentassem, houve um processo de reconstrução das mesmas com uma nova concepção de sociedade civil. Os novos atores sociais que surgiram na sociedade civil brasileira nos últimos trinta anos, sem participação do Estado, e até mesmo em oposição a ele, demarcaram novos espaços de participação e de relacionamentos sociais. A conclusão a que chega é a de que

Os movimentos não só foram bem sucedidas no estabelecimento de estruturas democráticas fundamentais propícias à participação popular, mas também tiveram um impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado e, portando, sobre a arena política formal. Ao gerar novos elementos de conhecimento e cultura, contestando permanentemente entidades estabelecidas de uma cultura dominante, os movimentos sociais se engajam ativamente na moldagem da economia política do Brasil.<sup>155</sup>

Cresce o movimento rural. O Movimento do Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, criado no ano de 1978, em Santa Catarina, ganha dimensão nacional, com sólida organização de dirigentes, com imposição de diretrizes gerais. Inicialmente associado à Pastoral da Terra, nos anos seguintes passou a contar com o apoio de centrais sindicais e do Partido dos Trabalhadores – PT, fundamentando o seu projeto no socialismo marxista. Na última década redefine suas estratégias buscando sua inserção na economia de mercado, a fim de tornar seus assentamentos produtivos, não apenas de subsistência.

Novos movimentos sociais foram criados nos anos 90, fundamentados em questões éticas e revalorização da vida humana, como o “ Movimento Ética na Política” , da “Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida”, além de movimentos contra a violência, como o “ Movimento Viva Rio”. Houve uma redefinição do “novo” nos movimentos sociais nos anos 90, tendo com fastos deflagradores o aumento da miséria nos grandes centros urbanos e a luta pelo direito à vida e à sobrevivência, e outro, situado no campo da moral, com a indignação na ausência da ética na política e desprezo pelos valores da sociedade no trato da coisa pública, além do crescimento das ONGs e as políticas de parcerias promovidas pelos organismos governamentais, especificamente no âmbito local. A própria postura dos



dirigentes políticos se adequa à nova realidade, cujo espaço para debate somente comporta a participação bem como para os processos de descentralização erigidos no seio da sociedade política, pois deu-se a institucionalização das formas de participação direta.

Os conflitos deixaram de ser resolvidos por intermédio da força cedendo espaço ao debate nas rodadas de negociação, regidos por princípios jurisdicionais de controle, e até mesmo os dirigentes políticos passam a estimular o surgimento dos movimentos sociais a seu favor, não mais se contrapondo ao Estado mas como aliados das políticas sociais que visa implementar.

As políticas praticadas nas anos 90 também ganham um novo perfil na medida em que são formuladas para segmentos sociais a fim de atender problemas específicos e não mais os atores sociais organizados em movimento. Destacam-se áreas temáticas: A fome, o desemprego, os *sem-terra*, os *sem-teto*, etc. No debate para a implementação da reforma agrária por exemplo, o MST atua como interlocutor nesse processo, e não como mero movimento social organizado a fim de fazer oposição ao Governo, de cunho subversivo, conforme se via outrora. Por óbvio que toda uma conjuntura sócio política favoreceu a esta nova postura, posto que houve uma grita geral, tanto externa quanto internamente, já que, no plano internacional, as ONGs pressionaram no sentido de uma redefinição para soluções dos problemas sociais no Brasil, conscientizando os movimentos a que cobrassem políticas e financiamentos. Pressões internas, por parte da sociedade civil que passou a desejar ardentemente, a implantação de política de paz e combate à violência, além da influência cultural e também econômicas decorrentes das diretrizes do Banco Mundial acerca da necessidade de modernização das relações sociais no campo com fator imprescindível ao desenvolvimento do aumento da produtividade.<sup>156</sup>

O perfil reivindicatório reinante nos movimentos sociais nas décadas de 70-80, transmuda-se para ações solidárias, que demandam soluções coletivas. Aos partícipes do processo incumbirá a implantação e gestão do serviço reivindicado, o que altera o paradigma da ação social coletiva na medida em que a atuação não se estriba mais movimento social mas passa a ser conduzida por grupos organizados com um certo grau de institucionalização. Toda

---

<sup>155</sup> GOHN, 1997, p. 304.

<sup>156</sup> GOHN, 1997, 311-316

a proposta de gerenciamento para soluções, planejamento e estratégias de execução estarão a cargo destes grupos. O poder público atua como repassador de recursos. Nesse processo as ONGs assumem papel preponderante, vez que são elas que dão efetivamente aos projetos, estruturando-os, organizando e dividindo as tarefas, além de fornecer-lhes infra-estrutura própria, não mais vinculadas a sindicatos e partidos políticos, possibilitando-os, ainda a se utilizar dos meios de comunicação por *internet* por meio de computadores. Tais projetos são financiados por outras ONGs ou por programas do Governo, ou pela comunidade.

Abandona-se o confronto, ou as assembléias e consultas populares vigorantes nos idos do regime militar e da Nova República, para a normatização e institucionalização da relação sociedade organizada – poder público. Não que isto signifique a extinção da atuação dos atores sociais nos padrões tradicionais, até porque as lutas sociais são inerentes às sociedades humanas desde o princípio.

O que se prega, é que a postura adotada nos últimos anos é de ser o movimento uma rede de pequenos grupos integrados ao cotidiano social que clama por um envolvimento pessoal na criação da nova cultura.<sup>157</sup> Seria a transmutação dos movimentos como atores para movimentos como forma de atuação. A nova cultura política a que se refere Gohn é expressa em experiências bem sucedidas de certas práticas sociais, como no caso das câmaras setoriais de negociação envolvendo a classe patronal, os empregados e entidades sindicais e o Governo; a atuação de grupos nos programas do Orçamento Municipal Participativo, além de outras formas de ações coletivas na intermediação entre sociedade civil, o mercado e o Estado, no que se refere a parcerias em políticas públicas.

É possível que nos movimentos sociais, “velhos” ou “novos”, encontre-se significação para a **soberania**, no sentido emprestado pela Constituição Federal de 1988, quando aduz, em seu art. 1º, parágrafo único, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”; significação para o vocábulo **cidadania** e que transcenda ao mero ato de votar nas eleições,

---

<sup>157</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. 1999. Dá-se à questão da rede uma conceituação propositiva, sendo esta uma prática de atuação coletiva, um rearranjo das ações, tendo por consideração a cidadania participativa, bem como a forma de organização dos movimentos sociais na condução do processo. Ver também VIEIRA, Liszt. Op. Cit. p.73-76.

mas que compreenda, também, exercício de poder, de interferir nos processos decisórios, de se fazer ouvir e de alterar os encaminhamentos das políticas públicas.

A construção da nova estrutura constitucional brasileira concretizada em 1988 revela o acerto dessas conclusões. A prática dos movimentos sociais, seja como atores, seja como *modus operandi*, em forma de rede de pequenos grupos, traduz o sentido da soberania popular e da real significação da cidadania.

Das análises empreendidas, as conclusões apontam para duas tendências no estudo dos movimentos sociais. A primeira tendente a destacar o papel desempenhado pelos movimentos com destaque em suas potencialidades no que respeita a emergência de novos sujeitos com nova identidade socio-cultural, enquanto instrumentos de inserção e ampliação do conceito de cidadania. A outra, vincula os movimentos sociais aos fenômenos macro-sociais, ou seja, o Estado, os partidos políticos e as instituições em geral, cuja natureza participativa não decorre das relações de classes, mas do crescimento e ampliação das funções estatais, razão pela qual seu alcance circunscreve-se à ampliação dos direitos de cidadania.<sup>158</sup>

No próximo capítulo dar-se-á maior ênfase à construção da democracia brasileira, em seu aspecto participativo, não só mediante os instrumentos formais institucionalizados da iniciativa popular, referendo e plebiscito, até porque participar não é tão somente eleger representantes, reclamar, cobrar, mas também elaborar e estabelecer políticas públicas, o que implica em uma maior atuação dos novos movimentos sociais no exercício pleno da cidadania no âmbito local, e a possibilidade que se abre à participação do cidadão na construção de um projeto de cidade.

---

<sup>158</sup> HERKENHOFF, M.B.L. **O Papel do Líder Comunitário**. Vitória: UFES, 1995, p. 43.

## CAPÍTULO 2

### DEMOCRACIA BRASILEIRA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA LOCAL

#### 2.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CIDADANIA

A construção da cidadania se dá a partir do confronto das relações de força. Em rigor, a cidadania originou-se na antiga Grécia, na institucionalização da democracia da qual está diretamente associada.<sup>159</sup>

A etimologia por certo empresta confortadora solidariedade na compreensão do termo. Cidadania deriva da palavra cidade. Cidade provem de *civitas, civilis*. Cidadania é, então, a forma pela qual alguém adquire a condição de civil, morador de uma cidade, componente de uma civilização. Embora deite raízes nas cidades da antiga Grécia, a cidadania nasce da associação de pequenos grupos celulares, inicialmente a família, a tribo, e vai num crescendo para alcançar, além das cidades, vincular-se ao Estado. Conforme afirma Libanio “ser cidadão é viver em grupos sociais que formam células vivas, cada vez maiores, de modo respeitoso.”<sup>160</sup>

É na sociedade que se exerce a plena cidadania. No mundo das relações político-econômicas, socioculturais, não importa qual, os interesses intersubjetivos se relacionam, contrapõem-se, litigam. No espaço social as pessoas e grupos desenvolvem suas atividades de cidadania.

A cidadania nasceu com as cidades. Sua concepção agrega-se união de pequenos grupos que se unem. Famílias, tribos, cidades. Cada etapa não extingue a anterior. A cidadania enquanto vida social na cidade, não aniquila os demais vínculos interpessoais que a antecederam. Traz em si a idéia de igualdade e de convívio coletivo no espaço político

---

<sup>159</sup> WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Educação e Cidadania. In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**. Ano XX, n. 62, p.156-165, mar./2000.

<sup>160</sup> LIBANIO, João Batista. **Ideologia e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1995, p. 19.

comunitário no qual se interrelacionam sujeitos portadores de direitos.<sup>161</sup> Embora a cidadania grega seja pintada com cores que lhe empresta um certo enlevo, esta se constituía num papel público e privilegio da categoria de homens livres que atuavam nos centros de decisões, constituindo o espaço público da sociedade que se contrapunha ao mundo doméstico no qual eram relegados os não livres, as mulheres e as crianças.<sup>162</sup>

Com o advento da Revoluções Francesa e Americana, no final do século XVIII, o ideário libertário nutrido por reivindicações igualitárias e de abolição de privilégios herdados em benefício da construção de uma nova sociedade burguesa, sob a égide do capitalismo mercantilista, constituiu-se em conceito diferente para a cidadania em relação a antiga *polis* grega. A concepção moderna trazia marcas de uma visão universalista e naturalista dos direitos, criados para vigirem independente do modelo social, preexistente ao poder governamental e protegidos por lei.

Os primeiros direitos reconhecidos se deram mediante a liberdade de circulação, de escolha do local de moradia, onde trabalhar, possibilidades de manifestação em contraposição ao modelo medievo de índole corporativista e localista.<sup>163</sup>

No avançar dos séculos as sociedades ocidentais deram nova dimensão ao conceito de cidadania, de modo que novos direitos foram sendo conquistados, inclusive políticos, consagrando-se o sufrágio universal, a participação da população nas organizações particulares. Em meados do século XX surge no cenário mundial o debate em torno da questão social, posta no âmbito do debate público como direito ao bem estar econômico, e de acesso ao trabalho, com salários compatíveis com as necessidades básicas, a educação. O perfil histórico do conceito de cidadania traz em si o reconhecimento da conquista e consagração de novos direitos, os quais emergem das demandas sociais e de conflitos políticos.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Fala Galera: Juventude, violência e cidadania**. Rio de Janeiro: Gravamond, 1999, p. 191.

<sup>162</sup> CASTRO, Alba Tereza Barros de. Espaço Público e Cidadania. In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, Ano XX, n. 59, março, 1999, p. 9.

<sup>163</sup> MINAYO, op.cit., p. 193.

<sup>164</sup> CASTRO, 1999, p. 192.

Em rigor, não se pode pensar um conceito de cidadania sem levar em consideração outros conceitos, tais como sociedade civil, espaço público, Estado nacional, globalização, posto que constitutivos de suas formação. Tudo isto sem desprezar a democracia, já que esta cria instrumentos que a aperfeiçoam.

Por sociedade civil adota-se a concepção de Bresser Pereira segundo a qual

sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado. Que situada entre a sociedade e o estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado.<sup>165</sup>

O debate acerca do espaço público tem crescido de forma considerável nas últimas décadas. Liszt Vieira fala de modelos de espaço público destacando-o apenas no plano da teoria política. Três são as principais correntes: Tradição Republicana, Liberal e Discursiva. A partir da Hanna Arendt discorre sobre a primeira corrente.<sup>166</sup> Nela o enfoque de toda a discussão reflete a concreção da ação política dos múltiplos atores coletivos sobre a atuação e representação de interesses plurais. Espaço público, então, se constitui no espaço político através do qual os indivíduos possuem a liberdade de se expor, de debater na busca da ideal sociabilidade, que através do viés do comunicável, este estabelece critérios de relevância, cobrando dos envolvidos na discussão o encadeamento de temas importantes para a coletividade. Mediante práticas discursivas, o indivíduo manifesta a sua singularidade, e a pluralidade de idéias torna-se essencial nas deliberações que o conjunto dos indivíduos deve tomar.<sup>167</sup>

Novamente impõe-se o necessário retorno à tradição grega para a fundamentação teórica da noção de espaço público. É na *polis* que reside o traço distintivo do público e do privado, já que a necessidade demarcava o campo pré-político da família, enquanto espaço privado, ao passo que a liberdade apontava o espaço político, esfera pública. A igualdade da polis significava condições políticas justas, como isonomia no acesso ao

<sup>165</sup> PEREIRA, Luiz Carlos. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes (org.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP, 1999, p. 69.

<sup>166</sup> VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania**. A Sociedade Civil na Globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 52.

<sup>167</sup> CASTRO, 1999, p. 13.

espaço público. Na verdade a polis distinguia-se da família em razão de somente conhecer iguais, enquanto a família nutria séria desigualdade.

Ser livre e igual como princípio de atuação na esfera pública, implica em relevante atribuição da política no trato das muitas possibilidades de decisão sobre os interesses comuns para a construção da sociedade. A dinâmica da sociedade na Antigüidade dá o formato do espaço público, fundado no modelo escravista patrimonial da economia da polis. Estende-se da Antigüidade, passa pelo Renascimento, Idade Média, subsiste às definições do Direito Romano.

A ruptura advém com a modernidade.<sup>168</sup> A partir da modernidade opera-se uma inversão histórica entre as esferas pública e privada. Antes, espaço público significava a expressão da liberdade e da igualdade. Com o advento da modernidade, a esfera privada passa a ser liberdade e o espaço público passa a ser esfera da necessidade, decaindo de seu sentido eminentemente público.

A cidadania arrefece diante da perda da capacidade de expressão na esfera pública, transformando a experiência pessoal do cidadão em alienação, desaparecendo o **senso comum** e o **mundo comum**, isolando o indivíduo, agora sem referência coletiva para o interesse comum. A crítica que se faz ao modelo é que o tipo de esfera pública preconizado por Hanna Arendt, assentado na Antigüidade grega não presume instâncias institucionais ou organizações societárias da modernidade. Há um afastamento da configuração de espaço público vinculado à emergência da sociedade burguesa. Nesse modelo “não importa nem a distinção entre trabalho, labor e ação, nem a distinção entre o social e o político. O que está em jogo é o questionamento reflexivo destes temas por todos os afetados e seu direito de fazê-lo”.<sup>169</sup> O conceito de espaço público liberal em relação ao da tradição Republicana ganha vantagem quanto ao fato de estabelecer uma ponte entre poder, legitimidade e argumentação pública.

Quanto ao modelo discursivo, o espaço público é caracterizado por suas flexibilização conceitual. Não impõe restrições de acesso ao espaço público nem

---

<sup>168</sup> VIEIRA, 1997, p. 51.

<sup>169</sup> VIEIRA, p. 56.

preestabelece uma pauta de debates. No aspecto da constituição da personalidade, a construção da identidade do indivíduo fica adstrita a reflexão crítica do mesmo ao edificarem socialmente uma vida coerente, além de determinar papéis de gênero convencionais. A participação não fica restrita a um campo delimitado, mas realiza-se também no âmbito social e cultural. Na visão de Liszt Vieira “o modelo discursivo é o único compatível com as inclinações sociais gerais de nossas sociedades e com as aspirações emancipatórias dos novos movimentos sociais, como por exemplo o movimento de mulheres.”<sup>170</sup>

A retomada do espaço público propiciará a prática efetiva da cidadania, pela qual o cidadão interagirá com o coletivo e deliberará em conjunto acerca dos assuntos que afetam a comunidade política. Como afirma Liszt “a prática da cidadania é essencial para a constituição da identidade política baseada em valores de solidariedade, autonomia e do reconhecimento da diferença.”<sup>171</sup>

Ao dissertar sobre o papel do cidadão na reforma do Estado, Borja inicia afirmando que “a cidadania é um conceito forjado inicialmente na cidade, mas o conceito atual de cidadão está ligado à constituição do Estado moderno.”<sup>172</sup> Trata-se, inicialmente, de uma relação política. É guindada à posição de instituto jurídico na medida em que, pelo ordenamento normativo, se reconhece nela um conjunto de direitos políticos, sociais e civis aos cidadãos que dela gozam, em razão do nascimento ou por posterior aquisição. Por este instituto é permitido ao indivíduo executar atos de intervenção nos assuntos políticos, vale dizer, participar dos centros de decisão. A construção histórica desse conceito remonta aos séculos XVIII e XX, na consolidação da emergência do Estado-nação, conforme abordado no capítulo 1 deste trabalho, sendo que, a partir do século XX a cidadania adquiriu um conteúdo social

Ocorre que a cidadania, enquanto processo dinâmico, não se restringe apenas aos seus aspectos político e social. “É sobretudo, membro da sociedade civil, parte de um

---

<sup>170</sup> Ibid., p. 63.

<sup>171</sup> VIEIRA, 1997, p.72-73.

<sup>172</sup> BORJA, Jordi. O papel do Cidadão na Reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C.; BRESSER, Wilhen Jorge; SOLA, Lourdes. (org.) **Sociedade e Estado Em transformação**, São Paulo: Unesp, 1999, p. 361.



conjunto de associações, nem políticas nem econômicas, essenciais para a sua socialização e para o desenvolvimento cotidiano da vida.”<sup>173</sup>

Ora, se a cidadania está diretamente ligada à constituição do Estado nacional, se este Estado passa por sérios questionamentos, mormente face ao fenômeno da globalização, por certo que a cidadania, hoje, enfrenta os seus desafios. A cidadania está centralizada na aspiração de um novo paradigma que seja hábil o suficiente para superar as limitações do Estado tecnocrático e do Estado liberal. O debate atual sobre o papel do estado está dividi- entre a polarização ideológica do totalitarismo, do estatismo e do liberalismo dogmático.<sup>174</sup> Com o fim da Segunda Grande Guerra, o papel do Estado superou três etapas distintas: a da era da regulação em que os governos dos países de um modo geral passaram a intervir na economia; a etapa da transição em face a oposição antiintervencionista; e a era da desregulação, quando muitos países adotaram a privatização como forma de reduzir a intervenção.

Os antigos modelos entraram em crise. O socialismo ruiu e a falta de critérios democráticos para o controle social eficiente do Estado propiciou o surgimento de vícios constantes de clientelismo e patrimonialismo, cujos efeitos devastaram o desenvolvimento do sistema econômico.

A autonomia do Estado se viu diminuída em decorrência do processo da globalização, no entanto, é o Estado que vincula a cidadania com a nacionalidade. “Os cidadãos são nacionais, pertencem a um Estado-nação”.<sup>175</sup> Daí a necessidade premente de se recriar a cidadania, o espaço público e redesenhar o perfil da sociedade civil. Nesse passo o resgate da cidadania republicana a partir do associativismo e redes, a redemocratização da esfera pública não estatal se mostram como indicativos pertinentes. O debate da globalização abre espaço para a ressignificação da cidadania democrática que sofreu restrição na sua dupla natureza, ou seja, enquanto forma de legitimação e enquanto veículo de integração social. Liszt Vieira vaticina a imagem de um cidadão global, cuja cidadania repousará “na noção de

---

<sup>173</sup> Ibid., p.365

<sup>174</sup> SACHS, Ignacy. O Estado e os Parceiros Sociais: Negociando um Pacto de Desenvolvimento. In: PEREIRA,, L. C. Bresser. WILHEN, Jorge. Sola, Lourdes. (org.) **Sociedade e Estado Em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999, p. 197.

<sup>175</sup> VIEIRA, 2001, p. 219.

sustentabilidade, fundada na solidariedade, na diversidade democrática e nos direitos humanos, em escala planetária.”<sup>176</sup>

No âmbito da democracia nacional, como situar a problematização da cidadania? Pela leitura do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal se infere a combinação de formas de democracia representativa com a democracia direta. Trata-se de uma inovação se comparada a nova proposta constitucional com as Cartas Políticas anteriores. Por tal razão, mostra-se desafiadora a pretensão de se dissertar sobre a participação popular no tema da democracia e da democratização. Tarso Genro ao divulgar a experiência de Porto Alegre na efetivação do orçamento participativo, referiu-se a este como sendo um caminho a ser aprimorado, fazendo menção, a certa altura, à questão de “democratizar radicalmente a democracia”<sup>177</sup>, o que nos remete a uma reflexão sobre a participação popular como efetivo exercício da soberania popular.

Evidentemente que a participação abordada por Tarso Genro transcende aquela institucionalizada para a intervenção direta na atividade legislativa e de políticas públicas. Quando o referido autor aduz que é preciso “democratizar radicalmente a democracia”, quer referir-se, indiretamente, ao deficiente modelo institucional da representação política que não raro se mostra divorciado da vontade popular e da realização de seus interesses. Tais interesses caracterizados pelo bem-estar, segurança liberdade, igualdade, etc.

A história do relacionamento do Estado com o cidadão revela, na construção do pensamento filosófico, que o estreitamento desta relação reforça a organização estatal como detentora de poder, mantendo acesos os valores que legitimam o surgimento do próprio Estado, vale dizer, liberdade, igualdade, segurança, etc, o que implica no envolvimento do cidadão nos centros decisórios.

Falar de democracia direta não é algo simples e que induz a fácil aceitação ou compreensão do seu significado. A dificuldade na abordagem não é um privilégio de um grupo qualquer, ou dos estudiosos do assunto no Brasil. Mas a dificuldade na conceituação do tema é uma realidade. Maria V. M. Benevides ressaltou a ambigüidade na utilização do termo, principalmente no período de transição do autoritarismo, aduzindo o seguinte:

---

<sup>176</sup> Ibid., p. 253.

<sup>177</sup> GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo – A Experiência de Porto Alegre**, 1.

No Brasil, a ambigüidade na utilização do termo intensificou-se a partir do início do processo de transição do autoritarismo. 'Participação popular' passa a ser palavra-chave (ou mágica) que supostamente sustenta uma proposta de democratização mas – devido a essa abrangência e indefinição – acaba, muitas vezes, como figura de retórica. Governo e partidos políticos utilizam-na como publicidade – e a participação popular, na prática, acaba desmoralizada. A precariedade do debate teórico e institucional é, igualmente, significativa. A idéia de participação popular permanece vinculada à organização de 'conselhos populares' (até hoje proposta do Partido dos trabalhadores, mas pouco desenvolvida ou suficientemente esclarecida) e, principalmente, à mobilização popular de dinamismo, representatividade, enraizamento e espontaneidade. É evidente que movimentos sociais e populares dos mais conjunturais aos mais duradouros constituem formas importantes e necessárias de participação popular numa perspectiva democrática. Mas é também evidente que não se deve restringir a participação política aos movimentos, sobretudo quando se abrem possibilidades para canais institucionais.<sup>178</sup>

A participação popular através dos movimentos sociais não é uma panacéia para todos os males da sociedade civil na complicada relação entre Estado e cidadão nos limites do Estado democrático de direito, como teria dito Pedro Demo<sup>179</sup>. O modelo de Estado do século XX já demonstra sinais de cansaço e fragilidade na sua missão garantidora dos valores fundamentais do cidadão, amplamente reconhecidos e difundidos desde a Revolução Francesa, marco do reconhecimento jurídico do ser humano, tanto como homem no exercício de sua liberdade individual, quanto como cidadão, atuando na esfera estatal em prol do bem comum,<sup>180</sup> nada obstante o seu caráter liberal Burguês individualista cuja democracia reconhecia como cidadão aquele que detivesse bens patrimoniais.

