

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARIA CLARA OLIVEIRA SANTOS

**AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:
NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DO PODER PÚBLICO APÓS O
PROCEDIMENTO PARTICIPATIVO**

BELO HORIZONTE
2011

MARIA CLARA OLIVEIRA SANTOS

AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:
NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO DO PODER PÚBLICO APÓS O
PROCEDIMENTO PARTICIPATIVO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para concessão do grau de Mestre, elaborada sob a orientação da Professora Doutora Adriana Campos Silva.

Pesquisa desenvolvida com financiamento integral da *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES).

BELO HORIZONTE
2011

MARIA CLARA OLIVEIRA SANTOS

AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:
Necessidade de manifestação do Poder Público após o
procedimento participativo

Dissertação apresentada e aprovada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais visando a obtenção do título de Mestre.

Belo Horizonte, de de 2011.

Componentes da banca examinadora:

Professora Doutora Adriana Campos Silva (Orientadora)

Universidade Federal de Minas Gerais

Professor Doutor

Universidade Federal de Minas Gerais

Professor Doutor

Universidade Federal de Minas Gerais

*Aos meus pais, Eduardo e Zelina,
porto seguro incondicional de minha jornada,
onde quer que estejamos.*

RESUMO

Face aos avanços da democracia e a consolidação de inúmeros instrumentos de participação popular na ordem constitucional e infraconstitucional brasileira, o presente trabalho busca traçar o trajeto de formação do processo democrático e participativo, considerando os cidadãos, o espaço público e o Estado como elementos essenciais da ação interligada e dialógica que promove a ampliação de direitos e assegura a liberdade. Utilizando-se de uma perspectiva analítica, pontuada por narrativas históricas, procura definir a importância da construção de identidades e sentimentos coletivos, a partir das relações entre cidadão e espaço local, cidadão e Poder Público, Poder Público e cidades, Poder Público e cidadania, a fim de verificar como pode o Estado assegurar a participação e impulsionar a cidadania.

ABSTRACT

The development of democracy and several participatory tools setting in the Brazilian constitutional and legal orders, this paper aims to line the formation democratic and participatory project, by considering citizens, public space and State as essential mandatory components of dialogic and interconnected actions due to promote rights enlargement and assure freedom. Using an analytical perspective, settle within historical view, tries to define the relevance of identities construction and aggregating feelings, from citizen and local space, citizen and Public Power, Public Power and cities, Public Power and citizenship relations, pointing to check how can State ensure participatory actions and promote citizenship.

AGRADECIMENTOS

A conclusão de mais esta etapa de formação não seria possível sem o apoio e a ajuda de um sem número de pessoas que cruzaram minha jornada e tantas outras que me incentivaram e mantiveram neste caminho.

Agradeço, antes de todos, incondicionalmente, aos meus pais, Eduardo e Zelina, pelo que sou e pela dádiva de com eles poder compartilhar minha visão de mundo. Aos meus irmãos César e Tatiana, e os por extensão Adriana e Marcos, que sempre mantiveram a unidade dessa família acesa, mesmo com a insistência da distância e da saudade. À Quitéria, pela incessante tarefa de organizar nosso lar. Agradeço, também, às pequenas Laís, Ana Beatriz, Letícia e Mariana, por serem combustível das minhas esperanças e alegrias.

À Prof.Dr^a. Adriana Campos Silva, pela carinhosa recepção no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG e por ter deixado em mim lembranças inesquecíveis desse período de pesquisa.

Aos professores da Faculdade de Direito da UFMG que, com tamanha generosidade e dedicação, abriram-se ao diálogo e permitiram a minha acomodação no PPGD. Dentre meus grandes incentivadores, agradeço especialmente ao Prof. Dr. Arthur José de Almeida Diniz, Prof. Dr. José Luiz Borges Horta, Prof. Dr. Joaquim Carlos Salgado, Prof. Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, Prof. Dr. Brunello Stancioli, Prof^a. Dr^a. Daniela de Freitas Marques e Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior.

Aos meus alunos das turmas de estágio de docência, que me permitiram praticar o magistério, pela compreensão e carinho. Em especial, aos componentes do Grupo de Estudos Patriarcalismo e Paternalismo nas Instituições Político-Privadas do Brasil, pela experiência incrivelmente enriquecedora e pelo diálogo aberto estabelecido.

Aos servidores públicos do Município de Belo Horizonte, que prontamente me receberam e me orientaram nas fases de pesquisa durante as audiências públicas analisadas. Aos que participaram das audiências e contribuíram de alguma maneira para este projeto.

Aos companheiros de diálogo, debates e descobertas, dentro e fora do ambiente acadêmico, José de Magalhães Campos Ambrósio, Gustavo Silveira Siqueira, Nathália Lipovetsky, Felipe Magalhães Bambirra, pela determinação na luta por uma pós-graduação melhor em nosso país através da Associação Mineira de Pós-Graduandos em Direito.

Aos amigos de todas as horas, fiéis interlocutores, integrantes de uma família que se constituiu longe das casas de origem, Adamo Dias Alves, Pedro Henrique Cordeiro Lima, Wagner Artur de Oliveira Cabral, João Paulo Medeiros Araújo, Tayara Talita Lemos, por, mais que compartilhar experiências acadêmicas, recriarem em Belo Horizonte um ambiente de carinho, aconchego e esperanças.

Aos amigos que são meu centro de estabilidade, Pedro Augusto Gravatá Nicoli e Marcelo Maciel Ramos, pela revisão do texto, e, bem mais que isso, pelo amor infável que a mim dedicam.

Às belas amigadas mineiras, Nara Pereira Carvalho, Daniel Ribeiro, Marcelo Corrêa Giacomini, Gláucia Delboni, Isaac Medeiros Netto, Cristian Pádua, pelos incríveis momentos vividos.

Aos amigos de Maceió que se fizeram afeto em Belo Horizonte, Raíssa Cantarelli Cunha, Daniela Costa e Pablo Pedrosa, pelos espaços e sorrisos partilhados.

Àqueles de Maceió, que, assim como eu, espalharam nossos sonhos pelo mundo, Afrânio Ferro de Novaes, Lívia Floering Breda Souza, Basile Georges Campos Christopoulos, Celso de Barros Correia Neto, Ricardo Luiz Barbosa de Sampaio Zagallo, Tainah Barros de Carvalho, por provarem que a distância não é suficiente para diminuir o sentido de uma amizade.

Aos que ficaram em Maceió, Clae Soares Ribeiro, Juliana de Lima Costa, Sérgio de Figueiredo, Renata Uchôa Sarmiento, por me receberem de braços abertos a cada retorno.

Agradeço, por fim, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, que proporcionou as condições de realização deste projeto, e ao governo brasileiro que, por intermédio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, financiou integralmente as pesquisas realizadas.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	3
CAPÍTULO 1. O CIDADÃO	10
1.1. A Liberdade	11
1.2. Cidadão e Estado: <i>status</i> político e contrato social	20
1.3. Cidadão e nacionalidade	28
1.3.1. Brasil: construção da nação, formação da cidadania?	32
1.3.2. Cidadania e identidade brasileira.....	38
1.4. O papel do cidadão nas diferentes formas de realização da cidadania	45
CAPÍTULO 2. O ESPAÇO PÚBLICO.....	51
2.1. O ser político e o espaço	52
2.1.1. As cidades	54
2.2. A democratização do espaço urbano.....	61
2.2.1. Centralidade urbana e sua relação com o comércio e o consumo ..	63
2.2.2. O Estatuto da Cidade e a preocupação com a construção do espaço público	68
2.3. O espaço da decisão: apresentação e representação política	76
2.3.1. Deliberação e participação política: as condicionantes do espaço público	79
CAPÍTULO 3. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O ESTADO	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
Referências	134

*Vemos o quanto é forte esta alavanca
– a palavra – que levanta sociedades inteiras,
derriba tiranias seculares.*

Euclides da Cunha, *Os sertões*.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Somos ideólogos da democracia ao mesmo passo que juristas das causas constitucionais. E o somos para defender com denodo a soberania deferida ao povo, a soberania popular e nacional, que é o princípio de nosso sistema, o axioma cardeal da organização política, econômica e social da nação.

Paulo Bonavides
*Teoria Constitucional da Democracia Participativa*¹

Vivemos um tempo de profundas transformações. Observamos a desconstrução de sistemas, recriação de espaços, reorganização das ordens. Movimento e dinâmica são as bases estruturais das relações travadas no mundo contemporâneo. Pluralidade e unidade são termos que se apresentam interligados por conexões várias.

De modo especial, para a abordagem que se pretende com este trabalho, verificamos a pluralidade da ação política² e o fortalecimento das (com)unidades.³ Ambas estas ideias são caras à democracia, tanto a representativa quanto a participativa. Aqui, pretendemos demonstrar a importância da relação entre essas ideias para o desenvolvimento do processo de democratização.⁴ O desenvolvimento tecnológico permite a reconsideração do

¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade.* 3 ed. São Paulo : Malheiros Editores, 2008.. p. 68.

² ARENDT, Hannah. *A condição humana.* Trad. Roberto Raposo. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou Princípios do direito político.* Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011.

⁴ Adaptado pela autora, a partir do original: “Se i due concetti di democrazia e di pluralismo non coincidono, la disputa sul rapporto fra l’uno e l’altro non solo non è inutile, ma diventa un momento necessario se ci vuol rendere esatto conto degli sviluppi e degli involuppi del processo di democratizzazione, di cui stiamo parlando. Che le nostre società a differenza dell’antica polis siano società a più centri di potere, è un fatto. Pertanto, che la democrazia dei moderni debba fare i conti con il pluralismo a differenza di quel che accadeva alla democrazia degli antichi è semplicemente una conseguenza di questo fatto. Il pluralismo prima di essere una teoria è una situazione oggettiva, in cui siamo immersi.” BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia* . Torino: Giulio Einaudi Editore, 1995. p. 55

projeto rousseaniano de identidade entre governantes e governados, e impulsiona “a libertação do pensamento político e a alforria de seus meios de expressão”⁵, redesenhando as formas políticas que tendem a se apresentar de maneira a permitir a síntese de diversos processos. Nota-se uma valorização do conteúdo da política, ainda que este dado não signifique, sobremaneira, a desconsideração da importância da forma.

As formas políticas têm a tarefa de indicar uma direção de máxima, e, pouco importa que sejam expressas com termos ambíguos e vagos, mas idôneos a suscitar certas emoções que fazem tocar com a mão certa realidade.⁶

Mesmo considerando esta perspectiva livre de ação e pensamento, é necessário demarcar alguns conceitos e ideias que perpassam todo o texto deste trabalho e auxiliarão na compreensão do trajeto percorrido por esta análise.

No plano motivacional deste trabalho, há uma obra que procura redimensionar a democracia brasileira, adotando uma perspectiva constitucional definitiva. Propõe uma *luta* e a *resistência* pela democracia e pelo fortalecimento da Constituição. Trata-se de uma coletânea de estudos e seminários apresentados pelo Professor Doutor Paulo Bonavides e reunidos sob o título de *Teoria Constitucional da Democracia Participativa (por um Direito Constitucional de luta e resistência; Por uma Nova Hermenêutica; Por uma repolitização da legitimidade)*. Por se tratarem de textos que imprimem o caráter contestatário próprio do autor, muitas vezes com abordagens inflamadas e críticas severas ao sistema econômico nacional, nos filiamos a ele ideologicamente, e procuramos dialogar com autores que pudessem ampliar as

⁵ BONAVIDES. *Teoria da Democracia Participativa*, cit. p. 58.

⁶ Tradução da autora, a partir do original: “Le formule politiche hanno il compito di indicare una direzione di massima, e, poco importa che siano espresse con termini ambigui e vaghi, più idonei a suscitare certe emozioni che a far toccare con mano certe realtà.” BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. cit, p. 36.

dimensões reivindicatórias apresentadas pelo ilustre mestre brasileiro. Cumpre ressaltar o orgulho de lutar junto às ideias presentes no texto. Daí, para conceituar democracia⁷, em uma tentativa de delimitar a abordagem aqui desenvolvida, seguimos suas palavras:

Democracia, ao nosso ver, é processo de participação dos governados na formação da vontade governativa; participação que se alarga e dilata na direção certa de um fim todavia inatingível: a identidade de governantes e governados.⁸

Democracia é processo, é continuidade, é um vir a ser. A democracia alimenta-se de si própria e o seu desenvolvimento é requisito de sua manutenção. Adotamos, também, o paradigma da participação popular. Além de governo do povo, para o povo, democracia é governo realizado pelo povo.

A participação deu princípio à democracia na categoria tradicional e clássica dos chamados direitos fundamentais da primeira geração. Percorreu, a seguir, lenta evolução pelo caminho da subjetividade. Direito da primeira geração, a democracia se concretizava aí apenas no domínio individual e na dimensão subjetiva. Seu titular, por conseguinte, é o indivíduo, o cidadão, o sujeito, enquanto membro ou participe de um processo onde a democracia não alcançava ainda a vertente principal da positividade, que aufere depois nas Constituições, quando se reconhece que os princípios são mais direito do que ideia ou norma programática. Do ponto de vista qualitativo, ao assumir, porém, a dimensão objetiva, o direito fundamental à democracia varia de titularidade axiológica e se traslada do cidadão para o gênero humano.⁹

Em um esforço propedêutico, faremos abordagens históricas de alguns períodos e do desenvolvimento de alguns institutos. Assim, procuramos auxiliar na compreensão geral dos processos de formação, construção e manutenção

⁷ Muito provavelmente este se apresenta como o mais indefinido dos conceitos relacionados neste trabalho.

⁸ BONAVIDES. *Teoria da Democracia Participativa*, cit. p. 57-58.

⁹ BONAVIDES. *Teoria da Democracia Participativa*, cit. p. 60

das estruturas e institutos de poder; apresentaremos, quando possível alguns paradoxos que se apresentam nas narrativas sobre a história do Brasil.

Observando o papel determinante do constitucionalismo como instrumento que permite o reconhecimento racional da pluralidade e das diferentes visões de mundo que se contrapõem em um espaço de liberdade, estruturamos os capítulos que se seguem a partir da classificação dos elementos do Estado de Jellinek¹⁰: povo, território e governo; aqui considerados como cidadão, espaço público e democracia.

No primeiro capítulo tratamos da necessidade de superar o paradigma estritamente eleitoral do direito à cidadania que, por muitos anos, norteou o ordenamento constitucional brasileiro.

A ideia de representação, que está na base do conceito de democracia representativa, é que produz a primeira manifestação da *cidadania* que qualifica os participantes da vida do Estado – o *cidadão*, indivíduo dotado do direito de votar e ser votado –, oposta à ideia de vassalagem tanto quanto a de soberania aparece em oposição à de susserania. Mas, ainda assim, nos primeiros tempos do Estado Liberal, o discurso jurídico reduzia a cidadania ao conjunto daqueles que adquiriam os direitos políticos. Então, o cidadão era somente aquela pessoa que integrasse o corpo eleitoral. Era uma cidadania “censitária”, porque era atributo apenas de quem possuísse certos bens ou rendas.¹¹

10 Para Jellinek, o Estado “é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros editores, 2002. p. 67.

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte poder popular: (estudos sobre a Constituição)*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 138. Mas é interessante notar que José Afonso da Silva, nessa mesma obra, acredita que a ampliação, e uma repetição que ele considera descomprometida, do termo cidadania atualmente poderia causar sua banalização. Não podemos nos filiar a este pensamento. Acreditamos que a banalização do termo acontece pela inoperância diuturna desses direitos, esvaziando de sentido aquilo que na realidade se apresenta como reflexo de um texto vazio. Defendemos a ampliação do uso do termo, inclusive nos moldes apresentados pela professora Maria Victoria Mesquita Benevides, que se utiliza dos termos *cidadania ativa* no título de sua obra sobre instrumentos de atuação direta da cidadania. Para José Afonso da Silva, o termo é inadequado porque remete ao período imperial, e sua Constituição que distinguia entre *cidadania ativa* e *cidadania inativa*. Para os efeitos do presente estudo, a

Durante muito tempo, a ideia de cidadania vinculou-se somente aos direitos políticos e, acentuando seu formalismo exacerbado, era comprovada pelo título de eleitor. Bastava ser portador do título para ser cidadão. No entanto, o registro eleitoral não garante a efetividade de nenhum direito, apenas a possibilidade de votar e ser votado. Um exemplo dessa redução da cidadania ao título de eleitor pode ser verificada ainda hoje em nosso ordenamento, quando a presença deste é requisito essencial para a propositura de uma ação popular.¹²

Tentativas de ampliação do conceito são encontradas na doutrina jurídica, como, por exemplo, a obra de José Alfredo de Oliveira Baracho, *Teoria geral da cidadania*¹³, onde o autor apresenta o direito à prestação jurisdicional como um dos direitos inseridos nessa categoria. De uma forma ou de outra, todas esses direitos referem-se à cidadania. Aqui ressaltaremos os que mais se aproximam da realização plena do cidadão em atuação conjunta ao Estado.

No segundo capítulo abordaremos a importância das cidades como centros reprodutores de *espaços locais*. O processo de urbanização das cidades, seu crescimento e desenvolvimento, permitem a definição de novas

definição imperial de cidadania inativa representa uma contradição insuperável, haja vista que os direitos políticos não eram gozados pelos “cidadãos” inativos. Ora, sem direitos não há cidadania.

¹² BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei da Ação Popular. Lei federal nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965. Diário Oficial da União. 08 de abril de 1974.

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

(...) § 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

¹³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo:Saraiva, 1995.

centralidades, onde bairros, pequenas comunidades, praças, quadras, parques, campos esportivos, configuram-se como cenários coletivos de interação e desenvolvimento de identidade, sentimento de pertencimento ao espaço e consequente compartilhamento de interesses¹⁴, superando a concepção individualista disseminada pela Modernidade, mesmo reconhecendo que o desinteresse político e consequente abandono da esfera pública em troca dos prazeres privados têm, como bem salienta Marcelo Jasmin, “razões que, em parte, podem ser consideradas legítimas nas condições de vida contemporânea”¹⁵.

Por fim, no terceiro capítulo abordaremos as relações entre o Estado e a sociedade civil, impulsionados pela retomada dos estudos desse último conceito a partir da década de 1970.¹⁶ Verificaremos quais são os instrumentos previstos na ordem constitucional e infraconstitucional como aptos a desenvolver a participação popular nas decisões governamentais; apresentaremos, também, conclusões sobre audiências públicas realizadas no município de Belo Horizonte, para, então, sugestionar uma forma de impulsionar a participação popular pelo Poder Público.

¹⁴ Não por outro motivo, a Prefeitura de Belo Horizonte vem redefinindo o espaço urbano e subdividindo as regiões da cidade, com o objetivo de melhorar resposta às demandas da população e ampliar o conceito de gestão participativa. (“Criação de 40 sub-regiões é apresentada à Câmara” *In Jornal O TEMPO*. Belo Horizonte. 03 jun. 2011).

¹⁵ JASMIN, Marcelo. *Por que República*. In: NOVAES, Adauto (org.). *O esquecimento da Política*. São Paulo: Agir, 2007.

¹⁶ DURIGUETTO, Maria Lucia. *Sociedade civil e democracia : um debate necessário*. São Paulo : Cortez, 2007. p. 115.

CAPÍTULO 1

O CIDADÃO

1.1. A LIBERDADE

O ser humano é um ser político, gregário, comunitário. Inúmeros pensadores fizeram tal afirmação, e todos eles reconheciam, dessa forma, a importância da política para o desenvolvimento da vida humana¹⁷. Para entender o papel do ser humano na constituição da vida política e da sociedade, é necessário identificar os elementos fundamentais desses círculos. Daí, a ideia de liberdade, motor do Ocidente¹⁸, e sua correlação com o desenvolvimento dos Estados, desde a polis grega até o momento atual, é ponto-chave da formação desse ser cívico. Pela liberdade política aproximamos da ideia de cidadania, rico conceito capaz de "contextualizar o Ser Humano, colocando-o em confronto com a sociedade e com a autoridade estatal", através dos aspectos horizontal e vertical que possui¹⁹.

A liberdade é uma "difícil tentativa de o homem conhecer a si mesmo, aceitar-se e transformar-se sem ter um conteúdo a preencher ou um modelo a repetir"²⁰. E, resgatando este humanismo, nosso tempo vive a necessidade de uma síntese. Há um retorno aos estudos da cidadania, e razões de natureza ideológica²¹, como os chamados "novos movimentos sociais", vão contribuir no

¹⁷ Podemos citar, dentre eles, e sem embargo de outros, Aristóteles para quem, "o homem é, por natureza, um animal político". ARISTÓTELES, *Política*. Trad. Therezinha Monteiro Deutsch Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural, 2000, p. 146.

¹⁸ Conforme Joaquim Carlos Salgado, "a história do pensamento ocidental é um embate entre a liberdade e o poder". SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, abr./jun. 1998, p. 9. Veja também HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2010, p. 23.

¹⁹ DAL RI JÚNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. (orgs.). *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais*. 2 ed. Ijuí: Unijuí, 2003, p. 78.

²⁰ RIBEIRO, Renato Janine. Liberdade, liberdades. *Lua Nova* [online], v. 2, n. 4, p. 07-10, 1986, p. 10. In: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451986000100002&lng=en&nrm=iso; acesso em 04/2011.

²¹ LOPES, Ana Maria D'Ávila. A participação política das minorias no Estado democrático de direito brasileiro. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de

debate pela necessidade de redefinição deste termo, para além das ideias correntes que relacionam cidadania como liberdade positiva ou negativa²².