A história contemporânea registrou a falência dos Estados autocráticos centralizadores e cerceadores das liberdades individuais em nome da falsa bandeira da igualdade e liberdade, sustentáculos do Estado. Difundidos através da Declaração dos Homens e do Cidadão, guindados à condição de garantias constitucionais, propugnam a democracia como modelo de gerenciamento do Estado moderno, trazendo em seu bojo o pensamento participativo dos cidadãos. Ao Estado incumbe a persecução do bem comum, e a população, formadora dessa vontade, deve participar da implementação desse bem comum.

---

ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abrano, 1997.

<sup>178</sup> BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A Cidadania Ativa** – Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. São Paulo: Ática, 1991, p. 17.

<sup>179</sup> DEMO, Pedro, 1988, p. 44

<sup>180</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação**, Belo Horizonte: El Rey, 1997.

<sup>181</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. 3. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 1999, p. 286

Aqui, especificamente, aborda-se a participação institucionalizada, consagrada na constituição Federal, através dos mecanismos como o referendo, plebiscito e iniciativa popular legislativa, uma vez que as demais formas de democracia foram tratadas em outros tópicos. J.J. Gomes Canotilho<sup>181</sup> ao analisar a concretização constitucional do princípio democrático, especificamente no que se refere ao princípio da soberania popular, destacou as dimensões históricas sedimentadas, reconhecendo, inicialmente, domínio de homens sobre homens, o que chamou de *domínio público*, derivado do próprio povo e não mais de ordem natural, divina ou hereditária, o que lhe confere *legitimação*, sendo que o verdadeiro titular da soberania é o povo vinculada a uma *ordem constitucional* materializada pelos princípios da liberdade política e igualdade dos cidadãos e instrumentalizada mediante procedimentos garantidores da efetivação prática desses princípios, vale dizer, “a constituição material, formal e procedimentalmente legitimada”, na medida em que é a constituição que possibilita a edificação democrática da sociedade ao determinar os pressupostos e procedimentos pelos quais as decisões e manifestações populares são juridicamente relevantes.

Entende o autor português que nos dias atuais, pensar a *soberania popular* mediante o exercício do poder diretamente pelo povo seria inviável, mas pelos mecanismos político-constitucionais da democracia semi-direta, progressivamente presente nas modernas constituições de muitos Estados é possível que o povo atue de forma institucionalizada.

Quer referir-se ao *referendo*, que é uma consulta dirigida ao povo acerca de certas questões mediante procedimento formal regulado em lei; à *iniciativa popular*, que é um procedimento pelo qual se faculta ao povo a iniciativa de uma proposta de uma norma constitucional ou legislativa e o *plebiscito*, que é o pronunciamento popular na escolha ou decisões políticas, como no caso de opção pela forma de governo, por exemplo.

No Brasil, a representação e democracia direta mereceu elaborado estudo de Maria Victória de Mesquita Benevides<sup>182</sup> ao abordar o tema da cidadania ativa (referendo, plebiscito e iniciativa popular). Inicialmente a autora chama a atenção para a estereotipia cultural que envolve o tema revelando o descrédito popular na classe política, quando cita, por

---

<sup>181</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. 3. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 1999, p. 286.

<sup>182</sup> BENEVIDES, 1999, p. 34

exemplo, o jargão: “os políticos são todos iguais”. Ressalta que o povo brasileiro, no curso da sua existência, não se sente bem representado no Legislativo.

A descrença na política e nos políticos ganhou maior relevância após o fracasso da campanha de massa por eleições diretas em 1984, tendo a representação se tornando vazia de significado, pelo que aduz: “A idéia de representação tornou-se, na prática, coerente com aquele tipo de crítica que a denuncia como “representação teatral do poder perante o povo”, e não como “representação do povo perante o poder”.<sup>183</sup>

Raymundo Faoro<sup>184</sup> num relato histórico da formação do patronato político brasileiro, a partir da origem do Estado Português até a formação de Estado Brasileiro e suas transformações políticas ocorridas até 1930, forneceu subsídios claros à sua compreensão.<sup>185</sup> Não é por acaso que a representação política brasileira se mostra deficiente e irresponsável perante o povo.

Dentre os vícios históricos do processo cita-se as variadas formas de clientelismo, e ainda o populismo, o sistema eleitoral viciado, além do abuso do poder econômico. Estes são, resumidamente, os ingredientes históricos a inquinarem o sistema representativo brasileiro. Contudo, propõe Maria Benevides, o estabelecimento de mecanismos que aperfeiçoem a representação, mediante a garantia das prerrogativas do Legislativo; a reestruturação do sistema partidário; democratização da informação e do controle sobre as campanhas eleitorais e democratização da Legislação eleitoral como instrumentos necessários ao desenvolvimento político nacional.

Para José Afonso da Silva o sistema representativo desenvolve a cidadania e as questões da representatividade, tendendo a fortalecer-se no regime da democracia participativa. A democracia representativa, acrescenta:

pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vêm a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as

<sup>183</sup> BENEVIDES, 1999, p. 35

<sup>184</sup> Sugerimos consulta a FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**. 13.ed. São Paulo: Globo, 1998. vol.1 e 2.

<sup>185</sup> FAORO, 1998.

eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos etc, como constam dos artigos 14 a 17 da Constituição.<sup>186</sup>

Acentua este autor que no sistema de partidos, na vocação a sufragar, na representação política típico da democracia representativa, desponta a idéia de participação, para quem “O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo”.<sup>187</sup>

A manifestação da democracia participativa se consubstancia na conjugação institucional de participação direta com participação indireta, constituindo a democracia semi-direta mediante *iniciativa popular*, através da qual possibilita-se ao povo a apresentação de projetos de lei, previsto no art. 14, III, da Constituição, e regulada no art. 61, § 2º, que estabelece o número de eleitores que deverão subscrevê-lo. Pelo *referendo popular*, certos projetos de lei aprovados pelo legislativo devem ser submetidos à vontade popular, preenchidos certos requisitos, como por exemplo, o pedido de certo número eleitores; de parlamentares ou do próprio executivo, sendo certo que o projeto somente se validará se receber votação favorável do eleitorado, ou então, caso não ocorra, será tido por rejeitado, conforme inciso II, do art. 14, da Constituição Federal, cuja competência para autorizá-lo é exclusiva do Congresso Nacional, embora inexista norma disciplinando o seu exercício. O plebiscito se constitui, também, em consulta popular, diferindo do referendo pelo fato de que sua finalidade é de decidir uma questão política ou institucional, antes da sua formulação legislativa.

Retornando à visão crítica de Benevides<sup>188</sup>, esta faz registrar em suas ponderações que “a crise da democracia representativa” tem sido sentida nas sociedades mais desenvolvidas, que não praticam as conhecidas tradições da oligarquia e coronelismo praticados no Brasil, e que em recente debate realizado na Alemanha nos idos de 1987, foi elaborado um rol de falhas e suas causas, apontando: A deterioração das referências éticas e ideológicas nas definições de direitos e deveres dos cidadãos; a transmutação da representação política em representação de interesses e a relação representante – representado em troca de serviços; a postura dúbia dos partidos mantendo dupla lealdade, de um lado aos eleitores e correligionários e ao poder instituído de outro, em nome da estabilidade política,

<sup>186</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 13. ed. S. Paulo: Malheiro, 1997.

<sup>187</sup> SILVA, 1997, p. 141.

ampliando a distância entre representante e representado; a busca do “consenso positivo” mediante a propaganda do medo, do caos, do terrorismo, do desemprego e outras mazelas, na tentativa de conter a progressiva instabilidade do eleitorado; os representantes têm se mostrado inábeis em face dos problemas importantes e faltando-lhes, também, habilidade no ato de representar o seu eleitorado; e, por fim, a “delegação em cascata”, acirrando a polêmica entre os defensores do sistema representativo, exclusivamente parlamentar, e os que propugnam pela inserção de mecanismos de democracia semidireta, cuja aplicação se mostra pertinente ao caso brasileiro.

Em sua visão existe uma ambigüidade semântica em relação ao referendo e plebiscito geradora de dúvidas e que, por vezes, são tidos por sinônimos, apontando como fator distintivo dos dois institutos “a natureza da questão que motiva a consulta popular – se normas jurídicas ou qualquer outro tipo de medida política – e o momento de convocação”.<sup>189</sup>

Aponta como principal obstáculo à realização de debates sérios acerca da democracia semidireta o desinteresse, ou até mesmo o desconhecimento, sobre experiências de outros países que redundaram em sucesso e que mereciam registro, citando os Estados Unidos da América e a Suíça, pela regularidade e pela integração das práticas de referendo e plebiscito à vida política daqueles países, embora saiba da impossibilidade de se importar tais modelos em face das peculiaridades por eles apresentadas.

O próprio debate sobre a democracia direta e democracia indireta tem sido mal posto de modo a estabelecer, implicitamente, uma alternativa radical por uma ou por outra, não se cogitando de uma postura de consenso. Este equívoco, segundo argumenta, decorre de alguns entendimentos estereotipados sobre a democracia direta, dentre os quais cita, primeiramente, o entendimento segundo o qual democracia direta é apenas uma curiosidade histórica, cuja aplicação restringiu-se à Grécia antiga. Um segundo estereótipo seria a citação de democracia direta em contextos revolucionários. Um outro, ainda, seria a associação de democracia direta ao que chamou de “cesarismo plebiscitário” – como da França Napoleônica – e às ditaduras *nazifacistas*, seria um outro entendimento, citando, por fim, a identificação da

---

<sup>188</sup> BENEVIDES, 1999, p. 32

<sup>189</sup> BENEVIDES, 1999, p.40.

democracia direta exclusivamente com certas formas específicas e mais visíveis de participação, como assembléias e conselhos, por exemplo, para quem o erro se mostra tanto na metonímia, ao tomar o aspecto pelo toco, quanto no anacronismo, consciente na aplicação de um fato histórico periférico sem processar as adequações à realidade contemporânea.

Se analisadas separadamente, cada uma das formas apresentará vantagens e desvantagens, e a oposição intransigente de uma à outra é um problema superável na medida em que as formas são complementares. Quanto a isto a Constituição Federal superou o debate. Em suas alegações finais destaca a questão dos costumes e, em decorrência, a educação política, sendo que, para ela, a inserção do princípio participativo na gestão pública significa uma ruptura com o modelo oligárquico e patrimonialista, embora veja nos costumes um sério obstáculo à legitimação dos instrumentos de participação. No processo de democratização, a mudança de costumes se revela uma necessidade premente. A distância entre a população e os centros de decisão é outro óbice à efetivação da democracia. Afirma que

A institucionalização de práticas de participação popular tem o apreciável mérito de corrigir essa involução do regime democrático, permitindo que o povo passe a se interessar diretamente pelos assuntos que lhes dizem respeito e, sobretudo, a se manter informado sobre os acontecimentos de interesse nacional.<sup>190</sup>

A importância da educação política mediante a participação em processos decisórios, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, a despeito do resultado do processo, possibilita, no desencadear das suas fases, uma concreta discussão pública sobre os temas expostos, contribuindo para a educação política do cidadão.

Além dos institutos acima mencionados, a Constituição Federal aponta, ainda, como forma de participação, a ação popular, presente em outras constituições, inclusive a do Império, mantida no art. 5º, LXXIII, como forma de uma intervenção popular na formação da vontade judiciária do Estado. Por certo que esta intervenção popular nos remete à problemática do acesso à justiça e sua efetivação mediante a superação dos entraves que se coloca, tema que mereceu a reflexão crítica de Horácio Wanderlei Rodrigues.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> BENEVIDES, 1999, p. 196.

<sup>191</sup> Para melhor situar a questão recomendamos a leitura da obra de RODRIGUES, Horácio Wanderlei, **Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.



Embora se revele como um poderoso modo de controle popular, por ser de execução individual de controle sobre fins e princípios, e diante das dificuldades de acesso à justiça, desde a problemática processual circunscrita à capacidade postulatória que impede o cidadão comum de agir, até a questão da morosidade da Justiça, tal instrumento tem se revelado de aplicação muito limitada, ainda que se mostre como uma forma de participação popular através do Poder Judiciário.

## 2.2. PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO BRASIL

Há quem pense que o atual sistema de representação política está em crise e que sua modificação radical mediante a superação do quadro institucional por novas fórmulas de organização democrática seja uma necessidade premente.<sup>192</sup> Paulo Bonavides apresenta um retrato da democracia que efetivamente confirma a necessidade premente de superação do modelo quando aduz que

(...) se infere da certidão dos fatos históricos, da crônica institucional da democracia representativa, cuja inadequação para resolver a crise dos povos subdesenvolvidos é patente. Não resolve entre estes nem a crise material interna, feita de profundas e aviltantes desigualdades, nem a crise externa, aquela que nas relações internacionais configura a dependência e a opressão de grau colonialista a que se acham submetidos esses povos indefesos perante situações de arbítrio sobre os quais nenhuma jurisdição têm, em razão da fragilidade que os inferioriza.<sup>193</sup>

Pensar a democracia, a participação e a representação no Brasil é compreender, no curso de sua história, nos três períodos distintos e subseqüentes, Colônia, Império e República, a construção de um modelo peculiar do regime, sendo a representação, inicialmente, limitada a um pequeno grupo de proprietários de terras, com ampla exclusão da maioria da população, além de imperar um sistema representativo no qual o voto era controlado pelos chamados “coronéis”, verdadeiros dirigentes locais.

<sup>192</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. A Crise de representação e cidadania participativa na Constituição Brasileira de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O Direito Público em tempos de Crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

<sup>193</sup> BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta** - Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com

No período Colonial, quanto à **estrutura política**, afirma Wolkmer<sup>194</sup> que esta restou marcada por uma instância de poder que surgiu sem identidade nacional, incorporando o aparato burocrático e profissional da Metrópole, desvinculada dos objetivos da população e da sociedade como um todo. Na realidade era um apêndice do poder real na Colônia, implantando um modelo institucional através da montagem de uma burocracia patrimonial legitimada pelos donatários, senhores de escravos e proprietários de terras, dando ensejo ao surgimento de um cenário contraditório de dominação política, e, citando Antônio C. Mendes, comenta que

de um lado, a pulverização do poder na mão dos donos das terras e dos engenhos, seja pelo profundo quadro de divisão de classes seja pelo vulto da extensão territorial; de outra parte, o esforço centralizador que a Coroa impunha, através dos governadores-gerais e da administração legalista. A ordem jurídica vigente, no domínio privado ou público sobre as comunidades, solidificando uma estrutura com tendência à perpetuação das situações de domínio estatal.<sup>195</sup>

A conclusão extraída do comentário transcrito não poderia ser mais perversa, posto que, desta aliança do poder aristocrático da Coroa com as elites locais criou-se um modelo de Estado que defenderia os intentos dos seguimentos sociais donos da propriedade e dos meios de produção, sendo certo que o aparecimento do Estado não foi resultante do amadurecimento sócio-político da população madura e consciente, mas da imposição da vontade do Império colonizador. Afirma o autor:

Instaura-se, assim, a tradição de um intervencionismo estatal no âmbito das instituições sociais e na dinâmica do desenvolvimento econômico. Tal referencial aproxima-se do modelo de Estado absolutista europeu, ou seja, no Brasil, o Capitalismo se desenvolveria sem o capital, como produto da recriação da acumulação exercida pelo próprio Estado.<sup>196</sup>

Nos dois primeiros séculos da colonização inexistiu uma concepção de idéias justificadoras do mundo autenticamente brasileira. Adota-se uma postura feudal-mercantil de índole senhoriais que reproduziam uma ideologia da contra-reforma abraçada pela Península Ibérica, que redundaria no atraso científico, posto que, enquanto os países de maior

---

ênfase no Federalismo das Regiões. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

<sup>194</sup> WOLKMER, 1999, p. 39

<sup>195</sup> Idem, p.40

<sup>196</sup> Ibid. p. 35-44.

desenvolvimento capitalista, onde predominavam os princípios protestantes, sem restrição às idéias de Galileu e Copérnico, Portugal recolhe-se numa escolástica decadente, barrando qualquer idéia nova que viesse dos países adiantados. Assevera com clareza que

Em conseqüência, Portugal distanciava-se do ideário renascentista, da modernidade científica e filosófica, do espírito crítico e das novas práticas do progresso material, advindas com o Capitalismo, fechando-se no dogma eclesiástico da fé e da revelação, no apego à tradição estabelecida e na propagação de crenças religiosas pautadas na renúncia, no servilismo e na disciplina.<sup>197</sup>

Ainda no século XVIII, sob a égide dos ensinamentos iluministas de Luiz Antônio Verney e com as reformas implementadas pelo Marquês de Pombal dá-se a reconciliação de Portugal com a Europa, influenciando ideologicamente a Colônia, e citando Raimundo Faoro, para quem tal reforma

forneceria as bases para a modificação do Estado, restaurando a autoridade pública, fracas, corrupta e atrasada”, embora as inovações não alcancem as massas populares perdurando o absolutismo com uma roupagem nova, “num espectro cultural amplo e aberto que minimiza o peso do ranço imobilista e jesuítico.<sup>198</sup>

O Brasil, nos primórdios da sua colonização foi um subproduto de uma cultura da Metrópole lusitana, senhorial, escolástica, católica, absolutista, autoritária, obscurantista e acrítica.

Durante o Império, a formação da cultura jurídica nacional que se impôs a partir da Independência do Brasil, em 1822, teve como bandeira o liberalismo que se constituiu na mais importante proposta doutrinária de alcance doutrinário e político, levando em consideração sua especificidade e contradições, bem como sua contribuição na formação da ordem nacional e na profissionalização dos agentes jurídicos. No entanto, houve uma nítida distinção entre o liberalismo europeu e o liberalismo brasileiro. Enquanto aquele surgiu como ideologia revolucionária articulada pela burguesia emergente na luta contra os privilégios da nobreza e do absolutismo, este canalizou-se para servir de suporte aos interesse das oligarquias, dos grandes proprietários de terras e do clientelismo vinculado ao monarquismo

<sup>197</sup> WOLKMER, 1999, p. 43.

<sup>198</sup> Ibid., p. 75.

imperial, daí porque, arremata o autor, “a falta de uma revolução burguesa no Brasil restringiu a possibilidade de que se desenvolvessem a ideologia liberal nos moldes em que ocorreu em países como Inglaterra, França e Estados Unidos.”<sup>199</sup>

O Estado liberal brasileiro foi engendrado pelo próprio governo e não em virtude de um processo revolucionário.

Com a independência do Brasil o liberalismo tornou-se elemento indispensável na vida cultural brasileira no período do império, servindo de base para a organização do Estado e integração da sociedade nacional, nada obstante admitisse a propriedade escrava e convivesse com a estrutura patrimonialista de poder, caracterizando-se por ser um liberalismo de aspectos conservadores, individualistas, antipopulares, não democráticos, moldando ideologicamente o perfil da cultura jurídica brasileira do século XIX.

Do improvável casamento do patrimonialismo com o liberalismo resultou numa postura liberal-conservadora que possibilitou o surgimento do clientelismo e a agregação, além de introduzir uma cultura jurídica no século XIX excessivamente formal, retórica e ornamental. Neste cenário estabelecido por essa cultura marcada pelo individualismo político e formalismo legal, a “construção do perfil dos atores jurídicos” a partir do Bacharelismo liberal conjugava ideais liberais e conservadores de sorte a não conseguir romper o patrimonialismo do Estado Brasileiro, antes mostrou-se, predominantemente, um espaço de manutenção e defesa de uma legalidade dissociada da sociedade das massas populares.<sup>200</sup>

O Brasil, ao longo do Império, firmou-se na monocultura latifundiária e no trabalho escravo, o que de certo modo influenciou os moldes do direito público que restou fortemente marcado por pressupostos liberais-conservadores e que se fizeram marcantes na primeira constituição outorgada pelo Imperador, espelhando os intentos do absolutismo real e os interesses dos grandes proprietários de terras, sendo, em relação aos demais países latino-americanos, o primeiro a ser fixado aos moldes da monarquia.

---

<sup>199</sup> WOLKMER, 1999, p. 73-78.

<sup>200</sup> Ibid., p. 85.

A primeira constituição trazia marcas do Constitucionalismo Francês com certa dosagem do liberalismo inglês, mormente na estrutura de Estado parlamentar, com um poder moderador atribuído ao Imperador e governo monárquico hereditário. Não impulsionava qualquer ideal, quer revolucionário quer liberal, principalmente no âmbito da cidadania e dos direitos fundamentais. O Poder Legislativo era bicameral, Câmara temporária e Senado Vitalício, sendo certo que a grande maioria da população ficava alijada do processo político, vez que os direitos políticos ficava restrito a quem detivesse certo nível de renda. e o Poder Executivo era exercido pelo Imperador e um Conselho de Ministros.

A primeira Constituição da República também foi fortemente marcada por um individualismo liberal-conservador, expressando formas de governabilidade divorciadas dos anseios ou participação popular.

A Constituição de 1934, emergente da Revolução de 30, marcada por uma série de mudanças sociais e econômicas, mostrou-se com características sem definição ideológica, com influência da Constituição Mexicana de 1917, introduziu postulados do Constitucionalismo social no Brasil. As Constituições posteriores (1937, 1946, 1967 e 1969) representaram um Constitucionalismo construído sem a participação popular, valendo-se mais do instrumental retórico de legalidade individualista e formal, em razão da falta de tradição democrática.<sup>201</sup>

A história denuncia que as instâncias de Direito Público no Brasil não resultou de uma sociedade democrática e de cidadania participativa, porque estas desenvolveram-se de forma fragmentária, ambígua e individualista, sempre sujeitas a rupturas e desvios institucionais.

O Constitucionalismo Brasileiro, afirma Wolkmer, foi sempre o produto da "conciliação-compromisso" entre o patrimonialismo autoritário modernizante e o liberalismo burguês conservador, em razão da falta de tradição genuinamente democrática na concepção do liberalismo burguês, de modo que inexistiu na evolução das instituições do país a

---

<sup>201</sup> WOLKMER, 1999, p. 112

consolidação de um Constitucionalismo de base popular burguesa, uma vez que o político e o social foram construções inacabadas das oligarquias agrárias.<sup>202</sup>

O problema da representação no Brasil reside na tradicional forma excludente da população delineada pelo artificial procedimento legal, marcada pela proteção do poder oligárquico e pela desarticulação popular patrocinada por grupos corporativos e representantes políticos.<sup>203</sup>

Citando Simon Schwartzman, afirma Wolkmer que a projeção histórica da política brasileira restou marcada pela cooptação política e representação de interesses no que se refere ao processo político, marcado por certa polaridade entre administração central e poder local, cujo exercício de poder era, no mais das vezes, imposto de cima para baixo<sup>204</sup>. Este modelo é facilitado pela característica da sociedade brasileira, marcada por contradições estruturais e pela institucionalização do modelo patrimonial-democrático com feições clientelísticas. Por força da cooptação política o sistema de participação popular se mostra débil, dependente e manipulado por interesses dominantes divorciado dos reais interesses populares. Reforça sua argumentação com a seguinte transcrição: “(...) a participação política deixa de ser direito e torna-se um benefício outorgado, em princípio revogável”.<sup>205</sup>

Outros pensadores não destoam desse entendimento. Pedro Demo chega a afirmar que tal postura faz parte da perspicácia do poder, para quem “(...) a melhor maneira de liquidar a participação é oferecê-la como dádiva”.<sup>206</sup>

Conclui-se que dessa prática política a representação torna-se vazia de significado, e o que se cria na realidade é um arremedo de representação, uma caricata que pouco afigura a realidade social, mas revela interesses afastados dos cidadãos de um modo geral.

Desnudar o quadro de crises mediante críticas ao sistema representativo apontam a fragilidade histórica e a necessidade de uma remodelagem, pois não se quer

---

<sup>202</sup> Idem, p.79.

<sup>203</sup> Ibid.

<sup>204</sup> Ibid.