As ideias de liberdade política sustentaram-se em duas bases distintas, e que apresentavam-se, à primeira vista, como antagônicas: a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos. É Benjamin Constant²³ que trará a mais famosa distinção entre os elementos que compõem essas duas formas de liberdade. Em seu discurso proferido no *Athénée Royal* de Paris, em 1819, tratou de definir o que é a liberdade moderna, alimento da Revolução Francesa:

É para cada um o direito de não se submeter senão às leis, de não poder ser preso, nem detido, nem condenado, nem maltratado de nenhuma maneira, pelo efeito da vontade arbitrária de um ou de vários indivíduos. É para cada um o direito de dizer sua opinião, de escolher seu trabalho e de exercê-lo; de dispor de sua propriedade, até de abusar dela; de ir e vir, sem necessitar de permissão e sem ter que prestar conta de seus motivos ou de seus passos. É para cada um o direito de reunir-se a outros indivíduos, seja para discutir sobre seus interesses, seja para professar o culto que ele e seus associados preferem, seja simplesmente para preencher seus dias e suas horas de maneira mais condizente com suas inclinações, com suas fantasias. Enfim, é o direito, para cada um, de influir sobre a administração do governo, seja pela nomeação de todos ou de certos funcionários, seja por representações, petições, reivindicações, às

Menezes (orgs.). *Democracia, Direito e Política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006, p. 86.

²² Na verdade, em seu clássico estudo *Dois conceitos de liberdade*, Isaiah Berlin, fazendo uma abordagem histórica, relaciona mais de duzentos sentidos diferentes da liberdade já utilizado pelos pensadores. Sua obra consiste, então, em sintetizá-los em dois tipos apenas: a liberdade negativa, anterior à lei, àquela da consciente auto-determinação do indivíduo; e a liberdade positiva, posterior à lei, resultante da cultura política. Naquela, temos a liberdade pela não interferência; nesta, a liberdade por participação. BERLIN, Isaiah. *Dois conceitos de liberdade*. In: BERLIN, Isaiah. *Estudos sobre a Humanidade - Uma antologia de ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 28.

²³ CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, nº 2, 1985, pp. 1-5. In: <http://206.196.111.163/sao-francisco/2008-2/textos/fundamentais/DA%20LIBERDADE%20DOS%20ANTIGOS.pdf>/at_download/file Acesso em mai/2009.

quais a autoridade é mais ou menos obrigada a levar em consideração²⁴.

Em contraposição, a liberdade dos antigos representaria “a submissão completa do indivíduo à autoridade do todo”²⁵, onde o indivíduo exerceria sua soberania nas questões públicas, mas estaria escravizado em seus assuntos privados²⁶, uma vez que “as leis regulamentavam os costumes e, como tudo dependia dos costumes, não havia nada que as leis não regulamentassem”²⁷.

Apontou que as repúblicas antigas eram limitadas territorialmente, e, por causa dessa limitação, tinham um espírito belicoso, que as obrigava a conquistar, para não serem conquistadas e, conseqüentemente, escravizadas²⁸. A guerra era, então, o caminho irremediável para a manutenção dos territórios e sobrevivência das comunidades.

A Modernidade trazia, ainda segundo Constant, uma nova conformação, onde os menores estados seriam incomparavelmente mais vastos que os territórios da Antiguidade, e que os homens agrupavam-se, agora, em uma massa essencialmente homogênea, “suficientemente forte para não temer

²⁴ CONSTANT, Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, cit., p.3.

²⁵ CONSTANT, Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, cit., p.3.

²⁶ Não por outro motivo, explica-nos Aristóteles: “a salvação da comunidade é a ocupação de todos os cidadãos, seja qual for a diferença que exista entre eles”. (ARISTÓTELES. Política. Livro Terceiro. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2001.p. 82). Por isso, a ação é fundamental para os atenienses, e essa participação é tida como um verdadeiro dever. “Essa concepção grega de cidadania como dever, e não apenas como direito, é, sem dúvida, a grande diferenciação entre as duas formas de cidadania. A separação moderna entre homem e cidadão não era apenas uma simplista distinção terminológica, mas refletia toda uma concepção que buscava defender a ideia de indivíduo como um ser superior ao Estado, cujos direitos eram anteriores e contra este. A rigor, a partir do momento em que se diferencia o homem do cidadão, o indivíduo torna-se praticamente um ser sem nenhum dever para com a sua sociedade. LOPES, *A participação política das minorias no Estado democrático de direito brasileiro*. In: LIMA; ALBUQUERQUE (Orgs.). *Democracia, Direito e Política*, cit., p. 85.

²⁷ CONSTANT, Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, cit., p. 3.

²⁸ CONSTANT, Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, cit., p.5 .

hordas bárbaras”²⁹. Em contraposição à guerra, necessária nos tempos antigos para garantir a sobrevivência, ganhou força e espaço o comércio, como forma eficiente de se possuir o que se deseja, sem os riscos e perdas das batalhas. Seria o fim da escravidão fruto da combinação do comércio, da religião e dos progressos intelectuais e morais da espécie humana.

A economia mercantilista, porém, pode dizer-se continuação da guerra por outros meios: empenhada em acumular metais preciosos, através de uma balança favorável, procura - pelo comércio - o mesmo fim que a pilhagem, a vantagem sobre o parceiro, inevitavelmente entendido como adversário³⁰.

A liberdade, então, atingiria todos os homens, e estes deveriam “exercer todas as profissões, atender todas as necessidades da sociedade”³¹. Tal ideia de liberdade limita a influência do cidadão na decisão e rumos políticos de seus Estados, dotados de uma grande extensão territorial e de um enorme número de indivíduos/cidadãos. Por outro lado, a abolição da escravatura determina que a população livre abandone a praça pública para atender às necessidades do comércio, e de sua sobrevivência. É a partir da impossibilidade de conciliar a vida política, “o exercício contínuo dos direitos políticos, a discussão diária dos negócios de Estado, as discussões, os conciliábulos, todo o cortejo e movimento das facções”³², e o comércio, este exigindo requer homens atentos e disponíveis aos seus empreendimentos, que surge a ideia de representação política, como garantia da independência individual, “primeira das necessidades modernas”³³.

²⁹ CONSTANT, Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, cit., p.5 .

³⁰ RIBEIRO, Renato Janine. *Ao leitor sem medo: Hobbes escrevendo contra o seu tempo*. 2 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 116

³¹ CONSTANT, Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, cit., p.4 .

³² CONSTANT, Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, cit., p.4 .

³³ CONSTANT, Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, cit., p.3 .

A liberdade individual, repito, é a verdadeira liberdade moderna. A liberdade política é a sua garantia e é, portanto, indispensável. Mas pedir aos povos de hoje para sacrificar, como os de antigamente, a totalidade de sua liberdade individual à liberdade política é o meio mais seguro de afastá-los da primeira, com a conseqüência de que, feito isso, a segunda não tardará a lhe ser arrebatada³⁴.

Este modelo liberal, livre, foi consagrado doutrinariamente no ensaio *A liberdade*³⁵, onde John Stuart Mill dá à sociedade o papel de cumprir uma forma de freio moral sobre o indivíduo. Utilizando-se de uma síntese do ideal liberal político e econômico, “através da aplicação dos conceitos de utilidade e de mercado à política e às tarefas do constitucionalismo”³⁶, e, seguindo seu pai, James Mil, junto a Bentham, esforça-se para a consolidação da primeira filosofia liberal compreensível³⁷. Emerge doutrinariamente como um crítico do utilitarismo de Bentham, e evolui ao reconhecer uma parcela de responsabilidade ao Estado e aos cidadãos, de forma coletiva, que devem ter uma função positiva para a construção da liberdade e plena realização da pessoa humana:

Su critica de la filosofía de los primeros liberales se asienta sobre la realidad de las instituciones sociales y su evolución histórica: la persona humana se realiza en una sociedad libre y no de otro modo, pero dentro de unas condiciones que tal sociedad presenta, eludiendo de este modo tradicionales planteamientos metafísicos. La libertad es un bien en sí misma, pero la sociedad debe permitir el desarrollo de la persona. De este modo, la libertad es un bien individual, pero también un bien social, una utilidad pública. Y por ello, [Mill] tiende a superar el carácter negativo del primer liberalismo, al concluir que

³⁴ CONSTANT, Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, cit., p.4 .

³⁵ MILL, John Stuart. *A liberdade; Utilitarismo*. Trad. Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

³⁶ Em tradução livre, a partir do original: “a través de la aplicación de los conceptos de utilidad y de mercado a la política y a las tareas del constitucionalismo”. ABADÍA, Juan Ferrando. *Democracia frente a autocracia: los tres grandes sistemas políticos*. Madrid: Editorial Tecnos, 1989. p. 62.

³⁷ Sobre o nascimento dessa filosofia política liberal, esclarece-nos Abadía, em tradução livre da autora: “O utilitarismo inglês, tal como o propuseram Bentham e James Mill, fornecia uma base filosófica ao liberalismo político e unificava o liberalismo econômico com uma teoria da ação política positiva”. ABADÍA, *Democracia frente a autocracia*, cit., p. 62.

el Estado tiene una función positiva: concepción de la legislación como medio para crear oportunidades.³⁸

Aproxima-se, então da doutrina de Rousseau ao pensar que as instituições de liberdade eram boas por si mesmas e não apenas como um meio para a felicidade e o bem estar³⁹. No entanto, sua doutrina da liberdade não coloca os cidadãos em papel privilegiado na construção da vida das pessoas. O papel que lhes cabe é aquele capaz de estabelecer convenções morais que atuem de forma a educar o indivíduo para a vida coletiva.

A sociedade possui sobre os indivíduos um poder absoluto durante a fase inicial de sua existência, possui o período inteiro de sua infância e adolescência para tratar de torná-los capazes de se conduzir racionalmente ao longo de sua vida. A geração presente é senhora tanto das condições de aprendizado como de todas as condições destinadas à geração futura. [...] a geração presente é perfeitamente capaz de tornar, como um todo, a geração futura tão boa e um pouco melhor que si mesma⁴⁰.

Sob este aspecto, não cabe à sociedade impor leis sobre o comportamento e interesses pessoais de cada um de seus indivíduos, ainda que muitos dos que compõem a sociedade estejam em condições de incapacidade de julgamento sobre suas ações, ou ainda que invoque punições naturais como argumento de legitimação.

A liberdade moderna de Constant e Stuart Mill é comumente relacionada ao conceito de liberdade negativa⁴¹, designado por Isaiah Berlin em seu famoso texto *Dois conceitos de liberdade*⁴². Tal liberdade, a preferida de

³⁸ ABADÍA, Democracia frente a autocracia, cit., p. 63.

³⁹ RAWLS, John. História da filosofia moral. Trad. Ana Aguiar Cotrim. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 388.

⁴⁰ MILL, A liberdade; Utilitarismo, cit., p. 126.

⁴¹ De fato, a ideia de distinguir entre um sentido positivo e outro negativo de liberdade remonta, ao menos a Kant, ainda que a mais corriqueira utilização destes termos se dê em referência à obra de Berlin.

⁴² BERLIN, *Dois conceitos de liberdade*. In: BERLIN, *Estudos sobre a Humanidade*, cit., p. 35.

Constant e dos liberais do século XIX, referia-se ao indivíduo e suas particularidades. Este, o homem moderno, punha-se frente aos demais e ao Estado. Destes, precisava e merecia diferenciar-se, expressar seu modo único de ser, e ter suas idiossincrasias compreendidas e respeitadas. Sob a ótica liberal, o conceito de liberdade, esta “associada ao desenvolvimento do Estado moderno, burguês e democrático”⁴³, é igual ao conceito de cidadania, pela qual os indivíduos podem se proteger do excessivo poder de um Estado, e onde o voto e a cidadania são suficientes para justificar toda a ordem política⁴⁴. A liberdade dos antigos, por sua vez, relacionar-se-ia com o conceito de liberdade positiva, ou aquela que exige um sujeito histórico, aquele que constroi sua história.

Tal distinção entre liberdade negativa e positiva dá-se porque, no primeiro caso, a liberdade apresenta-se como uma ausência – e aqui se pode falar de ausência de barreiras, limitações, obstáculos e interferências; no segundo caso, a liberdade exige a presença de alguma coisa – seja uma ação autodeterminada, um controle, autodomínio. Assim, aquela se refere aos ideais modernos porque *ausente* a interferência estatal; e esta se liga ao modelo antigo, porque supõe ações conscientes do processo de autorrealização.⁴⁵

Macpherson propõe, em uma reformulação da teoria de Berlin, a adoção de uma outra dicotomia, onde a liberdade negativa seria redefinida como uma imunidade ao poder de extração dos outros (incluindo o Estado), ou, em terminologia simplificada, “*counter-extractive liberty*”⁴⁶. E explica como

⁴³ RIBEIRO, *Liberdade, liberdades, cit.*, p. 8.

⁴⁴ RIBEIRO, *Liberdade, liberdades, cit.*, p. 8.

⁴⁵ BERLIN, *Dois conceitos de liberdade. In: BERLIN, Estudos sobre a Humanidade, cit.*, p. 32.

⁴⁶ “A distinção central, então, entre leis, é saber se elas aumentam ou diminuem a liberdade individual líquida agregada. (...) A medida da liberdade é a ausência de poder de extração [*extractive power*]. Pois pode-se supor que a razão pela qual os outros desejam dominar-me é, em última análise, para tirar algo de mim, para extrair algum do meu poder para seu benefício”. E continua, “parece, portanto, que a liberdade negativa de Berlin bem poderia ser redefinida como a *imunidade ao poder de extração de outros (incluindo o Estado)*. Isso pode ser

aproxima a teoria de Berlin de sua formulação teórica:

“Há ainda, no entanto, uma diferença de ênfase entre liberdade contra-extrativa [*counter-extractive liberty*] e liberdade positiva [*positive liberty*]: a primeira é um pré-requisito da segunda. Então, ainda pode ser analiticamente útil manter uma divisão entre dois tipos de liberdade. Mas a divisão vai ser melhor marcada se mudarmos o nome de liberdade positiva para liberdade de desenvolvimento [*developmental liberty*]. Como já visto, a liberdade positiva de Berlin (PL¹) é praticamente o mesmo do que eu tenho chamado de poder de desenvolvimento de um homem [*a man's developmental power*].

(...)

A vantagem que vejo em um redivisão da liberdade, de negativa/positiva para contra-extrativa/de desenvolvimento, é que melhor serve ao propósito libertário de alertar as pessoas sobre o tipo de liberdade aviltado que nega a liberdade. Porque, se as pessoas pensassem em termos de liberdade “contra-extrativa” e “de desenvolvimento”, em vez de continuarem a pensar em termos de liberdade “negativa” e “positiva”, seria mais claro que esta última exige a anterior, e seria menos fácil para qualquer teórico ou líder ou movimento afastar a liberdade positiva de suas amarras”⁴⁷.

Os modelos doutrinários do liberalismo do século XX, em sentido diverso daquele adotado por Mill, utilizam-se de uma concepção social que

descrito, em um termo mais simples, como *liberdade contra-extrativa*”. No original: “The central distinction, then, between laws, is whether they increase or decrease net aggregate individual liberty. (...) The measure of liberty is the absence of extractive power. For it can be assumed that the reason others wish to dominate me is, in the last analysis, to get something out of me, to extract some of my power for their benefit.” E continua, “it seems, therefore, that Berlin’s negative liberty might well be redefined as *immunity from the extractive power of others (including the state)*. This might be described, for want of a simpler term, as *counter-extractive liberty*”. MACPHERSON, C.B. *Berlin’s division of liberty in Democratic theory: essays in retrieval*. Oxford: Clarendon Press, 1973, p. 118. Tradução da autora.

⁴⁷ Tradução livre do original: “There is, however, still a difference of emphasis between counter-extractive liberty and positive liberty: the former is a prerequisite of the latter. So it may still be analytically helpful to keep a division between two kinds of liberty. But the division will be better marked if we change the name of positive liberty to *developmental liberty*. As we already seen, Berlin’s positive liberty (PL¹) is virtually the same as what I have called a man’s developmental power. (...) The advantage I see in a redivision of liberty, from negative/positive to counter-extractive/developmental, is that it better serves the libertarian purpose of warning people off the kind of debased liberty which negates liberty. For if people thought in terms of ‘counter-extractive’ and ‘developmental’ liberty, rather than continuing to think in terms of ‘negative’ and ‘positive’ liberty, it would be clearer that the latter requires the former, and it would be less easy for any theorist or leader or movement to pull positive liberty away from its moorings”. MACPHERSON, *Berlin’s division of liberty in Democratic theory, cit.*, p. 119.

ultrapassa os moldes do liberalismo clássico e se justapõe à captação de modelos republicanos ou socialistas que foram incorporados aos sistemas políticos ao longo do século XIX e início do século XX⁴⁸. No último século emergiram modelos doutrinários liberais que contrariam o modelo clássico ao adotar a ideia de “razão pública” no lugar das exigências morais impostas pelo exterior⁴⁹, assumindo que “as liberdades, tal como definidas negativamente pelo ideário liberal vigente, são insuficientes para que a experiência política se desenvolva com a dignidade que a tradição do pensamento político ocidental quis lhe conferir”⁵⁰. É preciso, então, reaproximar-se dos valores políticos associados à tradição da virtude cívica, e resgatar o ânimo de uma cidadania ativa, para que o atual enfraquecimento das democracias representativas contemporâneas em sua capacidade de lidar com o bem público, superando, desta maneira, os interesses dos que ocupam, “como se privado fosse, o aparato estatal como a encarnação quase exclusiva do espaço público”⁵¹.

⁴⁸ Nesse sentido, é emblemático o posicionamento de John Rawls na sua obra *Liberalismo Político*. Diz-nos, em tradução livre: “Como consequência, somente afirmando uma concepção construtivista – uma que seja política e não metafísica – é que os cidadãos podem esperar descobrir princípios que todos possam aceitar. Podem conquistá-lo sem negar os mais profundos aspectos de suas doutrinas compreensivas e razoáveis. Dadas as diferenças, os cidadãos não podem satisfazer de outro modo seu desejo, dependente de concepções, de ter uma vida política compartilhada em termos aceitáveis por todos os cidadãos livres e iguais. Esta ideia de uma vida política partilhada não invoca a ideia da autonomia de Kant, nem a ideia da individualidade de Mill, como valores morais pertencentes a uma doutrina compreensiva. Apela, melhor, ao valor político de uma vida pública conduzida em termos que todos os cidadãos razoáveis possam aceitar como justa. Isto nos leva a considerar o ideal dos cidadãos democráticos que dirimem suas diferenças fundamentais de acordo com uma ideia de razão pública.” RAWLS, John. *Liberalismo político*. Trad. Sergio René Madero Baéz. México: FCE, UNAM, 1995, p. 108.

⁴⁹ Exterior, aqui, referindo-se à sociedade. RAWLS, *Liberalismo político, cit.*, p. 108.

⁵⁰ JASMIN, Marcelo. *Por que República*. In: NOVAES, Adauto (org.). *O esquecimento da Política*. São Paulo: Agir, 2007, p. 221.

⁵¹ JASMIN, *Por que República, cit.*, p. 221.

1.2. CIDADÃO E ESTADO: STATUS POLÍTICO E CONTRATO SOCIAL

De início, faz-se necessário afirmar que cabe ao Estado reconhecer e garantir ao indivíduo instrumentos para a formação do próprio *status* político de cidadão.

Jean Bodin faz a diferença entre o servo e o cidadão a partir do *status* jurídico particular que o cidadão possui e que o possibilita manter uma série de relações privilegiadas com o soberano⁵². Segundo este pensamento, todos são súditos, exatamente porque a cidadania pressupõe obediência ao soberano.

Os servos são súditos, mas, como os estrangeiros, não podem gozar do exercício de direitos e privilégios que são privativos dos cidadãos. A mesma regra se refere às mulheres e às crianças que, mesmo sendo livres, não são consideradas cidadãs por se encontrarem sujeitas ao poder do chefe de família. O súdito livre é o cidadão, e vice-versa. **Somente a liberdade, que é considerada privilégio, pode caracterizar a cidadania**⁵³.

Com Thomas Hobbes há uma tentativa de transformar a política em uma ciência⁵⁴. Para ele, é a multidão, unida numa só pessoa chamada Estado, em latim *civitas*, que tem a função de governar o homem. Só que, este Estado, essa união, não é algo natural, não provém da natureza. Há um pacto selado entre os homens, um contrato, uma busca da segurança pela razão calculista⁵⁵.

⁵² DAL RI JÚNIOR, Arno. *Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania*. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais*. 2 ed. Ijuí: Unijuí, 2003, p. 48.

⁵³ DAL RI, *Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 48 (grifo nosso).

⁵⁴ CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 248.

⁵⁵ GOYARD-FABRE, Simone. *Princípios filosóficos do direito político moderno*. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 440.

A existência do indivíduo enquanto cidadão não pertence à constituição natural do homem, mas sim submissão a um homem, o homem artificial, ou a uma assembléia de homens, voluntariamente, com a esperança de serem protegidos por ele contra todos os outros⁵⁶.

A relação estabelecida não se resume apenas na submissão da vontade, em verdade o vínculo é estabelecido a partir da necessidade de tutela estatal, em troca da obediência do cidadão⁵⁷. Mas essa obediência apresenta limites bem estabelecidos, uma vez que “o individualismo hobbesiano exige que o poder provenha da vontade de cada um, e que este só obedeça o quanto e enquanto for racionalmente necessário para a sua vida”⁵⁸.

O conceito de cidadão, em Hobbes, está relacionado ao conceito de sociedade civil, unidade em torno de uma cidade ou pessoa civil, sendo esta união considerada como submissão de vontades de todos a de um homem ou conselho. É dessa maneira que transmuda-se o conceito em Hobbes, “nos seus escritos em inglês, o termo latino *civis* (cidadão) é transformado, sem qualquer esforço, no *subject* (súdito). Enquanto a primeira versão da filosofia política de

⁵⁶ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 249.

⁵⁷ RIBEIRO, *Ao leitor sem medo*, cit., p. 169.

⁵⁸ RIBEIRO, *Ao leitor sem medo*, cit., p. 170.

Hobbes ainda está sob o signo do conceito de cidadão⁵⁹, na sua obra principal, *Leviatã*, este conceito simplesmente desaparece⁶⁰.

Por esta ideia, o Estado é responsável apenas por criar as condições legais para o homem buscar sua felicidade. “O contrato leva apenas a uma conversão puramente jurídica do homem em cidadão”⁶¹. O fim do indivíduo, a sua realização enquanto ser humano, continua a cargo do indivíduo, cabendo a cada um buscar a própria felicidade. O humanismo é totalmente externo à celebração deste pacto, que permanece alheio aos fins pretendidos pelos parceiros contratuais.

Em Rousseau o contrato social aparece como chave do edifício estatal, único instrumento capaz de garantir para os cidadãos a liberdade e a justiça⁶². Se em Hobbes não se dissolvem os contratantes, em Rousseau, o contrato resulta em uma nova totalidade. O cidadão hobbesiano nunca deixa de ser um indivíduo⁶³ enquanto o cidadão rousseauiano é parte e todo do Estado por ele constituído, e “define-se, em primeiro lugar, pela participação incondicional na

⁵⁹ Aqui fala-se, primordialmente de sua obra escrita em 1640, *De cive*, no qual Hobbes, em clara contestação à República de Cromwell, vincula a legitimidade do monarca à soberania do povo, e não a um somatório do total de indivíduos, meros habitantes da cidade. São palavras de Hobbes: “Devemos observar, a seguir, que cada um da multidão – a fim de que possa ter origem a cidade – precisa concordar com os demais em que, nos assuntos que qualquer um propuser à assembleia, ele aceite o que for aprovado pela maior parte como constituindo a vontade de todos. Pois, de outro modo, nunca haverá vontade de uma multidão de homens, cujos votos e vontades se diferenciam de maneira tão variada. E, se algum não consentir, apesar disso os demais constituirão a cidade entre si e sem ele. Disso decorre que a cidade conserva contra quem dissente seu direito primitivo, isto é, o direito de guerra que ela tem contra um inimigo.” HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. Trad. Renato Janine Ribeiro. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 101.

⁶⁰ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 249.

⁶¹ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 250.

⁶² GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno*, cit., p. 440.

⁶³ RIBEIRO, *Ao leitor sem medo*, cit., p. 116.

atividade legislativa do Estado, através do contrato social, já que a sociedade resulta da associação livre e consciente dos indivíduos”⁶⁴.

Qualificando dessa forma o cidadão, Jean-Jacques Rousseau, em sua obra, *Do contrato social*⁶⁵, tenta reverter o desequilíbrio, criado por Hobbes, entre participação política e concessão de liberdades civis negativas em favor de um conceito de liberdade positivo e genuinamente político⁶⁶.

Ocorre que esta concepção de cidadania acaba por devorar o indivíduo e suas particularidades, ao se esperar que este permaneça pronto a se submeter ao ideal comum e a serviço do interesse da comunidade. Esse primado da vida pública é que levaria o homem a efetivar-se no cidadão⁶⁷, reduzindo todos os seus interesses aos interesses da comunidade, porém negaria a seus cidadãos aquilo que Benjamin Constant compreendia, posteriormente, como o signo da modernidade burguesa-liberal: “a *obscurité*, que protege o indivíduo da intervenção do Estado e dos olhares de seus concidadãos”⁶⁸.

Kelsen aponta para o problema de apego apenas ao *status civitatis*, sem levar em consideração outros elementos que são fundamentais para determinar o conteúdo real do direito político de determinado povo⁶⁹ e afirma que reconhecer como povo apenas o conjunto dos titulares dos direitos políticos seria o mesmo que reconhecer somente uma pequena fração dos indivíduos submetidos à ordem estatal, do povo como objeto do poder⁷⁰.

⁶⁴ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 250.

⁶⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou Princípios do direito político*, cit. p. 97ss.

⁶⁶ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 251.

⁶⁷ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 251.

⁶⁸ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 251.

⁶⁹ KELSEN, Hans. *Essência e valor da democracia*. In: KELSEN, Hans. *A Democracia*. 2 ed. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 37.

⁷⁰ KELSEN, *Essência e valor da democracia*. In: KELSEN, *A Democracia*, cit., p. 37.

Se quisermos passar da noção ideal para a noção real de povo, não poderemos limitar-nos a substituir o conjunto de todos os indivíduos submetidos ao poder pelo círculo bem mais estreito dos titulares dos direitos políticos; é preciso dar outro passo e levar em consideração a diferença existente entre o número desses titulares dos direitos políticos e o número dos que efetivamente exercem tais direitos⁷¹.

A problemática do contrato social, inserida no registro do pensamento moderno como tributária do racionalismo e do individualismo⁷², sempre se mostrou como exigência essencial da modernidade jurídico-política⁷³. Daí, se tal ideia pretende manter sua relevância, é deveras importante que “a fim de conservar a capacidade de um conceito diretriz do direito político, ele se amolde aos contornos da história social desenhados pelo tempo”⁷⁴.

A visão estática e individualista de cidadania deve ser superada, na medida em que a experiência histórica mundial de violência, injustiça e desigualdade tem comprovado a necessidade de uma participação mais ativa dos cidadãos na construção de uma sociedade justa, com base no valor da solidariedade, essencial à sobrevivência de qualquer comunidade⁷⁵.

Para continuar a ter valor, o contrato social "deve levar em conta a ambivalência fundamental das experiências humanas em que se entrecruzam o lógico e o irracional, o explícito e o implícito, o sentido e os subentendidos"⁷⁶, uma vez que a construção e o desenvolvimento da cidadania dão-se por meio de processos dialógicos, e de formalização política e jurídica. A cidadania é um “conceito evolutivo, dialético, entre direitos e deveres, entre status e instituições, entre políticas públicas e interesses corporativos ou

⁷¹ Kelsen, *Essência e valor da democracia*. In: Kelsen, *A Democracia*, cit., p. 38.

⁷² GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno*, cit., p. 440.

⁷³ GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno*, cit., p. 441.

⁷⁴ GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno*, cit., p. 445.

⁷⁵ LOPES, *A participação política das minorias no Estado democrático de direito brasileiro*. In: LIMA; ALBUQUERQUE (Orgs.). *Democracia, Direito e Política*, cit., p. 87.

⁷⁶ GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno*, cit., p. 442.

particulares”⁷⁷, exigindo, além de um processo de desenvolvimento, “um processo de conquista permanente de direitos formais e de exigência de políticas públicas para torná-los efetivos”⁷⁸.

Para que um contrato social seja pensável para o futuro, deve levar em conta a mutação existencial que ocorreu no século XX. Seu conceito não deve, portanto, desprezar, nas situações concretas que o direito político é incumbido de reger, as experiências, a contingência, a temporalidade nem a relatividade das múltiplas experiências humanas. Não sendo o homem nem um simples *ego* nem um puro sujeito racional, o 'novo contrato social' que encontrará lugar na coexistência humana deve ser uma nova escrita da prosa do mundo⁷⁹.

Enquanto Camus, logo após a segunda grande guerra, se perguntava, em uma crônica intitulada *O novo contrato social*, qual seria o estilo de vida que permitiria esquecer as agruras do tempo de guerra e salvaguardar os valores de uma humanidade ameaçada em sua existência⁸⁰, em nosso tempo podemos nos perguntar qual estilo de vida nos permitirá conviver com a crescente complexidade democrática, descentralização urbana e política, virtualização da informação e dos conteúdos sociais e políticos. Em Camus, a esperança era a de um diálogo mais forte do que as balas, capaz de construir uma "nova humanidade", a partir de critérios de um "novo liberalismo", que ultrapassasse o arbítrio individual.

A atual realidade mundial, sem dúvida, demanda um conceito mais amplo de cidadão. Oldfield, por exemplo, afirma a necessidade de superar a noção de cidadania como *status*, para adotar uma concepção mais prática e ativa, na qual o incumprimento dos deveres

⁷⁷ BORJA *apud* BECKER, Maria Lucia. *Inclusão digital e cidadania*: as possibilidades e as ilusões da “solução” tecnológica. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2009.p. 143.

⁷⁸ BECKER. *Inclusão digital e cidadania*, cit, p. 143.

⁷⁹ GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno*, cit., p. 442-443.

⁸⁰ GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno*, cit., p. 443.

do cidadão para com a sua comunidade, tornam o sujeito um ser radicalmente incompleto e mal desenvolvido.⁸¹

Assim, busca-se a elaboração de um novo contrato social baseado na concertação e no diálogo, correspondendo, filosoficamente, ao reconhecimento da intersubjetividade e da responsabilidade comum⁸². Surge, então, uma série de demandas que aderem ao conceito de cidadão, tentando agregar a este conceito todos aqueles direitos englobados na categoria dos direitos humanos⁸³.

Uma das conquistas mais importantes do fim deste século é o reconhecimento de que a cidadania perfaz o componente mais fundamental do desenvolvimento, reservando-se para o mercado a função indispensável de meio. Este avanço está na esteira das lutas pelos direitos humanos e pela emancipação das pessoas e dos povos, bem como reflete o progresso democrático possível. Democracia é o sistema político no qual o acesso ao poder pretende ser majoritariamente regulado ou administrado, não imposto por minorias, ou seja, organizado em prol das maiorias, não de oligarquias. Não é viável suprimir o fenômeno do poder, porque faz parte da estrutura da sociedade, mas é bem possível administrá-lo de modo democrático, sobretudo com base num Estado de Direito⁸⁴.

Neste ponto, cidadania continua relacionando-se com liberdade, assim como no nascedouro moderno. No entanto, o que se observa agora é que direitos políticos, civis e sociais são naturalizados nesse conceito⁸⁵, cabendo ao cidadão reconhecer sua cidadania para além de um *status* e assumir seu “papel

⁸¹ LOPES, *A participação política das minorias no Estado democrático de direito brasileiro*. In: LIMA; ALBUQUERQUE (Orgs.). *Democracia, Direito e Política*, cit., 86.

⁸² GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno*, cit., p. 444-445.

⁸³ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 254.

⁸⁴ DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e Cidadania assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995, p. 1.

⁸⁵ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 254.

relevante no processo de transformação do Estado brasileiro e da cultura política que permeia as atividades do cotidiano no Brasil”⁸⁶.

⁸⁶ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 254.

1.3. CIDADÃO E NACIONALIDADE

A ideia de nação não nasce unívoca⁸⁷. As profundas transformações políticas e sociais que marcam o período entre 1760 e 1830⁸⁸ criaram um arsenal semântico para compreender esse conceito⁸⁹. Na filosofia do Iluminismo francês, ela se desenha como o resultado de uma racionalização do direito político⁹⁰. Por um lado, para os filósofos do Iluminismo e a burguesia ascendente, tal ideia agruparia todas as exigências do direito político moderno⁹¹. Do outro, traz em si o vigor histórico e o sentimento de pertencer a uma comunidade, “como se o coração, nela, falasse mais alto do que a razão. Por isso, vemos erguer-se, um diante do outro, o *Estado-nação* pensado e desejado pelos homens da Revolução Francesa e a *nação-Estado* na qual vibram as aspirações da alma de um povo”⁹². A marca fundamental da Nação e de seu atributo, a nacionalidade, é o caráter originariamente natural.

Mas sua evolução, em três etapas sucessivas segundo Sieyès, é irreversível: de início nascida do jogo das vontades *individuais* cuja associação é a fonte de todo o poder, ela se manifestou, num segundo momento, como a *unidade de uma comunidade*; mas, como esta era demasiado numerosa para agir como vontade comum, atribuiu-se um governo que exerce por procuração o poder da vontade geral. Depois, num terceiro momento, a vontade da nação age por *representação*: os delegados não agem em seu próprio nome, mas em nome da nação inteira. Daí em diante, não se pode dar marcha a ré: a nação é a entidade política formada pelo povo. Não se caracteriza pela antiga

⁸⁷ GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno, cit.*, p. 405.

⁸⁸ Inserem-se aqui, especialmente, as Revoluções Modernas (América do Norte, França e Haiti), as Revoluções Liberais (nas metrópoles ibéricas) e as independências das colônias americanas.

⁸⁹ PAMPLONA, Marco A. *Nação In: FERES JÚNIOR, João (Org.). Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009, p. 161.

⁹⁰ GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno, cit.*, p. 405.

⁹¹ Daí que os deputados do terceiro estado se autoproclamaram “Assembleia Nacional Constituinte”. GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno, cit.*, p. 405.

⁹² GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno, cit.*, p. 405.

hierarquia das três ordens; é o “corpo público” em que todos os membros são iguais⁹³.

Assim, buscou-se redefinir a conotação política, antes particularizada pela natureza étnica e cívica do conceito, que associava os grupos étnicos em função do seu lugar de origem⁹⁴, para uma polissemia capaz de identificar o político em novos contornos, que valorizava primordialmente a ordem política, ainda que unidade de língua e território fossem caracteres importantes para particularizá-la⁹⁵. É pensando essa ordem e as relações travadas pelo Estado com os indivíduos, que Jean Bodin define a dimensão espacial da cidadania, instituindo “a primeira distinção, no âmbito jurídico, entre cidadão e estrangeiro”⁹⁶.

O uso do termo para significar contextos idênticos aos que aplicamos hoje é dado a partir da Revolução Francesa⁹⁷, e uma acepção lingüístico-cultural é usada na literatura do romantismo alemão de Herder e Fichte⁹⁸. Para demonstrar a evolução do conceito de Nação, citamos a 5ª edição do *Dicionário* de Moraes Silva, de 1844, no qual o termo nação mantém o mesmo significado da 1ª edição de 1831, acrescido de um novo, condizente com as mudanças daqueles tempos:

⁹³ GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno, cit.*, p. 406-407.

⁹⁴PAMPLONA, Marco A. *Nação In: FERES JÚNIOR (Org.), Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil, cit.*, p. 163. É nesse sentido que os romanos cunharam o termo “nações” para designar os “bárbaros” que habitavam o Império, vindos de diferentes regiões. Conferindo atributos etnoculturais, a carga semântica confere ao estrangeiro o caráter de “outro”, ou “aquele que não podia ser reconhecido como par, ou cidadão”. PAMPLONA, Marco A. *Nação In: FERES JÚNIOR (Org.), Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil, cit.*, 164.

⁹⁵ PAMPLONA, Marco A. *Nação In: FERES JÚNIOR (Org.), Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil, cit.*, 163.

⁹⁶ DAL RI, *Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). Cidadania e Nacionalidade, cit.*, p. 49.

⁹⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale [et al]. Vol. 2. 5 ed. Brasília: Editora UNB, 2000. p. 795.

⁹⁸ BOBBIO, *Dicionário de Política, cit.*, p. 795.

Nação, s.f. (do Lat. *Natio*) A gente de um país, ou região, que tem língua, leis e governo à parte: *v.g.* a nação *Francesa, Espanhola, Portuguesa*. § *Gente de Nação*; i.e. descendente de Judeus, Cristãos novos. § *Nação*; fig. raça, casta, espécie. *Prestes* (Nação, Povo, *Sin.*) No sentido literal e primitivo. A palavra *nação* indica uma relação comum de nascimento, de origem; e *povo* uma relação de número, e de reunião. A *nação* é uma dilatada família; o *povo* é uma grande reunião de seres da mesma espécie. A *nação* consiste nos homens reunidos em um mesmo sitio. Em outra aceção a palavra *nação* compreende os naturais do paiz; e o *povo* todos os habitantes. Um *povo* estrangeiro que forma uma colônia em país longínquo, continua ainda a ser Inglês, Português, Espanhol etc. é-o por *nação*, ou de origem. Diversos *povos* reunidos, ligados por diferentes relações comuns em um mesmo paiz, forma uma *nação*; e uma *nação* se divide em vários *povos*, diversos uns dos outros por diferenças locais e físicas, ou políticas e morais. A *nação* está intimamente unida ao paiz pela cultura, ela o possui; o *povo* está no país, ele o habita. A *nação* é o corpo dos cidadãos; o *povo* é a reunião dos reinícolas. Uma *nação* divide-se em muitas classes; o *povo* é um delas; é a parte mais numerosa de que a *nação* é o todo.⁹⁹

Como conseqüência, o adjetivo “nacional” passou a significar não somente aquilo que é “relativo à nação”, mas, mais exatamente, aquilo que é “relativo à *nossa* nação”, com a exclusão das outras¹⁰⁰. É, então, com um apelo à sentimentalidade, em decorrência do caráter natural que se insere no cerne do conceito, que serão preenchidas as ideias de *nação* e *nacionalidade*.

Não obstante, tais ideias apresentaram-se, também, “portadoras de uma carga malsã de irracionalidade, evidenciada pela exacerbação delas nas doutrinas *nacionalistas*”¹⁰¹. “A cidadania foi uma construção lenta da própria população, uma experiência vivida: tornou-se um sólido valor coletivo pela qual se achava que valia a pena viver, lutar e até mesmo morrer”¹⁰². A referência à “Nação” foi um dos fatores mais importantes do condicionamento do

⁹⁹PAMPLONA, Marco A. *Nação* In: FERES JÚNIOR (Org.), *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*, cit., p. 164-165.

¹⁰⁰ PAMPLONA, Marco A. *Nação* In: FERES JÚNIOR (Org.), *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*, cit., p. 166.

¹⁰¹ GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno*, cit., p. 421.

¹⁰² CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 254.

comportamento humano¹⁰³; guerras, revoluções, combates, invasões foram realizadas *em seu nome*.

Tudo isto porque a ideia de nação foi alçada a conteúdo para preenchimento do Estado a partir dos referenciais subjetivos dos indivíduos. A nação passou a ser entendida como “pessoa coletiva”, a partir de critérios comportamentais, levando à construção da ideia de nação como ideologia. Esta busca, na tentativa de definir o que vem a ser sentimento nacional, cria um ente especialmente abstrato. “Utilizando referenciais objetivos encontra-se um Estado, que todavia não é pensado assim como é, mas como sendo justamente esta entidade ilusória”¹⁰⁴. A noção de cidadania liga-se à de Nação, “como espaço de realização individual e coletiva, politicamente organizado no Estado soberano”, e passa a ser entendida como a entidade garantidora do Direito e dos direitos”¹⁰⁵. A função da ideia de Nação é, então, criar e manter um comportamento de fidelidade dos cidadãos em relação ao Estado.¹⁰⁶

Hoje reconhece-se a cidadania como substrato essencial para o progresso da ideia de nação. Se não através de um vínculo potencialmente ilusório, como competência humana de fazer-se sujeito, histórico e coletivamente organizado, fundante de um processo emancipatório capaz de intervir na realidade. O desafio que se apresenta à cidadania “é a eliminação da pobreza política”¹⁰⁷, uma vez que “não-cidadão é sobretudo quem, por estar coibido de tomar consciência crítica da marginalização que lhe é imposta, não atinge a oportunidade de conceber uma história alternativa e de organizar-se politicamente para tanto”¹⁰⁸; é necessário, portanto constituir não uma

¹⁰³ BOBBIO, *Dicionário de Política*, cit., p. 795.

¹⁰⁴ BOBBIO, *Dicionário de Política*, cit., p. 797.

¹⁰⁵ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 252.

¹⁰⁶ BOBBIO, *Dicionário de Política*, cit., p. 797.

¹⁰⁷ DEMO, *Cidadania tutelada e cidadania assistida*, cit., p. 1-2.

¹⁰⁸ DEMO, *Cidadania tutelada e cidadania assistida*, cit., p. 2.

“sociedade de indivíduos atomizados, mas de pessoas integradas nos grupos naturais, pessoas livres, contudo.”¹⁰⁹ E, nesse sentido, urge compreender o processo de formação de nossa cidadania, e como se construíram os laços da identidade brasileira.

1.3.1. BRASIL: CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO, FORMAÇÃO DA CIDADANIA?

Desde o nascimento¹¹⁰, a nação brasileira é marcada por uma absoluta desigualdade social. O início do Império foi marcado por uma tentativa de diferenciar-se do regime português¹¹¹. A República, por sua vez, foi proclamada

¹⁰⁹ TORRES, João Camillo de Oliveira. *A democracia coroada : teoria política do Império do Brasil*. 2. ed. rev. Petrópolis : Vozes, 1964. p. 20

¹¹⁰ Falamos, primordialmente, da Independência proclamada em 22 de abril de 1822.

¹¹¹ É interessante ressaltar que, desde antes da Independência, buscava-se a adoção de um sentimento “brasílico”, ainda que não necessariamente de oposição à origem portuguesa. No nascedouro da pátria brasileira, era preciso ver-se brasileiro, sem diametralmente apartar-se do sentimento que unia o povo à nação portuguesa; “reconhecer-se ‘brasileiro’, entre 1820 e 1822, não significava necessariamente abrir mão do sentimento de pertencimento político à ‘grande família lusitana’. Entretanto, o termo politizava-se crescentemente, com a adesão à ‘causa do Brasil’ e transitava da defesa da ‘paridade de direitos entre os Reinos’ para a adesão à Independência e à unidade do novo Império brasílico, após o setembro de 1822” (PAMPLONA, Marco A. *Nação In: FERES JÚNIOR (Org.), Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil, cit.*, p. 170). O movimento constitucionalista é adotado como movimento nacionalista. Daí, o anticonstitucionalismo se confunde com apoio ao português, e a alcunha de “corcunda”, que inicialmente denominava os defensores do absolutismo, passa a designar, de forma pejorativa, o “antibrasílico, agora aqui entendido como aquele que se opunha à causa da separação do Brasil” (PAMPLONA, Marco A. *Nação In: FERES JÚNIOR (Org.), Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil, cit.*, p. 172). A mudança de *status* do Brasil em relação às demais colônias portuguesas estava consagrada na Constituição de 1821, e insuflava os nascidos no Brasil com a força para lutar pela causa brasilianista. “Aguardava-se a constituição que fora jurada antes mesmo de ser redigida, com uma confiança toda especial quanto à sua utilidade. A fim de acalmar os impacientes pedidos, as Cortes deram conhecimento das bases dessa futura Constituição em 37 artigos, no dia 21 de março de 1821, incluindo somente princípios que não tocavam diretamente o lado desagradável, nem o pensamento do setor dominante, nem os interesses pessoais. De modo especial, o artigo 21 destaca-se pela sua sabedoria. Limita o poder da Constituição aos portugueses residentes na Europa. Para os demais, torna-se obrigatória somente na medida em que fizerem saber através de representantes escolhidos conforme a lei, que ela é a expressão da sua vontade. Este artigo destinava-se obviamente ao Brasil” (SCHÄFER, Georg Anton von. *O Brasil como império independente: analisado sob os aspectos histórico, mercantilístico e político*. Trad. Arthur Bl. Rambo. Santa Maria: Editora da UFSM, 2007, p. 113) .

numa sociedade que ainda se apresentava profundamente desigual e hierarquizada¹¹². Se, entre os pensadores europeus e americanos, a discussão sobre a virtude cívica necessária ao desenvolvimento das nações modernas repercutiu na indispensabilidade de condições mínimas de igualdade social¹¹³, no Brasil imperial e republicano a discussão permeou outras problemáticas.