<sup>205</sup> WOLKMER, 1999, p. 41.

descartá-lo, já que a redução das desigualdades somente será viável mediante autêntico processo democrático participativo, a partir da criação de formas que permitam maior acesso comunitário no centro decisório, e não mais buscar mecanismos de correção e/ou superação do modelo existente. Implica em não privilegiar o Estado e as práticas representativas, mas abrir espaço à Sociedade Civil que se pretende campo propício à efetivação da democracia mediante ampla participação local.

Historicamente, as Constituições brasileiras, na tradicional institucionalização da República, proclamaram a representação democrática dentre outros princípios. A Constituição Federal de 1988 inovou em relação às Constituições pretéritas ao adotar o sistema democrático participativo, com arrimo no princípio da soberania popular, na concepção de um Estado Democrático de direito, cujo fim é garantir o exercício dos direitos sociais e individuais, além da liberdade, igualdade e justiça, pautada na cidadania e dignidade da pessoa Humana.<sup>207</sup> E aqui é pertinente trazer a colação a visão de cidadania defendida por Pedro Demo, que a vê como

(...) a qualidade social de uma sociedade organizada sob forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos. (...). No lado dos direitos, repontam os direitos humanos, (...). No lado dos deveres, aparece sobretudo o compromisso comunitário de cooperação e co-responsabilidade.<sup>208</sup>

A democracia representativa da enseja a uma postura diferenciada na relação entre Estado e sociedade, na proporção em que a cidadania participativa se revela como elemento condicionante para a elaboração de leis, políticas públicas e instrumentalização das funções de governo e administração.

A Constituição atual abriu espaço para a efetiva participação do cidadão, nada obstante haver mantido o velho sistema participativo. Daí resulta a necessidade de se repensar a democracia brasileira buscando uma adequação dos procedimentos de participação política à nova realidade da representação democrática. Há que se reconhecer que a representação democrática no Brasil atua de forma deficitária não por decorrência de sua limitação natural,

---

<sup>206</sup> DEMO, 1999, p. 26.

<sup>207</sup> MOISES, 1990, p. 30-33

<sup>208</sup> DEMO, 1999, p. 70

porém devido a desvalorização política que engendra uma cultura alienante que desestimula a participação do cidadão no processo democrático.

Por certo que, ao conjugar representação e participação num mesmo projeto democrático, a Constituição Federal de 1988 propiciou, na prática, um regime com procedimento de feições paradoxais. Wolkmer bem detectou tal característica ao citar José Álvaro Moisés, ao abordar o tema cidadania e participação, quando aduz:

Com certeza, as metas dos constituintes de 1988 de amarrar um projeto de democracia representativa com a democracia direta não foi implementada satisfatoriamente, pois, se de um lado, 'abriram um campo de possibilidades novas de participação popular nos negócios públicos, impediram, de outra parte, que essa participação pudesse atingir o núcleo das questões centrais que definem o sistema político como a Constituição.<sup>209</sup>

De forma indireta, constitucionalmente a participação popular está institucionalizada e positivada através do plebiscito e do referendo, e diretamente por iniciativa popular para elaboração de lei. Por certo que a participação popular se manifesta de forma espontânea quando atua de modo a obrigar o Estado a elaborar o seu Direito em parceria com a sociedade na mas autentica aplicação da locução "Estado Democrático", tanto no âmbito nacional, quanto estadual e municipal, numa visão mais pontual. O sistema participativo se faz sentir em todo o texto constitucional quando aborda os mais variados temas e matérias, partindo das questões de interesses trabalhistas, políticas públicas em gestão administrativa, até gestão democrática de ensino e de proteção do patrimônio cultural.

O princípio da soberania popular assentado na participação comunitária se faz sentir de modo palpável no âmbito municipal, não só porque o artigo 29, inciso XIII, da Constituição Federal prevê a iniciativa popular de projeto de lei de interesse local,<sup>210</sup> até porque a iniciativa não arrefece o monopólio estatal da produção do direito, mas porque permite um emparceiramento da sociedade organizada no processo de sua elaboração. O Plano Diretor Urbano é um exemplo claro do que se afirma.

---

<sup>209</sup> WOLKMER, 1999b, p. 44.

<sup>210</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, art. 29, XII



Não se pode olvidar que os instrumentos constitucionais de participação criados pela nova ordem institucional representam uma ampliação aos limites democráticos. Porém, na prática esbarram com entraves que, não raro, limitam sua utilização.

Nada obstante, a participação popular possibilita uma maneira nova de dialogar com o Estado, porque se manifesta de outras formas, além daquelas elencadas na Constituição Federal. As hipóteses enumeradas na Constituição Federal são exemplificativas já que a atuação da sociedade organizada transcende às situações apontadas, principalmente nos Municípios, ente federado mais próximo e mais sensível aos anseios da coletividade. Com base no dispositivo constitucional segundo o qual a participação popular fica assegurada mediante associações representativas no planejamento municipal, artigo 29, inciso XII, o modelo tradicional sofre um sério golpe, possibilitando maior controle do poder por parte da sociedade, dando ensejo à diminuição de práticas perniciosas de corrupção, troca de favores e práticas fisiológicas no campo institucional. Como bem ressaltou Wolkmer,

Cabe, outrossim, ao poder local configurado na retomada do município, desencadear processos democráticos, participativos e descentralizados, capazes de implementar novo espaço público, pulverizado por um novo tipo de cidadania. A ordem Constitucional brasileira deve ser direcionada no sentido de um Estado democrático descentralizado e de uma sociedade civil, no nível local, caracterizada por estruturas de permanente participação popular.<sup>211</sup>

O emparceiramento na gestão da coisa pública, mediante planejamento participativo, especificamente na efetivação do “direito à cidade”, revela-se como instrumento hábil à eliminação das desigualdades sociais na medida em que equaciona os investimentos e distribuição dos equipamentos públicos.<sup>212</sup> É o que Wolkmer apropriadamente apontou como resgate do espaço democrático municipal que desencadeará “uma nova utopia possível para o Brasil desejável.”<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> WOLKMER, 1999, p. 46.

<sup>212</sup> SAULE JUNIOR, 1999, p. 51

<sup>213</sup> WOLKMER, 1999b, p. 47.

### 2.3. OS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS, CIDADANIA E PODER LOCAL

Antes de mais, cumpre-nos dizer que os movimentos sociais organizados são, hoje, o meio pelo qual o indivíduo se torna social e cidadão. Assim dizemos porque é consabido que é na convivência social, com suas contradições e conflitos, que se aperfeiçoa a aprendizagem no exercício da cidadania. Daí porque este tópico inicia-se pela locução “movimentos sociais”, direcionar-se à “cidadania” e encerra-se no âmbito local, palco real da convivência social.

A história revela que a sociedade liberal cria categorias para classificar socialmente as pessoas, delimitando os espaços de ocupação em razão da hierarquia que delas emerge.

O confinamento da pobreza no curso da existência humana se deu mediante a criação das instituições de seqüestro, cujas funções básicas seriam a disponibilização de tempo da existência do homem à disposição do mercado de trabalho e das exigências do labor; a dominação do corpo do sujeito na medida em que o transforma em força de trabalho e tempo de trabalho; a criação de um poder polivalente na conjugação de outros poderes como judiciário, político, econômico, como por exemplo os manicômios, hospitais gerais, cadeia, como fala Foucault<sup>214</sup> em sua análise sobre as práticas jurídicas, argumentando que a sociedade entrara na idade da “ortopedia social”, ou seja, uma sociedade disciplinar. Aponta-se também o confinamento da pobreza pelo processo de urbanização, já que às massas empobrecidas coube confinar-se nas áreas de alto risco, tendo em vista que a organização dos espaços urbanos se fez em função do nível de renda e da especulação imobiliária.

A política de promoção social tem seu ponto culminante na necessária intervenção estatal no campo social, cujo marco histórico assinala o advento da Revolução industrial, mas que adquiriu proporção significativa nos países de economia de mercado, com

---

<sup>214</sup> FOUCAULT, Michel. In: **As Verdades e as formas Jurídicas**. Em rigor ele inaugura uma forma diferenciada de fazer história. Sua preocupação vai além do real quando analisa as instituições, as práticas colocadas em ação nos variados espaços sociais, diferentemente dos historiadores em geral que se preocupam com a seqüência cronológica secular. Não se apega aos começos, mas com a descrição da peculiaridade das práticas, o lugar em que se desenvolvem as relações e o modo pelo qual se concretizam. Parte da história de Édipo enquanto história de um poder político, demonstrando que a tragédia é o arquétipo de um determinado tipo de relação entre poder e saber, do qual a civilização ocidental ainda não se libertou. É o

surgimento do que se denominou de *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar, nos idos do século XX. Por evidente que a implantação do *Welfare State* se deveu, também, as homéricas lutas do operariado pela conquista de certos direitos civis, políticos e sociais que o Estado se viu compelido a reconhecer.

Inicialmente a intervenção estatal tinha caráter muito mais repressivo do que assistencial. A história denuncia que, nos idos do século XVII, as primeiras legislações sobre a pobreza visavam confinar os pobres, mais do que eliminar a pobreza propriamente dita. Em rigor, sob a pálida alegação de assistência à pobreza, o Estado exercia efetivo controle das classes operárias.

A ideologia segundo a qual ao Estado incumbia, no âmbito econômico e social, tão somente garantir a propriedade privada, a livre concorrência no jogo das leis de mercado, não se sustentava em face das desfavoráveis condições de trabalho, desde o início da industrialização, provocando conflitos sociais de grande repercussão, fazendo com que, em meados do século XIX, o problema social se tornasse o mais sério que a burguesia deveria enfrentar a fim de resguardar a paz social. A questão social forçou a intervenção do Estado na atividade econômica da sociedade, o que, de certa forma possibilitou a penetração da sociedade na esfera política do Estado.<sup>215</sup>

Dá-se o surgimento do Estado assistencial como alternativa ao liberalismo econômico, tornando-se, por conseguinte, um Estado empresarial para fazer face aos programas de políticas públicas, de forma a tornar-se uma espécie de concorrente com as empresas particulares.

Esse modelo deu ensejo à identificação do *Welfare State* com o novo perfil da democracia de feições liberais, a chamada social democracia. Trata-se, pois, de um tipo de sociedade de capitalismo avançado, em que políticas de atendimento social atingiram o seu apogeu com altos índices de investimentos financeiros e com maior eficiência nos resultados. Tais políticas conseguiram elevar os patamares salariais, principalmente após 2<sup>a</sup> Grande Guerra, modernizando e racionalizando as velhas estruturas do capitalismo. Até mesmo no

---

que denomina de “complexo de Édipo na nossa civilização”.

âmbito jurídico se fez sentir o avanço, sendo certo que as novas legislações trabalhistas absorveriam as conquistas sociais da classe trabalhadora, numa satisfatória associação capital - trabalho melhorando os índices de produção.<sup>216</sup>

Porém, nos países de capitalismo tardio, dentre os quais figura o Brasil, as políticas sociais são, de regra ineficazes na contenção do avanço da pobreza no meio de amplos seguimentos da sociedade. Esse modelo de capitalismo se mostrou ineficaz e na razão da alta concentração de renda e na mesquinhez dos investimentos produtivos. Os problemas sociais se avolumaram e as estruturas capitalistas não conseguiram uma flexibilização mínima que lhes permitisse a modernização. Na verdade, repetiram as cenas no início da industrialização, ou seja, a imagem crua da pobreza e da miséria e as seqüelas que as mesmas provocam, quer no âmbito da saúde, educação, quer na questão da ocupação do solo urbano.<sup>217</sup>

No modelo descrito, as políticas sociais empreendidas pelo Estado são, de regra, de caráter emergencial, caracterizando-se como medidas paliativas no socorro das massas empobrecidas, trazendo em si um alto risco social, seja pelo atendimento precário que deflagram, seja em razão dos desvios dos recursos financeiros das políticas que provocam.

A crescente pauperização da maior parcela da população foi a conseqüência direta que o desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil trouxe, vez que assentou-se num modelo concentrador e excludente. Houve um alijamento dos frutos do desenvolvimento econômico de uma significativa parcela da população, excluindo-a das mercadorias criadas pelo mesmo capitalismo.

Ao conceber a pobreza como resultado do atraso econômico que qualifica o país como subdesenvolvido, se comparado às nações avançadas da Europa, e não como resultado da forma de produção desse capitalismo tardio, o Brasil passou a justificar toda ênfase no desenvolvimento econômico. Colocando a pobreza na dependência do crescimento

---

<sup>215</sup> PINO, Angel. Política de promoção social e exercício da cidadania – uma crítica às práticas de confinamento da pobreza. In *Revista Quadrimestral de Serviço Social*, Ano X, n. 31 - set/dez/89, p. 141-143.

<sup>216</sup> BARROSO, 1999, p.43-46.

<sup>217</sup> PINO, 1989, p.141-147.

econômico e supervalorizando o rápido processo de industrialização, o desenvolvimento brasileiro deflagrou um fenômeno ainda mais concentrador, pois ao lado do crescimento econômico, cresceu também a pobreza, atingindo, inclusive, as raias da indigência, da mais cruenta miséria. Relegando a segundo plano as políticas sociais, o estado social no Brasil foi paulatinamente solapado.

A situação se agravou a partir da instalação do regime autocrático com feições burocrático-autoritárias nos idos de 1964, distanciando-se do reconhecimento dos direitos sociais ao assumir uma postura desenvolvimentista que mais facilitou o processo de acumulação capitalista e reforçou a legitimidade do Estado. Espocaram em todo o país os mais variados movimentos sociais, e diante do seu inarredável fim, inclusive forçado pelo movimento das “Diretas Já”, deu-se o término do período autocrático e o advento de um governo de transição democrática, o qual trouxe à baila a famosa “dívida social” brasileira, acumulada ao longo da sua história.<sup>218</sup> Mudar as formas historicamente engendradas no trato das questões sociais e buscar o enfrentamento do problema era uma necessidade premente, principalmente diante do horizonte de construção de uma sociedade democrática e participativa, erigida sobre pilares da cidadania plena e da justiça social.

Analisar as políticas sociais do estado capitalista, principalmente nos estados de capitalismo tardio, significa tratar da distribuição de poder, das contradições sociais no que se refere aos custos benefícios sociais. Valéria Rezende de Oliveira em citação de Wanderley Guilherme Santos, emprestou à interpretação do vocábulo “poder”, o seguinte significado: “a ordem social não é, produz-se, produz-se como resultado permanentemente em suspenso do conflito sobre aquilo que os diversos atores sociais supõe que ela deva ser.”<sup>219</sup>

Por certo que a conceituação de poder não é tarefa fácil, posto emergir das mais variadas relações sociais, e, nesse particular Foucault<sup>220</sup> o apresenta como um rizoma, porque se espalha por todo o tecido social, mas concordamos com o conceito dado por

<sup>218</sup> OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Política de Assistência no Brasil. In: **Revista quadrimestral de Serviço Social**, Ano X, n. 31, p. 99, Set./Dez.1998.

<sup>219</sup> Ibid., p.100.

<sup>220</sup> FOUCAULT aborda esta questão na obra **Microfísica do Poder**. 13.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998, em que distingue no poder uma situação central e periférica, numa visão macro e micro, não o localizando em nenhum ponto dentro da estrutura social, mas funcionando como uma rede de mecanismos, estando sempre presente e se relacionando como uma multiplicidade de relações de força.

Poulantzas, citado em artigo publicado na Revista Quadrimestral de Serviço Social, que o define assim:

Por poder se deve entender a capacidade, aplicação às classes sociais, de uma, ou de determinadas classes sociais em conquistar seus interesses específicos. (...) A capacidade de uma classe em realizar seus interesses está em oposição à capacidade ( e interesses) de outras classes: o campo de poder é portanto estritamente relacional.<sup>221</sup>

O advento do modo de produção capitalista criou o desenvolvimento do Estado Moderno (ordem social capitalista), campo estratégico de disputa entre as classes sociais, acirrando os conflitos em suas contradições básicas, cabendo ao Estado regular as relações sociais de produção. Por inferência se vê que as políticas públicas possuíam um aparato técnico-burocrático que as sustentavam na indagação dos arranjos institucionais, nos procedimentos e ritos nos quais se inseriam para que sua investigação e análise acenasse o impacto diferencial das ações.

Aí se coloca a questão da participação popular no desenvolvimento da política social, adotando-se, aqui, a visão de Pedro Demo, para quem a “política social significa o esforço planejado de reduzir as desigualdades sociais, quando entendida como proposta do Estado.”<sup>222</sup> Em rigor, as políticas sociais são fruto das articulações e pressões sociais empreendidas por movimentos sociais organizados, no contexto da estrutura capitalista, com formas exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social, cujo fim é minimizar ou compensar as desigualdades econômicas resultantes da ordem social a que nos referimos.

As Ciências Políticas e Sociais conferiram ao fenômeno dos movimentos sociais, principalmente nas últimas décadas, uma relevância tal que empreenderam uma incursão de caráter teórico que se materializou no trabalho de Maria da Glória Gohn o qual nos serviu de teoria de base para a presente dissertação, conforme restou claro no tópico anterior. Boaventura de Souza Santos chegou a afirmar que “a sociologia da década de

<sup>221</sup> Revista Quadrimestral de Serviço Social, Ano X , n. 31, p. 100, set/dez de 1989.

<sup>222</sup> DEMO, 1999, p. 6.

oitenta foi dominada pela temática dos novos sujeitos sociais e dos novos movimentos sociais (NMSs.).”<sup>223</sup>

Para este autor, embora entenda que inexista uma clareza na definição dos movimentos sociais na América Latina, em razão da multidimensionalidade das relações sociais, além dos sentidos das ações coletivas, os movimentos sociais “são nutridos por inúmeras energias, que incluem em sua constituição desde formas orgânicas de ação social pelo controle do sistema político-cultural até modos de transformação e participação quotidiana de auto reprodução societária.”<sup>224</sup>

Ao analisar o fenômeno com relação aos partidos políticos quanto ao aspeto da representação democrática, Mezzaroba afirma que os movimentos sociais advieram como possibilidade de provocar mudanças no todo ou em parte, em certas instituições sociais e políticas, além de ensejar novos propósitos de construção de uma nova ordem social, econômica e política. Embora veja nos partidos políticos o “principal mecanismo de agregação de interesses”, o autor atribui o surgimento dos movimentos sociais à limitação destes em cumprir o desiderato de servir de porta-voz dos variados grupos sociais. Por certo não pretendeu dizer que os partidos políticos e os novos movimentos sociais se antagonizam, antes, conclui que “eles não se incompatibilizam com os propósitos das organizações partidárias. Os objetivos são diferentes, mas se complementam na medida em que ambos se voltam para despertar consciência política do indivíduo, enquanto sujeito da história.”<sup>225</sup>

No Brasil, o processo histórico tem dado sinais claros de que, sob a pressão das reivindicações e embates dos movimentos sociais populares a redemocratização do país e o resgate da cidadania tem se revelado em fatos de ampla concretude. A redemocratização não foi uma concessão dos dirigentes do poder, mas verdadeira conquista popular, fruto de árdua batalha travada desde o início dos anos setenta.

O princípio participativo é analisado por Fabiana de Menezes Soares<sup>226</sup> em seu trabalho que busca demonstrar a evolução da cidadania e da democracia, principalmente sob

---

<sup>223</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa, 2000, p. 256.

<sup>224</sup> Ibid., p. 263.

<sup>225</sup> MEZZAROBA, 2000, p. 212-213.

<sup>226</sup> SOARES, 1997.

as bandeiras da liberdade e da igualdade, atributos do direito da participação que induzem à concepção de um conceito de cidadania que emerge das relações entre cidadão e Estado no intuito de assegurar a estas condições de intervir na vontade nacional. A noção de poder público vem se aperfeiçoando desde a Revolução Francesa, passando a ser compreendido sob o enfoque da soberania popular, revelando-se como conquista social no sentido de dotá-la de um aspecto funcional e institucional.

Salienta a autora a importância do Estado como “agente promotor de informações”, tanto de seu funcionamento quanto de assegurar as garantias individuais do cidadão, posto ser esta a razão da sua existência, sendo o poder apenas meio para implementá-lo. Ressalta a questão relativa a efetivação de fins públicos pautados no “princípio da maioria”, que possibilita à população, mediante seus representantes, engendrar a vontade política no exercício do poder. O princípio da maioria não significa a ditadura da maioria, como bem explicitou Cademartori<sup>227</sup> em sua abordagem garantista do Estado Democrático de direito, mas como técnica de serviço da democracia. Nesse particular Fabiana Soares faz menção à visão de Afonso da Silva, oportunidade em que o cita aduzindo que é a técnica “para tomar decisões governamentais no interesse geral, não no interesse da maioria que é contingente.”<sup>228</sup>

O princípio democrático significa, então, o exercício do poder pelo povo e para o povo, cuja legitimidade do direito se liga diretamente “ao poder comunicativo” no processo legiferante, que, em última análise, propõe estratégias de atuação administrativa. Nessa linha de raciocínio assevera o seguinte: “Assim, podemos afirmar que o conteúdo do conceito de democracia se assenta hodiernamente na soberania popular (poder emana do povo) e na participação popular, no exercício do poder de forma indireta e direta; é o princípio participativo”.<sup>229</sup>

---

<sup>227</sup> Para melhor compreender a questão mencionada sugerimos a leitura da obra de Sérgio CADEMARTORI, **O Estado Democrático de Direito** – Uma abordagem Garantista. Porto Alegre, livraria do Advogado, 1999.

<sup>228</sup> SOARES, 1997, p. 66.

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 67.



O discurso segundo o qual as pessoas vivem nas cidades e que o Estado não passa de uma abstração, tomou conta do debate político. O itinerário em direção ao local é fruto da crise de paradigma do Estado.

A Centralização exacerbada do autoritarismo implantado no país promoveu uma tendência descentralizadora no processo da transição democrática, a qual restou assentada numa lógica um tanto temerária: O autoritarismo é centralizador; o autoritarismo é um mal; logo, a centralização é um mal.<sup>230</sup>

A praxis política no Brasil acena, ainda, no sentido de que a oposição liberalizante tem produzido certa confusão entre liberdade e privatismo, considerando a intervenção estatal como indesejável, ainda que na pretensa realização da equidade. A conjugação das duas situações ensejou a retomada do antigo debate que põe no centro das preocupações das ciências sociais a questão do espaço local e da centralização política no Brasil. Como se tem dito, a questão do poder local está rapidamente emergindo para tornar-se uma das questões fundamentais da nossa organização como sociedade.<sup>231</sup>

É comum confundir-se Poder Local com Governo Municipal, em razão de se fazer remissão do local ao municipal e, por semelhante modo, supor-se iguais os termos poder e governo. Em que pese o grupo que exerce a superioridade político-administrativa no município tenha no governo seu equipamento de poder, o lugar e a forma de se exercer esse poder nem sempre são coincidentes com os limites espaciais e as maneiras de desempenho do Poder público. Por tal razão mostra-se pertinente tomar em consideração as diversas instituições através das quais se espalham as múltiplas formas de poder local.

O Governo Municipal, enquanto poder político local, como esfera do Estado burguês, tem cumprido, do ponto de vista estrutural, as funções da lógica do capitalismo tardio na medida em que submete o social ao capital na reprodução da força de trabalho e da moral burguesa,<sup>232</sup> o que tem contribuído para o processo de acumulação e dificultado a implantação de políticas sociais mais eficientes.

<sup>230</sup> ROMÃO, João Eustáquio. **Poder Local e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992, p. 41.

<sup>231</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local**. São Paulo, Brasiliense, 1999, p. 11.

<sup>232</sup> ROMÃO, 1992, p. 22.

A expressão poder local não dá azo a que se infira que a mesma seja sinônimo de governo municipal. Por poder local adota-se o sentido de que seja um “sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado”,<sup>233</sup> descentralizado, vale dizer, o município, unidade primeira de organização social, nos seus múltiplos espaços, o bairro, o quarteirão em que se vive.

No enfrentamento da discussão sobre o poder local há que se problematizar a questão básica de como a sociedade decide o seu destino e se democratiza. Quadra registrar que às múltiplas tarefas do governo local soma-se a que se refere a identificação dos novos personagens sociais, emergentes ou não das camadas populares dos meios urbanos, bem como de entender que na mobilização e organização popular se processa uma racionalização do espaço de vida e a recuperação da dimensão essencial da cidadania e, mediante a qual se vislumbra uma alternativa real de transformação da sociedade brasileira.