Para Mably, apenas a Suíça possuía as condições ideais para o desenvolvimento da cidadania enquanto virtude pública. Thomas Jefferson compartilhava da ideia de que os Estados Unidos também estariam contaminados pela desigualdade, e “tinha também dúvidas quanto às possibilidades da vigência da virtude republicana”¹¹⁴ devido ao avanço do comércio e da indústria, que seriam grandes fontes de corrupção. “Dentro de tal visão, o patriota era quase incompatível com o homem econômico, a cidadania incompatível com a cultura”¹¹⁵. Exatamente neste ponto insere-se o pensamento de Benjamin Constant quando trata da incompatibilização entre a liberdade moderna, calcada no desenvolvimento do comércio, e a liberdade antiga¹¹⁶. Esta, que exige a posse da virtude republicana, põe-se como um obstáculo social à solução jacobina¹¹⁷. No Brasil, a busca pelo governo ideal para a nova nação levava ao debate as inúmeras dificuldades enfrentadas para o estabelecimento de qualquer forma de poder no país.

As dificuldades de implantação seja de uma república à antiga, seja de uma república moderna no Brasil preocupavam os intelectuais da época, sobretudo os republicanos. O ponto central do debate era a relação entre o privado e o público, o indivíduo e a comunidade. Vários pensadores identificavam como fator explicativo da

¹¹² CARVALHO, José Murilo. *Pontos e bordados*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998, p. 94.

¹¹³ DAL RI, *Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 42.

¹¹⁴ CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 97.

¹¹⁵ CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 97.

¹¹⁶ CONSTANT, Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, cit., p. 4.

¹¹⁷ CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 97.

incapacidade brasileira para organizar a sociedade política a ausência do individualismo anglo-saxão¹¹⁸.

Assim, seguindo nossa tradição¹¹⁹ de importar conceitos políticos de além-mar ou até mesmo de nossos vizinhos norte americanos, a monarquia brasileira ensaiou um governo de gabinete, com partidos nacionais, eleições, imprensa livre, e inspirou-se administrativamente em Portugal, por conta de sua política centralizante, e na França, pelo direito francês de viés estatista. E adotou as fórmulas anglo-americanas da justiça de paz, do júri, e, para abrandar as críticas ao peso centralizante do governo central do Império, propôs uma limitada descentralização provincial¹²⁰.

¹¹⁸ CARVALHO, *Pontos e bordados, cit.*, p.98.

¹¹⁹ Ao tratar dos movimentos da realeza portuguesa que desembocaram na Independência do Brasil e no movimento constitucionalista, João Camilo de Oliveira Torres fala que a democracia e a consagração da liberdade eram próprias da política portuguesa, e se constituiriam, assim, como nossa herança. O costume de importar conceitos equivocados seria, segundo o autor, própria de Portugal, e fala que o absolutismo fora importado de maneira inadequada, sobrepondo-se a uma raiz democrática identificável desde o absolutismo português: “D. Pedro I, com as suas preocupações de constitucionalismo, estava de fato restaurando a verdadeira tradição da família, tradição pervertida por uma moda que viera de França para a Península Ibérica nas bagagens do duque de Anjou, que espalhara lises pálidos nos feros leões e águias dos sombrios Filipes do Escorial. O absolutismo em Portugal era tipicamente mercadoria importada. D. Pedro I, porém, tirou a diferença e restabeleceu a tradição.” (grifo nosso) (TORRES. *A democracia coroada, cit.*, p. 28). A mesma ideia podemos encontrar em estudos mais recentes: “Se examinarmos a posição dos países ibéricos, e especialmente Portugal, no quadro geral da Ilustração européia, o que desde logo ressalta é o descompasso entre a “teoria” e a “prática”, isto é, entre a elaboração do pensamento e sua aplicação” e continua, “Por outro lado, outro traço característico da ilustração portuguesa é o seu caráter de importação” (NOVAIS, Fernando A. *Aproximações*. São Paulo: Cosac Naify, 2005, p. 167). Não é outro o posicionamento de Sérgio Buarque de Holanda, ao denunciar em seu ensaio *Raízes do Brasil* que a democracia instalada no Brasil não passaria de um mal entendido, porque estaríamos presos ao brilho mágico das palavras positivistas, tendo inclusive nos utilizado de conceitos e ideias estrangeiras que, duvidosamente, não se adequavam ao feitio nacional. “De todas as formas de evasão da realidade, a crença mágica no poder das ideias pareceu-nos a mais dignificante em nossa difícil adolescência política e social. Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, em saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós” (HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 160).

¹²⁰ CARVALHO, *Pontos e bordados, cit.*, p. 90.

A tensão entre a proposta de unidade capitaneada pela Corte e a autonomia das províncias acabaria por marcar a história das décadas de 1830 e 1840. A unidade sob a direção de um Estado com capacidade de defender os interesses escravistas só era aceitável para as elites provinciais se lhes fosse garantida autonomia suficiente para gerir suas províncias e alguma participação na condução da, agora, política nacional¹²¹.

O grande objetivo era garantir a sobrevivência da unidade política do país, através de um governo que mantivesse a união das províncias e a ordem social, e, é ao final do Império que se dá início às discussões sobre a formação da nação e, conseqüentemente, sobre a redefinição da cidadania, em seu conceito mais estrito, ligada ao sufrágio¹²².

A adoção do liberalismo político impunha-se às classes dominantes, muito embora se recusassem a enfrentar o paradoxo de manutenção da escravidão em uma sociedade que *adotava* os ideais de liberdade.¹²³ Com o processo de abolição da escravatura¹²⁴, o Império deveria preocupar-se com a incorporação eleitoral¹²⁵ daqueles que outrora eram escravos. No entanto, mais um paradoxo ocorreu:

¹²¹ PAMPLONA, Marco A. *Nação In: FERES JÚNIOR (Org.), Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil, cit.*, p. 173.

¹²² CARVALHO, *Pontos e bordados, cit.*, p. 91.

¹²³ Dentre os vários autores que apontam esse paradoxo, podemos citar: “Impugnada a todo instante pela escravidão a ideologia liberal, que era a das jovens nações emancipadas da América, descarrilhava. Seria fácil deduzir o sistema de seus contra-sensos, todos verdadeiros, muitos dos quais agitaram a consciência teórica e moral de nosso século XIX” (SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. 5 ed. São Paulo: Editora 34; Duas Cidades, 2000. p. 15)

¹²⁴ Trata-se aqui da sequência legislativa que tem início com o *Aberdeen Act* inglês (1845), no qual o Parlamento inglês concede à Marinha Real britânica o poder de apreender qualquer navio negreiro em qualquer lugar do mundo, forçando a aprovação, agora no Brasil, da *Lei Eusébio de Queirós* (1850), que põe fim ao tráfico negreiro. Em seguida, a *Lei do Ventre Livre* (1871) garantidora da liberdade aos filhos de escravos, a *Lei dos Sexagenários* (1885), que deu liberdade a todos os escravos com mais de 60 anos de idade, e, por fim, a *Lei Áurea* (1888), que extingue oficialmente a escravidão no Brasil.

¹²⁵ Há, inclusive, uma preocupação com os custos dessa incorporação, uma vez que o sistema eleitoral colocava o votante em dependência ao chefe local, que, por sua vez, mercantilizava os votos. “O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão. À medida que o votante se dava conta da importância do voto para os

O Império tinha, por outro lado, enfrentado o problema da redefinição da cidadania de maneira a dificultar a incorporação dos libertos. A lei eleitoral de 1881, que introduzia o voto direto em um turno, sob pretexto de moralizar as eleições reduziu drasticamente a participação eleitoral. Ao exigir dos eleitores saber ler e escrever, reduziu o eleitorado, que era de 10% da população, a menos de 1% numa população de cerca de 14 milhões. Se o governo imperial contava com simpatias populares, inclusive da população negra, era isto devido antes ao simbolismo da figura paternal do Rei do que à participação real desta população na vida política do País.¹²⁶

Se durante o Império (1822-1889) a preocupação do governo era consolidar a unidade política do país, com a proclamação da República (1889) torna-se premente a substituição de um governo central e a construção de uma nação¹²⁷.

Ocorre que a ideia de nação perpassa, como já dito, o sentimento de comunidade e a preocupação com o bem estar coletivo. A República brasileira foi proclamada em um momento de imensa especulação financeira causada pelas grandes emissões de dinheiro para atender às necessidades geradas pela abolição da escravidão, o que ampliou o desejo de enriquecimento pessoal a todo custo, relegando a um plano marginal a preocupação com o público. A mentalidade do período era, essencialmente, predatória, e incompatível com a adoção da virtude republicana¹²⁸.

José Murilo de Carvalho¹²⁹ aponta que, no período, os grupos políticos movimentavam-se a partir dos seguintes posicionamentos: a) os incentivadores da república de modelo norte-americano, fortalecedora do individualismo do pacto social, composto pelos proprietários rurais que se sentiam asfixiados pela

chefes políticos, ele começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro” o que gerava nos proprietários rurais o interesse de baratear as eleições em por em risco sua vitória. “O meio para isso era reduzir o número de votantes e a competitividade das eleições”. (CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 11 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 35-37).

¹²⁶ CARVALHO, *Pontos e bordados, cit.*, p. p. 92.

¹²⁷ CARVALHO, *Pontos e bordados, cit.*, p. p. 93.

¹²⁸ CARVALHO, *Pontos e bordados, cit.*, p. 97-98.

¹²⁹ CARVALHO, *Pontos e bordados, cit.*, p. 93-96.

centralização monárquica e desejavam a expansão das províncias e de seus poderes¹³⁰, e apoiavam a solução federalista norte-americana, principalmente por se tratarem de ex-senhores de escravos¹³¹; b) a população urbana, composta por pequenos proprietários, profissionais liberais, jornalistas, professores e estudantes, para quem o regime imperial aparecia como limitador das oportunidades de trabalho¹³². Não eram, entretanto, favoráveis ao liberalismo ortodoxo, vez que não eram detentores de recursos de poder econômico e social. “Atraíam-nas antes os apelos abstratos em favor da liberdade, da igualdade, da participação, embora nem sempre fosse claro de que maneira tais apelos poderiam ser operacionalizados”; c) os partidários da liberdade à antiga, formados por um grupo pequeno, que reconhecia a implausibilidade desta solução. Viam a dificuldade de se fazer a república na praça pública. Acreditavam na importância do Estado para a consecução dos objetivos políticos¹³³. Adotaram, então, a tese teórico positivista – condenavam

¹³⁰ Também esclarecedor, Raymundo Faoro diz: “A mudança da estrutura interna da fazenda, mais empresa do que baronia, com a necessidade de ordenar racionalmente os cálculos econômicos, reivindica autonomia regional, próxima aos latifundiários, libertos das prementes dependências ao comissário e ao exportador. A fórmula federalista servirá à nova realidade em todos os seus termos, aproximando as decisões políticas do complexo econômico” (Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 4 ed. São Paulo : editora Globo, 2008. P. 518)

¹³¹ O grande problema da adoção do liberalismo correspondente ao norte-americano é que “no Brasil não houvera a revolução prévia. Apesar da abolição da escravidão a sociedade caracterizava-se por desigualdades profundas e pela concentração do poder. Nestas circunstâncias, o liberalismo adquiria um caráter de consagração da desigualdade, de sanção da lei do mais forte. Acoplado ao presidencialismo, o darwinismo republicano tinha em mãos os instrumentos ideológicos e políticos para estabelecer um regime profundamente autoritário.” CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 93.

¹³² Para José Murilo de Carvalho, a crença republicana levou esses grupos à insatisfação com o modelo imperial, chegando a imputar-lhe todos os problemas que ocorriam no *Ancien regime* francês, apesar de inegáveis as diferenças de realidades. CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 94.

¹³³ “Era muito clara para eles a importância do Estado. Eram contra o regime monárquico, não contra o Estado. O Estado era o meio mais eficaz de conseguirem seus objetivos. Como o abolicionista Joaquim Nabuco, percebiam que a escravidão era no Brasil a sombra do Estado, mas que sem o Estado seria difícil acabar com ela. Se não lhes interessava a solução norte-americana, não queriam também a jacobina. Era necessário outro tipo de saída”. CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 95.

a monarquia em nome do progresso.¹³⁴ Com essa herança, segue-se nosso ideal de *ordem e progresso*.

1.3.2. CIDADANIA E IDENTIDADE BRASILEIRA

Decorridas as primeiras décadas do novo país, consolidada sua unidade política, e, fortalecida a ideia de nação brasileira¹³⁵, ressalta-se politicamente a necessidade de criar um sentimento de comunidade capaz de manter a coesão e a identidade entre os cidadãos, e entre estes e o Estado. José Bonifácio já havia, inclusive, ressaltado a problemática da escravidão e da diversidade racial para a formação da nação¹³⁶, mas estes temas ficaram em segundo plano nos primeiros anos do Império porque urgia consolidar a unidade política do país. Somente a partir da segunda metade do século XIX que se retoma a busca pela definição da identidade nacional¹³⁷.

¹³⁴ Igualmente, a ideia de ditadura republicana, o apelo a um Executivo forte e intervencionista, servia bem a seus interesses. Progresso e ditadura, o professo pela ditadura, pela ação do Estado, eis aí um ideal de despotismo ilustrado que tinha longas raízes na tradição luso-brasileira desde os tempos pombalinos do século XVIII. Por último, a proposta positiva de incorporação do proletariado à sociedade moderna, de uma política social a ser implementada pelo Estado, tinha maior credibilidade que o apelo abstrato ao povo e abria caminho para a ideia republicana entre o operariado, sobretudo o estatal. CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 95. “Esta visão da sociedade e da república agradou particularmente os militares – porque possuíam formação técnica, ao contrário da formação literária da elite civil. E sentiam-se atraídos pela ênfase positivista das ciências, do desenvolvimento industrial. Por outro lado, faziam parte do próprio Estado, e como parte desta estrutura, dela não poderiam prescindir para realizar a ação política.”

¹³⁵ Se “nação não passa de uma entidade ideológica, isto é, do reflexo na mente dos indivíduos de uma situação de poder” (BOBBIO, *Dicionário de Política*, cit., p. 797), pode-se afirmar que o período que compreende o Império, suas lutas iniciais e os marcos de transição entre os dois Imperadores, convergiram para a sustentação ideológica da nação brasileira.

¹³⁶ CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 91.

¹³⁷ Costuma-se apontar o romance *O Guarani*, de José de Alencar, publicado em 1857, como marco literário – e intelectual – da construção da identidade brasileira. CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 91; DECCA, Edgard Salvadori de. *Tal Pai, qual filho?* Narrativas da identidade nacional. In: CHIAPPINI, Ligia; BRESCIANNI, Maria Stella (Orgs.). *Literatura e cultura no Brasil: identidades e fronteiras*. São Paulo: Cortez, 2002, p. 21.

Durante o segundo Reinado ampliar-se-ão os instrumentos de registro e perpetuação da memória; um projeto romântico iniciado por D. Pedro II e sua elite, para a conformação de uma cultura “genuinamente nacional”¹³⁸. Dessa maneira, coube ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, em associação com a Academia Imperial de Belas-Artes, “inventar um passado”, recuperar o presente e associar uma certa “aparência a uma essência”: um Estado idealizado “por meio de seu soberano e de suas instituições quase ausentes”¹³⁹.

Determinados a buscar o momento do nascimento do país, os intelectuais voltam-se aos primórdios da América e elaboram lentamente a construção de uma “verdadeira mitologia com relação à natureza brasileira, quando vão sendo acopladas à paisagem natural visões **culturalmente herdadas** a esse respeito”¹⁴⁰. Aqui, mais uma vez, observa-se que a identidade nacional passa tanto pela busca de uma utopia projetada pelos europeus, como pela negação desse projeto¹⁴¹.

A cultura imperial, desde a independência política de 1822, esteve pautada em dois elementos constituidores da nacionalidade: “a realeza como centro de civilização; a natureza territorial com suas gentes e frutas como base natural desse mesmo Estado”¹⁴². E contava com unidades de elementos que, se não eram por si só constitutivos de um sentimento nacional, em muito contribuíam para o reconhecimento de uma identidade¹⁴³: língua, religião e política central¹⁴⁴.

¹³⁸ SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Estado sem Nação*. In: NOVAES, Adauto (Org.). *A crise do Estado-Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 358.

¹³⁹ SCHWARCZ, *Estado sem Nação*. In: NOVAES (Org.), *A crise do Estado-Nação*, cit., p. 353.

¹⁴⁰ SCHWARCZ, *Estado sem Nação*. In: NOVAES (Org.), *A crise do Estado-Nação*, cit., p. 354 (Grifo nosso).

¹⁴¹ DECCA, *Tal Pai, qual filho?* In: CHIAPPINI; BRESCIANNI, (Orgs.), *Literatura e cultura no Brasil*, p. 16.

¹⁴² SCHWARCZ, *Estado sem Nação*. In: NOVAES (Org.), *A crise do Estado-Nação*, cit., p. 354.

¹⁴³ CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 102.

¹⁴⁴ Aqui se imbricam as ideias de pertencimento à nação e identidade: “De maneira correta, Jellinek aponta que o conceito de nação não se deixa determinar por um só elemento, por

O grande conflito do período é, sem dúvida, o tratamento dado aos escravos. Se com a Guerra do Paraguai (1860) delineia-se o início de um sentimento nacional, tal sentimento parece ínfimo face a necessidade de preservar a ordem pública, que se vê diante do problema social da escravidão, da incorporação dos ex-escravos à vida nacional, e a sua inserção na identidade que estava sendo construída.¹⁴⁵

Nesse sentido, não era suficiente apelar às ideias políticas importadas como salvadoras da realidade social. Roberto Schwarz argumenta que as ideias no Brasil estavam fora de lugar. Aponta que o “favor” e a “violência” constituíam a base das relações sociais e econômicas no Brasil¹⁴⁶. Explica que nossa práxis “liberal” também corrompia a teoria do liberalismo político, mas nossa corruptela dava-se de forma diferente da realizada pelos europeus. Nem na Europa nem no Brasil, a ideologia correspondia à prática. Só que, no caso europeu, “a liberdade do trabalho, a igualdade perante a lei e, de modo geral, o universalismo (...) correspondiam às aparências, encobrendo o essencial – a exploração do trabalho”¹⁴⁷. No Brasil, tais ideias seriam falsas em um sentido diverso, “por assim dizer, original”¹⁴⁸.

O teste da realidade não parecia importante. É como se coerência e generalidade não pesassem muito, ou como se a esfera da cultura ocupasse uma posição alterada, cujos critérios fossem outros – mas outros em relação a quê? Por sua mera presença, a escravidão indicava a impropriedade das idéias liberais; o que entretanto é menos que orientar-lhes o movimento. Sendo embora a relação

exemplo a língua. Trata-se, muito mais, da unidade histórica e social. Esta unidade é determinada por elementos totalmente diferentes tais como: uma história comum, uma língua comum, uma cultura comum e/ou uma religião comum. Enfim, são igualmente essenciais a consciência comum de uma identidade, uma disposição à solidariedade bem como a vontade de formar uma unidade política.” (FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria Geral do Estado*. Trad. Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 182)

¹⁴⁵ CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 92.

¹⁴⁶ SCHWARZ, *Ao vencedor as batatas*, cit., p. 16-17.

¹⁴⁷ SCHWARZ, *Ao vencedor as batatas*, cit., p. 12.

¹⁴⁸ SCHWARZ, *Ao vencedor as batatas*, cit., p. 12.

produtiva fundamental, a escravidão não era o nexó efetivo da vida ideológica¹⁴⁹.

Bernardo Ricupero vai contrapor-se a esse entendimento, ao dizer que Schwarz estaria preocupado principalmente em detectar a “matéria ideológica da qual são feitos os romances maduros de Machado”¹⁵⁰, e com isso teria minimizado as dimensões do liberalismo no Brasil do século XIX, como, em particular, a ausência de choque com a realidade social, motivadamente a escravidão¹⁵¹, e a ausência de pressões pela transformação dessa realidade. Para Ricupero, os romances machadianos expressavam-se por meio de dois formatos complementares, vez que pretendiam incorporar uma determinada realidade social, ao mesmo tempo em que se uniriam àquela gama de trabalhos que, naquele momento histórico, mais precisamente, pretendiam criar a literatura brasileira¹⁵².

É pelo impulso do movimento literário que avançaram os delineamentos da identidade nacional. Após os anos iniciais da República, os intelectuais tentaram descobrir os segredos do fracasso político do regime adotado; buscavam, primordialmente, as matrizes fundantes da política brasileira. Na literatura, foram base de estudo e (re)conhecimento da nação algumas obras, que redesenhavam o cidadão brasileiro.

Os *Sertões* de Euclides da Cunha, publicado em 1902, descortina a realidade interiorana do país, que se mostrava contrária à República e seus valores seculares. Euclides tenta mostrar esse país escondido, antes apontado como recôndito da barbárie, como sendo na verdade “o cerne da nação, o

¹⁴⁹ SCHWARZ, *Ao vencedor as batatas*, cit., p. 16.

¹⁵⁰ RICUPERO, Bernardo. *Sete lições sobre a interpretação do Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008, p. 45.

¹⁵¹ RICUPERO, *Sete lições sobre a interpretação do Brasil*, cit., p. 40 e 44.