O envolvimento da sociedade com o poder no âmbito local faz emergir um novo modelo de administração pública, que reconhece o papel social condutor das demandas sociais, na atuação das associações, e até mesmo do cidadão portador de interesse metaindividual.

Ao propugnar o Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal não quis imprimir em seu conteúdo apenas aspectos formais. Na verdade revela que a expressão Estado democrático de Direito subsume-se às normas estruturais do sistema constitucional no que pertine aos princípios basilares relativos à República, as garantias e direitos fundamentais. O próprio princípio participativo integra a conduta da nova ordem democrática constitucional na medida em que se revela como instrumento útil a promover o estreitamento das relações entre o sistema normativo e a realidade social.

No caso dos municípios a interação é notada de forma mais sensível, tanto na esfera da gestão administrativa quanto no processo legislativo, especificamente no que se refere ao Plano Diretor Urbano que conta com a participação direta e efetiva da sociedade, tanto na fase de elaboração, quanto no momento de execução, em autêntica gestão urbana democratizada, desenvolvida pelo Poder Local em parceria com os munícipes.

---

<sup>233</sup> DOWBOR, op. cit., p. 72.

É possível sentir a dimensão real do papel do cidadão em sua atuação local. Fala-se de cidadania não só no sentido tradicional designado na capacidade eleitoral passiva, mas no seu aspeto transcendente, ou seja, do indivíduo que, na vida na cidade é capaz de sonhar, de ter esperanças, de participar da gestão pública formuladora e executora de políticas que assegurarão ao cidadão o “direito à cidade”.

#### 2.4. PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO DE CIDADE

Alguns autores emprestam ao vocábulo participação um sentido peculiar, porém repleto de significação prática. Rodolpho Luiz Dalla Bernardina e Graciene Pereira Pinto citando Doimo, e respondendo à indagação por eles formulada sobre o que seria a participação, aduziram: “É quando o povo vira sujeito e muda a história.”<sup>234</sup> Outros assumem posição mais radical, entendendo que a participação popular deverá ser vista, necessariamente, como oposição ao Estado e os aparelhos do governo na incansável luta de classes na tradicional visão marxista no que se refere às contradições sociais.

Pensar da participação na moldura sócio-política como ato de rebeldia apto a estabelecer o confronto da sociedade com o Estado na luta de classes é compreender menos. Dizer mais é abandonar a idéia de participação como luta contra os interesses da elite dominante que se externam nas práticas das políticas públicas. Não é só. Participação é o que transcende. É na participação que os movimentos sociais deixam de ser algo subversivo ou mesmo alternativo e contestador para adquirir contornos de legalidade, estabelecendo novas regras de convívio social para o exercício da cidadania.

A história da participação popular no processo político no Brasil, de regra, se restringia ao acanhado direito de eleger os seus representantes, que na mais das vezes assumiam práticas que se distanciavam dos verdadeiros anseios da sociedade.<sup>235</sup> É a face da chamada democracia representativa ou democracia indireta. É de ver-se que este modelo por si só não atende às reais necessidades dos cidadãos. Há que se abrir em espaço à participação

<sup>234</sup> PINTO, Graciandre Pereira. BERNARDINA, Rodolpho Luiz Dalla. **A Associação de Moradores como Espaço de Participação**: a experiência de Jardim da Penha. Trabalho de conclusão de Curso, UFES, 1999, p. 21

<sup>213</sup> BARROSO, 1999, p.41

efetiva e direta da sociedade organizada nos processos decisórios relativamente às políticas públicas de forma a espelhar os interesses gerais da coletividade, possibilitando um maior controle e fiscalização do poder público além de dar ensejo à retomada do debate sobre o modelo segregador de cidade que confina as camadas populares das sociedade aos guetos, favelas e lugares de risco.

A cidade é o palco onde se apresentam as contradições sociais e revela o espaço adequado às reivindicações coletivas e individuais. As cidades são o espaço político no qual as coisas acontecem. Apesar do avanço tecnológico alcançado na virada do milênio, esta tecnologia ainda se mostra incipiente diante do avanço da miséria, da violência urbana, do descaso com o ambiente, do aumento populacional. A questão que se coloca é saber qual o futuro das cidades diante da problematização que ora se apresenta. Degradação ambiental, inadequado investimento de recursos financeiros, falta de emprego e renda, aumento da violência urbana, falta de moradia, perversas concentração de riqueza, ocupação inadequada do solo e de recursos hídricos, falta de áreas verdes, falta de saneamento, entre outros, são elementos que despertaram na comunidade internacional certa preocupação, ao ponto de serem debatidas na conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, ocorrida em 1996, em Istambul. A agenda principal do evento foi elaborar metas, princípios e compromissos mediante plano global de ação visando assegurar habitação adequada para todos e o desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos.<sup>236</sup>

O questionamento que se coloca é de como o cidadão poderá construir um projeto de cidade que seja sustentável e que cumpra sua função social, tanto para as gerações presentes quanto as futuras.

Uma simples leitura no art. 29 da atual Constituição é suficiente para se inferir que a concretude participativa se dá no contexto municipal. Os seus incisos reportam-se à cooperação das Associações representativas no planejamento municipal (inciso X); na iniciativa popular de projetos de lei de interesses específicos (inciso XI), e aí enquadra-se a

---

<sup>236</sup> JÚNIOR, Nelson. A eficácia da aplicabilidade do princípio da função social da propriedade nos conflitos ambientais urbanos. In: **Direito à Cidade**. JÚNIOR, Nelson (Coord.). São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 55

elaboração do Plano Direitos Urbano; e o art. 31 submete as contas do Município à fiscalização do contribuinte.<sup>237</sup> Nesse sentido a Constituição Federal retira o cidadão do ostracismo político e o coloca como partícipe de todo o processo que abrange tanto a eleição para a escolha daqueles que representarão o cidadão, como na atuação direta na forma de participação popular.

As administrações locais ligadas a partidos de esquerda e outros partidos de índole progressistas, incorporaram a idéia da participação popular direta no processo político, contribuindo significativamente na ênfase dada à implantação efetiva de uma democracia direta, embora buscassem a implantação de um socialismo aos moldes marxista.

No caso específico do Município de Vitória, na gestão articulada pela coligação dos partidos de esquerda, na chamada “Frente Vitória”, houve um apoio claro dos movimentos populares que, apesar das divergências próprias desse tipo de articulação, deu-se ensejo à implantação de dois grandes espaços na proposta de participação popular : o **orçamento participativo** e os **conselhos municipais**. No âmbito dos conselhos, a participação popular se deu de forma paritária com o poder local e as políticas públicas são discutidas, aprovadas e fiscalizadas.<sup>238</sup>

A outra forma de participação popular é o Orçamento Municipal Participativo. Por esse mecanismo o poder público consulta anualmente as comunidades que apontam suas obras mais prementes, emprestando à implementação das obras públicas mediante a participação não uma visão de dádiva dos políticos, mas de conquista popular. Nessa nova concepção a participação do cidadão no processo político, principalmente no contexto dos conselhos municipais, não se resume tão somente à eleição, mas é, também, interferir na elaboração das políticas públicas, principalmente no que toca aos investimentos em equipamentos públicos de forma a contemplar as áreas periféricas destituídas de qualquer equipamento urbanístico.

O orçamento participativo no âmbito do exercício da soberania popular ganhou destaque na experiência de Porto Alegre, conforme divulgação feita por Tarso Genro e

---

<sup>237</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 29 e 30.

Ubiratan de Souza, na qual o apontam como sendo “um caminho” na recuperação da credibilidade do Estado, a partir de uma experiência de nível local a fim de provar que é possível transformar a relação Estado x Sociedade, colocando o próprio Estado como agente a serviço dos interesses populares. Este foi sem dúvida um dos casos mais bem sucedidos da atuação popular na construção de um projeto de cidade.<sup>239</sup>

Antes de abordar a implantação e as dificuldades do orçamento participativo em Porto Alegre, Tarso Genro teceu algumas considerações introdutórias, as quais reputa-se relevantes para a abordagem do presente tópico. Dizem respeito ao orçamento participativo e o Estado. Ressalta, de início, a importância das cidades modernas, suas experiências políticas e a criação de novas instituições, e o conseqüente debate da questão no âmbito das ciências sociais, não só no meio acadêmico e político, mas também na esfera não governamental.

Entende que essa situação além de ser o reflexo da globalização econômica que reduz as fronteiras nacionais e enfraquece o Estado, também decorre da sobrecarga de problemas decorrente da urbanização do mundo nas últimas décadas. Para ele incumbe aos governos locais responderem as questões daí decorrentes, ficando os seus dirigentes sob intensa pressão social, ao ponto de entender consensada a opinião acadêmica segundo a qual “o ponto de partida “local” é o básico para políticas sociais eficientes”.<sup>240</sup>

As soluções nacionais são ineficientes porque planejadas por burocratas que não vivenciam o cotidiano da população. O aprofundamento dos estudos das ciências sociais nos últimos anos revelou a importância do papel das cidades no novo contexto mundial. Para o autor o governo local deve, além de promover a construção de um projeto de cidade, deve, ainda, ser empreendedor, intervindo e não só administrando serviços. Entende que a experiência de Porto Alegre é incomum porque, além de incentivar a participação popular de forma espontânea, fazendo obras e dando maior efetividade aos mecanismos formais de democracia, criou um “novo centro decisório” que, emparceirado com o Executivo e o Legislativo Municipal, democratizou efetivamente a ação política, integrando o cidadão

---

<sup>238</sup> PINTO, Graciandre Pereira. BERNARDINA, Rodolpho Luiz Dalla, 1999, p.45-55

<sup>239</sup> GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo**. A Experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo, 1997, p. 11.

<sup>240</sup> Idem.

comum num “novo espaço público”, potencializando o exercício da cidadania, despertando-lhe o senso crítico.

O centro decisório a que se refere incide sobre a aplicação dos investimentos públicos propiciando melhor distribuição de renda e contribuindo para o que chamou de “socialização da política”. Seria, no dizer do autor, uma resposta eficaz à “crise do Estado” cada vez mais omissa e ausente. Não o entende perfeito, como dito acima, mas como um caminho a ser constantemente aprimorado. Aprimorado na “luta por uma opinião pública livre”, pois através do orçamento participativo e a criação dos conselhos populares enseja a emergência de estruturas de criação e reprodução de uma opinião pública independente, livre do fenômeno da “indução” da opinião pública em defesa do sistema prejudicial à sociedade.

Aprimora o caminho da Democracia e do orçamento participativo enquanto contrafreio à política econômica desenvolvida por governos neoliberais que organizam as funções estatais em conformidade com as diretrizes do capital financeiro, favorecendo uma maior acumulação de riqueza e poder em mãos dos conglomerados financeiros do mundo. Assim direciona o seu discurso para o que entende aprimorar o caminho da “democratização radical da democracia”, de modo a criar mecanismos que atendam aos interesses da maioria da população, criando novas instituições, reformando ou rompendo com as velhas estruturas, permitindo que as decisões sejam sempre compartilhadas. O orçamento participativo caminha nessa direção, segundo o autor.<sup>241</sup>

A crítica da liberdade na ótica marxista segundo Tarso é correta, embora entenda que as soluções apontadas pelo marxismo sejam ditatoriais. Para o autor a crítica marxista da liberdade no capitalismo aponta para a liberdade do proprietário em vez da liberdade de ter propriedade. Na liberdade que gera a acumulação monopolista em vez de liberdade de comerciar. Na emancipação do capital em vez do indivíduo, que propicia ainda mais diferenças, exclusão social e corrupção.

Na leitura histórica que fez das revoluções sociais do século XX, entendeu que estas não promoveram a melhoria do Estado nem melhoraram ou aprimoraram a democracia e

---

<sup>241</sup> GENRO, 1997 e SOUZA, Ubiratan de. 1997, p. 10

a participação política. Não tiraram o cidadão comum do gueto para inseri-lo na sociedade, não acabaram com a exploração, não passaram de ensaios históricos infrutíferos.<sup>242</sup>

A idéia do orçamento participativo em Porto Alegre teve por fim inserir o cidadão no centro de decisão de criação de políticas públicas e demais decisões concernentes a elaboração de projetos que importassem para o futuro da cidade.<sup>243</sup> Esse debate nos remete à questão da execução da política urbana, seus aspectos quanto a ordenação e ocupação do solo urbano, a implementação dos equipamentos públicos, à função social da propriedade, definida a partir do plano diretor, instrumento popular fundamental de participação política.

A idéia da participação do cidadão na construção de um projeto de cidade não é figura de retórica. Afigura-se como premissa legal constante do Estatuto da Cidade<sup>244</sup> que vê na participação da sociedade um elemento indispensável para uma cidade sustentável. Seguramente o referido diploma legal representa um marco na gestão das cidades, posto que elegera como requisito à legitimidade administrativa a participação de toda a sociedade. Seguramente o Estatuto da cidade é uma lei inovadora na medida em que possibilita o avançar de uma política urbana no trato da ocupação do solo e dos problemas dela decorrentes com amparo em normas instituídas. O próprio amadurecimento do debate ao longo de dez anos reflete uma legislação madura que alberga um conjunto de medidas legais de urbanização fundamentais para o implemento de uma reforma urbana. Reflete, antes de mais, o anseio participativo consignado na Constituição Federal, além de o direito a cidade s sustentáveis; gestão democrática da cidade; ordenação e controle do uso do solo de forma a coibir especulações que promovem a subutilização ou a má utilização do solo, sem perder de vista a questão da justa distribuição de benefícios no que toca à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população mais empobrecida.

No capítulo seguinte a questão será tratada detalhadamente sob a ótica da execução da política urbana, a maneira como o tema foi inserido na Constituição Federal, o tratamento jurídico dado à propriedade privada em face desse novo modelo de cidade que se pretende afetada de função social, a importância do plano diretor na execução dessa política tendo na participação um requisito à sua elaboração, característica concreta do exercício da

---

<sup>242</sup> Idem

<sup>243</sup> Ibid., p. 22



soberania popular, culminando com a análise de um caso concreto confirmador do processo em busca de uma cidade sustentável.

---

<sup>244</sup> LEI N. 10.257, DE 10.07.2001.

## CAPÍTULO 3

### POLÍTICA URBANA E PODER LOCAL : A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO REQUISITO DO PLANO DIRETOR URBANO

#### 3.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A POLÍTICA URBANA NACIONAL

A inserção da sociedade civil na esfera pública e suas atuação direta nas gestão das cidades já é requisito legal indispensável à implementação do desenvolvimento urbano das cidades. A conquista desse direito se deu ao longo da história do país mediante heróica mobilização popular marcadamente pela atuação dos movimentos sociais em suas diferentes épocas de atuação. Fabiana Soares, em sua obra sobre Direito Administrativo de Participação, aduziu que “não se pode iniciar qualquer estudo que se pretenda investigar a caminhada histórica e filosófica da essência da cidadania que não passe pela polis.”<sup>245</sup> Certamente não quis a autora referir-se apenas à questão como investigação teórica, embora não se possa descartar a importância de uma análise desta envergadura

Conforme ressaltado no capítulo anterior, “cidade é o palco onde se apresentam as contradições sociais e revela o espaço adequado às reivindicações coletivas e individuais.”

Segundo informa Edésio Fernandes, “de acordo com a Agenda Habitat, estima-se que mais da metade da população mundial estarão vivendo e trabalhando nas cidades na virada do século – isto é, mais de 3 bilhões de pessoas.”<sup>246</sup>

O aumento desordenado de vilas e cidades, megacidades, e a rápida urbanização, que tem crescido em proporção inversa aos investimentos e recursos públicos, têm sido um desafio à gestão local e exigido rigoroso planejamento para fazer face às necessidades mais prementes da população.

---

<sup>245</sup> SOARES, 1997, p. 113.

Informa-nos Nelson Saule Júnior, em seu artigo “O direito à Moradia Como Responsabilidade do Estado Brasileiro”, que o agravamento da crise urbana nas últimas décadas, vista através da ocupação inadequada das favelas, proliferação de cortiços e assentamentos degradantes foi tema da Agenda Habitat II, e que segundo os termos ali discutidos aos Governos incumbe a iniciativa em ordenar e promover a execução de política urbana de modo a realizar o direito à moradia. Assim falou o autor: “Essa obrigação de tornar efetivo o direito à moradia, de forma progressiva significa que o Estado brasileiro tem que criar meios materiais indispensáveis para o exercício desse direitos.”<sup>247</sup>

Em rigor, as questões da ocupação urbana no que pertine ao futuro das cidades há muito tem despertado a comunidade internacional que vê no incentivo à cooperação como forma de erradicar o problema, ao mesmo tempo em que orienta no sentido de se buscar o desenvolvimento sustentável, e que, para tanto, deverá reduzir a desigualdade social e a exclusão territorial que o inviabiliza. Além do estímulo ao estabelecimento de novas formas de cooperação internacional e de relações de apoio no âmbito interno entre as cidades mediante convênio de apoio financeiro e intercâmbio cultural com troca de experiências, há que se ressaltar, ainda, o papel do município na elaboração de políticas, planos e programas para enfrentar a demanda urbana.

O problema decorrente da falta de infra-estrutura, ocupação desordenada do solo e habitações precárias não é novo. Nasceu com a formação da cidade capitalista. Betânia de Moraes Alfonsin<sup>248</sup> citando Engels em artigo sobre regularização fundiária, transcreveu o seguinte trecho do estudo por ele realizado na cidade de Manchester na Inglaterra:

A cidade é construída de forma tão peculiar que se pode morar nela durante anos, entrar e sair diariamente sem entrar em contato com um bairro de trabalhadores, ou mesmo com um trabalhador (...). Isto se deve ao fato de que ou por um acordo tácito inconsciente, ou por uma intenção já consciente, os bairros dos trabalhadores estão rigorosamente separados das partes da cidade

<sup>246</sup> FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

<sup>247</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. In: **Direito à Cidade**. SAULE JÚNIOR, Nelson, (Coord.). São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 94.

<sup>248</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Regularização Fundiária: Um imperativo Ético da Cidade Sustentável – O caso de Porto Alegre, In: **Direito à Cidade**. SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 158

reservadas classe média, ou, quando isso não acontece, estão dissimulados sobre o manto da caridade.

A denúncia acima continua ainda atual. As cidades brasileiras vivenciam processo semelhante, na medida em que são edificadas de modo a reproduzir um perverso modelo de desigualdade em seu espaço geográfico. A distribuição da riqueza é feita de modo a concentrar infra-estrutura e equipamentos urbanos em bairros de classe média, legando aos bairros periféricos a mais absoluta miséria em decorrência da falta de investimentos públicos. A segregação sócio-espacial apontada por Engels é ainda hoje uma realidade nacional.

O crescimento das favelas, as ocupações desordenadas do solo urbano confirmam a incapacidade das cidades em incluir as camadas populares da sociedade no exercício pleno da cidadania. Como bem disse Betânia Alfonsin,

a cidade da segregação sócio-espacial e da exclusão territorial não é uma cidade sustentável: os direitos humanos fundamentais da população de baixa renda que vive nas favelas são desrespeitados, a qualidade de vida é mínima e não há a menor garantia de que as necessidades essenciais das futuras gerações serão atendidas na continuidade desse modelo capitalista predatório de cidade.<sup>249</sup>

Evidentemente que enquanto não se buscar alternativas concretas, ou mesmo uma mudança de paradigma no trato com a questão urbana, falo do ponto de vista fenomênico e não teórico, os entraves se perpetuarão no que respeita à urbanização no contexto dos estudos jurídicos. Sabe-se que o paradigma dominante ainda é o estabelecido no Código Civil oitocentista, engendrado para uma sociedade cuja população urbana girava em torno de 10% , o qual emprestava ao trato da propriedade a visão liberal individualista, e que ainda hoje tem orientado algumas questões judiciais<sup>250</sup>.

Por certo há que se considerar a questão urbanística sob duplo enfoque na perspectiva jurídica e política, buscando conciliar os direitos individuais subjetivos provavelmente envolvidos, e os direitos sociais da coletividade garantidos constitucionalmente que ali convivem e sobrevivem, não por opção livre, mas em decorrência da segregação social imposta pelo modelo econômico que se tem beneficiado do conjunto social como um todo, e por esta razão, deverá, também, assumir sua responsabilidade. Não há como sustentar um desenvolvimento pautado na segregação sócio-espacial. A exclusão territorial somente faz agravar o problema.

<sup>249</sup> ALFONSIN, 1999, p. 161.

Essas é a conclusão a que chega Nelson Saule Júnior em trecho citado por Betânia de Moraes Alfonsin, que ora reproduz, *in verbis*:

(...) o direito ao desenvolvimento e o direito a um meio ambiente sadio têm como vínculo o desenvolvimento sustentável (...). O princípio do desenvolvimento sustentável fundamenta o atendimento das necessidades e aspirações do presente, sem comprometer a habitabilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades (...) a política de desenvolvimento urbano deve ser destinada para promover o desenvolvimento sustentável, de modo as atender as necessidades significa compreender o desenvolvimento urbano de modo a garantir à pessoa humana uma qualidade de vida digna.<sup>251</sup>

Em face da insustentabilidade do modelo segregador de cidade, que já mereceu, inclusive, a atenção da Comunidade Internacional, é oportuno analisar o papel do Direito nesse processo. Não se pode negar que o Brasil avançou no campo da produção da legislação urbana, nada obstante permear no bojo desse processo não questões técnicas, segundo cada caso reclame, mas disputa política. De um lado os grandes empreendedores na luta pela expansão imobiliária de interesses capitalistas que reproduzem o modelo segregador e excludente, e de outro os movimentos sociais e setores organizados da sociedade que lutam pela construção de um modelo sustentável de cidade.

Com o advento da nova ordem constitucional, os municípios foram integrados na Federação, com reconhecida autonomia política, administrativa e financeira, sendo-lhes assegurado o direito de elaborar suas próprias Leis Orgânicas<sup>252</sup>, além de estabelecer um conjunto de princípios e normas direcionadas a uma política urbana preocupada com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade a fim de garantir o bem estar dos municípes. Evidentemente que a inserção de um capítulo sobre política urbana no Texto Constitucional<sup>253</sup> em vigor ressaltando a função social da cidade e da propriedade urbana garantindo o direito à cidade não foi por acaso. Betânia Alfonsin atribui tal inclusão aos movimentos sociais e o movimento pela reforma urbana.<sup>254</sup>

<sup>250</sup> FERNANDES, 1998, p.20

<sup>251</sup> ALFONSIN, 1999, p. 160.

<sup>252</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 29 e 182

<sup>253</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 182-185

<sup>254</sup> ALFONSIN 1999, p. 162.

Estabelecer o marco legal do Direito no que toca ao seu papel nesse processo de urbanização torna-se relevante, posto que no Brasil, um país marcado pela inflação normativa que regula a vida dos indivíduos, ainda não encontrou o seu ponto de equilíbrio, e o seu direito urbanístico se vê dividido entre o que Edésio Fernandes chamou de “cidade legal” e “cidade ilegal”.<sup>255</sup> Ao proceder a uma análise histórica do processo de desenvolvimento urbano brasileiro, a partir da industrialização no país, iniciada com a “Revolução de 30”, concluiu que, ainda hoje, a população urbana continua a crescer desordenadamente.

Infere-se que o processo de industrialização gerou uma concentração econômica a qual engendrou uma exclusão política e segregação sócio-espacial da maioria da população. Nas grandes cidades brasileiras, as áreas centrais e modernas, não raro são rodeadas por um cinturão de miséria, na mais das vezes irregular, clandestina, onde impera a auto-construção. Até mesmo nas áreas ricas, luxuosos edifícios são ladeados por precárias favelas, embora haja estimativa de 40% de terrenos urbanos que são mantidos vazios para a especulação imobiliária, urbanizados à custa do Poder Público constituído.

O modelo de crescimento urbano no Brasil, erigido a partir da prestação sócio-espacial de serviços públicos no que toca a distribuição dos recursos e investimentos de saneamento e de equipamentos de consumo coletivo em bairros privilegiados de classe média, provocou nas áreas pobres um *déficit* de sistemas de drenagem, saneamento e equipamentos de saúde, lazer, educação e áreas verdes, ao mesmo tempo em que provocou uma degradação ambiental por haver forçado a ocupação desordenada em áreas públicas e particulares, em zonas de risco e de mananciais.