¹⁵² RICUPERO, *Sete lições sobre a interpretação do Brasil*, cit., p. 43.

núcleo de onde poderia surgir uma identidade étnica para o País”.¹⁵³ *Canaã* de Graça Aranha, também em 1902, olha para o problema da alma nacional e analisa a imigração européia, seus problemas, vantagens e desvantagens para a formação da nação. Monteiro Lobato e seu *Jeca Tatu*¹⁵⁴, Guimarães Rosa e os mistérios de seu *Grande Sertão: Veredas*¹⁵⁵, as obras de Jorge Amado¹⁵⁶, *Macunaíma*¹⁵⁷, de Mário de Andrade, o *Manifesto Antropofágico*¹⁵⁸ de Oswald de Andrade, são todas elas obras que podem ser elencadas no rol do movimento de constituição da identidade nacional, seja porque exploram o sertão, identidades regionais ou, ainda, propõem uma nova maneira de ver a cultura e a realidade brasileira. São textos que, diuturnamente, são resgatados e confrontados, e nutrem, ainda em nossos dias, as visões, revisões e redescobertas do lugar de origem da identidade nacional¹⁵⁹.

¹⁵³ CARVALHO, *Pontos e bordados, cit.*, p. 102.

¹⁵⁴ Personagem principal da obra *Urupês*, publicada em 1918 e composta de 14 contos sobre o caboclo do interior de São Paulo.

¹⁵⁵ Romance publicado em 1958

¹⁵⁶ O país do carnaval, romance (1931); Cacau, romance (1933); Suor, romance (1934); Jubiabá, romance (1935); Mar morto, romance (1936); Capitães de areia, romance (1937); A estrada do mar, poesia (1938); ABC de Castro Alves, biografia (1941); O cavaleiro da esperança, biografia (1942); Terras do sem fim, romance (1943); São Jorge dos Ilhéus, romance (1944); Bahia de Todos os Santos, guia (1945); Seara vermelha, romance (1946); O amor do soldado, teatro (1947); O mundo da paz, viagens (1951); Os subterrâneos da liberdade, romance (1954); Gabriela, cravo e canela, romance (1958); A morte e a morte de Quincas Berro d'Água, romance (1961); Os velhos marinheiros ou o Capitão de longo curso, romance (1961); Os pastores da noite, romance (1964); Dona Flor e seus dois maridos, romance (1966); Tenda dos milagres, romance (1969); Teresa Batista cansada de guerra, romance (1972); O gato Malhado e a andorinha Sinhá, historieta (1976); Tieta do Agreste, romance (1977); Farda, fardão, camisola de dormir, romance (1979); Do recente milagre dos pássaros, conto (1979); O menino grapiúna, memórias (1982); A bola e o goleiro, literatura infantil (1984); Tocaia grande, romance (1984); O sumiço da santa, romance (1988); Navegação de cabotagem, memórias (1992); A descoberta da América pelos turcos, (1994); O milagre dos pássaros, (1997); Hora da guerra 2008. (Academia Brasileira de Letras. Sítio Oficial de Jorge Amado. Disponível em <http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=721&sid=244> Acesso em 01 de julho de 2011.)

¹⁵⁷ A história do anti-herói sem nenhum caráter é uma publicação de 1928.

¹⁵⁸ O *Manifesto* fruto do movimento criado pela Semana de Arte Moderna de 1922 foi publicado na *Revista de Antropofagia*, em 1928.

¹⁵⁹ DECCA, *Tal Pai, qual filho?* In: CHIAPPINI; BRESCIANNI (Orgs.), *Literatura e cultura no Brasil*, p. 12.

Na década de 30, Gilberto Freyre rompe com o racismo e com a posição marginalizada da cultura negra na sociedade brasileira, publicando *Casa Grande e Senzala* (1933). Embora tenham sido feitas inúmeras críticas posteriores a essa obra por ocultar o conflito e a dominação racial, o grande mérito dela é sem dúvida ter reconhecido como parte intrínseca da cultura e da diversidade da comunidade brasileira os elementos africanos e mestiços¹⁶⁰. Com esta obra, aceita-se, por completo, a realidade étnica do país, formada por índios, portugueses, imigrantes, caboclos, sertanejos e negros.

Até este período, os autores olhavam para o passado e apontavam grupos que compunham historicamente nossa realidade. A modernidade industrial trazia, neste momento, um operariado que foi quase totalmente ignorado pela intelectualidade. Foi com Vargas na década de 1940, que o operariado urbano foi incorporado, de forma paternalista, à comunidade nacional.

Vargas foi o primeiro a colocar politicamente o problema da incorporação do povo ao sistema político. Antes dele, de Euclides a Freyre, a construção intelectual do Brasil se dava apenas em termos de sociedade e de cultura. O caboclo de Euclides, o imigrante de Graça-Aranha, o Jeca-Tatu de Lobato, o negro de Gilberto Freyre foram abasileirados mas não foram feitos cidadãos. Na terminologia da Constituição Francesa de 1791, eram cidadãos passivos, pertenciam à comunidade nacional mas não participavam de sua vida política. Não gozavam a liberdade dos antigos nem a dos modernos. No máximo se aproximavam da liberdade dos positivistas.¹⁶¹

O *locus* do povo no sistema político brasileiro passa a ser ícone fundamental de construção da mobilização política que se segue no País; reconhece-se, então, a importância do povo para a efetivação da liberdade. Por ora, reconhecemos a dificuldade enfrentada pelos brasileiros dos anos iniciais da nação para desenvolver a liberdade política.

¹⁶⁰ CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 104.

¹⁶¹ CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 104.

A dificuldade brasileira com os dois modelos de liberdade, a dos antigos e a dos modernos, estava talvez na ausência de um elemento que tais modelos não levavam em conta, mas que era na realidade parte importante, ou mesmo uma premissa, para o funcionamento deles. Para que funcionasse a república antiga, para que os cidadãos aceitassem a liberdade pública em troca da liberdade individual, assim como para que funcionasse a república moderna, para que os cidadãos renunciassem em boa parte à influência sobre os negócios públicos em favor da liberdade individual, talvez fosse necessária a existência anterior do sentimento de comunidade, de identidade coletiva, que antigamente podia ser o de pertencer a uma cidade e que modernamente é o de pertencer a uma nação.¹⁶²

Não por outro motivo, governos e intelectuais sucederam-se na luta para criar um **sentido de identidade** capaz de ser “o cimento comum aos dois modelos”¹⁶³ de liberdade. Se por si só essa identidade, o sentimento de comunidade, não é suficiente para fundar uma comunidade política, por “negligenciar o fato universal da diversidade e do conflito”¹⁶⁴, é indispensável para a manutenção de qualquer uma das formas políticas baseadas na liberdade.

O caminho a ser traçado para a cidadania reconhece as grandes dificuldades para a sua formação e para a sua consolidação, “tendo em vista os males de origem desse processo histórico atípico, uma vez que não houve anteriormente o fortalecimento do associativismo e conseqüentemente da sociedade civil”¹⁶⁵. Cabe, agora, reconstruir o papel do cidadão, e reafirmá-lo livre para reconhecer-se e exercer seus direitos.

¹⁶² CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 100.

¹⁶³ CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 100.

¹⁶⁴ CARVALHO, *Pontos e bordados*, cit., p. 100.

¹⁶⁵ CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 258.

1.4. O PAPEL DO CIDADÃO NAS DIFERENTES FORMAS DE REALIZAÇÃO DA CIDADANIA

Hans Kelsen aponta que a cidadania é uma instituição comum a todas as ordens jurídicas nacionais modernas, mas pergunta-se se ela é essencial e necessária ao Estado¹⁶⁶, respondendo que a existência de um Estado depende da existência de indivíduos sujeitos à ordem jurídica, mas não da existência de “cidadãos”. A questão da “cidadania” enquanto *status* individual, consignada em normas que se referem à aquisição e à perda deste *status*, apresenta-se com mais relevância nas relações entre Estados, haja vista a necessidade de garantia e proteção diplomática a sujeitos determinados, do que dentro de um Estado¹⁶⁷.

Sem a necessidade de um conteúdo específico, há uma mudança de perspectiva sobre o papel da cidadania. A cidadania, antes vista como núcleo da liberdade e da igualdade moderna, realizadas através da democracia¹⁶⁸, perdeu sua dimensão de autonomia para o positivismo normativista que serviu mais ao capitalismo que à liberdade política. “Por ser um exercício legal restrito a direitos, estabeleceu dependência do cidadão em relação à norma, expressão da vontade geral, legitimando o monopólio do poder político no espaço estatal, e privilegiou a representação”¹⁶⁹. Uma forma simplificada de cidadania, reduzida ao sufrágio, alastrou-se pela sociedade ocidental na segunda metade do século XX¹⁷⁰. Aqui, a teoria da cidadania de Rousseau¹⁷¹, que poderia ser lida como

¹⁶⁶ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 345.

¹⁶⁷ KELSEN, *Teoria Geral do Direito e do Estado, cit.*, p. 346.

¹⁶⁸ BERTASO, João Martins. *A Cidadania Moderna: a Leitura de uma transformação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade, cit.*, p. 406.

¹⁶⁹ BERTASO, João Martins. *A Cidadania Moderna: a Leitura de uma transformação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade, cit.*, p. 407.

¹⁷⁰ LIMA; ALBUQUERQUE (Orgs.). *Democracia, Direito e Política, cit.*, p. 86

uma crítica à modernidade burguesa ao fazer a distinção entre sujeito e cidadão, privilegiando este último, mostra-se inadequada, uma vez que a “modernidade perdeu qualquer receptividade para o ideal do contrato social”¹⁷².

No entanto, muito embora não caiba a distinção entre diferenciados *status* aos indivíduos que compõem o povo, cabe aqui a reafirmação da necessidade de um conteúdo político para esses indivíduos, que, concorrendo para a criação de uma sociedade justa e equilibrada, devem apresentar-se virtuosos¹⁷³. A ideia do contrato social exsurge porque ainda há a necessidade de criação de uma sociedade justa, que garanta a cada cidadão a proteção da comunidade, proporcionando-lhe as vantagens da liberdade e da igualdade¹⁷⁴.

Compete, pois, às novas gerações armar o homem contra os poderes econômicos segundo as sábias lições dos antigos, que souberam premuni-lo contra a opressão política. E não será, evidentemente, pela supressão da liberdade, que teremos a igualdade¹⁷⁵.

E, ao que parece, a política traz aos tempos atuais a realocação de muitas ideias que foram outrora tidas como ultrapassadas. Reforçando a importância dos valores supremos da igualdade e da liberdade, Norberto Bobbio trata da definição entre esquerda e direita a partir da diade igualdade-desigualdade¹⁷⁶, uma vez que os movimentos políticos definem-se ao considerar uns mais iguais (que seria o ponto de vista da direita) e uns mais desiguais (o ponto de vista da esquerda), e o critério de majoração entre as alas (moderadas

¹⁷¹ROUSSEAU. Do contrato social ou Princípios do direito político, *cit.*, p. 98ss.

¹⁷² CASTRO JÚNIOR, *A cidadania brasileira e o papel dos operadores do direito na busca de sua consolidação*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, *cit.*, p. 252.

¹⁷³ PERES PISSARRA, Maria Constança. *Rousseau: a política como exercício pedagógico*. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2005, p. 56.

¹⁷⁴ PERES PISSARRA, *Rousseau*, *cit.*, p. 68.

¹⁷⁵ TORRES. *A democracia coroada*, *cit.*, p. 20.

¹⁷⁶ BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Trad. São Paulo: UNESP, 2001, p. 132-133.

e extremadas) é o da liberdade¹⁷⁷. Em crítica à tese do fim da história de Fukuyama, Bobbio demonstra que a história humana é marcada por lutas pela igualdade alternadas por lutas pela superioridade. “É natural que ocorra essa alternância, já que a luta pela superioridade pressupõe dois indivíduos ou grupos que tenham alcançado entre si uma certa igualdade. A luta pela igualdade normalmente precede a luta pela superioridade”¹⁷⁸. E nessa luta insere-se também o cidadão, que precisa livrar-se dos grilhões da autoridade subjugante e assumir sua posição de livre e igual.

Para lutar com o patrão pela superioridade, o escravo deve antes lutar para se tornar cidadão. Sinteticamente: a própria luta pela superioridade cria, quando é vitoriosa, uma relação de desigualdade que não pode não suscitar, por sua vez, uma nova luta pela igualdade¹⁷⁹.

Desde Marx e Lênin, a cidadania passa a “estar relacionada principalmente com a constituição de sujeitos/atores sociais e com o fortalecimento da sociedade civil, visando à transformação social”¹⁸⁰. Tal modelo converge com a cidadania ativa de Aristóteles e Rousseau, que se apresenta de forma instituinte, garantindo e alargando continuamente o escopo dos direitos; afirmando o direito a participar da definição e da gestão de novos direitos.

Na contramão, portanto, do conceito neoliberal de cidadania, a cidadania ativa “desqualifica a proposta de construção de identidade a partir do mercado e da competitividade”, batendo de frente com a concepção minimalista de democracia – redução “a um simples método para a constituição da autoridade pública” (BÓRON, 1996, P. 67). Ou seja, trata-se de um conceito que, no interior da sociedade, entre outros aspectos, dá primazia aos valores da solidariedade, ética,

¹⁷⁷ BOBBIO, *Direita e esquerda, cit.*, p. 134.

¹⁷⁸ BOBBIO, Norberto. Fukuyama, o motor e o fim da história in BOBBIO, *Direita e esquerda, cit.*, p. 156

¹⁷⁹ BOBBIO, Norberto. Fukuyama, o motor e o fim da história in BOBBIO, *Direita e esquerda, cit.*, p. 156

¹⁸⁰ BECKER. *Inclusão digital e cidadania, cit.* p.145

pluralismo, tolerância e respeito ao diferente, participação em coletivos e organização para a transformação da realidade em que se está inserido¹⁸¹.

O mercado de informações e a (ciber)cidadania ativa são elementos que compõem o atual conceito de cibercidadania. Enquanto alguns vêm no ciberespaço apenas mais um nicho de mercado, outros vêm nele um novo espaço de exercício de direitos, “um espaço privilegiado de comunicação visando, entre outros objetivos, a restauração da esfera pública e o fortalecimento dos movimentos sociais, políticos e culturais”¹⁸². O processo de ressignificação de conceitos políticos traz a *ágora* ateniense e os salões da burguesia ilustrada europeia do século XVIII para dar origem ao recente conceito de cibercidadania¹⁸³.

Da democracia grega, porque a maioria dos teóricos do ciberespaço são norte-americanos e carregam a chamada tradição “jeffersoniana” – Thomas Jefferson defendia uma democracia direta e descentralizada, com uma intermediação mínima do Estado, uma democracia de “explícita inspiração grega” (MALDONADO, 1998, p. 28). Dos salões da burguesia oitocentista, porque este foi o cenário do nascimento da chamada esfera pública, onde, tal como se defende que seja a realidade do ciberespaço, nobres e plebeus se misturavam na troca de informações e no debate das questões políticas, sociais e econômicas, assim como na apreciação de novas obras literárias, teatrais ou musicais: “o plebeu D’Alembert não é nenhuma exceção; nos salões das damas do mundo, da aristocracia e da burguesia, circulam filhos de príncipes e de condes, bem como de relojoeiros e merceeiros” (HABERMAS, 1984, p. 49)¹⁸⁴.

Hoje, impulsionados também pelo desenvolvimento tecnológico que facilitou a movimentação entre longas distâncias e agilizou o acesso à informação, vemos o nascimento de um cosmopolitismo no cenário

¹⁸¹ BECKER. *Inclusão digital e cidadania*, cit, p.145.

¹⁸² BECKER. *Inclusão digital e cidadania*, cit, p. 147

¹⁸³ BECKER. *Inclusão digital e cidadania*, cit, p. 146

¹⁸⁴ BECKER. *Inclusão digital e cidadania*, cit, p.146.

internacional¹⁸⁵, marcado pela circulação mundial de referências que alicerçavam a construção da identidade social dos indivíduos (língua, religião, história, tradições, hinos, bandeiras e outros elementos culturais) e que agora se apresentam como valores, ideais, signos e símbolos de alcance mundial¹⁸⁶.

Os atores sociais estão unidos por laços em nível global, onde o “livre” jogo global do mercado impera sobre os princípios políticos e culturais, impondo condições sociais, econômicas, políticas e culturais aos indivíduos¹⁸⁷. Nesse sentido, os princípios de liberdade, igualdade e propriedade também operam em termos econômicos.

Dal Ri Júnior alerta para o risco de apropriação desse cosmopolitismo nascente pelos fundamentalistas do mercado mundial, que tentam globalizar economicamente sociedades que sequer aprenderam a respeitar o valor do Ser Humano e o seu papel central no interior de cada sistema político-jurídico¹⁸⁸.

Nesse caminhar, o futuro da humanidade passa pelo viés da cidadania. Torna-se propedêutica a criação de elementos de equilíbrio, que venham a tutelar os direitos fundamentais do Ser Humano contra abusos e exorbitâncias decorrentes do nascente mercado globalizado, assim como dos já existentes abusos dentro de sistemas que desconhecem o significado do termo “cidadão” e o conceito de “cidadania”. Elementos que venham a munir de real eficácia o princípio enunciado pelas Nações Unidas, no artigo 28, da Declaração Universal dos Direitos Humanos.¹⁸⁹

Daí que, a realização da cidadania enquanto exercício da liberdade requer, obrigatoriamente, a superação das desigualdades, sociais, econômicas e

¹⁸⁵ Ainda que vários sejam os obstáculos a esse cosmopolitismo, como a própria configuração dos Estados, nacionalistas e transnacionais, e o processo de fragmentação ideológica que assola as diversas sociedades. DAL RI, *Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 78.

¹⁸⁶ BECKER. *Inclusão digital e cidadania*, cit., p.146

¹⁸⁷ BECKER. *Inclusão digital e cidadania*, cit., p.147

¹⁸⁸ DAL RI, *Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 78.

¹⁸⁹ DAL RI, *Evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania*. In: DAL RI JÚNIOR; OLIVEIRA (Org.). *Cidadania e Nacionalidade*, cit., p. 79.

políticas. É necessário acabar com a pobreza política¹⁹⁰, fazendo emergir a competência para propor alternativas, fazendo do cidadão sujeito e oportunidade¹⁹¹. É pela capacidade de associar-se que o indivíduo realiza a competência histórica prática, capaz de determinar “as condições concretas de inovação e intervenção”¹⁹².

¹⁹⁰ DEMO, *Cidadania tutelada e cidadania assistida*, cit., p. 133.

¹⁹¹ DEMO, *Cidadania tutelada e cidadania assistida*, cit., p. 134.

¹⁹² DEMO, *Cidadania tutelada e cidadania assistida*, cit., p. 134-135.

CAPÍTULO 2

O ESPAÇO PÚBLICO

2.1. O SER POLÍTICO E O ESPAÇO

O ser humano enquanto ser político precisa de um elemento adicional à realização de sua liberdade: o espaço¹⁹³. Isto porque para ser reconhecido como cidadão, é necessária a relação com o domínio público; e a constituição do público exige, ao menos, a interação entre várias pessoas. Aqui se ultrapassa a ideia de individualidade, e se adota, no mínimo, o conceito de pessoa. Afinal, aquela se realizará através da pessoalidade, “no momento em que o indivíduo é levado a *transcender a si mesmo*, em vivências históricas, culturais, artísticas, científicas, etc., para além dos seus limites biofísicos”¹⁹⁴. Será a partir da convivência¹⁹⁵ entre diferentes identidades, individuais e culturais, que a comunidade posicionar-se-á diante valores que serão adotados de maneira a constituir o *ultralocal* e o *plenamente global*¹⁹⁶.

Em sociedade, tem-se a distinção entre o indivíduo – uno, simples, privado – e a pessoa – una, complexa, pública. Assentado em Maritain, para quem individualidade e personalidade são dois aspectos metafísicos do ser

¹⁹³ Segue-se assim a ordem proposta de desenvolvimento dos laços sociais. Em primeiro lugar, tem-se a “Pessoa Humana, em seguida, a Arquitetura, porque é a Arte de Construir estruturas materiais que viabilizam e protegem as atividades e necessidades das pessoas e, ao fazê-lo, inventa linguagens e significados novos, próprios de cada momento e lugar. Em terceiro, por ordem, a Sociedade e seu seqüito de valores derivados e, em quarto, a Cidade e a sua Política, que é a ciência do governo das pessoas”. GUEDES, Joaquim. *Cidade e Espaço Político. Psicol. USP* [online], v.14, n.3, p. 73-78, 2003, p. 75. In: <http://www.scielo.br/pdf/pusp/v14n3/14n3a07.pdf>; acesso em 14 de abril de 2011. Por não ter objetivo de se aprofundar na ciência da construção, este trabalho apenas cita algumas análises como forma de compreender a construção do espaço que serve ao político.

¹⁹⁴ STANCIOLI, Brunello. *Renúncia ao exercício de direitos da personalidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 22.

¹⁹⁵ Como salienta Gallo, é interessante lembrar que, **viver** é, acima de tudo **con-viver** e, portanto, o local de *maior expressão da convivência* são os *espaços públicos*. VARGAS, Heliana Comin. *Comércio, Espaço Público e Cidadania*. In: ANPPAS, I ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE 6 A 9 DE NOVEMBRO, 2002, Indaiatuba, SP. In: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labcom/produtos/2002_vargas_comercioespacocid.pdf; acesso em 25 de junho de 2011.

¹⁹⁶ STANCIOLI, *Renúncia ao exercício de direitos da personalidade, cit.*, p. 23.

humano, Mata-Machado afirma que “o homem se dá e se reserva, é parte e é todo, confunde-se e se afirma, alia-se e se isola, invariavelmente duplo”¹⁹⁷. A sociabilidade da pessoa, a expressão de seu caráter, de sua raiz histórica, de sua herança, é reclamo essencial de comunicação, inerente ao ser humano¹⁹⁸.

Compreende-se que a *personalidade* tenha como raiz o *espírito* e sofra a atração de uma vida superior, enquanto a individualidade se radica na *matéria* e se deixa arrastar para um plano inferior de existência, pois é pelo espírito que o homem pode superar o universo – lembre-se o caniço pensante de *Pascal* – e transpor o *limiar da independência propriamente dita, da interioridade*. E ao atingir esse mundo, em que a pessoa fala a si própria, *num abismo de totalidade e solidão*, há uma impaciência de comunicar-se, donde, ser essencial à personalidade, exigir o diálogo, o encontro com o *outro* e com os *outros*¹⁹⁹.

É mediante o posicionamento perante outros, e participando de forma a poder questionar os seus posicionamentos, que a pessoa estará apta a se fazer ativa perante o mundo global/local²⁰⁰. Neste universo de interações, os seres humanos interrelacionados constituirão duas esferas: a privada, marcada pela privacidade e conseqüente domínio da individualidade, e a pública, onde a personalidade exerce-se de maneira determinante, e a necessidade de comunicação e interação rege a imbricação de componentes a conformar a unidade social e política.

Nesse espaço público, deve-se incluir a possibilidade, até mesmo, do anonimato e do não compromisso. “O livre acesso deve ser garantido sem códigos de comportamento específicos, embora a ética estabelecida para aquela determinada sociedade deva ser obedecida”²⁰¹. Para se garantir o caráter

¹⁹⁷ MATA-MACHADO, Edgar de Godoi da. *Contribuição ao personalismo jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 184.

¹⁹⁸ MATA-MACHADO, *Contribuição ao personalismo jurídico, cit.*, p. 194.

¹⁹⁹ MATA-MACHADO, *Contribuição ao personalismo jurídico, cit.*, p. 194.

²⁰⁰ STANCIOLI, *Renúncia ao exercício de direitos da personalidade, cit.*, p. 24.

²⁰¹ VARGAS, *Comércio, Espaço Público e Cidadania. In: ANPPAS, cit.*

público de um determinado espaço é necessário que se possa sentir parte dele, bem como que exista a possibilidade de dele usufruir²⁰².

2.1.1. AS CIDADES

O desenvolvimento ocidental do espaço público, e do agrupamento de cidadãos, está intimamente ligado ao desenvolvimento das aglomerações urbanas, as cidades. Desde a *polis* grega, passando pela *civitas* romana, e os *burgos* medievais, o espaço comum, por excelência, é aquele que transcende as fronteiras da propriedade privada, e é organizado de forma coletiva. Assim é que, atualmente, “para ser considerado um ‘espaço público’ um centro urbano deve, a princípio, ser acessível a todos os moradores e visitantes, ao mesmo tempo em que estes cidadãos e visitantes devem ser capazes de interagir, livremente, na mesma base, independentemente, de sua condição social”²⁰³.

O espaço urbano será marcado pela sociabilidade, a disposição de estar com o outro, e isso delinearão, de forma significativa, a diferença entre campo e cidade. Esta oposição, do ponto de vista cultural, remonta à Roma Antiga²⁰⁴. “Os termos relacionados à cidade denotam a educação, a cultura, os bons costumes, a elegância: urbanidade vem do latim *urbs*; polidez, da *polis* grega”²⁰⁵.

Desde a Antiguidade, os espaços públicos são os garantidores da condição para a reunião de muitos; “espaços opostos, pois, ao isolamento das casas e à segmentação das ruas”²⁰⁶. Na Atenas do período Clássico, é na Pnyx

²⁰² VARGAS, *Comércio, Espaço Público e Cidadania*. In: ANPPAS, *cit.*

²⁰³ VARGAS, *Comércio, Espaço Público e Cidadania*. In: ANPPAS, *cit.*

²⁰⁴ LE GOFF, Jacques. *Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun*. Trad. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: UNESP, 1998, p. 124.

²⁰⁵ LE GOFF, *Por amor às cidades, cit.*, p. 124.

²⁰⁶ MALACO, Jonas Tadeu Silva. *O lugar da assembléia dos cidadãos de Atenas*. São Paulo: Alice Foz, 2003, p. 10.

que se encontra o primeiro dos espaços públicos, onde se reunia a assembleia, o conjunto dos cidadãos²⁰⁷, o centro político da cidade; onde se reunia um corpo político soberano e atuante²⁰⁸. A presença dos cidadãos era efetiva, ainda que variasse conforme as circunstâncias.

O recinto era um local de uso especializado, em forma de um anfiteatro a céu aberto, assentado conforme as condições topográficas dadas, localizando-se em uma posição elevada, perifericamente, a sudoeste da cidade²⁰⁹. Sua localização determinava uma experiência sensível aos participantes da assembleia. “As disposições do recinto encarregavam-se, pois, de fazer com que a todos fosse possível visualizar a cada um de todos os demais”²¹⁰. Além disso, centralizava em si a política, mas localizava-se geograficamente de forma marginalizada, de maneira que “estando em localização lateral e voltando-se para a cidade, esta não se encontrava ao redor da Pnyx; estava diante dela. Assim sendo, os cidadãos quando lá reunidos tinham seus olhares não em outra coisa senão na própria cidade.”²¹¹ A cidade estava imediatamente presente na assembleia, sensivelmente apreendida por todos os que a formavam²¹². Por outro lado, da cidade também podia ver-se e ouvir o que acontecia nas reuniões.

²⁰⁷ ²⁰⁷ “Em Atenas Clássica destacavam-se algumas áreas como tais [espaços de reunião de muitos]: a Ágora, a Acrópole em seu platô superior e parte de suas faces, a Pnyx numa posição elevada a sudoeste da cidade e o Areópago, também elevado, ao sul da Ágora” (MALACO, *O lugar da assembleia dos cidadãos de Atenas*, cit., p. 10). Explica o autor também que, por vezes, de forma excepcional, a assembleia reunia-se em outros lugares que não a Pnyx. Este recinto foi construído para abrigar as discussões da assembleia, e antes dele a área ocupada pela Ágora era que se prestava a essa finalidade. É interessante notar que, culturalmente para o Ocidente, a Ágora tenha ficado conhecida como o espaço da deliberação entre os atenienses clássicos.

²⁰⁸ MALACO, *O lugar da assembleia dos cidadãos de Atenas*, cit., p. 11.

²⁰⁹ MALACO, *O lugar da assembleia dos cidadãos de Atenas*, cit., p. 15.

²¹⁰ MALACO, *O lugar da assembleia dos cidadãos de Atenas*, cit., p. 18.

²¹¹ MALACO, *O lugar da assembleia dos cidadãos de Atenas*, cit., p. 18.

²¹² A cidade que viam os cidadãos reunidos na Pnyx era só uma parcela do território da Polis de Atenas; parcela no entanto central. Os cidadãos presentes na assembleia eram aqueles de todo o território, sendo que os que habitavam o centro urbano representariam, ao que se estima,

Presente, por, estava a cidade para a assembléia – sensivelmente presente –, assim como, inversamente, a assembléia estava também dada sensivelmente para a cidade. A essa mútua presença talvez possamos chamar de “centralidade política” ou ao menos uma de suas formas, entendendo-se como elemento central aquele que se daria como presente a todos os demais, tendo-os também como igualmente presentes para si²¹³.

Reunidos os cidadãos, e experimentando o reconhecimento da igualdade, enxergavam na cidade seu projeto de pertencimento. “Essa mesma cidade, dada igualmente a todos na objetividade de uma única presença, transcendia pois a subjetividade de cada um que, assim, não tinha senão que se submeter à sua objetividade imperiosa”²¹⁴. A comunicação, a fala, significava a mediação interposta entre a assembleia e a cidade²¹⁵.

Jacques Le Goff vai fazer um paralelo entre a cidade medieval e a cidade contemporânea²¹⁶. Para este autor, a cidade medieval apresenta mais semelhanças com os novos modelos do que com as cidades antigas²¹⁷. A partir da etimologia da adoção da palavra *ville*²¹⁸, que se relacionaria ao termo vila – um *locus rural* –, explica a configuração desta como um centro de domínio:

A palavra “ville”, para designar aquilo que chamamos de cidade, é muito tardia. Até os séculos XI e XII, escreve-se quase que estritamente em latim e, para designar uma cidade, usa-se “civitas”, “cite”. Ou *urbs*, a rigor, mas basicamente *civitas*. E, quando as línguas vernáculas aparecerem, o termo “cite” vai permanecer por muito tempo. “Ville” tomará o sentido urbano apenas tardiamente, já que, como você lembrou, antigamente a palavra designava de fato um

pouco mais da metade do total. Não se tinha sob o olhar da assembleia o conjunto todo, a cidade e também seu território. No entanto o centro urbano reunia as funções políticas todas e também as religiosas, com exceção das atividades na escala menor do demos e em parte das fratrias. (MALACO, *O lugar da assembléia dos cidadãos de Atenas, cit.*, p. 19-20). Note-se, então, que a cidade mostrava-se no seu conjunto identitário, naquilo que se configurava como essencial à comunidade.

²¹³ MALACO, *O lugar da assembléia dos cidadãos de Atenas, cit.*, p. 22.

²¹⁴ MALACO, *O lugar da assembléia dos cidadãos de Atenas, cit.*, p. 23.

²¹⁵ MALACO, *O lugar da assembléia dos cidadãos de Atenas, cit.*, p. 29.

²¹⁶ LE GOFF, *Por amor às cidades, cit.*, p. 5.

²¹⁷ LE GOFF, *Por amor às cidades, cit.*, p. 9.

²¹⁸ Em francês, para designar a “cidade”.

estabelecimento rural importante. Uma “Villa” – não se deve pensar numa casa de subúrbio atual – é o centro de um grande domínio. Do ponto de vista dos materiais, a construção permanece em geral bastante modesta, mesmo quando se usa a pedra: não se pode falar de castelo. Enfim, a *Villa* é um domínio com um prédio principal que pertence ao senhor; em conseqüência, é um centro de poder, não apenas de poder econômico, mas também de poder em geral sobre todas as pessoas, os camponeses e os artesãos que vivem nas terras ao redor. Desse modo, quando se passa a dizer, em francês, “la ville” (o italiano conservará o termo *cittá*), marcar-se-á bem a passagem do poder do campo para a cidade. O termo “villa, esse se aplicará à aldeia nascente a partir dos séculos IX e X²¹⁹.

Dentro dessa nova forma de associação, no entanto, difundem-se ainda as ideias antigas, inclusive a do bom governo de Aristóteles²²⁰. As grandes palavras de ordem pública do período são a paz e a justiça, consistindo aquela em evitar as discórdias, fazendo reinar a segurança, e esta é a ordenação de uma tributação justa, que não seja desproporcional aos recursos dos cidadãos, nem confiscatória aos recursos dos pobres. O bom governo também faz reinar a religião, fundamento ideológico do período, permitindo à Igreja exercer seu apostolado. Embora laico, o governo comunal deve colocar-se a serviço da Igreja, a fim de que não haja heréticos na cidade e de que nela se propaguem a fé e a devoção.

O bom governo, enfim, deve fazer funcionar instituições relativamente democráticas, relativamente igualitárias. É preciso essencialmente evitar que haja um cidadão ou uma família que se sobressaia aos outros, que confisque os poderes e que se torne um tirano urbano. A cidade medieval foi, mais do que hoje, um campo de experiências sociais e políticas²²¹.

Note-se que, durante a Idade Média, é nas cidades que se registram esboços de igualdade, e não nos Estados que construíram uma centralização

²¹⁹ LE GOFF, *Por amor às cidades, cit.*, p. 12.

²²⁰ LE GOFF, *Por amor às cidades, cit.*, p.101.

²²¹ LE GOFF, *Por amor às cidades, cit.*, p. 102.

que iria engolir a independência da cidade²²². Historicamente, é no espaço local que se desenvolvem as aspirações igualitárias, e isso também é visto na experiência do fim do século XX, com o desejo de um poder próximo²²³.

Os Estados Modernos, então, apresentaram-se como o “espaço da alteridade e da cisão, como contradição entre o concreto e o ideal”²²⁴. A cidade é nuclear nessa experiência porque é nela que se molda a relação entre a existência moderna e suas formas, entre a ordem estabelecida e a possibilidade de sua transformação e superação. Individualismo e alienação entrecruzam-se nesse sistema complexo, que reúne as forças da indústria, do comércio, da finança, da política, da ciência, da tecnologia e da cultura. “É nesse sentido que ela é a própria extrinsecação do sistema social, a metáfora de uma existência magnífica e surpreendente, mas ao mesmo tempo dramática e perversa em suas diferenças, irreduzíveis a qualquer denominador comum”²²⁵.

É na Modernidade que a cidade passa a ser pensada e construída como um sistema racional, “como um objeto passível de planificação, apreendido em sua totalidade”²²⁶. Neste sentido, A modernização de Paris, seguindo o modelo Haussmanniano, determina a nova maneira de se abordar e conhecer a cidade,

²²² LE GOFF, *Por amor às cidades, cit.*, p. 104.

²²³ LE GOFF, *Por amor às cidades, cit.*, p. 108. Interessante ressaltar que aqui Le Goff aponta a corrupção como sendo outro ponto em comum entre as cidades: “a corrupção engoliu a sociedade medieval e mais ainda a sociedade do Renascimento e do Antigo Regime. (...) deve-se admitir que, na Idade Média, não que a intolerância, a corrupção não parece provocar particular indignação. Ela parece antes considerada uma espécie de manifestação, no funcionamento da sociedade, do pecado original. A corrupção parece um mal estrutural” (LE GOFF, *Por amor às cidades, cit.*, p. 109). A proximidade dos cidadãos com o centro de poder pode, inclusive, assumir uma forma de coibir os vícios políticos.

²²⁴ FABRIS, Annateresa. *Fragmentos urbanos: representações culturais*. São Paulo: Studio Nobel, 2000, p. 71.

²²⁵ FABRIS, *Fragmentos urbanos, cit.*, p. 71.

²²⁶ FLORES, Maria Bernardete Ramos; CAMPOS, Emerson César de. Carrosséis urbanos: da racionalidade moderna ao pluralismo temático (ou territorialidades contemporâneas), *Rev. Bras. Hist.* [online], vol.27, n.53, pp. 267-296, 2007, p. 267. In: <http://www.scielo.br/pdf/rbh/v27n53/a12v5327.pdf>; acesso em 14 de abril de 2011.

agora como construção do século XIX. Tal modelo se tornou o paradigma da cidade moderna, e se espalhou pelos quatro cantos do mundo²²⁷.

As cidades seguem também um ciclo de desenvolvimento. Analisando a cidade de São Paulo, Lévi-Strauss fala sobre as cidades do Novo Mundo, onde se apresentam marcas de decadência por serem cidades que, seguindo o ciclo, renovam-se rapidamente, porém de maneira precária²²⁸.

O que caracteriza as cidades do Novo Mundo é a dicotomia frescor/decrepitude, pois elas desconhecem o estágio intermediário da maturidade. Instrumentos da função urbana, as cidades americanas são perpetuamente jovens, embora não sãs, oferecendo a um observador europeu ‘a miúda possibilidade de se enternecer sobre a sua juventude transitória’²²⁹.

As cidades são representação da sociedade²³⁰, permitindo sua articulação específica em virtude das relações particularizadas com os cidadãos; garantem a costura de espaços, enquanto lugares praticados, das inscrições dos corpos, da reverberação das falas, dos (des)encontros²³¹. Tais relações, amparadas nas distintas culturas, oportunizam “igualmente o

²²⁷ FLORES; CAMPOS, Carrosséis urbanos: da racionalidade moderna ao pluralismo temático (ou territorialidades contemporâneas), *Rev. Bras. Hist.* [online], *cit.*, p. 267.

²²⁸ FABRIS, *Fragmentos urbanos*, *cit.*, p. 91.

²²⁹ FABRIS, *Fragmentos urbanos*, *cit.*, p. 88.

²³⁰ Muito embora as cidades tenham, em si, uma identidade marcada, é inegável que esta decorre da atividade humana no espaço, e está ao humano submetida: “A identidade de uma cidade, vista como lugar dotado de uma singularidade que o distingue dos outros, pode ser de modo marcante o resultado de uma construção intelectual, derivada de uma tradição étnica cujos traços são permanentemente recriados. Essa identidade cultural do lugar, reconhecida tanto interna como externamente, expressa-se em vários aspectos relativos à sua organização social, política e espacial. No entanto, pode ser objeto de contestação por meio de práticas políticas que introduzem novos significados ao lugar, criando um confronto identitário”. CORRÊA, Roberto Lobato. *O urbano e a cultura: alguns estudos*. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDHAL, Zeny (Orgs). *Cultura, espaço e o urbano*. Rio de Janeiro: EdUERH, 2006, p. 148

²³¹ FLORES; CAMPOS, Carrosséis urbanos: da racionalidade moderna ao pluralismo temático (ou territorialidades contemporâneas), *Rev. Bras. Hist.* [online], *cit.*, p. 268.

estabelecimento de um autogoverno, entendido como a esfera de poder sujeita ao controle efetivo da sociedade civil”²³².

²³² HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007, p. 260.

2.2. A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

O espaço urbano é marcado pela predominância do componente público. A urbanidade é o sentimento que constitui as relações travadas fora do ambiente privado. Assim, o espaço urbano faz-se público porque nele confluem-se todos, pessoas, cidadãos, nacionais. No espaço urbano, interagindo entre si, realizam-se os sujeitos.

A dádiva [incerteza estrutural que permite que a ideia de confiança se manifeste e, com ela, a de liberdade] vem por si mesma, dá-se a si mesma, constituindo-se numa experiência em que não há distância entre fins e meios, ‘mas um ato que preenche o espaço de significação do sujeito. A dádiva seria a experiência do abandono à incondicionalidade, experiência de pertencer a uma comunidade que, longe de limitar a personalidade de cada um, ao contrário, a expande’²³³.

Ali, pessoas individuais ou coletivas, públicas ou privadas e seus projetos legítimos em conflito permanente por novas configurações sociais, exigindo e conciliando para sobreviver, permitem a eclosão de vida social, criam vida no espaço²³⁴. No entanto, a definição de tais espaços não é tão simples quanto pode parecer à primeira vista. O desenvolvimento das cidades, a ampliação da gama de complexidades e relações travadas nos ambientes urbanos, faz com que o espaço público apresente-se como arena de realização, também, dos interesses privados.

A questão da propriedade destes espaços é, também, um outro elemento que dificulta a sua definição, pois, o fato de ser público relaciona-se diretamente pelo desconhecimento do seu proprietário, ou seja, pela adoção da

²³³ GODBOUT *apud* LEMOS, Celina Borges. *Antigas e novas centralidades: a experiência do consumo no centro tradicional de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Escola de Arquitetura da UFMG, 2010, p. 136.

²³⁴ GUEDES, *Cidade e Espaço Político, Psicol. USP* [online], *cit.*, p. 75. In: <http://www.scielo.br/pdf/pusp/v14n3/14n3a07.pdf>; acesso em 14 de abril de 2011.

noção de propriedade coletiva²³⁵. O que, nesse aspecto, entende-se por patrimônio ultrapassa o sentido da preservação de bens construídos e alcança a dimensão simbólica²³⁶. Todo o espaço público é patrimônio da coletividade; esta ao espaço dedica seu sentido de pertencimento, enquanto este pertence a ela. Isto porque, mesmo em um contexto de globalização, no espaço público, e notadamente no espaço local, tem-se a “possibilidade de conciliar valores universais com o sentimento de pertencimento, essenciais para que se atinja o consenso social”²³⁷. É dessa forma que as cidades, e até mesmo as regiões, colaboram para a ampliação do sentimento de solidariedade, “despertando o espírito comunitário, imprescindível para o fortalecimento dos laços de fraternidade”²³⁸.

É no espaço público que todos podem se comportar igualmente, de forma decisiva, assumindo o papel de cidadão democrata²³⁹. E, embora muito

²³⁵ VARGAS, Heliana Comin. *Comércio, Espaço Público e Cidadania*. In: ANPPAS, I ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE 6 A 9 DE NOVEMBRO, 2002, Indaiatuba, SP. In: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labcom/produtos/2002_vargas_comercioespacocid.pdf; acesso em 25 de junho de.

²³⁶ LEMOS, *Antigas e novas centralidades*, cit., p. 136.

²³⁷ HERMANY, *(Re)discutindo o espaço local*, cit., p. 263.

²³⁸ HERMANY, *(Re)discutindo o espaço local*, cit., p. 263.

²³⁹ Com efeito, Habermas, ao criticar o posicionamento dos intelectuais contemporâneos, afirma que eles se utilizam da esfera pública como espaço de legitimação: “sem serem perguntados, isto é, sem mandato nem votação, eles se deixam provocar pela ocasião a fazer um uso público do seu saber profissional além dos limites da sua profissão. Sem a pretensão a um estatuto elitista, não podem invocar outra legitimação senão o papel do cidadão democrata” (O caos da esfera pública. In Folha de São Paulo. 13/08/2006. Versão online. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1308200605.htm>). Longe de representar o cerne deste trabalho, deixa-se a crítica aos intelectuais de lado para que se reafirme, aqui, apenas a possibilidade de adequação e recebimento de todos os cidadãos, independente do grupo de origem, pelo espaço público. É o próprio Habermas quem explica o cenário necessário a esta confluência: “Ao influírem com argumentos retoricamente afiados na formação da opinião, os intelectuais dependem de uma esfera pública capaz de lhes servir de caixa de ressonância, alerta e informada. Necessitam de um público de orientação mais ou menos liberal e precisam confiar num Estado de Direito minimamente encaminhado pelo simples fato de apelarem a valores universalistas em meio ao litígio sobre verdades sufocadas ou direitos negados. Pertencem a um mundo no qual a política não se dissolve na atividade do Estado; seu mundo é uma cultura política da contradição, na qual as liberdades comunicativas dos cidadãos podem ser desencadeadas e mobilizadas”. (O caos da esfera pública. In Folha de São Paulo.

tenha se falado sobre o ocaso das cidades, Le Goff acredita que as cidades atuais, apesar de todas as mudanças que se impõem, vão recuperar seu poder de sedução²⁴⁰.