A política urbana elitista no desencadear do processo propiciou um repensar na reordenação do solo urbano, na medida em que, uma crescente mobilização social partiu para o confronto e enfrentamento pela luta ao direito de habitação, o que tem promovida alguma mudança, e já se percebe algumas tentativas embrionárias de gestão democrática das cidades, provocadas pela pobreza aviltante e pelo crescimento da violência patrocinada pelo tráfico de drogas.

---

<sup>255</sup> FERNANDES, Edésio. Direito do Urbanismo: Entre a “Cidade Legal” e a “Cidade Ilegal”. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 3-10.

É a partir daí que Edésio Fernandes afirma:

A importância do setor informal na economia urbana brasileira tem sido especialmente reconhecida, juntamente com a variedade de estratégias de sobrevivência dos pobres urbanos. Mais do que nunca as tensões entre setores forma e informal, bem como aqueles entre a 'cidade legal' e a 'cidade ilegal', têm vindo à luz. Novas práticas sociais, novas relações entre Estado e sociedade, têm forjadas diariamente nas áreas urbanas, devendo provocar profundas transformações na sociedade brasileira e no Direito, no futuro próximo.<sup>256</sup>

O ponto nodal é o fato de o Estado se fazer presente ocupando os seus espaços, quer normatizando, quer fiscalizando, quer punindo, no que se refere à ocupação do solo urbano, somente no âmbito da “cidade legal”, vale dizer, nas regiões nas quais concentra seus investimentos de serviços públicos relativos a distribuição de equipamentos de consumo coletivo, acentuando, de forma clara, a reprodução do modelo segregador e excludente.<sup>257</sup>

O processo de urbanização o fenômeno social contemporâneo mais importante no Brasil Isto se explica ante o fato de ser este tema objeto de análise multidisciplinar, estudado por historiadores, economistas, sociólogos, antropólogos e também juristas, embora reconheça que os estudos jurídicos no processo de urbanização têm sido negligenciados.

O processo de urbanização tem sido negligenciado pelos juristas, os quais têm se recusado a compreender que após décadas de desenvolvimento urbano intensivo, a ordem jurídica existente não reflete a necessidade urbano-social real. E, porque não percebem que a ordem jurídico-institucional prevalente não mais expressa a ordem urbano-espacial, tais juristas não percebem a proliferação de formas de pluralismos jurídicos que ocorrem em áreas urbanas. Assim assevera Fernandes:

Pela mesma razão, os juristas têm se negado a perceber, e a compreender, a proliferação de formas de pluralismo jurídico que têm se verificado nas áreas urbanas, as quais têm sido constituídas a partir de um diálogo contraditório e conflituoso com valores legais dominantes e com legislação oficial. A realidade é que a divisão entre as ordens formal e informal, entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”, têm se acirrado: pode-se afirmar que, quando são consideradas as condições de acesso ao solo e de construção de moradia, mais de 60% da população das principais cidades

<sup>256</sup> FERNANDES, 1999, p. 11

<sup>257</sup> Idem, p. 6

estejam vivendo em condições irregulares. Já há algum tempo tem havido uma necessidade urgente de se estabelecer mais pontes entre a pesquisa urbana e os estudos jurídicos, de tal forma que a natureza e dinâmica do processo de urbanização sejam melhor conhecidas.<sup>258</sup>

A questão urbanística cresceu tanto que hoje já ganhou status de ramo distinto do Direito Público, com regime jurídico próprio, o que facilita a sua compreensão e aplicação em face a nova realidade urbana. Tal fato decorreu em face da Constituição de 1988 que, ao instituir princípios, normas e instrumentos específicos, inclusive fortalecendo os Municípios para o desenvolvimento de políticas, veio consolidar o Direito Urbanístico como um ramo próprio do direito Público.

O ponto suscitado, necessariamente, nos remete ao estudo empreendido por Wolkmer<sup>259</sup> relativamente ao pluralismo jurídico. Embora não aborde especificamente a questão urbanística, a matéria tratada a partir do que chamou de “novos direitos” enquadra-se perfeitamente na situação enfocada quando aborda acerca do novos movimentos sociais como fonte de direito.

A argumentação de Wolkmer está fundamentada na identidade do Direito Estatal com a estrutura de poder divorciada das práticas sociais comunitárias, o que aponta para o seu exaurimento. O colapso do ordenamento jurídico liberal-burgues, ainda ligado a idéia de norma geral abstrata com respeito a um “sujeito de Direito” ou a um “Estado de Direito” e que se justifica no convencimento de sua lógica individual e de sua racionalidade formal, se revela marcante na medida em que não consegue acompanhar o avanço das relações sociais coletivas e as demandas por soluções de conflitos em face das reivindicações e transformações por que passa a sociedade.

Nada obstante não ser a pretensão deste trabalho abordar as implicações e contradições jurídico-social da chamada “cidade ilegal”, mesmo porque o enfoque se direcionará à efetiva participação política popular das camadas conscientizadas da população nos bairros de classe média baixa, cujas associações possuem estratégias de negociação e pressão política na luta pela defesa de interesses sociais difusos, vale dizer, direito à cidade, a

---

<sup>258</sup> FERNANDES, 1998, p. 6.

<sup>259</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico** – fundamentos de uma nova cultura de direito. 2. ed. São Paulo: Alfa - Ômega, 1997.



guisa de comparação, é oportuno abordar, ainda que de numa visão panorâmica, a questão dos “novos direitos” apontados por Wolkmer como reflexo do aumento das carências e necessidades fundamentais das camadas populares, e que, uma vez frustradas, deflagram conflitos coletivos. É como afirma: “A produção jurídica formal e técnica do Estado moderno só atinge parcelas da ordem social, achando-se quase sempre em atraso, relativamente às aspirações jurídicas mais desejadas, vivas e concretas da sociedade como um todo.”<sup>260</sup>

Para o autor, a atuação coletiva através dos movimentos sociais revela-se autêntica fonte de produção jurídica. Nesse aspecto assevera:

É inegável a constatação de que “fonte”, no âmbito do direito, traduz os diferentes modos de sua formação e as múltiplas expressões de seu conteúdo histórico na realidade social. Daí que a fonte primeira do direito não está na imposição da vontade de uma autoridade dirigente, nem de um poder legiferante ou de uma criação iluminada de magistrados onipotentes, mas, essencialmente, na dinâmica interativa e espontânea da própria sociedade humana. Assim, a fonte jurídica por excelência encontra-se interligados às relações sociais e às necessidades fundamentais desejadas, inerentes ao modo de produção da vida material e cultural.<sup>261</sup>

A ilação é clara:

Nesse quadro de referência, as 'vontades coletivas' organizadas, utilizando-se de práticas sociais que instrumentalizam suas exigências, interesses e necessidades, possuem a capacidade de instituir 'novos' direitos, direitos ainda não contemplados nem sempre reconhecidos pela legislação oficial do Estado.<sup>262</sup>

Embora o direito à moradia esteja incorporado no direito brasileiro por força de adesão a tratados internacionais dos direitos humanos do qual o Brasil é parte, a realidade nacional aponta para uma total falência do instituto. Em rigor, para compreender as transformações pelas quais o Direito brasileiro contemporâneo, especificamente o direito civil que regula as relações de interesse privado, o jurista deve apresentar uma leitura crítica a partir dos novos movimentos sociais. Wolkmer afirma que:

O aspecto obsoleto, estático e excludente das instituições is (tanto ao nível da legislação positiva quanto ao Poder Judiciário), que

<sup>260</sup> WOLKMER, 1997, p. 138

<sup>261</sup> Ibid., p.137.

<sup>262</sup> Ibid., p.139.

acarreta uma precária eficácia da legalidade dominante e uma profunda crise de legitimidade, abre espaço para os movimentos sociais marginalizados e despossuídos – os 'sem teto' e os 'sem terra' – que, sem acesso à Justiça oficial (via de regra lenta e onerosa), utilizam-se de práticas jurídicas paralelas e alternativas consideradas 'ilegais'. Essas práticas cotidianas dos movimentos sociais definem, nos horizontes do que a ordem legal vigente chama de 'ilegalidade', um novo espaço instituinte de cujas relações e rupturas, calcada no binômio 'legal/ilegal', emergem direitos igualmente reco-nhecidos que acabam não só legitimando a 'ilegalidade', mas edificando um 'outro Direito' sob novas formas de legiti-mação.<sup>263</sup>

O entendimento segundo o qual os novos personagens sociais constituem uma racionalidade jurídica alternativa não é consenso.<sup>264</sup> Há que entenda que o pluralismo moderno conserva a identidade histórica burguesa tanto na configuração de origem quanto na vocação revolucionária, na medida em que pode apresentar nuances plurais conservadoras nas mais variadas ciências (jurídica, filosófica, política) podendo, ainda, constituir expressão positiva encartada no direito estatal de princípios por herança da “racionalidade normativa moderna”, sem que aceite residir nos movimentos sociais comunitários a base para a racionalidade jurídica alternativa.

A abordagem teórica quanto ao tema suscita controvérsias ao mesmo tempo em que a enriquece. Não é possível conceber a política urbana sem contemplar universos maiores que repercutirão no seu desenvolvimento. Daí porque entende-se pertinente esta digressão em torno dos embates filosóficos acerca dos movimentos sociais e seus reflexos na construção do processo de democratização das cidades.

Retomando a questão da política urbana, determinou a Constituição Federal de 1988 que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Pelas Leis Orgânicas dos Municípios, têm sido reconhecidos os direitos inerentes ao cidadão urbano que se convencionou chamar “direito à cidade”. Aí entra o plano diretor como instrumento básico da política urbana e que é um elemento fundamental dentro

<sup>263</sup> WOLKMER, 1997, p. 96.

<sup>264</sup> ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. **Direito Moderno e Mudança Social**. Ensaios de Sociologia Jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

do Direito Urbanístico, em razão da normatização a respeito da ocupação do solo urbano e do regime da propriedade urbana que ele impõe.

Luiz Edson Fachin, em sua Teoria Crítica do Direito Civil, em nota de rodapé ao capítulo introdutório, cita Juarez Freitas, que em razão da sintonia com o entendimento já apresentado cabe reproduzir:

Com efeito, eis o rumo que marca o caminho: O jurista, sob pena de omissão e de cumplicidade farisaica, deve captar a mensagem para o seu tempo, não lhe cabendo acastelar-se em elucubrações vãs, na ânsia de interpretar fossilizados textos legais, em função de suas vírgulas ou reticências. Não pode limitar-se a uma postura estática na defesa de uma ordem senil, que não assimila o impacto das exigências sociais. Ao contrário, o jurista tem de colocar seu pensamento e a suas cultura a serviço de uma missão evangelizadora no objetivo de desfazer a rede de peias arquitetadas pelo egoísmo em sua voracidade autofágica de lucro. Sem inovação e rejuvenescimento, todo conservadorismo fê minoseísta, ao enredar-se no passado. O jurista tem de compreender que, do mesmo modo que o reino dos bacharéis está sendo desconstituído, também o será o reino dos economistas. Deve abandonar, pois, todo o medo de utopias concretas e colocar-se despojadamente junto ao povo.<sup>265</sup>

A legislação civil que trata do direito de propriedade não se sustenta mais em face das demandas sociais que reclamam uma redefinição do conceito de propriedade e formas de seu pleno exercício. A grita por um nova legislação que estabeleça diretrizes gerais da política urbana e que garanta o direito a cidades sustentáveis; gestão democrática com participação popular e controle do uso do solo urbano que resulte na redistribuição dos benefícios decorrentes da urbanização, bem como na regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações empobrecidas é uma realidade incontestável.

De acordo com a Constituição Federal em vigor, o Município é hoje o principal ente federado responsável pela execução da política urbana, razão pela qual a elaboração de um plano diretor é obrigatória para os municípios com mais de vinte mil habitantes. Por inferência, vê-se que em razão da responsabilização do Município pela condução da política urbana visando alcançar objetivos de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos munícipes, que essas matérias são de

---

<sup>265</sup> FACHIN, Luiz Edson. *Teoria Crítica do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p 1-2.

suas competência legislante. A ilação a que se chega é a de que o Município não depende da União para instituir seu Plano Diretor. Como se tem dito

o Plano Diretor deve conter os requisitos e procedimentos para a instituição e aplicação definidos pelo Município. À Lei Orgânica Municipal incumbe a organização política, jurídica e administrativa, inclusive dispor sobre a política urbana. Através das Leis Orgânicas e Planos Diretores houve um incremento na forma de execução da política urbana de forma a fazer cumprir a função social da propriedade, provocando uma forte alteração na feição da legislação urbanística que apresenta hoje uma tendência à regularização fundiária. Por regularização fundiária entende-se “o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.”<sup>266</sup>

O grande entrave ao processo de regularização fundiária e do reordenamento da ocupação do solo urbano é a especulação imobiliária praticada pelos grandes construtores que transforma em mercadoria o solo urbano, engendrando um perverso mercado, somente acessível às camadas abastadas da sociedade, forçando a manutenção do modelo segregador de que falávamos. As camadas populares da sociedade têm resolvido seus problemas de moradia invadindo áreas públicas ou de risco, de forma por vezes espontânea por vezes organizada, a fim de radicar-se. Esse é o grande desafio do Município na execução de políticas urbanas. De um lado tem-se o embate da política interna de forças e interesses antagônicos, como os grandes empreendedores imobiliários e os grupos de pressão que lutam pela preservação paisagística. A referência que se faz são às associações de moradores que buscam preservar a qualidade de vida urbana e ambiental enquanto interesse difuso, e, de outro lado, o problema das invasões e ocupações clandestinas de espaços vazios, provocando a *favelização* das cidades. A menos que se garanta a essas população um mínimo acesso à moradia, transporte, saneamento, cultura, educação, saúde e lazer, não haverá como impedir a geração de situações de segregação e exclusão das comunidades carentes.

Para a efetivação da política urbana os Municípios contam como instrumentos urbanísticos, além de suas Leis Orgânicas, os Planos Diretores, a Lei de Uso e Ocupação do solo<sup>267</sup>, Códigos de Edificações e Códigos de Posturas e a Lei de Loteamento e Parcelamento

<sup>266</sup> ALFONSIN, 1999, p. 163.

<sup>267</sup> Lei n. 6766/79

do Solo Urbano. Todo aparato legal referenciado remete à preocupação mundial mencionada alhures relativamente ao desenvolvimento sustentável como princípio norteador do desenvolvimento urbano, e que fora encampado pela Constituição Federal. As diretrizes da política urbana somente estarão sendo efetivamente desenvolvidas quando forem capazes de promover a melhoria da qualidade de vida a partir da redução das desigualdades sociais, de forma a limitar a ação de agentes públicos e grupos econômicos que reproduzem o modelo de segregação e exclusão social. Por isso é que se tem crido que

a política de desenvolvimento urbano, que não tiver como prioridade atender as necessidades essenciais da população pobre das cidades, estará em pleno conflito com as normas constitucionais norteadoras da política urbana (...). A política de desenvolvimento urbano deve ser destinada para promover o desenvolvimento sustentável, de modo a atender as necessidades essenciais das gerações presentes e futuras. O atendimento dessas necessidades significa compreender o desenvolvimento urbano como uma política que torne efetivos os direitos humanos, de modo a garantir à pessoa humana uma qualidade de vida digna.<sup>268</sup>

Eliminar o “*apartheid social*” nas cidades brasileiras promovendo o fim da segregação social a fim de promover a redução da violência é o mote da política urbana que emerge do ordenamento maior. A Constituição Federal ao dispor acerca da política urbana, consignou no *caput* do art. 182 que esta tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. As funções sociais da cidade são interesses difusos, e como tal “devem compreender o acesso de todos os que vivem na cidade à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, enfim aos direitos urbanos que são inerentes às condições de vida na cidade.”<sup>269</sup>

Diante do exposto não se quer adotar uma visão romântica como se a partir da atuação dos movimentos sociais todos os problemas relativos a exclusão social e acesso à moradia digna estarão resolvidos, mas que “a cidadania organizada popular é o ponto forte, que faz da democracia uma cultura cotidiana.”<sup>270</sup>

<sup>268</sup> JUNIOR, Nelson Saule. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento da política pública. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p.49.

<sup>269</sup> SAULE JUNIOR, 1998, p.51

### 3.2. POLÍTICA URBANA E PROPRIEDADE URBANA: O DIREITO DE CONSTRUIR

Como visto, o Direito Urbanístico já se constituiu um ramo autônomo do direito Público, com regime jurídico próprio, citado no Texto Constitucional em vários dispositivos, de forma direta ou indireta, de modo a atingir a disciplina das cidades relacionando-a com o setor rural.

Ao conceituar o termo urbanismo, Hely Lopes Meirelles aduziu que

urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: Habitação, trabalho, circulação, recreação.<sup>271</sup>

Pelo que se infere da conceituação acima o urbanismo constitui-se no conjunto de medidas destinadas a promover o bem estar das pessoas no que se refere ao convívio social na ordenação das cidades. Daí porque o mencionado autor perceber que a expansão urbanística alcançou proporções tais que propiciaram situações de conflito a reclamar soluções jurídicas de forma a criar-se nos ordenamentos das nações civilizadas o Direito Urbanístico destinado a estabelecer normas que disciplinassem a ocupação do solo estabelecendo ordem nos espaços habitáveis.

O Direito Urbano acaba por disciplinar, também, sobre as formas de apropriação de bem imóvel e dos limites a ele impostos, razão pela qual Evangelina Bastos Pinho<sup>272</sup> chega ao ponto de dizer que Direito Urbano é o “direito de propriedade urbana”. Acerca do tema José Afonso da Silva<sup>273</sup> chama a atenção para o fato de que, tradicionalmente, concebia-se o conceito de propriedade como sendo a relação de uma pessoa com uma coisa, mas que, em razão das acirradas críticas sobre a mesma, ante a inviabilidade de se estabelecer relação entre uma pessoa e uma coisa, passou-se, então, a entender o direito de propriedade

<sup>270</sup> DEMO, 1999, p. 103.

<sup>271</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 433.

<sup>272</sup> PINHO, Evangelina Bastos. Regularização Fundiária em Favelas. In: FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

<sup>273</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

como sendo uma relação entre o sujeito titular do direito e um sujeito passivo universal composto pelos demais membros da coletividade que deveriam abster-se de violar tal direito. Quanto a este ponto de vista, também restou configurado vício que o maculou na medida em que atribuiu à propriedade uma visão parcial de seu regime jurídico, já que, segundo o autor, emprestaria ao instituto uma visão muito civilista e que não alberga a complexidade do tema que envolve normas de direito público e de direito privado, podendo despertar interesse “como relação jurídica, como situação jurídica e como instituto jurídico”<sup>274</sup>.

Apontou, ainda, Afonso da Silva, as restrições ao direito absoluto da propriedade que foram sendo impostos com a avançar da história, a começar pela teoria do abuso do direito, depois pelo sistema de limitações negativas e imposições positivas, atribuição de ônus, culminando com a institucionalização da função social da propriedade. Antes de enfrentar a questão sobre a função social da propriedade, ressaltou o autor ora em comentário que a Constituição Brasileira, à semelhança da Constituição Italiana, concebeu a propriedade como sendo um instituto de múltiplas nuances, variando segundo as relações do tipo de bem e de seus respectivos titulares, apontando não para uma, mas para várias propriedades, como por exemplo, a distinção entre propriedade pública, propriedade social e a propriedade privada. De igual sorte a propriedade urbana se distingue da rural; a propriedade de bens de consumo se distingue da propriedade de uso pessoal, e assim por diante.<sup>275</sup>

Quer o autor com isso dizer que, dependendo da propriedade a que se refira, estará a mesma sujeita a uma disciplina própria, mesmo porque o princípio da função social atua de forma distinta segundo a destinação do bem objeto da apropriação. Para o doutrinador a simples menção do princípio no inciso XXIII, do art. 5º da Constituição Federal já seria suficiente para entender que o mesmo alcança a propriedade de um modo geral. Porém, o princípio tem sido mal definido na doutrina brasileira sendo confundido, não raro, com as limitações do direito de propriedade. Segundo afirma, a limitação guarda relação com o exercício do direito ao passo que a função social aponta para a questão estrutural do instituto. Entende, contudo, que o fato de haver sido repetido no art. 170, II e III, da Carta Magna nacional, que trata da ordem econômica, o princípio da função social da propriedade foi relativizado.

---

<sup>274</sup> Ibid., p. 62.

<sup>275</sup> SILVA, 1995, p. 64.

Talvez seja essa a razão pela qual Eros Roberto Grau<sup>276</sup> distinguiu entre a função individual da propriedade, quando esta tem por fim assegurar a subsistência do seu titular, da outra propriedade afetada pela função social. Para este autor, a propriedade citada no inciso XXII do art. 5º da Constituição refere-se à função individual, e, o inciso XXIII, refere-se ao princípio da afetação por função social da propriedade. Conclui, então, que o princípio da função social diz respeito à propriedade dos bens de produção, uma vez que a outra (a de função individual), não sofre tal afetação.

O entendimento esposado por Eros Grau aparentemente destoa daquele esposado por Evangelina Bastos. Evidentemente estão os autores a emprestar abordagens acerca da propriedade sobre ramos distintos de direito. Aquele, sob o enfoque econômico, e esta, sob o crivo urbanístico.

Do ponto de vista do direito urbanístico defende Evangelina Bastos<sup>277</sup> que a regulação da propriedade decorre antes de tudo da própria Constituição, que vincula o seu exercício às funções sociais, incumbindo ao Poder Público Municipal a execução da política urbana na consecução do bem-estar da população. Para ela, a Constituição assegura o direito de propriedade em geral para o bem que cumpra sua função social.

José Afonso da Silva<sup>278</sup> afirma que a Constituição Federal fundamenta a doutrina da propriedade urbana por normas de direito urbanístico que lhe dá forma e impõe limites a fim de que cumpra sua função social, quer seja, promover habitação, condições de trabalho, recreação e circulação.

Em rigor, o art. 5º, da Constituição Federal garante a inviolabilidade do Direito de Propriedade. Porém, o inciso XXIII do referido artigo consigna que a propriedade atenderá a sua função social.

Os juristas brasileiros, de um modo geral, no trato da propriedade privada, a tomam por subordinação ao Direito Civil, concebendo-a como direito real fundamental. Somente a submetem ao crivo do direito público, especialmente o Constitucional, quando

---

<sup>276</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>277</sup> PINHO, 1998, p. 71.

<sup>278</sup> SILVA, 1995.



invocado para lembrar que a mesma é garantida constitucionalmente. Quando chegam a referir-se à sua função social, o fazem para invocar as limitações ao exercício do direito.

José Afonso da Silva vê nessa postura uma perspectiva dominada pelos civilistas, que ainda não se deram conta das profundas transformações que acometeram o direito de propriedade, submetido que está às regras de Direito Público. A Constituição Federal é quem estabelece o regime jurídico das propriedades, já que é a mesma quem estabelece o seu princípio ordenador. Da assertiva do autor, adiante transcrita, não paira dúvidas acerca do que se acaba de afirmar: “Pois, em verdade, o regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Esta garante o direito de propriedade, desde que ela atenda a sua função social (art. 5º, XXII e XXIII)”.<sup>279</sup>

Admite o autor citado que as transformações pertinentes ao regime jurídico da propriedade provocou certa confusão na doutrina que acabou por admitir a existência de dois aspectos relacionados à propriedade: como direito civil subjetivo e como direito público subjetivo. Para Afonso da Silva tal dicotomia resta superada pelo princípio da função social, que é elemento constitutivo do regime jurídico da propriedade. Entendo que o Código Civil passou a regular apenas as relações civis dela decorrentes.

Os juristas brasileiros precisam analisar o instituto da propriedade sob esse viés. Essa releitura é necessária, e, quanto a isso, Fachin ao demonstrar a premência de se repensar a biografia do sujeito jurídico dizia que

o Código Civil Brasileiro, a par de ser patrimonial imobiliário, portanto um sistema nucleado em torno de uma noção patrimonial fundamental de patrimônio imobiliário como prevalente, é corrente com a feição dos códigos do século XIX e foi fundamentalmente feito no século passado. Outro é o horizonte contemporâneo.<sup>280</sup>

Em nota de rodapé Fachin cita Gustavo Tepedino quando analisava os oitenta anos de vigência do Código Civil, transcrevendo o seguinte trecho:

As relações patrimoniais são funcionalizadas à dignidade da pessoa humana e a valores sociais insculpidos na Constituição de 1988. Fala-se, por isso mesmo, de modo a bem demarcar a

<sup>279</sup> SILVA, 1995, p. 69.