É necessário garantir o acesso das classes, grupos e indivíduos ao espaço urbano e público. O direito à cidade é a consagração da realidade urbana. Esse direito é capaz de subverter a segregação imposta pelos “centros de riqueza, de poder, de informação, de conhecimento, que lançam para os espaços periféricos todos os que não participam dos privilégios políticos”²⁴¹.

2.2.1. CENTRALIDADE URBANA E SUA RELAÇÃO COM O COMÉRCIO E O CONSUMO

Sabendo que o espaço urbano não é um dado da natureza, mas é produto produzido, sua conformação segue padrões e objetivos e determina o funcionamento de uma série de complexidades a ele interligada²⁴². Mais que um núcleo a ditar o urbano e construir territórios²⁴³, a região central de uma cidade contemporânea deve ser compreendida como um território sem fronteiras determinantes, uma vez que se encontra articulada com um conjunto de espacialidades cujas atribuições urbanísticas instituem-lhe simultaneamente um caráter alternativo e um caráter complementar às demais regiões²⁴⁴.

13/08/2006. Versão online. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1308200605.htm>).

²⁴⁰ LE GOFF, *Por amor às cidades*, cit., p. 153.

²⁴¹ LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 32.

²⁴² VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, abril de 2011, p. 55. In: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/04.pdf>. Acesso em 14 de abril de 2011.

²⁴³ FLORES; CAMPOS, Carrosséis urbanos: da racionalidade moderna ao pluralismo temático (ou territorialidades contemporâneas), *Rev. Bras. Hist.* [online], cit., p. 275.

²⁴⁴ LEMOS, *Antigas e novas centralidades*, cit., p. 153.

As relações que os cidadãos travam integrando os diversos espaços da cidade modificaram a conformação do centro, e, em muitos aspectos, provocam uma tentativa de destruição do modelo antigo. No entanto, os centros resistem, não querem desaparecer sem combate. Le Goff²⁴⁵ mostra-se um pouco pessimista com o papel dessa centralidade, acreditando que esta não mais se adapta às novas relações. “Parece-me, entretanto, que a evolução age profundamente contra o centro urbano. (...) Então, o que ele se torna? *Centro storico*, dizem muito bem os italianos. E se ele ainda brilha, é a beleza da morte. Caminha-se em direção ao centro-museu”²⁴⁶. Ou então ao “ex-centro-cidade”²⁴⁷.

Ainda assim, de um modo geral, “nas ciências humanas e nas ciências sociais – e é particularmente verdadeiro quando se trata de uma cidade – o estudo das relações entre centro e periferia e de sua evolução histórica é extremamente esclarecedor”²⁴⁸. Aqui, no entanto, não se procura fazer uma análise sobre o processo de segregação entre centro e periferia, abordando a dimensão espacial como forma de dominação e exclusão social²⁴⁹.

A relação que se estabelecerá, neste ponto, é aquela entre o centro “antigo” para a estrutura urbana, e os moldes da força conformadora desse

²⁴⁵ LE GOFF, *Por amor às cidades*, cit., p. 150.

²⁴⁶ LE GOFF, *Por amor às cidades*, cit., p. 150.

²⁴⁷ FLORES; CAMPOS, Carrosséis urbanos: da racionalidade moderna ao pluralismo temático (ou territorialidades contemporâneas), *Rev. Bras. Hist.* [online], cit., p. 275.

²⁴⁸ LE GOFF, *Por amor às cidades*, cit., p. 152-153.

²⁴⁹ VILLAÇA, São Paulo, *Estudos Avançados*, cit., p. 38. Sobre este aspecto, é interessante a abordagem do estudo de Gabriela Rodriguez Fernandez, que, analisando as obras *Admirável mundo novo*, de Aldous Huxley, e *1984*, de George Orwell, aponta que a cidade distópica é uma contraposição dos herdeiros do romantismo, que passam a denunciar que este tipo de cidade, severamente ordenada, serve para exercer, em verdade, todos os tipos de controle social: o horizontal, o vertical e o funcional. Assim, as duas vertentes literárias, aparentemente opostas, de Huxley e Orwell convergiram para a apreciação da segregação própria da sociedade que se constrói e se submete àquele espaço absolutamente organizado. “A solidão em sociedade, como a descrita em *1984*, e que não é diferente da solidão do protagonista de *Admirável mundo novo*, fica explicada: vive-se em um meio segregado, onde o conhecimento que se tem dos outros é o que corresponde à sombra de uma pessoa, não a uma pessoa real; e, por conseguinte, a dimensão da vida é incapaz de qualquer vivência” (FERNANDEZ, Gabriela Rodriguez. A cidade como foco da imaginação distópica: literatura, espaço e controle. In: CORRÊA, ROSENDHAL, *Cultura, espaço e o urbano*, cit., p. 106).

centro atualmente²⁵⁰: as relações de consumo. Isto porque, se no passado, os centros apresentavam-se como elementos fundamentais das cidades, hoje tal afirmação não pode ser feita com tanta segurança²⁵¹. A certeza refere-se apenas à permanência de uma característica dessa região: “o que o Centro tem de permanente é o fato de se constituir em um quadro de vida”²⁵², pelo menos ainda.

Em Belo Horizonte, um estudo sobre a cultura do consumo possibilitou elucidar uma compreensão da experiência social no seu espaço principal: o grande Centro. “Reunindo as ordens próxima e distante lefèbvreanas, o Centro se tornou um palco de fragmentos da cultura do consumo onde temporalidades e centralidades diversas “convivem” nas suas espacializações”²⁵³. Aponta o estudo que há um descompasso entre os setores público e privado e as pessoas que passam ou frequentam esses diferentes espaços. “A ausência de uma ideia de governança onde se verificasse a participação de representantes de segmentos sociais e associativos vinculados à gestão dos espaços aponta para um “lugar sem dono”, uma “atopia””²⁵⁴.

A partir do processo de criação de inúmeras centralidades como resultado de uma urbanização extensiva, resta aos antigos centros o registro da

²⁵⁰ Em seu estudo sobre São Paulo, imortalizado pelo conjunto de fotografias, Lévi-Strauss guia seu projeto a partir de uma visão contrastiva explicitada claramente na caracterização da área central como pólo de articulação da cidade. Difere-se da articulação proposta pelos fotógrafos que atuaram em São Paulo na virada do século. Estes estavam atentos ao processo de modernização intensa do espaço urbano, representado por novas ruas, fluxo dos meios de transporte, caminhos, projetos de embelezamento, presença de novos atores sociais. O centro de Lévi-Strauss é um espaço instável, em construção, dominado por um totem isolado que projeta a cidade por vir na utopia coletivista do arranha-céu, mas ainda permeado pela presença de manchas antimodernas. Ele, então, imprime em suas fotos o processo de urbanização em andamento, mas faz questão de revelar, em sentido especial, o contraste entre os mundos que se justapõem nesse contínuo desenvolvimento da cidade (FABRIS, *Fragmentos urbanos, cit.*, p. 90).

²⁵¹ VILLAÇA, São Paulo, *Estudos Avançados, cit.*, p. 52.

²⁵² LEMOS, *Antigas e novas centralidades, cit.*, p. 206.

²⁵³ LEMOS, *Antigas e novas centralidades, cit.*, p. 205.

²⁵⁴ LEMOS, *Antigas e novas centralidades, cit.*, p. 205.

experiência da cultura do consumo, e a eles cabe figurar o inescapável do passado e o irreduzível do presente²⁵⁵.

Nesse escopo, as novas e antigas centralidades territorializam-se e reterritorializam-se num quadro de centro expandido. A experiência do consumo como estilo de viver apresenta-se numa condição resultante da urbanização extensiva que incorpora, inicialmente, as descentralizações e efetivas concentrações dos serviços em pequenos centros. Notadamente, a experiência dessa cultura no interior da cidadela encontra-se também setorizada e compartimentada. A distribuição e concentração do comércio varejo e dos serviços de consumo indicam, portanto, fragmentos da urbanização extensiva²⁵⁶.

As características da diferenciação e da distinção são perceptíveis através dos hábitos e gostos, os quais unificam e separam os grupos e seus subsegmentos²⁵⁷. No interior do crescimento urbano metropolitano relacionado aos processos de desconcentração e descentralização, os modos de consumo têm alcançado destaque. “Na implementação da dinâmica do consumo sobressaem-se a espacialização das atividades nas vias principais da região ou dos bairros e a proliferação dos *shopping centers*”²⁵⁸. Estes novos espaços de percurso são majoritariamente fechados, e apresentam poder comercial quase irresistível, buscando aproximar-se da vivência do antigo centro da cidade²⁵⁹. Acabam por gerar diversas centralidades em uma nova rede urbana descontínua²⁶⁰. Unificam-se as extremidades (todos consomem algo), sem alteração das diferenças sociais: esse algo é consumido no ambiente “específico” para cada grupo, criando classes a partir do potencial de consumo²⁶¹.

Por isso que o espaço público não pode ser ditado por esta cultura, porque nela não há a liberdade necessária para a realização do indivíduo, visto

²⁵⁵ LEMOS, *Antigas e novas centralidades*, cit., p. 206.

²⁵⁶ LEMOS, *Antigas e novas centralidades*, cit., p. 206.

²⁵⁷ LEMOS, *Antigas e novas centralidades*, cit., p. 207.

²⁵⁸ LEMOS, *Antigas e novas centralidades*, cit., p. 153.

²⁵⁹ GOTTDIENER *apud* LEMOS, *Antigas e novas centralidades*, cit., p. 154.

²⁶⁰ LEMOS, *Antigas e novas centralidades*, cit., p. 206.

²⁶¹ LEMOS, *Antigas e novas centralidades*, cit., p. 208.

que condicionada a fatores excludentes (como a classe social, renda, etc.): “A experiência da cultura do consumo edifica-se não apenas numa ‘questão de escolha’ mas também na ‘ausência de um direito de escolha’ ou, quem sabe, numa ‘resignação do direito de escolha’”²⁶².

Ainda assim, outro fator que deve excluir o consumo e o comércio como regulador do espaço público é que sua motivação só reforça ainda mais a fragmentação/especialização dos grupos, segregando-os ainda mais, e dificultando a criação de sentimentos de comunidade e identidade, por se tratarem de centros unicamente de consumo, e não de vivência – e conseqüente convivência.

O centro só pode, pois, dispersar-se em centralidades parciais e móveis (policentralidade), cujas relações concretas determinam-se conjunturalmente. Sendo assim, corre-se o risco de defender as estruturas de decisão, os centros de poder, aqueles onde os elementos da riqueza e do poder se concentram maciçamente, até adquirir uma densidade colossal. Não existem lugares de lazer, de festa, de saber, de transmissão oral ou escrita, de invenção, de criação, sem centralidade²⁶³.

A crescente urbanização, e a ampliação espacial das cidades, determina um processo de descentralização, ainda que parcial²⁶⁴. Se é verdade que a grande cidade consagra a desigualdade²⁶⁵, o que deve ser feito para reverter tal

²⁶² LEMOS, *Antigas e novas centralidades*, cit., p. 208.

²⁶³ “A grande cidade, monstruosa, tentacular, é sempre política. Ela constitui o meio mais favorável à constituição de um poder autoritário. Nesse meio reinam a organização e a superorganização.” LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 91.

²⁶⁴ “Embora, nos últimos vinte anos, as taxas de crescimento demográfico tenham arrefecido e o vetor do incremento populacional tenha se deslocado das áreas centrais para as periferias das regiões metropolitanas, bem como para as cidades médias, a precariedade das condições de vida de grandes contingentes da população ainda constitui característica comum, e crescente, em todas as grandes concentrações urbanas no Brasil.” (BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE (Santiago)*, Santiago, v. 28, n. 84, setembro de 2002. In http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lang=pt #2. Acesso em 03 de maio de 2011).

²⁶⁵ LEFEBVRE, *A revolução urbana*, cit., p. 87.

situação não é, exatamente, opor-se à centralidade, porque esta subsistirá, a menos que venha a sucumbir pela utilização das relações sociais em proveito individual²⁶⁶. O direito dos cidadãos - e dos grupos por eles constituídos - de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas, depende dessa essência própria do espaço urbano²⁶⁷.

2.2.2. O ESTATUTO DA CIDADE E A PREOCUPAÇÃO COM A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO

Legatária de uma “cultura de políticas fragmentadas, desarticuladas e excludentes que produziram cidades desumanas, com famílias sem moradia; moradias sem endereço, saneamento e segurança; comunidades desprovidas de serviços públicos e pessoas desprovidas de cidadania”²⁶⁸, a sociedade brasileira, consciente das carências urbanas que se apresentavam cada vez mais agudas, organizou-se em grupos de pressão, conhecidos por "movimentos sociais urbanos", que passaram a exigir providências do poder público e marcaram o cenário metropolitano nas décadas de 1970 e 80²⁶⁹. “A reforma urbana tem desde então enfrentado reações tanto no âmbito de interesses patrimoniais contrariados quanto no contexto de posições ideológicas conservadoras”²⁷⁰. Através da luta pela consolidação jurídica desses direitos,

²⁶⁶ LEFEBVRE, *A revolução urbana*, cit., p. 91.

²⁶⁷ SOTO, William Héctor Gómez. Espaço e política em Lefebvre. *In Pensamento Plural* [online]. Jul/Dez 2008, n. 03, p. 179-185. Disponível em <http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/03/09.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2011.

²⁶⁸ BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. *Conselho das cidades: um exercício de gestão democrática*. Brasília: Secretaria Executiva do Conselho das Cidades, 2006, p. 11. *In* <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf>. Acesso em 05 de maio de 2011.

²⁶⁹ BASSUL, Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE (Santiago)*, cit.

²⁷⁰ BASSUL, Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE (Santiago)*, cit.

observa-se o caminhar do processo de construção do novo espaço urbano, já reivindicado pela sociedade.

Os posicionamentos desses grupos organizados e suas lutas ganharam uma maior visibilidade política no período que antecede a promulgação da Constituição brasileira de 1988. Os diversos movimentos sociais existentes no Brasil voltados a essa área conseguiram, na íntegra ou parcialmente, inserir suas propostas e reivindicações no texto constitucional²⁷¹. Uma das maiores conquistas da mobilização social daquele período foi a inserção dos artigos 182 e 183, no capítulo II (Da política urbana), do título VII (Da ordem econômica e financeira), muito embora as emendas populares propostas tenham tido supressões significativas ao longo dos debates e votações no Congresso. Afinal, as propostas também tiveram de enfrentar o bloco conservador da Assembleia Nacional Constituinte que conseguiu aprovar sua proposta na qual a aplicação dos instrumentos destinados a conferir uma função social à propriedade urbana ficava condicionada à existência de uma lei federal e do plano diretor, o que, por alguns anos ainda, mesmo após a promulgação da Constituição, continuou produzindo efeitos favoráveis para os interesses dos agentes responsáveis pela especulação imobiliária e efeitos negativos para a promoção de uma reforma urbana nas cidades²⁷². Daí, desde a previsão constitucional até a edição da lei regulamentadora da “política urbana”, passaram-se onze anos.

A chamada Lei Maior passou a tratar de "direito urbanístico" (art. 24, I) e dedicou um capítulo específico à "política urbana" (arts. 182 e 183). Esses últimos dispositivos destinam-se, fundamentalmente, a exigir da propriedade urbana, e da própria cidade, o cumprimento de sua "função social". Para tanto, o texto constitucional elegeu o plano

²⁷¹ BOEIRA, Sérgio Luís; SANTOS, Adriana Clara Bogo dos; SANTOS, Alini Giseli dos. Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, Junho de 2009. In http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 05 de maio de 2011.

²⁷² BOEIRA, SANTOS, SANTOS, Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. *Revista de Administração Pública*, cit.

diretor municipal como paradigma dessa obrigação (o que não estava proposto na emenda popular), mas represou sua eficácia ao remeter a aplicação das penalidades instituídas à regulamentação em lei federal □exigência agora suprida pelo Estatuto da Cidade□ em sua longa tramitação e a unanimidade que, ao final, e sem perda de conteúdo, o texto granjeou. De início, tanto quanto ocorrera com o projeto Nº 775, de 1983, o Estatuto da Cidade sofreu resistências do empresariado conservador. Aos olhos de grande parte desse setor, era um texto "de esquerda" □estatizante e burocrático□. Essa percepção determinava as marchas e contra-marchas que confluíam para o alongamento dos prazos²⁷³.

A aprovação do *Estatuto da Cidade* só se deu quando “o segmento político que reagia ao projeto passou a vê-lo não mais como uma proposta ‘socializante’, mas como uma lei útil ao capitalismo desenvolvido”²⁷⁴, aprovando por unanimidade o texto, em 10 de julho de 2001²⁷⁵, passando a regulamentar toda a política urbana nacional, e orientando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Preenche uma condição de executoriedade das normas constitucionais inscritas nos artigos 182 e 183²⁷⁶, e

²⁷³ ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação. *Revista de Administração contemporânea*, Curitiba, v. 12, n. 3, setembro de 2008. In http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552008000300006&lng=en&nrm=iso. Acesso em 05 de maio de 2011.

²⁷⁴ “Afinal, o combate à retenção ociosa de terrenos urbanos, por exemplo, serve ao interesse público, mas igualmente atende a um dos princípios da iniciativa privada: maior oferta de "matéria-prima", na expressão usada por Rodrigo Lefèvre ao analisar o papel dos terrenos na formação dos preços imobiliários. Do mesmo modo, a adoção de instrumentos jurídicos inovadores com vistas à regularização fundiária, que propiciam compensações adequadas aos proprietários de terrenos objeto de ocupações ilegais, pode ser útil a comunidades faveladas, mas igualmente concilia interesses conflitantes.” ULTRAMARI, REZENDE, Planejamento estratégico e Planos Diretores Municipais, *Revista de Administração contemporânea*, cit.

²⁷⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2001.

“Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (...).

²⁷⁶ Bem se explica que essa condição podia ser adequadamente suprida pelo entendimento de que esse conteúdo constitucional encontra-se inscrito em normas autoexecutáveis. “De todo

firma-se, dessa maneira, como meio de materialização do direito à cidade²⁷⁷, adicionando ao processo de elaboração de políticas públicas a participação popular:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - (...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Esta legislação traça como objetivos da política urbana quatro grupos significativos: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos para a regularização fundiária; combater a especulação imobiliária; e assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos. Para tanto, lista uma série de instrumentos que podem e devem ser utilizados para implementar as diretrizes gerais da política urbana; garantia do direito a cidades sustentáveis; participação popular; cooperação entre agentes públicos e privados; planejamento do desenvolvimento das cidades; proteção do meio ambiente natural e do patrimônio cultural; produção de bens e serviços nos limites da sustentabilidade ambiental; recuperação pelo poder público de investimentos que tenham resultado na valorização imobiliária, entre outras.

Dentre estes instrumentos, destacam-se os que auxiliam no processo de gestão democrática das cidades, isto porque:

modo, a prévia edição da lei federal que ora se comenta era elemento necessário à atuação legislativa dos municípios, ainda que alguns aspectos da previsão do art. 182 da Constituição Federal já pudessem ser diretamente disciplinados por lei municipal” MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coords.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001*, comentários. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 42.

²⁷⁷ Que foi consagrado pelo art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, como sendo “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à 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”.

A participação da comunidade agora é obrigatória. Se, antes da aprovação do Estatuto da Cidade, a participação da comunidade era considerada importante, agora ela é obrigatória e se efetiva, dentre diversas formas, na realização de um Plano Diretor. De modo geral, tem-se observado uma média de duas a três audiências públicas por ocasião da realização de um Plano Diretor e, o que talvez seja ainda mais importante, seu desenvolvimento deve contar com grande difusão de suas ações e proposições. No caso de um Planejamento Estratégico, a despeito de esse não contar com exigência legal de participação comunitária, acredita-se que é também um dos aspectos mais importantes de seu desenvolvimento, já que se fundamenta no consenso do maior número possível de parceiros. A questão da participação comunitária tem implicado não apenas a imposição de um caráter necessariamente democrático do planejamento, mas também mudança na maneira de se trabalhar. De fato, ampliam-se não apenas os agentes envolvidos no processo de planejamento, mas igualmente os temas de interesse. De forma geral, Planos Diretores trabalhados em períodos anteriores àqueles que se iniciam nos anos 80 e 90 reduziam suas análises ao uso do solo, saneamento, sistema viário, transporte, habitação, saúde e educação; esses dois últimos, de forma apenas em termos da espacialização da rede. Atualmente, além destes, o Plano Diretor se obriga a trabalhar com novos temas e, o que é importante, de forma integrada. Relativamente aos novos temas de trabalho do planejador, tem-se agora, entre outros, a geração de renda em comunidades carentes e o da violência. Para o caso do Planejamento Estratégico Municipal, as temáticas municipais são igualmente diversas, por exemplo: agricultura e rural, ciência, tecnologia e inovação, comércio, cultura, educação, esporte, habitação, indústria, lazer, meio ambiente, saúde, segurança, serviços, transporte, turismo, dentre outros de caráter mais específico para cada município²⁷⁸.

O reconhecimento das disparidades e diversidades de cada região permite que a gestão dos sistemas urbanos realize cada vez mais políticas públicas voltadas às suas especificidades²⁷⁹, permitindo avaliar a

²⁷⁸ ULTRAMARI, REZENDE, Planejamento estratégico e Planos Diretores Municipais, *Revista de Administração contemporânea*, cit..

²⁷⁹ O conjunto da rede urbana brasileira passou a ter papel mais significativo do que as grandes metrópoles, servindo de amortecedor desses movimentos, fato que reforçou a característica relativamente desconcentrada do sistema urbano brasileiro, como já se enfatizou aqui. Resguardadas as especificidades da região Norte, onde Belém perde primazia, nas demais regiões do país estão ocorrendo mudanças no formato das redes urbanas regionais, com peso crescente das aglomerações urbanas metropolitanas e dos centros urbanos médios, e com espraiamento do fenômeno de consolidação de aglomerações urbanas não-metropolitanas. (BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. IPEA, IBGE, UNICAMP. Características

adequabilidade regional de cada política, “visto que um conjunto de medidas pode, de um lado, ser eficaz para sistemas urbanos mais densos e estáveis, mas pode também, de outro lado, gerar efeitos negativos naqueles ainda em consolidação e estáveis²⁸⁰.