<sup>280</sup> FACHIN, 2000, p. 25

diferença entre o atual sistema em relação àquele de 1916, patrimonialista e individualista.<sup>281</sup>

É consenso na doutrina que o princípio da função social não expungiu do mundo jurídico a propriedade privada. No entanto, com a inserção do princípio funcionalista da propriedade, a Constituição Federal trouxe o conceito e objeto da propriedade urbana, a qual é expressamente mencionada no artigo 182, § 2º, vinculada no conjunto de normas urbanísticas, atrelando sua função social ao ordenamento do solo a ser definido pelo plano diretor. Assim, a competência para disciplinar a propriedade urbana fica delegada aos municípios.

Quando no início deste trabalho, ao abordar o tema da soberania como sendo um conceito construído pelas práticas sociais dominantes, e que, à semelhança de outros institutos, a democracia representativa e participativa também o era, reafirma-se o entendimento em relação a propriedade, no caso especial a propriedade urbana, fruto de uma construção cultural, porque decorrente da qualificação do solo como “urbano”, com destinação urbanística, diferenciando-o da ordenação do solo agrícola, distinção esta decorrente da criação humana, emanada do espírito cultural e da atividade do homem. Isto quer significar que o ordenamento do solo hoje praticado, concentrador de renda e segregador, pode ser modificado por atuação humana e reedificado.

Wolkmer aponta a fonte de direito por excelência o elo entre as relações sociais e às necessidades fundamentais desejadas, derivadas da produção cultural.<sup>282</sup> Em se fazendo a construção jurídica normativa a partir das práticas sociais culturais, não é por acaso que a participação popular seja para alguns doutrinadores requisito constitucional do Plano Diretor Urbano. Edésio Fernandes chega a afirmar que:

A Constituição Federal de 1988 adotou o regime da democracia participativa, fundada no princípio da soberania popular, no Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade e a igualdade e a justiça que têm como fundamento a cidadania e a dignidade da pessoa humana e como objetivo, construir uma sociedade livre, justa solidária, eliminando a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais.<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> FACCIN, 2000, p. 25.

<sup>282</sup> WOLKMER, 1997, p. 137.

<sup>283</sup> FERDANDES, 1997, p. 61.

O Direito Urbanístico, por nascimento, é um Direito democrático. A utilização do solo fica a ele subordinada. A propriedade urbana ganha conotação distinta daquela dada pelo Código Civil, adquirindo regime jurídico próprio, de índole eminentemente democrática. Fala-se assim em razão do fato de ser a participação popular um dos requisitos do plano diretor urbano dos municípios.

A qualificação do solo como urbano fixa os destinos urbanísticos vinculando o proprietário, principalmente no que concerne à faculdade de construir. Afonso da Silva afirma que a destinação do solo urbano se submete ao que dispõe as leis urbanísticas, ou seja, a utilização do terreno urbano não é exclusivamente construir, porque a edificabilidade não decorre naturalmente do terreno, sendo natural deste apenas as riquezas naturais. Conclui o doutrinador que a edificabilidade surge em razão da ordenação do solo. Assim, pelo que dispõe o art. 572 do Código Civil, o proprietário tem a faculdade e não um direito de construir, ao aduzir que o dono do imóvel pode levantar em seu terreno a construção que lhe aprovar.<sup>284</sup> A edificabilidade está condicionada a predeterminação dada pela lei urbanística, criada, em tese, com a participação popular, e que lhe assegura a função social.

Não se quer como isso apregoar o desrespeito ao direito de propriedade privada consagrado na Constituição Federal, antes, respeitando o direito à moradia garantido no art. 6º da referida carta, e do princípio nela insculpido de ser objetivo do Estado Brasileiro a erradicação da pobreza e a conseqüente redução das desigualdades sociais e regionais, mediante efetiva participação política popular, a propiciar uma autêntica reforma urbana, além de promover a defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana e da realização da justiça social, voltada para o crescimento urbano ordenado; a defesa ambiental; combate à especulação imobiliária e a democratização da gestão das cidades.

Ao que parece, o Estatuto da Cidade<sup>285</sup> veio preencher esta lacuna. Da leitura do texto normativo se infere que é uma lei que atende a proposta constitucional de execução da política urbana e que confirma a hipótese suscitada neste trabalho de que a participação política popular de forma direta como exercício da soberania tem influenciado no processo

---

<sup>284</sup> SILVA, 1995, p. 70

<sup>285</sup> LEI N. 10.257, de 10 de julho de 2001, inclusa nos anexos deste trabalho.

legislativo, primeiramente em âmbito nacional, vez que a inserção de um capítulo específico de execução de política urbana na Constituição Federal se deveu à atuação dos movimentos sociais, e, no espaço local, através da parceria entre os movimentos populares organizados e o Poder Legislativo Municipal, via iniciativa popular de projeto de lei do PDU, dentre outras formas participativas.

### 3.3. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO REQUISITO DO PLANO DIRETOR E A SUA IMPORTÂNCIA NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA URBANA.

Um dos requisitos constitucionais na elaboração do plano diretor é a participação popular.

Talvez esta seja a maior manifestação da soberania popular exercida diretamente mediante a atuação dos movimentos sociais, influenciando diretamente no poder legiferante local. Ao abordar sobre o tratamento constitucional do plano diretor como instrumento da política urbana, Nelson Saule Júnior ressaltou a autonomia dos Municípios para instituí-los. Entende que “para atender os preceitos constitucionais da política urbana, o Município deve, obrigatoriamente, através da Lei Orgânica, dispor sobre procedimentos, mecanismos de participação popular e prazos para elaboração e aprovação do Plano Diretor.”<sup>286</sup>

Abordar o tema sobre o processo legislativo na elaboração do plano diretor, no caso do presente trabalho, não importará em descrever o trâmite do projeto, os debates, a aprovação sanção e publicação da Lei . Em rigor, quer refletir sobre a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, responsável pela ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, no que tange ao cumprimento da função social da propriedade e garantir a qualidade de vida dos munícipes.<sup>287</sup>

<sup>286</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. O Tratamento Constitucional do Plano Diretor Instrumento da política Urbana. In: FERNANDES, Edésio. (Coord.) **Direito Urbanístico**. Belo horizonte: Del Rey, 1998.

<sup>287</sup> MAGALHÃES. José Luiz Quadros de. **Poder Municipal. Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 117-118.

Ao estabelecer que aos Municípios compete legislar sobre matéria de interesse local, a Constituição ampliou, sobremaneira, a competência municipal sobre matéria urbanística. Afinal, promover a adequada ocupação territorial mediante controle de uso e parcelamento do solo, além de executar a política de desenvolvimento urbano envolve um leque de assuntos que demonstra a superdimensão do tema.

Hely Lopes Meirelles aduz que as atribuições municipais se desdobram em dois setores distintos, sendo um diretamente ligado a ordenação espacial, disciplinada pelo plano diretor, e o controle edilício incidente sobre o traçado urbano. Para o citado doutrinador, o plano diretor é “o conjunto de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local.”<sup>288</sup>

Não se trata de um projeto executivo de obras, não podendo ser estático, já que ordena o crescimento da cidade disciplinando e controlando as atividades urbanas. Quanto ao seu processo de elaboração, entende Hely Lopes Meirelles que o plano diretor é tarefa para especialistas com abrangência aos vários setores que o integram (paisagístico, arquitetônico, ambiental, urbanístico, etc.). Aponta três fases para a elaboração, iniciando pela coleta de dados, depois pela interpretação dos dados e, por fim, o estabelecimento de objetivos.

Para que se torne impositivo deverá ser aprovado por lei. Sua implantação se faz pelos órgãos e agentes públicos municipais. O plano diretor, enquanto norma cogente, vincula, não só o particular, como também os demais entes federados, conforme adverte Hely Lopes na seguinte asserção:

Advertimos, finalmente, que as imposições do plano diretor são de observância obrigatória não só pelo Município e pelos particulares, como também pelos órgãos estaduais e federais que realizem obras ou serviços na área planificada pela Municipalidade, pois, se esta tem competência constitucional para esse plano, há que ser respeitada pelas demais entidades estatais e seus desmembramentos na Administração indireta e paraestatal.<sup>289</sup>

---

<sup>288</sup> MEIRELLES, 2000, p. 449.

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 450.

A importância do plano diretor urbano na execução da política urbana reside no fato de ser, dentre os demais instrumentos da política urbana, o principal, na medida em que, além de disciplinar o ordenamento urbano do solo das cidades e suas atividades, variando regras edilícias e de delimitação da “polis”, o seu traçado, o zoneamento, loteamento e controle das edificações, é o meio pelo qual se alcança a concreção da função social da propriedade, criando regime jurídico da propriedade urbana.

Maurício Balesdent Barreira destacou a relevante importância do plano diretor na execução da política urbana, quando afirmou em seu artigo sobre o direito urbanístico o seguinte:

Visando ao cumprimento do próprio objetivo do urbanismo, qual seja, o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções básicas de moradia, locomoção, lazer e trabalho, ao Município cabe legislar sobre diversos aspectos, mormente quanto à ordenação do espaço urbano, através do Plano Diretor, do zoneamento, do loteamento, do controle das construções e da composição paisagística, além do controle de construções e posturas.<sup>290</sup>

O plano diretor é importante, ainda, porque disciplina as formas de apropriação da propriedade urbana e de seus limites. Por evidente que a afetação da propriedade por função social foi determinada, em primeiro lugar, pela Constituição Federal. Porém, a execução da política pública a fim de dar concretude ao princípio da função social, visando o desenvolvimento sustentável e ao bem estar dos munícipes coube ao plano diretor.

Em relação às Constituições anteriores, a Constituição Federal de 1988 inovou no tratamento dispensado aos municípios. Concedeu maior dimensão às cidades e aos instrumentos locais de controle social sobre o exercício do direito de propriedade. A remodelação do aparato legal instituído como instrumento de controle social na execução da política urbana fez emergir uma legislação urbanística de índole mais democrática de gestão da cidade, mais acessível à participação popular mediante movimentos organizados, propiciando uma política urbana mais comprometida com o acesso de todos aos bens e serviços oferecidos, a começar por uma tendência nacional de regularização fundiária nas ocupações clandestinas e irregulares.

---

<sup>290</sup> BARREIRA, Maurício Balesdent. Direito Urbanístico e o Município. In FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 15-23.

Por certo que ainda não se atingiu o ponto desejável quanto a ordenação do solo e sua ocupação com habitação digna para todos. Porém, esta é uma utopia possível a ser conquistada mediante efetiva participação popular através dos movimentos, conforme se verá no tópico seguinte na expressiva experiência da Associação dos Moradores do Bairro Jardim da Penha, de sua participação política direta no exercício da soberania e sua influência no processo legislativo de construção do Plano Diretor Urbano de Vitória.

Partindo-se da premissa de que o desenvolvimento sustentável seja o moto próprio do planejamento urbanístico na persecução das funções sociais da cidade, o Estado brasileiro deve estar atento ao princípio internacional do desenvolvimento sustentável no estabelecimento das normas que disciplinarão o desenvolvimento urbano. Refere-se este princípio ao reconhecimento do direito das gerações futuras a um meio ambiente sadio, a partir do reconhecimento das necessidades das aspirações da presente geração sem o comprometimento ao atendimento das que advirão.<sup>291</sup>

As funções sociais da cidade são, como dito em outra oportunidade, interesses difusos, compreendendo o acesso de todos os que vivem na cidade à moradia digna, equipamentos e serviços urbanos, transporte, saneamento básico, cultura, lazer esporte, enfim, são as funções de acesso ao direito à cidade com vistas a tornar efetivos os direitos humanos.<sup>292</sup>

Sendo a participação uma conquista, estabelecida a partir de uma disputa com o poder, o seu conteúdo principal reside na necessária presença dos interessados na elaboração da política social. Daí porque o princípio da soberania popular se assentar na participação popular como requisito constitucional do planejamento urbanístico, previsto no art. 29, XII, da Constituição Federal.<sup>293</sup> Dentre outras funções, deve ser compreendido como um instrumento no processo de práticas cidadãs voltadas as desigualdades sociais e eliminação dos obstáculos para a concreção do direito à cidade.

<sup>291</sup> Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257/2001.

<sup>292</sup> SAULE JUNIOR, 1998, p.50-51.

<sup>293</sup> Do art. 29, XII, da C.F. se infere que a participação popular através da parceria das associações representativas no planejamento municipal, consagra a efetiva participação como princípio constitucional do Plano Diretor, deixando de ser uma vontade do administrador de plantão para constituir-se numa verdadeira conquista da sociedade, sendo, pois, obrigatória para sua validade.

Enquanto instrumento de planejamento participativo garantidor do direito da comunidade de participar de todas as fases do processo, deve ainda proporcionar acesso à informações, de consulta e participação de gestão democrática, estabelecendo mecanismos de participação, compreendendo iniciativa popular, apresentação de emendas ao plano, audiências públicas, consultas através de referendo e plebiscito.

O futuro dos regimes democráticos modernos perpassa pela questão do controle público do Estado. Este é o desafio e, segundo Tarso Genro, requer dois níveis de reflexão, um de natureza teórica e outro de natureza prática, para o que aduz ser necessário

não só uma reflexão arbitrada sobre as novas formas institucionais capazes de promoverem um novo contrato social da modernidade, para forjar não só um novo tipo de Estado, mas também uma nova reflexão sobre um novo tipo de socialidade, uma prática cotidiana da cidadania que expresse um novo modo de vida.<sup>294</sup>

#### 3.4. A AMJAP E SUA ATUAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO PDU DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA

Um exame histórico da conjuntura política brasileira revela o processo de construção de uma cidadania participativa, a partir dos movimentos sociais, como um autêntico exercício de soberania popular, no estabelecimento da disputa pelo poder, conforme construído no capítulo inicial. No caso do direito positivo brasileiro, desde 1934 abraçou a máxima da soberania segundo a qual “todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido”. Nada obstante, dado a sua característica histórico-cultural, há quem entenda que a soberania popular no Brasil não existe senão como farsa.<sup>295</sup> A assertiva é plenamente compreensível diante do quadro histórico brasileiro que se apresentará sucintamente no capítulo primeiro deste trabalho, com base na pesquisa de Maria da Glória Gohn sobre os movimentos sociais, quando enfoca o modelo cultural construído no Brasil colônia, escravocrata, cuja economia baseava-se, essencialmente, na monocultura e extração irracional de suas riquezas naturais e a subsequente república dos coronéis, culminando com os líderes

<sup>294</sup> GENRO, 2000, p.

<sup>295</sup> MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e participação**. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990, p. 15



populistas propiciando o desenvolvimento de uma cultura política na qual se observa uma naturalização da relação de dominação Estado x Cidadão, manifestada na forma de favores. Tais práticas obstacularam a criação de espaços livres e democráticos e com a intervenção constante dos militares no cenário político muito contribuiu para a construção do modelo.

A trajetória histórica da política brasileira revela uma faceta da intervenção estatal no trato das questões sociais marcada pela ideologia paternalista-autoriária, na medida em que a benevolência da ajuda e o clientelismo buscavam esconder o modelo de produção capitalista de um lado, e, de outro às pressões dos movimentos populares.

Para melhor entendimento do processo da construção de uma soberania popular, enfoca-se, brevemente, o processo da construção do modelo sócio-político brasileiro, do Estado brasileiro e a ruptura do pacto populista, com o advento da industrialização e o desordenado processo de urbanização, para melhor situar o papel dos movimentos de bairro, das associações de moradores, e, em especial o caso da Associação de Moradores do Bairro Jardim da Penha – AMJAP, a ser abordado logo adiante.

O modelo econômico do Brasil até a década de 30 do século XX era predominantemente agroexportador. Nesse contexto, a burguesia agrária conduzia o processo de desenvolvimento econômico nacional, sedimentado na economia do café.

O perfil do Estado brasileiro era o de representante dos interesses oligárquicos, reforçando o predomínio do campo sobre a urbe. A Burguesia industrial emergente ainda não havia promovido um acúmulo de capital que lhe propiciasse a tomada do controle estatal, não conseguindo, ainda, impor sua marca *citadina* nas políticas econômicas sendo canalizado na manutenção da atividade cafeeira, possibilitando o absoluto predomínio do campo sobre a cidade, cujo centro do controle econômico, social e político se dá na sede rural.

Com o declínio da economia cafeeira dá-se a transformação da economia brasileira em direção á industrialização, fato que determina uma configuração nova na divisão

social do trabalho, emergindo o Estado burguês sustentado no surgimento do cenário político das classes fundamentais ao modo de produção capitalista e à reprodução do modelo.<sup>296</sup>

Inicia-se o processo de urbanização com o êxodo rural, ao mesmo tempo em que se dá o seu reconhecimento pelo Estado. Dá-se o desenvolvimento quantitativo e qualitativo da classe trabalhadora e a burguesia industrial se afirma paulatinamente e, ao mesmo tempo, vai ganhando o controle do aparelho de Estado, albergando o operariado que se formava sob sua tutela.

Com isso o processo se inverte. A cidade assume a predominância em relação ao campo. A característica marcante nesse período populista é o “*laissez-faire*” da constituição da classe trabalhadora urbana em geral e o fortalecimento da burguesia industrial. O urbano é a ocorrência do processo migratório campo-cidade desarticulando-se as economias regionais. É a acumulação de riqueza na visão marxista da mais-valia. Raquel Raichelis citando Oliveira aduziu: “O urbano nesse período é a afirmação da sede urbana da população e do controle político-social; é a negação do campo”.<sup>297</sup>

A peculiaridade que se nota é o fato de que a industrialização redefiniu as relações campo-cidade, porque o campo possibilitou a sustentação do modelo, uma vez que, com o crescente êxodo rural, proporcionava a formação de um excedente de mão de obra, compondo um contingente industrial de reserva, propiciando o desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Na “era JK”, inaugura-se um surto desenvolvimentista com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao poder. O Estado passa a desempenhar um papel preponderante no incremento do processo industrial com a abertura da economia para a penetração das grandes corporações internacionais, além de ser ele mesmo um investidor econômico, na medida em que expande as empresas estatais fornecedoras de insumos básicos, explorando, também, a mais-valia em suas feições de Estado-empresa com claros interesses capitalistas de lucro,

---

<sup>296</sup> OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Política de Assistência no Brasil. In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**. Ano X, n. 31, p. 106-110, set./dez. 1989.

<sup>297</sup> RAICHELIS, Raquel. **Legitimidade Popular e Poder Público**. São Paulo: Cortez, 1988, p.35-36.

sendo, por conseguinte, o maior financiador do processo acumulativo e con-centrador privado de capital.<sup>298</sup>

O aprofundamento das relações entre o Estado e a economia, com a intervenção direta do poder público no sistema econômico para acelerar a industrialização e desenvolver o setor privado nacional e estrangeiro, definiu e consolidou as relações de dependência, aprofundando a internacionalização da economia brasileira. O contraste gerado pelas condições sociais de vida dos trabalhadores em geral é gritante quando se contempla o crescimento econômico do país e o empobrecimento da força de trabalho.

Emerge no contexto político as forças populares que passam a pressionar no sentido de ampliar seu espaço de participação política e econômica. Com o fim da era JK e a ascensão de Jânio Quadros à presidência do País desenha-se o processo de ruptura do regime e também do Estado a desembocar na militarização do poder a partir de 1964, implantando-se um modelo autoritário que promoverá nova fase desenvolvimentista e de acúmulo de capital.

O novo modelo instituído buscou suspender de forma truculenta e repressiva a possibilidade de implementação ou consolidação de um regime democrático-burguês, onde a classe trabalhadora e o operariado, de modo geral, tivesse um espaço político definindo no âmbito da participação, implantando, além da dispensa direta das bases populares, a desarticulação dos canais de representação e participação, reprimindo as manifestações populares que importassem em contestação à nova ordem.

Nesse período dá-se o denominado “milagre brasileiro”, ancorado num violento autoritarismo deflagrador de um processo de acumulação capitalista de proporções históricas, propiciando aos monopólios nacionais e estrangeiros, auferirem excelentes taxas de lucro, favorecendo o desenvolvimento da burguesia financeira juntamente com a empresa monopolista estrangeira. Entretanto, essa monopolização acarretará uma crise a partir da espoliação a que foi submetida a economia brasileira que contempla, inerte, a evasão de sua riqueza em benefício do capital monopolista internacional e assiste ao baixo desempenho da sua balança comercial.

---

<sup>298</sup> OLIVEIRA, 1989, p.111.

Em nome da ordem e da segurança nacional, visando a manutenção do modelo, o Estado militarizado cria mecanismos de controle através da polícia ideológica, se permitindo toda sorte de métodos no combate ao elemento subversivo, que alguns autores concebem tal aparato de combate à “subversão” através dos vários aparelhos repressivos do Estado, como sendo um “sistema”, “os novos donos: a linha-dura militar, os setores estatistas e um novo personagem, a cruzada da repressão, passam a constituir em conjunto a base do que veio a ser designado como “sistema”.<sup>299</sup>

A partir da década de 70 o modelo apresenta seus primeiros sinais de cansaço, a crise se aproxima e alguns fatores prenunciam mudanças no ciclo de acumulação que tende a arrefecer. A trajetória das classes populares após a revolução de 64 expressa um novo conflito de classes. Do processo de industrialização com a generalização do trabalho livre e a consolidação do poder burguês no país até a ruptura do pacto populista compreendido entre os anos 30 e 70, o caminho traçado pelas massas populares empobrecidas, em especial a classe operária, foi de luta pela conquista da soberania popular em relação aos direitos sociais e políticos a serem exercidos mediante a cidadania. A história registrou que a intervenção do Estado na economia no início dos anos 30, regulando o mercado e a exploração da força de trabalho, adotou um modelo de acumulação que impunha a exclusão crescente de parcelas das camadas trabalhadoras dos centros de decisão política e dos benefícios econômicos, cujo processo de funcionamento requer o controle da participação das camadas populares da sociedade.

A partir dos anos 50, com o crescente processo de urbanização e industrialização, o cenário urbano se transforma no espaço de convergência dos protestos populares acirrando o confronto entre as classes. Formam-se, nos entornos das cidades, verdadeiros cinturões de miséria onde se reproduz a força de trabalho excedente sustentando o aumento da exploração e da deterioração das condições de vida dos trabalhadores.

O malogro do “milagre brasileiro” foi o ambiente favorável ao ressurgimento das camadas populares da sociedade no cenário político, desempenhando relevante papel, se

---

<sup>299</sup> RAICHELIS, citando Fernando Henrique Cardoso, 1988, p. 44.

articulando em movimentos sociais de novo tipo, conforme situa bem Maria da Glória Gohn<sup>300</sup> em sua Teoria dos Movimentos Sociais.

As primeiras manifestações, tanto no interior das fábricas quanto no espaço coletivo dos bairros, aparecem de forma fragmentada, se caracterizando por serem de índole reivindicatória, como por exemplo nos movimentos de periferia, tais como o Movimento do Custo de Vida, Movimento de Loteamentos Clandestinos, o de Luta por Creches, dentre outros, cujas origens de base giram em torno de clube de mães ou de jovens, associações comunitárias e movimentos culturais locais.

Posteriormente, com o apoio dispensado por entidades organizadas, como as Comunidades Eclesiais de Base – CEBs e as ONGs, os movimentos populares ganharam maior notoriedade, principalmente como centros de organização de moradores das periferias, nos movimentos de bairro relacionados com o problema de moradia. A partir de então, intensifica-se a articulação entre os grupos de moradores de diferentes bairros em manifestações coletivas que, progressivamente, vão reduzindo o isolamento, transformando tais manifestações em movimentos sociais em forma de associação de moradores, comissões locais, centros culturais etc.<sup>301</sup>

Espocam pelo país manifestações em repúdio ao regime militar, através de manifestações de “desobediência civil da população”. Surgem greves que dão novo enfoque ao movimento social criando uma rede de solidariedade e apoio à população. A repressão desenfreada não foi suficiente para impedir que os movimentos populares aflorassem,<sup>302</sup> mesmo porque, foi no bojo do autoritarismo que eles se intensificaram, ganhando força e qualidade, expressando de forma inequívoca a crise de legitimidade das bases de sustentação do regime.

Ao que se infere, nas sociedades capitalistas, a participação popular está diretamente ligada à luta contra os interesses das classes dominantes a se exprimirem através

---

<sup>300</sup> GOHN, 1997.

<sup>301</sup> GOHN, 1997, p. 281

<sup>302</sup> RAICHELIS, 1988, p. 60.

de políticas públicas. A permanente busca da cidadania e o seu conseqüente aperfeiçoamento, impõe-se ao cidadão a sua inserção no espaço público, no centro das decisões, onde poderá opinar, se fazer ouvir. A se priorizar o espaço privado, importa à perda do espaço público, comprometendo o princípio econômico.

Paternalismo, clientelismo, coronelismo, são práticas sociais que não promovem a cidadania,<sup>303</sup> na medida em que entrega ao cidadão os equipamentos públicos como sendo dádiva. A participação é importante porque simboliza uma ruptura com tais práticas, propiciando a condução da discussão dos assuntos de interesse da sociedade, os temas referentes ao bem comum. No presente trabalho temos adotado para o instituto da participação, a classificação na forma direta e indireta, sendo certo que relativamente á primeira, empresta-se a concepção segundo a qual o homem atua como produtor dos bens e serviços e a gestão destes se faz pela sociedade, ou seja, o homem apropria-se em parte dos meios de produção, da organização e controle do seu trabalho por si mesmo, justificando assim, a gestão política da sociedade mediante o voto, plebiscito e da representatividade política comprometida com as necessidades populares. Na forma indireta, se dá mediante atuação de representantes, conforme aduzido em capítulo anterior.

Neste cenário histórico se desenvolveu a soberania popular brasileira. Ocorre que este enfoque mudou e o debate atual se mostra diferenciado. Conforme alega Wolkmer “hoje, o novo sujeito histórico articula-se em torno do sofrimento – às vezes centenário – e das exigências cada vez mais claras de dignidade, de participação, de satisfação mais justa e igualitária.”<sup>304</sup>

Parte-se da premissa que as carências decorrentes das múltiplas formas de vida cotidiana tem evoluído progressivamente, e que as regras propostas pela democracia formal já se mostravam esclerosadas e incapazes de atender as demandas, mormente quando decorrentes dos desdobramentos do poder econômico transnacional e do fenômeno da globalização. Porém, como bem disse Castells, “nem tudo é global. Na realidade, a imensa maioria do emprego, da atividade econômica, da experiência humana e da comunicação simbólica é local e regional.”<sup>305</sup> Por isso, há quem afirme que, “diante disso, tem adquirido

<sup>303</sup> WOLKMER, 1997, p. 144-145.

<sup>304</sup> Ibid., p. 103.

<sup>305</sup> CALSTELLS, Manuel. In: SOLA, Lourdes (Org.), 1999, p. 149.

maior legitimidade as práticas democráticas em articulação contínua, refletindo os interesses e os conflitos das diversas forças sociais do cotidiano local.”<sup>306</sup>

Antes de adentrar na experiência da AMJAP e sua atuação direta sobre a elaboração de projeto modificativo para o plano diretor, há que se situar, também aqui, a trajetória histórica dos movimentos populares na Grande Vitória, região Metropolitana, destacando que no Estado do Espírito Santo os movimentos sociais se deram de forma semelhante aos demais movimentos ocorridos no país. Vários movimentos se organizaram no Estado, mas no caso específico enfocado, nos anos 80, surgem as federações municipais em Vitória e nas cidades vizinhas como Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana.

Daí já se delineia o perfil do movimento social em questão, cuja composição se enquadra na moldura apresentada por Gohn, quando aduz que a composição do movimento social pode ser vista sob dois aspectos, relativamente à origem de seus participantes bem como pelo princípio articulatório que os aglutina.<sup>307</sup>

As demandas e reivindicações da AJAMP giravam em torno de melhoria nos transportes, combate à poluição, segurança no trânsito, cujos repertórios de ações coletivas se deram em articulação com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, Associações de Moradores em prol de melhorias urbanas. Em 1988 é criada a Federação das Associações de moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo – FAMOPES, com a finalidade de promover uma mobilização maior da população articulando os movimentos sociais no Estado, buscando, ainda, um espaço nos centros de decisão pelas suas redes de articulações. Aqui se emprega o termo “rede” no sentido “interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, engajados num conflito político, com base numa identidade coletiva comum”, conforme reflexões de Scherer-Werrern.<sup>308</sup>

No caso específico de Vitória, reportando-se ao seu histórico processo de ocupação, relatam que esta ocorreu nos idos de 1537, nos arredores do que é hoje o Bairro Santo Antônio, com a instalação da Capitania Hereditária do Espírito Santo, que aqui aportara com cerca de 60 (sessenta pessoas), e que em razão dos poucos recursos de seu donatário não

<sup>306</sup> WOLKMER, 1997, p. 99.

<sup>307</sup> GOHN, 1997, p. 256.

alcançou prosperidade, além do que, sofrera forte resistência dos índios *botocudos*, *goitacás* e *tupinambás* que habitavam no local, opondo-se à sua instalação em defesa de seu espaço.<sup>309</sup>

Com base em levantamentos históricos feitos por Herkenhoff infere-se que a ocupação territorial de Vitória se deu de forma lenta, alcançando alguma significação somente no início do século XX, movida pela implantação do sistema portuário e investimentos industriais, principalmente com a instalação da Companhia Vale do Rio doce – CVRD, e, posteriormente, com a instalação da Companhia Siderúrgica de Tubarão- CST, SAMARCO e da Aracruz Celulose, bem como pela criação do Centro Industrial de Vitória – CIVIT.<sup>310</sup>

Tais empreendimentos promoveram a acelerada expansão populacional e a consequente ocupação urbana da ilha e das cidades vizinhas dando origem a região metropolitana da Grande Vitória.

Segundo dados do IBGE – 1991, o Município de Vitória conta com uma população de 263.708 (duzentos e sessenta e três mil e setecentos e oito) habitantes, numa área de 81km<sup>2</sup> (oitenta e um quilômetros quadrados), com taxa de ocupação de 66%. Segundo dados da Prefeitura Municipal de Vitória a ocupação da cidade em 1997 atingia a faixa de 80% do território, contando com 90 (noventa) bairros inseridos em sete regiões administrativas.<sup>311</sup>

Os movimentos populares de Vitória são pequenos e seus objetivos circulam em torno de questões locais, reivindicações por infra-estrutura urbana e equipamentos de consumo coletivo, num panorama típico dos movimentos sociais dos anos 80,<sup>312</sup> tendo como principal estratégia de ação a audiência com as autoridades de administração municipal, reuniões públicas e abaixo assinados, o que induz a uma relação de dependência como o Poder Público local, até porque dependem da intermediação de tais agentes da administração municipal face a dificuldade de acesso direto ao Chefe do Executivo.

---

<sup>308</sup> SCHERER-WARREN, 1999, p. 26.

<sup>309</sup> DOIMO, Ana Maria. **Movimento social urbano, igreja e participação popular**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1984, p.24

<sup>310</sup> HERKENHOFF, M. B. L., 1995

<sup>311</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, Censo Espírito Santo, 1991.

<sup>312</sup> GOHN, 1997, p. 278.



Como sói ocorrer na quase totalidade das administrações municipais deste país, em Vitória a administração atuava de forma a esvaziar os movimentos mediante práticas clientelista e cooptativas, aliciando as lideranças através da oferta de cargos em comissão, ou oferecendo promoção se estes já são servidores, cuja tendência foi muito marcante no período compreendido entre os anos 1986-1988. A justificativa da Administração era no sentido de que, em sendo “funcionário”, o líder teria mais tempo para cuidar dos interesses da comunidade.

Esta prática foi repudiada por algumas lideranças mais conscientes que as denunciou publicamente ao ponto de se por em xeque a credibilidade do Conselho Popular de Vitória – CPV, órgão responsável pela coordenação dos movimentos populares de Vitória, cuja membresia possuía cargos em comissão na administração municipal.

O Bairro Jardim da Penha tornou-se referencial devido a atuação independente da sua associação de moradores, a AMJAP. Primeiramente em razão da identidade coletiva e consciente e com certa autonomia e capacidade de auto-organização, interligada por interesse e valores comuns e lutas no sentido de atendimento de suas carências. Com a expansão industrial e portuária o Município de Vitória sofreu um aumento populacional, sendo que o Bairro Jardim da Penha foi um dos que mais abrigou as pessoas que acorriam para o município em busca de melhores oportunidades. O extinto BHN – Banco Nacional da Habitação empreendeu grandes investimentos na construção de unidades habitacionais a fim de atender a demanda. As primeiras habitações foram concluídas em 1969 com a conclusão do primeiro conjunto habitacional e em 1970 e 1972 outros dois conjuntos foram entregues. O acesso ao bairro somente era possível através da Avenida Fernando Ferrari, sendo que o caminho até o litoral era deserto, em meio a vegetação de restinga e sem qualquer pavimentação das vias de acesso.

O próprio nome do bairro é sugestivo. Deve-se ao fato de ter sido ocupado em área plana e verde, lembrando um jardim, de onde era possível avistar o Convento da Penha, um dos monumentos históricos e culturais do Estado do Espírito Santo e valoroso referencial turístico. Contava até 1991 com uma população de 24.300 (vinte e quatro mil e trezentos) habitantes, sendo o mais populoso de Vitória.<sup>313</sup>

---

<sup>313</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, Censo 1991, Espírito Santo.

Trata-se de um bairro de classe média, com população composta por empregados da CVRD e da CST, bancários, profissionais liberais, além do que, dada a sua proximidade com a UFES, conta também com professores universitários e acadêmicos dos mais variados cursos. É um bairro urbanizado e conta com boa infra-estrutura, cujos problemas maiores se concentram na falta de segurança, proteção ambiental, tráfego intenso de veículos em seu interior e a precária manutenção dos equipamentos de consumo coletivo. Foi um movimento que emergiu na sociedade capixaba aos moldes dos demais atores sociais surgidos no Brasil após 1970, à revelia do Estado e em oposição a ele, nesse momento inicial de existência.

As primeiras tentativas de organização da associação de moradores surgiu na década de 70 do século passado. Nesse tempo as reivindicações dos moradores eram feitas por pequenos grupos isolados, vinculados à Igreja Católica Local e a alguns condomínios. Em 1984, com o aumento exagerado do valor das parcelas do financiamento do BNH, foi promovida uma reunião no bairro, provocada por alguns moradores e por pessoas vinculadas ao Partido dos Trabalhadores – PT, tendo sido convidada a Associação Capixaba dos Mutuários – ASCAM, a fim de debaterem em conjunto o problema que os afligia, oportunidade em que fora sugerida a criação da associação dos moradores de Jardim da Penha, fato que se consumou ainda naquele ano.

Em março de 1985 foi eleita a primeira diretoria da AMJAP, cuja composição era por pessoas ligadas ao PT, Maçonaria e Igreja Católica. Dado a esse perfil de sua diretoria, a AMJAP nasceu com um espírito contestador e independente, combativo, o que a distinguiu dentre as demais associações. Por tal razão não se deixou cooptar, antes fora o arauto das denúncias das manipulações do poder local. Sua sede é própria, obtida mediante doação de um dos condomínios habitacionais do BNH existentes no bairro.<sup>314</sup>

Inicialmente o modelo de administração d AMJAP era centralizador e hierarquizado, tendo na pessoa do presidente a figura de destaque. O modelo atual é de um sistema colegiado, composto por coordenadores que se revezam na coordenadoria geral por um período de seis meses não renovável, cujo mandato é de dois anos, contando, ainda, com um conselho fiscal.

---

<sup>314</sup> Jornal da AMJAP, n. 1, janeiro/1985, p. 1

A AJAMP possui seu próprio jornal, através do qual busca promover a mobilização de todo o bairro, além de contar, também, com a técnica da *panfletagem*, típica da militância partidária. Suas reuniões são abertas e os moradores que a elas comparecem o fazem para reivindicar interesses pessoais. Nada obstante, a sua diretoria adota comportamento solidário e comunitário, dada a característica da sua diretoria composta por líderes religiosos, acadêmicos e militantes do PT. Seu projeto mais ousado é a implantação de uma rádio comunitária a fim de obter maior êxito na mobilização da população.

Sua primeira luta foi em parceria com a ASCAM, em 1985. Aqui já se desenhava a construção de uma soberania popular a partir desse movimento social. Ainda naquele ano a AMJAP abre um canal de comunicação direto com o Executivo Municipal, apresentando à Administração as principais reivindicações do bairro, levantadas a partir de uma enquete realizada no local, tendo como questões principais levantadas: a) Participação nos processos eleitorais; b) luta contra a especulação imobiliária; c) saúde; d) meio ambiente; e) segurança pública; f) transporte, lazer e cultura; g) participação nos conselhos de orçamento popular, e, principalmente.<sup>315</sup> Com base nessas práticas se deu concretude à expressão *direito a ter direitos*. Tal expressão dá azo a que se infira que desses embates em defesa da cidadania ativa conduzem a mudanças relevantes nas relações entre o Poder Público e os movimentos sociais, que traz para o debate questões relativas à legitimidade e legalidade para a construção de um direito alternativo, dentre outros ganhos apontados na resenha histórica inicial.

Uma outra reivindicação foi a implantação do PROJETO CURA. O Projeto Cura nasceu das divergências entre o Executivo Municipal e a AMJAP, vez que a Prefeitura Municipal de Vitória – PMV- propôs aos moradores um “Plano Comunitário de Melhoramento”, em que os moradores entrariam com o aporte financeiro. A associação não concordou por entender que ao Município cabia o ônus do empreendimento. Do impasse gerado surgiu a proposta de se levantar um financiamento junto ao BNH o qual se convencionou chamar “Projeto Cura”, sendo este o principal responsável pela completa urbanização do Bairro Jardim da Penha.<sup>316</sup> Contudo, ressalta-se que a execução das obras compreendidas no referido projeto somente se concretizaram em razão da atuação constante

---

<sup>315</sup> PINTO, Graciandre Pereira; BERNARDINA, Rodolpho Luiz., 1999, p. 53-55.

da AMJAP junto à Administração Municipal, vez que por diversas vezes as obras sofreram paralisação. Do alto de sua concreticidade, a realidade que se desenhava apontava para uma efetiva luta de poder que já sinalizava para uma maior atuação no que respeita a soberania popular, que desembocaria no emparceiramento na construção do plano diretor, na inserção da comunidade no espaço público, como forma de garantir uma cidade sustentável, como defesa e respeito aos direitos difusos.

Sem dúvida alguma que a problematização suscitada pela AMJAP deflagrou uma ruptura paradigmática no âmbito do espaço público local a partir de seu engajamento enquanto novo sujeito coletivo na democrática visão de Wolkmer.<sup>317</sup>

Embora pareça estranho que uma associação de moradores reivindique maior participação nos processos eleitorais, cabe ressaltar que durante décadas os prefeitos das capitais eram nomeados pelo Governador do Estado, conforme medida adotada pelo regime militar. Somente em novembro de 1995 Vitória iria eleger o seu prefeito. Não se pode afirmar ter sido a atuação da AMJAP que propiciou a participação política da sociedade na eleição direta do prefeito, posto que fruto de toda uma conjuntura nacional, conforma já sinalizado anteriormente, mas sem dúvida confirma que os novos movimentos sociais resgataram o significado histórico da cidadania, sendo certo que o movimento de Jardim da Penha contribuiu nesse processo de redemocratização, situação típica ocorrido naquele período histórico brasileiro, pois “os movimentos não só foram bem-sucedidos no estabelecimento de estruturas democráticas fundamentais propícias à participação popular, mas também tiveram impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado e, portanto, sobre a arena política formal.”<sup>318</sup>

Compreendendo a importância do evento a AMJAP promoveu um debate entre os candidatos como forma de melhor conscientizar o eleitorado, a fim de que votassem no candidato que apresentasse a melhor proposta para o bairro e para a cidade num todo.<sup>319</sup>

---

<sup>316</sup> Jornal A GAZETA, 28/10/84, p. 9

<sup>317</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. Direitos, Poder local e Novos sujeitos Sociais. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **O Direito no Terceiro Milênio**. Canoas - RS: Ulbra, 2000, p. 97.

<sup>318</sup> GOHN, 1997, p. 303-304.

<sup>319</sup> Jornal da AMJAP n. 3, julho/85, p. 1

No final dos anos oitenta apoiou a luta nacional dos usuários de telefone na busca da suspensão do pagamento da “taxa” do Fundo Nacional de Telecomunicações”, cobrada nas contas telefônicas. Partindo, inicialmente de uma microparticipação, avança para uma macroparticipação. A materialização das conquistas começam no âmbito local. Esse é um fenômeno mundial. O Brasil tem sido um Estado Federal por tradição, com vasta autonomia para os governos estaduais, e ainda com governos locais que também ganharam autonomia político-financeira.<sup>320</sup>

Como relatado alhures, a partir da nova Constituição Federal, um novo plano para o debate sobre o espaço local é traçado, ligado ao fato de que

o local passa a ser enfatizado como o locus privilegiado do exercício do decisório, como espaço do ascender social e da ação direta, como lugar onde as coisas e as pessoas acontecem, onde se pode encontrar o faminto, o indigente.<sup>321</sup>

Abordar o histórico da AMJAP neste trabalho se presta a reconhecer que a mobilização popular mediante uma atuação organizada é possível aperfeiçoar a democracia, aprimorar a cidadania e, acima de tudo, dar maior significação à soberania popular prevista nas constituições modernas ocidentais. A nova democracia a que se refere não mais se assenta na atuação individual do cidadão na *polis*, até porque nas grandes populações a atuação plena do sujeito afigura-se inviável. A questão não envolve apenas a adequação de um novo modelo de democracia senão também de um novo padrão de cidadania, cujo exercício se faz mediante a contínua problematização dos novos atores sociais na recriação da esfera pública. Por tal razão afirma-se que a criação e a expansão da sociedade democrática somente se efetiva com gestão e controle descentralizados dos novos sujeitos sociais.<sup>322</sup> O mérito maior da AMJAP, embora mereçam aplausos as demais frentes de lutas por ela empreendidas, foi a vitória na demanda contra a especulação imobiliária,<sup>323</sup> sendo esta dúvida, o seu maior lauréio, na medida em que representa uma visão consciente na defesas de

<sup>320</sup> CASTELLS, Manoel. Para o Estado-Rede: Globalização Econômica e Instituições Políticas na Era da Informação. Tradução de Noêmia Espíndola. In: PEREIRA, L.C. Bresser; WILHEM, Jorge; SOLA, Lourdes. (Org.). **Sociedade e Estado em Tempos de Transformação**, São Paulo: Unesp, 1999, p.162-163.

<sup>321</sup> VIANA, 2000, p.46.

<sup>322</sup> WOLKMER, 1997, p. 97.

<sup>323</sup> Jornal A TRIBUNA de 25.07.87, p. 15

interesses difusos com vista a garantia do direito à cidade sustentável, tanto para a presente geração, quanto para as futuras.

Como dito anteriormente, o direito ao desenvolvimento e a um meio ambiente sadio está vinculado ao desenvolvimento sustentável, embora no âmbito da legislação urbana, o Direito tem se constituído num palco de lutas por um padrão de cidade, tendo de um lado os interesses capitalistas de expansão imobiliária, que vê no solo urbano uma mercadoria, e de outro lado, os movimentos sociais em defesa da qualidade de vida, ao meio ambiente sadio, dentre outros.<sup>324</sup>

As diretrizes básicas da política de desenvolvimento urbano tem de estar firmadas na garantia e respeito aos direitos humanos, de modo a empreender medidas de proteção ao meio ambiente natural e construído, a fim de fazer cumprir a função social ambiental da propriedade na cidade. Um dos instrumentos de execução da política urbana é o plano diretor. A história do Bairro Jardim da Penha registra homéricas lutas travadas contra a especulação imobiliária expansionista. O conflito de interesses remontam a datas anteriores à criação da AMJAP, quando o Sindicato da Construção Civil – SINDICON propôs a modificação no projeto dos edifícios no sentido de converter as vagas de garagem e *play ground* em unidades residenciais. Os edifícios em Jardim da Penha possuem gabarito de quatro pavimentos, sem qualquer estudo de impacto ambiental e urbano, mesmo porque tal preocupação já é conquista alcançada pelos novos atores sociais em sua atuação em rede num âmbito global.

Em 1987 os empresários da construção civil propõem a elevação do gabarito dos prédios de quatro para sete pavimentos, sem ao menos levar em consideração os aspectos paisagísticos, de aeração, salubridade, ventilação, impacto urbano pelo aumento de veículos que circulariam no interior do bairro, proposta esta encaminhada através da Federação das Industrias do Espírito Santo – FINDES, entidade que representa as industrias no Conselho do Plano Diretor Urbano de Vitória. A AMJAP opôs vigorosa resistência e a demanda ganhou o noticiário local, cujo trecho da reportagem ora transcreve-se:

---

<sup>324</sup> PINHO, 1998, p. 67-72.

O representante da FINDES José Luiz Tovar disse que essa mudança deverá obedecer a critérios e que a preocupação dos moradores com o aumento da população no bairro não se justifica, esta proposta permitirá o embelezamento do bairro. Para o presidente da AMJAP, Rodolpho Luiz Dalla Bernardina essa preocupação estética não deve superar a social, há uma diferença de valores, enquanto a FINDES se preocupa com a beleza externa, nós nos preocupamos com a beleza externa. Queremos que a integração entre os moradores continue sendo a principal característica do bairro.<sup>325</sup>

O prefeito à época entendeu coerente a proposta da FINDES, declarando que admitia a possibilidade de modificar o PDU por decreto, cujo pronunciamento foi publicado no jornal local A Tribuna que circulou no dia 03/09/87.<sup>326</sup> O referido prefeito contava em seu secretariado com dois representantes do empresariado ligado à construção civil e à expansão imobiliária, que não escondiam suas pretensões em modificar o PDU a fim de atender a seus interesses pessoais. Nessa época a participação popular não era requisito à elaboração do Plano Diretor Urbano. Foi necessário que a AMJAP empreendesse acirrada batalha pela sua inserção no espaço público com vistas a participar do debate relativamente à ocupação do solo urbano em Vitória. Embora o prefeito pudesse alterar o plano diretor por decreto não o fez, em razão da atuação ofensiva do movimento social de Jardim da Penha em defesa do paisagismo, aeração, salubridade e qualidade de vida no projeto de uma cidade sustentável.

A alteração no gabarito dos prédios somente aconteceu nos anos 90. O fato mais marcante na atuação da AMJAP em sua luta por espaços nos centros de decisão se deu em face da última alteração do PDU que ampliou o gabarito dos edifícios na região interna do bairro para cinco pavimentos e na orla marítima para doze pavimentos, alteração esta aprovada segundo os trâmites procedimentais legais. A alteração visava beneficiar os grandes construtores que pretendiam lançar na região empreendimentos do tipo *Apart Hotel* de doze pavimentos na orla da Praia de Camburi na faixa litorânea de Jardim da Penha.

A associação se mobilizou, e, em articulação com vereadores de oposição se reuniu com o Prefeito, num amplo debate democrático, em franco exercício de cidadania participativa, entendida como essencial na conquista da atuação política concreta,<sup>327</sup> a fim de inibir a aprovação de um projeto arquitetônico para a construção do primeiro *apart hotel*,

<sup>325</sup> DALLA, Margô. Hermes admite mudar PDU por decreto. A TRIBUNA, Vitória, p. 20, 3 set. 1987.

<sup>326</sup> A TRIBUNA, 31/07/87, p. 13

<sup>327</sup> VIEIRA, 1997, p. 73.

solicitando ao Chefe do Executivo Municipal que acatasse o clamor dos moradores no sentido de aprovar uma emenda à lei do PDU limitando o gabarito dos prédios na orla marítima aos padrões dos prédios no interior do bairro, ou seja, cinco pavimentos.

Cabe informar que a minuta da proposta de emenda fora redigida pela própria AMJAP em parceria com vereadores de oposição, cujo projeto fora encaminhado à Câmara Municipal de Vitória.

Além da atuação direta na esfera do poder local, a AMJAP promoveu uma série de debates, realizando depois uma espécie de plebiscito, mobilizando 4.042 (quatro mil e quarenta e dois) moradores que manifestaram-se contrariamente à elevação do gabarito dos prédios.<sup>328</sup> De posse do resultado da consulta popular, e levando consigo um considerável número de moradores, compareceu à sessão da Câmara Municipal, conseguiu aprovar o projeto, porém, este fora vetado pelo Prefeito.

A partir de então a AMJAP intensificou a “pressão”, levando os moradores a se lançarem em movimento de protesto em frente à Câmara Municipal, incansavelmente, até que o veto foi derrubado, confirmando, assim, a alteração do PDU retornando o limite máximo do gabarito dos prédios localizados na orla em cinco pavimentos. Todo o processo de alteração do PDU para a ampliação e posterior redução do gabarito dos prédios se deu no ano de 1998. Wolkmer falava da redefinição da sociedade civil, democracia e processo participativo aduzindo que “impõe-se criar, desenvolver e dar efetividade a mecanismos democráticos de participação comunitária nas esferas do Legislativo (iniciativa popular, plebiscito, referendun, comissões de consultoria, representação de minorias etc.)”<sup>329</sup> ... Ao que se infere, a AMJAP emprestou contribuição na concreção desses mecanismos democráticos de participação.

Ao que parece este episódio se mostrou como uma autêntica demonstração do exercício da soberania popular a partir da participação democrática através de um movimento social promotor da reinserção da sociedade civil no espaço público. Da participação cidadã se deu uma disputa com o poder, deixando de ser um discurso teórico para o deleite de platéias e

---

<sup>328</sup> PINTO, Graciandre Pereira. BERNARDINA, Rodolpho Luiz Dalla, 1999, p. 66.

<sup>329</sup> WOLKMER, 1997, p. 98.



modismos.<sup>330</sup> Liszt já advertira que a plena democracia é um projeto inalcançável, mas reconhece que

a prática da cidadania depende de fato da reativação das esfera pública, em que indivíduos podem agir coletivamente e se empenhar em deliberações comuns sobre todos os assuntos que afetam a comunidade política. Em segundo lugar, a prática da cidadania é essencial para a constituição da identidade política baseada em valores de solidariedade, autonomia e do reconhecimento da diferença. Cidadania participativa é também essencial para a obtenção da ação política efetiva, desde que habilite cada indivíduo para ter algum impacto nas decisões que afetam o bem-estar da comunidade.<sup>331</sup>

Reivindicação por saúde se fez sentir quanto empreendeu luta por um posto de saúde no bairro.<sup>332</sup> O projeto da Unidade de Saúde de Jardim da Penha já foi discutido na AMJAP. Mas não para aí. A referida associação sempre esteve combativa em defesa do meio ambiente em Vitória. Nos idos de 1985 as demandas da AMJAP se voltava para a questão ambiental. Com o apoio de outras entidades ligadas à defesa do meio ambiente conseguiram impedir que uma empresa edificasse um edifício de 16 andares em Ponta formosa, com vista para a Praia de Camburi. O Bairro de Jardim da Penha possui uma praia que tem sofrido constantes agressões de agentes poluidores causados pela Cia. Vale do Rio doce – CVRD. A siderúrgica foi construída levando-se em conta apenas fatores econômicos, na região noroeste da Cidade, de sorte que, com o soprar dos ventos, grande número de partículas poluentes recaem sobre o mar. A AMJAP promoveu manifestação em protesto motivando a população no sentido de que ajuizasse uma ação popular contra os poluidores, fato que mereceu a atenção da imprensa local.<sup>333</sup>

Outra demanda que está sempre presente na pauta da AMJAP diz respeito a segurança pública. As reivindicações remontam ao ano de 1985, e ainda hoje, figura entre as principais preocupações da comunidade. A alternativa encontrada foi a implantação da Polícia Interativa, além da criação de um conselho no bairro, o Conselho Interativo de Polícia de Jardim da Penha – CISJAP, que administra o policiamento interativo e custeia as despesas

<sup>330</sup> DEMO, 1999, p. 21.

<sup>331</sup> VIEIRA, 1997, p. 72-73.

<sup>332</sup> Jornal da AMJAP, n. 1, julho/85, p. 4

<sup>333</sup> PINTO, Graciene Pereira. BERNARDINA, Rodolpho Luiz Dalla, 1999, p. 68

com a manutenção do prédio e veículo, além de contribuir, também, com a alimentação dos policiais que atuam no local.<sup>334</sup>

Reivindicações pela melhoria do transporte coletivo possibilitou ao Bairro se transformar em um dos mais bem servidos com transporte coletivo no Município de Vitória. Cultura e lazer também são demandas constantes da AMJAP. A imprensa local tem noticiado as reivindicações do Bairro e sua luta contra ocupação desordenada que reduziu o espaço de lazer às quatro praças existentes no Bairro que, por serem rótulas do tráfego, são de difícil acesso, principalmente com o aumento do fluxo de veículos que circulam no local. Apesar disto, as praças são lugares de encontros, feiras populares de arte, contando com 187 barracas, sendo 87 de comidas típicas e 81 de artesanato em geral, que tem servido para a integração dos moradores, além práticas poli-esportivas.

Com a extinção do Instituto Brasileiro do Café – IBC, que possuía um grande imóvel no local, constante de alguns armazéns, a AMJAP empreendeu uma campanha para a transformação dos galpões do IBC em Centro Cultural do norte da Cidade com vistas a atender toda a Grande Vitória. A imprensa local noticiou o fato cuja matéria mereceu o título “Um sonho em Jardim da Penha”, a qual falava da reunião entre os moradores do Bairro, da Administração Municipal, dentre outras autoridades políticas.<sup>335</sup>

Como dito alhures, os novos atores sociais são analisados por suas ações coletivas. A migração do enfoque das demandas da economia para uma postura mais cultural redefiniu o perfil dos novos personagens sociais, com bases mais coletivas. A AMJAP é a demonstração cabal de que as demandas dos novos movimentos sociais deixaram de ser resolvidas por intermédio da força cedendo espaço ao debate nas rodadas de negociação, regidos por princípios jurisdicionais de controle, e até mesmo os dirigentes políticos passam a estimular o surgimento dos movimentos sociais a seu favor, não mais se contrapondo ao Estado mas como aliados das políticas sociais que visa implementar.

A partir do preceito constitucional contido nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, de que a propriedade atenderá a sua função social, na medida em que

---

<sup>334</sup> Jornal da AMJAP, n. 4, setembro/85, p. 1

<sup>335</sup> PINTO, Graciandre Pereira. BERNARDINA, Rodolpho Luiz Dalla. 1999, p. 72

atenda às ordenações da cidade expressas em seu plano diretor, ressaltando-se que a Constituição Federal adotou o regime da democracia participativa, ressaltando, à toda evidência, que a AMJAP mobilizou os moradores de Jardim da Penha no sentido de que exercessem, de fato e de direito, a soberania, fundamentada na participação popular, participação esta no sentido mais amplo, não de quebrar o monopólio estatal da produção do Direito, mas pelo fato de haver influenciado no Legislativo Municipal de sorte a que o Direito fosse produzido em parceria com a comunidade, para que o plano diretor adotasse critérios básicos na verificação do cumprimento da função social da propriedade, bem como da intensidade e da compatibilidade de uso da propriedade para atividades de interesse urbano, no projeto de cidade sustentável, tanto para as presentes quanto para as futuras gerações.

É inegável o crescimento de espaços virtuais nos aparelhos de estado sobre a ação popular. O discurso no campo popular deixou de ser uma questão retórica. Novos espaços na estrutura do poder foram edificados mediante criação de Conselhos, Fóruns, Gestão co-participativa, enfim, o popular ganhou *status* de novo campo das políticas públicas. Deu-se a expansão da cidadania.<sup>336</sup>

Entretanto, vários movimentos se desmobilizaram e suas lideranças se engajaram na política partidária e outras ocuparam espaços em órgãos e aparelhos estatais por meio de cargos comissionados nas novas administrações eleitas pelo voto popular. Nada obstante, outras mudanças ocorreram criando fatos novos que resgataram o significado do espaço público, ao criar novos espaços de participação popular na gestão da coisa pública.

---

<sup>336</sup> GOHN, Maria da Glória. **Os Sem terra, ONGs e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 17-18.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação popular tem crescido nos últimos anos, comprovando que a sociedade anseia por manifestar-se nos processos de decisão dos poderes públicos. A atuação mais acentuada nas audiências públicas e no orçamento participativo tem acenado como sinais de democratização do Estado. A atuação do cidadão coletivo na construção do ideário democrático no exercício da soberania na normatização do direito em âmbito local é o tema central deste trabalho.

Partiu-se, inicialmente, da concepção clássica na conceituação da soberania, traçando os seus aspectos gerais com incursões históricas na construção do conceito e significação do termo no contexto sócio-político. Da concepção de soberania nacional e do encaminhamento à visão do poder exercido pelo povo, delineou-se a figura da democracia, suas possibilidades e limites, partindo do mundo grego clássico, analisando a natureza do instituto.

As formas de democracia e o surgimento da representação como mecanismo para o exercício da soberania popular e a atuação direta da sociedade contribui para o aperfeiçoamento do conceito de democracia que, seguramente, tem como elemento indispensável a participação do cidadão nas mais variadas manifestações. Apontam-se aqui não só as manifestações institucionalizadas retratadas no ordenamento jurídico, com destaque para o plebiscito, referendo e iniciativa popular, cujo papel no desenvolvimento cultural da sociedade restou destacado no decorrer do trabalho, mas também os movimentos sociais, demonstrando que a democracia é um processo em construção, tendo a sociedade em geral um relevante papel, na medida em que desenvolve modos de satisfação de necessidades tipicamente públicas, atuando na forma de associação de bairros, ONGs etc.

É necessário, contudo, a promoção de maiores debates quanto ao aperfeiçoamento da utilização dos instrumentos institucionais da participação direta nos centros de decisão para o fortalecimento da cidadania no sentido de aprimorar a atuação do homem dentro do Estado, colocando ao lado da representação, a possibilidade do exercício direto do poder, especialmente no espaço local.

Após uma leitura histórica da evolução dos valores de igualdade e liberdade que deflagrou o fortalecimento do seu conteúdo de uma efetiva participação popular no Estado, detectou-se que a atuação do cidadão impulsionou o processo de democratização no Brasil. A Constituição Federal em vigor consagrou a soberania popular e a democracia participativa como pilares de sustentação de um Estado Democrático de Direito, o que permite a ilação de que estes não subsistem um sem o outro.

O ideário da liberdade que culminou com a Revolução Francesa, ampliando o leque participativo do cidadão, propiciou o fortalecimento do conceito de soberania popular, quer no processo de construção legislativa, quer no mecanismo de controle dentro e fora da Administração pública.

Nada obstante, muito ainda há por fazer diante do quadro da realidade nacional. O quadro histórico da democracia, da participação e representação no Brasil revela um perfil cultural perverso. O surgimento do Estado brasileiro se deu de forma singular. O ranço cultural herdado das práticas políticas, o coronelismo, clientelismo, populismo surgem como óbices ao pleno desenvolvimento da cidadania.

A reação da população excluída, ou mesmo das camadas médias em suas reivindicações de interesse mais imediato, ou mesmo de cunho ecológico, ético, através dos movimentos sociais, surge como elemento diferenciador no avanço do processo de democratização.

Analisar os movimentos sociais e o seu papel no fortalecimento da cidadania em relação a reconstrução do espaço público local foi um dos pontos fortes na exposição do trabalho. Rever a historicidade brasileira sob o enfoque dos excluídos, na determinação clara dos espaços de ocupação urbana, a partir da classificação por categorias sociais impostas pela sociedade liberal, e da ausência do Estado no incremento de políticas públicas sociais, possibilitou a melhor compreensão do homem brasileiro.

Os movimentos populares locais promovem o estreitamento nas relações entre a sociedade e o Estado, acarretando benefícios para ambos. Para este, porque amplia a sua

legitimidade fortalecendo-a, e, para a sociedade, porque prioriza investimentos em políticas públicas, principalmente diante do fenômeno da globalização que tende a solapar o Estado-nação comprometendo, inclusive, a cidadania. O orçamento participativo e a efetivação das funções sociais da cidade são exemplos fortes nesse sentido.

Ressalte-se que nesses dois aspectos a participação do cidadão no processo político torna-se uma realidade no âmbito local. O exemplo de Porto Alegre na implantação do orçamento participativo e o exemplo do Bairro Jardim da penha, em Vitória, na elaboração do seu plano diretor são demonstrações vivas de que a “democratização da democracia” é uma “utopia possível”.

A preocupação primeira em abordar a questão da urbanização praticamente em todo o desenvolvimento do trabalho deveu-se ao fato de que é justamente na urbe que as diferenças e contradições da sociedade ganham concreção e as lutas em prol de interesses se acirram. Restou demonstrado que a Constituição brasileira inovou o ordenamento jurídico nacional ao estabelecer pela primeira vez um capítulo específico da política urbana, deixando claro que o Direito Urbanístico é um ramo autônomo do Direito Público, e que sua construção no âmbito social se dará emparceiramente com a sociedade civil, já que a participação popular é pré-requisito do Plano Diretor.

A partir da conferência sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em 1996, em Istambul, além de outras, percebeu-se que a preocupação com a urbanização é mundial, e que a cidade marcada pela desigualdade social e pela exclusão territorial não produzirá um desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade é um problema que o Brasil esboça atenção com o “Estatuto da Cidade”, apontando como diretrizes gerais, “o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, moradia, ao saneamento ambiental, à infra estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Nesse particular, a participação popular através dos movimentos sociais, “os sem teto”, “os sem terra”, tem se revelado como fator decisivo no exercício da soberania, pois como restou relatado, o processo da produção legal urbana no Brasil tem sido entendida a

partir da ótica dos interesses que propiciaram a concentração de riqueza sem controle nas cidades, ao mesmo tempo em que enfoca as soluções apresentadas na vida cotidiana por aqueles que foram descartados do processo, ensejando a “favelização” das cidades, e, ao invés de ser uma questão técnica com soluções apontadas nos limites do universo jurídico, a produção legal ganha contornos políticos, porque é uma faceta do mesmo conflito de classes que emerge na formação das cidades.

Nessa nova concepção, o próprio instituto da propriedade ganha nova dimensão. Agora com a afetação de uma função social a repercutir na forma de exercício desse direito, inclusive na faculdade de construir.

O plano diretor assume papel de destaque enquanto instrumento de execução da política urbana, tendo como requisito à sua elaboração a participação popular. A ocupação desordenada em áreas de risco ou em áreas públicas e particulares apontam para uma urgente regularização fundiária na inafastável proposta de uma cidade sustentável.

Embora exista um despreparo, e, por vezes, uma certa resistência às práticas de conteúdo participativo, a mobilização popular tem se mostrado eficiente, em alguns casos, na articulação com o poder público na realização de políticas públicas e gestão da coisa pública, no que concerne à aplicação das receitas. Ainda é pouco. Democracia participativa significa muito mais, posto que é processo. Mas os avanços são inquestionáveis. Porque, como foi dito, a nova democracia que se constrói não mais se assenta na atuação individual, mas com a efetiva participação dos novos sujeitos sociais. A expansão democrática somente se efetiva com gestão e controle descentralizado dos novos sujeitos sociais, a partir da segmentação do poder e do fortalecimento da sociedade na sua inserção no espaço público no seu contínuo avançar.

Enfim, a participação é necessária, quer em razão da efetivação da soberania popular, quer em razão do fortalecimento do Estado por conferir-lhe maior legitimidade. A Constituição sinalizou para uma soberania popular a ser exercida mediante uma democracia participativa. Cabe à sociedade torná-la realidade concreta.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O Direito de Moradia como Responsabilidade do Estado Brasileiro. In : SAULE JUNIOR, Nelson (Coordenador). **Direito à cidade**. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 157-172.

\_\_\_\_\_.Regularização fundiária: Um imperativo ético da cidade sustentável – O caso de Porto Alegre. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade** – Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis, São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 157-171

ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. Hanna Arendt ou os Caminhos de um pensamento inquieto na busca de uma vida pública. In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, Ano XX, n. 62 p.169-1876, mar. 2000.

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. **Direito Modernidade e mudança social**. Belo Horizonte: Del Rio1997, p.120-144.

AVRITZER, Leonardo. **A Moralidade da Democracia**. São Paulo: Perspectiva, 1990.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Globo, 1995.

BARREIRA, Maurício Balesdent. Direito urbanístico e o município, p. 15-31. In: FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BARROSO, Pésio Henrique. **Constituinte e Constituição** – Participação popular e eficácia constitucional. Curitiba: Juruá, 1999.



BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa** – Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BIDARRA, Zelimar Soares. Invasão de solos urbanos e a estratégia da juridicização coletiva: lutas por direitos e cidadania. In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, Ano XX, n. 64, p.57-76, nov.2000.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral da política**. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Michelangelo Bovero (Org). Campus: São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Teoria das formas de Governo**. 10 ed. Brasília: UNB, 2000.

BONAVIDES, Paulo. Um novo conceito de democracia Direita. In: **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. **Política e Constituição** – Os Caminhos da Democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. **A Constituição Aberta**. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Ciências Políticas**, São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**, São Paulo: Malheiros, 1998.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORJA, Jordi. O Papel do Cidadão nas Reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999, p. 361-376.

- CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de Direito e Legitimidade** – Uma abordagem Garantista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. 188 p.
- CASTARO, Alba Tereza Barroso de. Espaço Público e Cidadania: Uma Introdução ao Pensamento de Hanna Arendt. In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, Ano XX, n. 59, p. 9-22, mar. 2000.
- CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: Globalização Econômica e Instituições Políticas na Era da Informação. In: PEREIRA, L. C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. (Org.) **Sociedade e Estado Em Transformação**. São Paulo: Unesp, 1999, p.147-172.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é Participação Política**. 9.ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. São Paulo: Cortez. 1988.
- \_\_\_\_\_. **Participação é Conquista: Noções de política Social Participativa**. São Paulo. Cortez, 1996.
- DOIMO, Ana Maria. A vez e voz do popular – movimentos sociais e participação política no Brasil pós/70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Movimento social urbano, igreja e participação popular**, Petrópolis; Vozes, 1984
- DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder: A formação do patronato político brasileiro**. 11.ed. Porto Alegre: Globo, 1996.
- FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- FERNANDES, Edésio. **A Regularização de Favelas no Brasil: Problemas e Perspectivas**.

In: SAULE JUNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à Cidade** – Trilhas Legais Para o direito às Cidades sustentáveis, São Paulo: Max Limonad, 1999, 127-155

FISCHER, Tânia (Org.). **Poder Local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 13.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

\_\_\_\_\_. **As Verdades e Formas jurídicas**. Rio de Janeiro: editora Nau, 1995

GENRO, Tarso. **Utopia Possível**. 2.ed. Porto Alegre: Artes e Ofício, 1995.

GENRO, Tasso & SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo** – A Experiência de Porto Alegre. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**. Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_, **Os sem terra, ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997.

HESSE, Konrad. **A força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HIRST, Paul. **Democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

JACOBI, Pedro. Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: Apontamentos para o debate. São Paulo, **Revista Lua Nova**, n. 20, p.121-143, 1999.

JELLINEK, G. Teoria General del Estado. San Luiz Potosi, México: Compañia Editorial Continental S/A, 1956, p. 462.

JORNAL DA AMJAP, n. 1, Vitória, janeiro/1985.

\_\_\_\_\_. n. 3, Vitória, abril/maio/1985

\_\_\_\_\_. n. 4, Vitória, setembro/1985

\_\_\_\_\_. n. 5, Vitória, abril/1986

JUNIOR, João Francisco Duarte. **O que é Realidade**, 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LESSA, Renato. O Papel do Estado e da participação popular. In: VIZENTINI, Paulo Fagundes; CARRION, Raul (orgs.). **Século XXI – Barbárie ou Solidariedade? Alternativas ao Neoliberalismo**. Porto Alegre: UFRGS, 1998, p. 268-280.

LIBANIO, J.B. **Ideologia e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 2001.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o Governo Civil - Ensaio sobre o entendimento humano**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder Municipal – Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro**. 2.ed. Belo horizonte: Del Rey,1999.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Coleção Os pensadores. São Paulo, Editora Nova Cultural Ltda, 1999

MAZZEO, Antônio Carlos. **Burguesia e Capitalismo no Brasil**, São Paulo: Ática, 1988

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 443-501.

MELO, Leonel Itassu Almeida. **John Locke e o Individualismo Liberal**. In WEFFORT, Francisco C. (org.) **Os clássicos da política**. 12. Ed. São Paulo: Ática, 1999.

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. **Direito Municipal em Movimento**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MEZZAROBA, Orides. **Da Representação política Liberal ao Desafio de Uma Democracia Partidária: O Impasse Constitucional da Democracia Representativa Brasileira**. 2000. Tese (Doutorado em Direito)- Programa de Pós- Graduação em Direito , UFSC, Florianópolis, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Fala Galera – Juventude, violência e cidadania na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Gramond, 1999, p.191-220.

MIRANDA, Jorge. O homem e o Estado - Direitos do homem e democracia. P. 79-84. In: **Interesse Público**, Ano 1, n. 1, janeiro/março de 1999.

MOISES, José Álvaro. **Cidadania e participação –Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição**. São Paulo: Marco Zero, 1990.

MOTA, Pedro Vieira. **Montesquieu. O Espírito das Leis. As formas de governo...** São Paulo: Saraiva, 1999.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

OFF, Claus. A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, L. C. Bresser. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes. (Orgs.) **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Unesp, 1999, p.119-146.

PEREIRA, L. C. Bresser. Sociedade Civil: Sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes.( Org.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Unesp, 1999, p. 67-118.

PINHO, Evangelina Bastos. Regularização fundiária em favelas. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

PINTO, Graciandre Pereira. Bernardina, Rodolpho Luiz Dalla. **A associação de moradores como espaço de participação – a experiência de Jardim da Penha**. Trabalho de conclusão de curso de graduação em Serviço Social. Vitória: UFES, 1999.

PINO, Angel. **Política de promoção social e exercício da cidadania – uma crítica às práticas sociais de confinamento da pobreza**. In *Revista Quadrimestral de Serviço social*. Ano X, n. 31, setembro/dezembro de 1989, p.141-158.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão. In: PEREIRA, L. C. Bresser. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999, p.325-360.

RAICHELIS, Raquel. **Legitimidade popular e poder público**. São Paulo: Cortez, 1988.

REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de.; FRY, Peter (orgs.). **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: Hucitec, 1995.

RIBEIRO, Renato Janine. **Hobbes. O medo e a esperança**. In WEFFORT, Francisco C. (Org.) **Os clássicos da política**. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999.

RIDENTI, Marcelo. **Classes sociais e representação**. São Paulo: Cortez, 1994

RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**, São Paulo: Acadêmica, 1994.

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins fontes, 1998.

SACHIS, Ignacy. **O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento**. In: PEREIRA, L. C. Bresser. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes.(Org). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999, p. 197-218.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. 3. ed. Porto Alegre: Afrontamento, 1994.

SAULE JUNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade** – Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 63-125.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras** – Ações Coletivas na Era da Globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

\_\_\_\_\_. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes(Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999, p. 243-270.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOLA, Lourdes. **Reforma do Estado para Qual Democracia? O Lugar da Política**. In: PEREIRA, L. C. Bresser. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes.(Org) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999. p. 23-65.

SUNG, Jung Mo.; SILVA, Josué Cândido da. **Conversando sobre Ética e Sociedade**, 8. ed. Petrópolis- RJ: Vozes, 1995.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 2001.

VIANA, Masilene Rocha. **Lutas Sociais e Redes de Movimentos no final do Século XX**. In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, Ano XX, n. 64, p. 34-53, nov.2000.

VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania**. A sociedade civil na Globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **Educação e Cidadania**. . In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, Ano XX, São Paulo, n. 62, p.156-167, mar.2000.

WEFFORT, Francisco C.(Organizador). **Os clássicos da Política**. 12.ed. São Paulo: Ática, 1999. 288 p.

WILHEIM, Jorge. In: PEREIRA, L. C. Bresser. WILHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes.(Org.) **Sociedade e Estado Em Transformação**. São Paulo: UNESP, 1999, p. 361-376.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1997.

\_\_\_\_\_. **História do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

WOLKMER, Antônio Carlos. Crise de representação e cidadania participativa na Constituição Brasileira de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **O Direito Público em tempos de crise** – Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p.39-47.

WOLKMER, Antônio Carlos. Direitos, poder local e novos sujeitos sociais. In: RODRIGUES, Horácio Wanderley. **O Direito no III Milênio**. Canoas-RS: Ulbra, 2000, p.96-