O processo de construção democrática da PNDU [Política Nacional de Desenvolvimento Urbano] e do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano requer a existência de conselhos das cidades atuantes e representativos nos estados, Distrito Federal e municípios para que a política seja alicerçada nos anseios da maioria da população²⁸¹.

O *Estatuto da Cidade* surge e vem se consolidando como instrumento qualitativo para a redefinição do espaço urbano, e para a superação de inúmeros obstáculos que se apresentam aos cidadãos pelas cidades brasileiras. Isto porque, muito embora cada regionalidade apresente problemas específicos, estudos apontam um padrão de urbanização²⁸² em todo o território nacional,

e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001. v.1. p. 42.)

²⁸⁰ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA, IBGE, UNICAMP. Características e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001. v.1. p. 115.

²⁸¹ BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. *Conselho das cidades, cit.*, p. 11.

²⁸² Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e a Universidade de Brasília – UnB, fala sobre as características da urbanização e desafios para elaboração de políticas públicas nesta área. O estudo então recomenda alguns critérios, para orientar os processos de formulação de políticas, dentre eles, os que se apresentam de maior interesse para este trabalho são: “a constituição de canais de representação que amenizem os conflitos entre a autonomia municipal, os interesses nacionais, regionais e os da pluralidade dos segmentos sociais; (...) criar e fortalecer os mecanismos de gestão compartilhada, facilitando a construção de parcerias entre os setores público e privado e a comunidade envolvida, visando a convergência de ações, cooperação, participação comunitária e atuação de longo prazo; (...) formular projetos e programas que considerem a complexidade dos problemas nos grandes centros urbanos do país e que sejam orientados para diminuir o número de excluídos e marginalizados, bem como para reduzir os problemas de segurança e desemprego, que se somam às questões relacionadas à infraestrutura urbana e social; (...) intensificar o processo de construção da cidadania, mediante o envolvimento dos atores sociais na formulação e na implementação das políticas públicas.” BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. IPEA, IBGE, UNICAMP. Características e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001. v.1. pp. 123-124.

que deve ser conciliado e recuperado, dando à cidade “um sentido mais amplo, não se vinculando apenas ao governo local, ou seja, aos espaços estatais, numa reprodução simétrica das instituições representativas em crise de legitimidade do espaço nacional”²⁸³.

É fundamental a ampliação do espectro de atenção relacionada às cidades, promovendo uma interação entre o espaço público estatal, mas fundamentalmente, envolvendo o conjunto de atores da sociedade civil, numa relação complementar entre a lógica representativa e a participativa”²⁸⁴.

A principal inovação da experiência que aqui se apresenta é o fato de que, pela primeira vez na história do Brasil, a política urbana está sendo elaborada com a efetiva participação popular. Apesar da participação social ser reconhecida na Constituição Federal do Brasil de 1988, como pressuposto básico para a construção de uma sociedade livre, justa, sem desigualdades sociais e regionais, sem pobreza, preconceitos ou discriminação, esta cultura de participação não havia sido desenvolvida.

De fato, a elite brasileira que sempre teve a direção do poder na esfera de governo, nunca desenvolveu uma efetiva política urbana para o país que assegurasse o acesso às cidades democraticamente sustentáveis, o direito à moradia digna, ou mesmo o planejamento racional e participativo do território. Assim, é de extrema relevância a problematização da questão urbana na agenda de discussão das políticas públicas a partir da atuação popular, questão esta que, atualmente, tem tomado um status de política pública com recursos específicos, ações planejadas e executadas concretamente.

Há de se reconhecer também que, mesmo com o processo de participação social tendo se consolidado mais tardiamente, com a criação do Ministério das Cidades e os instrumentos de participação social, a partir de 2003, estas iniciativas têm promovido significativas mudanças no desenvolvimento da política urbana no país, em curto espaço de tempo.

Nesse sentido, o trabalho de mobilização de uma quantidade significativa de municípios, nos processos das duas conferências nacionais das cidades, em um país com dimensões territoriais tão

²⁸³ HERMANY, *(Re)discutindo o espaço local, cit.*, p. 267.

²⁸⁴ HERMANY, *(Re)discutindo o espaço local, cit.*, p. 267.

grandes e sem uma tradição de participação popular, é sem dúvida uma inovação que merece destaque e reconhecimento²⁸⁵.

Além disso, o *Estatuto da Cidade* mantém a principiologia básica estabelecida na Constituição, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor e a ênfase na gestão democrática, fortalecendo a necessidade de um planejamento sistemático e integrado, construído a partir de um modelo participativo de gestão urbana em todas as decisões de interesse público²⁸⁶. Daí, decorre a adequação da estrutura institucional a essa regulamentação, fazendo com que essa nova forma de gestão da política tenha “embasado o Ministério das Cidades a estimular os municípios e atores sociais na construção de novas práticas de planejamento do território com gestão democrática, priorizando a inclusão social como eixo fundamental”²⁸⁷.

²⁸⁵ BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. *Políticas públicas com participação popular*. Brasília : Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. 2006. p. 23. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/LivroPoliticass.pdf> Acesso em 05 de maio de 2011.

²⁸⁶ BOEIRA, SANTOS, SANTOS, *Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos*. *Revista de Administração Pública*, cit.

²⁸⁷ BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. *Conselho das cidades*, cit., p. 07.

2.3. O ESPAÇO DA DECISÃO: PRESENTAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Opondo-se ao modelo liberal de atividade política, pautado na representação dos interesses dos cidadãos pelo Parlamento, o espaço público mostra-se como cenário adequado para a apresentação de propostas e desenvolvimento de uma participação ativa pelos cidadãos.

Desde a Antiguidade, é no espaço urbano que, ao desenvolverem-se as ações humanas, apresentam-se as necessidades políticas, e onde podem se estabelecer o mais seguro dos vínculos: a identidade de interesses²⁸⁸. “É no próprio acontecer concreto que a necessidade política é apreendida”²⁸⁹. Hannah Arendt situa no espaço público, desde a arena política da Antiguidade, a ligação entre liberdade e política: a ação²⁹⁰. Assim, a política só é possível como liberdade, e a liberdade só é possível como ação entre iguais. O caráter próprio dessa igualdade, que não existe *a priori*, em Arendt, é que ela é típica do espaço público, e não existe fora dele²⁹¹.

A articulação de todas essas ideias não deixa dúvidas quanto à dimensão pública que Arendt atribui à liberdade e aos demais conceitos relativos à política. É essa dimensão pública, responsável, em toda sua especificidade arendtiana, por iluminar os assuntos humanos e por possibilitar que os homens mostrem uns aos outros, por atos e palavras, o que são e como podem agir, que ela

²⁸⁸ Assim pensava Tucídides, que, ao narrar a guerra do Peloponeso, legou para a história a condição de pensamento político.

²⁸⁹ JAEGER, Werner. *Paidéia: a formação do homem grego*. Trad. Artur M. Parreira. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 449.

²⁹⁰ ARENDT, Hannah. O que é liberdade? In ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o future*. Trad. Mauro W. Barbosa. 6 ed. São Paulo : Perspectiva, 2007. p. 201.

²⁹¹ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim; GOMES, David Francisco Lopes. Pensando o direito e a política com e contra Hannah Arendt e Carl Schmitt, *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte. Nova Fase – 1962. n. 55. p. 117-136. Jul/dez.009, p. 131.

interpretaria como o tesouro perdido das revoluções, um tesouro deixado como herança, mas uma herança sem testamento²⁹².

Os seres humanos são livres enquanto atores que se apresentam no espaço público, de forma a expor diretamente seus interesses. Suas vontades políticas, suas decisões, não são mediadas, são resultado da presença humana no espaço de deliberação.

No período medieval, os “humanistas, em consonância com a concepção que tinham da vida ativa, passaram a considerar o desenrolar dos acontecimentos do ponto de vista da ação voluntária dos homens”²⁹³. Reconhecendo a importância dos atores na construção histórica, muda-se a maneira de pensar os acontecimentos do passado, e recupera-se, então, o valor dos discursos para a vida pública²⁹⁴.

A crítica da representação política em Hannah Arendt está associada à sua concepção de liberdade²⁹⁵ que significa efetivamente participar do governo. Sua crítica à representação busca afastar a burocratização da política e tenta construir e preservar os espaços onde uma “ação política genuína pode acontecer”, aqui ela não se opõe à mediação, uma vez que “a política é e deve ser representação”²⁹⁶. Para ela, a cidadania é uma *persona*, uma máscara que garante ao sujeito as condições de participar de forma igualitária nas decisões da sociedade. No espaço público, representam, então, o interesse da coletividade, e não os seus próprios.

²⁹² CATTONI DE OLIVEIRA, MACHADO, GOMES, Pensando o direito e a política com e contra Hannah Arendt e Carl Schmitt, *Revista da Faculdade de Direito da UFMG, cit.*, p. 131.

²⁹³ BIGNOTTO, Newton. Humanismo cívico hoje In BIGNOTTO, Newton (org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, p. 53.

²⁹⁴ BIGNOTTO, Humanismo cívico hoje in BIGNOTTO, *Pensar a República, cit.*, p. 52.

²⁹⁵ ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Representação em Rousseau e Hannah Arendt in *Lua Nova*. São Paulo. n. 72. p. 175-194, 2007, p. 176.

²⁹⁶ ABREU, Representação em Rousseau e Hannah Arendt in *Lua Nova, cit.*, p. 177.

Por isso mesmo, a política assenta seus alicerces na pluralidade dos homens e, partindo da diferença fundamental e fundante que permanece entre eles, estabelece-se como o espaço em que essas diferenças podem ser, não abandonadas, mas preteridas em favor da igualdade que se manifesta na ação em concerto realizada por meio sobretudo da fala²⁹⁷.

Enquanto, para Arendt, a representação na política não só não é negativa, como é algo que deve ser preservado, para Rousseau, deve ser afastada, e as pessoas devem manifestar-se na política sem mediações²⁹⁸, para que, de forma autêntica e espontânea, desenvolvam-se as virtudes²⁹⁹, inseparáveis da liberdade a partir do momento em que se constitui a vida em sociedade³⁰⁰.

Quanto a Hannah Arendt, sua fundamentação da política na liberdade e na pluralidade parece propícia à compreensão da complexidade social da democracia. Embora sua ênfase no poder legítimo e na ação em concerto possa, à primeira vista, dar a entender certa valorização do consenso, em detrimento da diversidade, isso não procede quando se entra mais a fundo em sua obra, de modo que a liberdade, e o agir entre iguais como co-participes do espaço público continuam se firmando como o sentido da política³⁰¹.

Enquanto Hannah Arendt concentra a busca da identidade nos conselhos, Rousseau utiliza-se das festas populares para exemplificar como podem se constituir os laços de união e identidade de uma comunidade³⁰². É exatamente na busca do vínculo pela identidade que se legitima o espaço público. Atualmente, e isto pode até parecer paradoxal, verifica-se um processo

²⁹⁷ CATTONI DE OLIVEIRA, MACHADO, GOMES, Pensando o direito e a política com e contra Hannah Arendt e Carl Schmitt, *Revista da Faculdade de Direito da UFMG, cit.*, p. 132.

²⁹⁸ ABREU, Representação em Rousseau e Hannah Arendt *in Lua Nova, cit.*, p. 178.

²⁹⁹ ABREU, Representação em Rousseau e Hannah Arendt *in Lua Nova, cit.*, p. 182.

³⁰⁰ CRANSTON, Maurice. Introdução *In ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social ou princípios do direito político*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011, p. 24.

³⁰¹ CATTONI DE OLIVEIRA, MACHADO, GOMES, Pensando o direito e a política com e contra Hannah Arendt e Carl Schmitt, *Revista da Faculdade de Direito da UFMG, cit.*, p. 135.

³⁰² ROUSSEAU. *O contrato social ou princípios do direito político, cit.*, p. 102.

que não é de exclusão, mas sim de rearticulação de espaços, de apresentação e representação, em que os princípios constitucionais, incluindo-se, também, os referentes à democratização do espaço e da política, possuem condições de concretização³⁰³, conciliando as ideias de pluralidade, condição humana que marca a ação política (Arendt), e de unidade, caracterizadora das comunidades políticas (Rousseau)³⁰⁴.

2.3.1. DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: AS CONDICIONANTES DO ESPAÇO PÚBLICO

Os estudos mais recentes sobre a sociedade civil convergiram para a necessidade de realocação desse conceito. O espaço público apresenta-se, para este fim, como uma esfera pública não-governamental de deliberação e participação, caracterizada pela heterogeneidade, pluralidade e multiplicidade de seus sujeitos, recortes temáticos e formatos organizacionais; um espaço extra-institucional onde se publicizam e se processam *demandas que não exclusivas das arenas públicas institucionais, reforçando a perspectiva “de que a mudança da sociedade emerge dela mesma e não da conquista do Estado”*³⁰⁵. A democracia, sob esta perspectiva, supõe uma dimensão comunicativa e interativa, na qual os atores sociais participam de um debate crítico-racional acerca da organização normativa e política da sociedade; ou seja, deve ser “entendida enquanto um sistema de regras práticas mais adequadas para a organização de um processo de livre comunicação”³⁰⁶, onde o bem comum estaria ligado à utilização dessas regras, que são criadoras de espaços públicos de realização dos procedimentos argumentativos de formação da opinião.

³⁰³ HERMANY, *(Re)discutindo o espaço local*, cit., p. 256.

³⁰⁴ ABREU, Representação em Rousseau e Hannah Arendt in *Lua Nova*, cit., p. 189.

³⁰⁵ DURIGUETTO, Maria Lucia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007, p. 199.

³⁰⁶ DURIGUETTO, *Sociedade civil e democracia*, cit., p. 112.

A alternativa seria promover um conjunto de normas para o **discurso político informal**. A habilidade importante da cidadania não é tanto saber tudo o que há para saber sobre todos os assuntos políticos imagináveis, para que se possa debatê-los com conhecimento. Em vez disso, ambas as redes informais e políticas, e ambas as atividades inevitavelmente envolvem habilidades práticas para interação social. As redes facilitam o ativismo político, assim como perpassam o discurso político. Assim, qualquer teoria de competências cívicas deve levar em conta que os cidadãos estão inseridos em redes de relações tanto sociais quanto políticas³⁰⁷. (grifo ausente no original)

Essa teoria da realização civil da democracia deu origem a dois processos democráticos que se aproximam, ao mesmo tempo em que se distinguem radicalmente³⁰⁸: a democracia deliberativa e a democracia participativa. Para cada um deles, resguardadas as devidas interações com o desenvolvimento político, cria-se um espaço público específico:

o ambiente ideal político, como caracterizado por níveis relativamente altos de tolerância, bem como de participação, e aquele em que as pessoas falavam com frequência e abertamente sobre política. Neste sentido, incorporou elementos da teoria democrática deliberativa e das teorias da democracia participativa. Alguns cidadãos deveriam se envolver emocionalmente na eleição, mas certamente não todos. E alguns foram presumidos para colocar o bem coletivo à frente do seu interesses imediatos, paroquiais às vezes, mas nem todos, nem o tempo todo³⁰⁹.

³⁰⁷ MUTZ, Diana Carole. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 150. No original: “The alternative would be to promote a set of norms for **informal political discourse**. The important skill of citizenship is not so much knowing everything there is to know about all conceivable political issues, so one can debate them knowledgeably. Instead, both informal and political networks, and both activities inevitably involve practical skills for social interaction. Networks facilitate political activism, as well as cross-cutting political discourse. Thus any theory of civic skills must take into account that citizens are embedded in networks of social, as well as political, relationships” (grifo ausente do original). Tradução da autora.

³⁰⁸ Aqui abordaremos apenas de forma situacional a relação entre esses dois processos. Maior detalhamento deixaremos para o próximo capítulo.

³⁰⁹ MUTZ, *Hearing the other side, cit.*, p. 132. No original: “the ideal political environment as one characterized by relatively high levels of tolerance as well as of participation, and one in which people talked frequently and openly about politics. In this sense it incorporated elements of deliberative democratic theory and theories of participatory democracy. Some citizens were

Em todos esses espaços, o papel da sociedade civil, enquanto base social, é o de captar “os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensá-los e transmiti-los, a seguir, para a esfera pública política”³¹⁰. Para Habermas³¹¹, a dimensão política do exercício democrático encontra-se no desenvolvimento de contínua interação, comunicação e de debate. Ao operar uma distinção entre Estado e esfera pública, permitiu a introdução de um nível adicional para a participação política, onde “a racionalidade do processo participativo não leva à constituição imediata de propostas administrativas, mas conduz apenas a um processo democrático de discussão”³¹².

Este é o ponto final da teoria comunicativa habermasiana, formulado a partir das críticas realizadas ao seu primeiro estudo.

De fato, Habermas aceita a crítica dos historiadores ingleses e reconhece que a esfera pública é formada por um conjunto de atores sociais diversos, aí incluída tanto a diversidade social quanto a diversidade racial, de gênero e cultural. A esfera pública para ser democrática deve ser constituída pelo debate entre estes diferentes atores. Em segundo lugar, Habermas modifica a tese da decadência da esfera pública aceitando a tese de que seguem existindo espaços relevantes através dos quais os atores sociais continuam sendo capazes de debater questões politicamente relevantes e de controlar o exercício da autoridade política. Este é o conceito de espaço público que tem sido utilizado pela teoria democrática contemporânea³¹³.

A crítica habermasiana ao Estado de Bem Estar Social, desenvolvido em sociedades capitalistas avançadas – aponta que o reformismo que deu origem a

supposed to be emotionally involved in election, but certainly not all. And some were assumed to put the collective good ahead of their immediate, parochial interests at times, but not everyone, nor all the time”. Tradução da autora.

³¹⁰ DURIGUETTO, *Sociedade civil e democracia*, cit., p. 112.

³¹¹ HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

³¹² AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. In *Sociologias – Revista de Pós-Graduação em sociologia da UFRGS*. Porto Alegre, ano 1, n. 2, julho, 1999, p. 32.

³¹³ AVRITZER, Leonardo. Esfera pública in AVRITZER, Leonardo et al. (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 136.

esses Estados tinha como face negativa a expansão da intervenção estatal sobre os modos e meios de vida da população, através de procedimentos jurídico-administrativos de implementação dos programas sociais que levaram à burocratização, vigilância e controle da vida diária. Tal intervenção também possibilitou a absorção das instâncias de representação política – particularmente os partidos políticos – pelo aparelho estatal. Desse modo, para Habermas, “a outra face de um Estado social mais ou menos bem sucedido é aquela democracia de massas que toma traços de um processo de legitimação orientado administrativamente”³¹⁴. Esta orientação é necessária porque a participação realiza-se em diversos níveis, desde o ordinário, relacionado à ampla sociedade, passando pela liderança local, até alçar-se ao nível do sistema político institucionalizado. “Se a participação permite ao participante ordinário de se situar dentro da sociedade, o líder, ele mesmo, ascende concretamente na hierarquia do sistema político, as vezes, na dependência do seu engajamento e de sua representatividade local”³¹⁵.

Duas representações da ideia de participação das associações de quarteirão evoluem em paralelo. O imaginário político dos habitantes,

³¹⁴ DURIGUETTO, *Sociedade civil e democracia*, cit., p. 113.

³¹⁵ Tradução livre do original: “Si la participation permet au participant ordinaire de se situer dans la société, le leader, lui, accède concrètement à la hiérarchie du système politique, parfois aux dépend de son engagement et de sa représentativité locale”. Neste estudo sobre uma associação de bairros brasileira, aponta-se diferentes níveis de participação e de relacionar-se com a sociedade, e todos eles, de forma conclusiva, referem-se ao sentimento de pertencimento ao grupo. “A comunicação, o compartilhamento (a divisão) da fala e a transposição do universo do quarteirão são igualmente elementos motores da participação nas associações de quarteirão. Estas últimas permitem ao participante ordinário e ao participante do grupo II se inserirem em uma rede de sociabilidade e de comunicação que ultrapassa o simples grupo de vizinhança. Seu pertencimento à sociedade define-se em vista de seu pertencimento ao grupo” (Tradução livre do original: “La communication, le partage de la parole et le dépassement de l’univers du quartier sont également des éléments moteurs de la participation aux associations de quartiers. Ces dernières permettent au participant ordinaire et au participant du groupe II de s’insérer dans un réseau de sociabilité et de communication qui dépasse le simple groupe de voisinage. Leur appartenance à la société est définie em regard de leur appartenance au groupe”). WOLF, Leila. *La démocratie au quotidien: histoire d’un mouvement de quartier au Brésil*. Paris: Syros, 1993, p. 109-110.

ao centro do qual se encontram suas concepções de participação, é diferente conforme o lugar que eles ocupam na hierarquia da estrutura associativa. Esta distinção traduz, de um lado, as diferentes razões que têm os participantes dos grupos I e II, e os líderes do MAB de participarem, e, de outro lado, o desconhecimento dos líderes sobre a consciência política dos participantes ordinários³¹⁶.

Os grandes desafios, então, da esfera pública é superar a mera associação dos grupos a partir de seus gostos comuns, uma vez que “os estudos de redes sociais há muito sugerem que afinidades conversam com afinidades, em outras palavras, as pessoas tendem a se exporem seletivamente a pessoas que não contestam a sua visão de mundo”³¹⁷. Daí podem decorrer formas de comunicação que manipulam a opinião através da fixação de conteúdos³¹⁸ próprios do ambiente privado, desequilibrando a vontade política democrática. O afastamento das esferas de influência do dinheiro e poder, associada a uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões³¹⁹, substituindo a “utopia do trabalho” pela da racionalidade comunicativa, é único meio que Habermas visualiza como capaz para afirmar os valores da solidariedade³²⁰.

Apesar de diversas redes políticas fomentarem uma melhor compreensão de múltiplas perspectivas sobre as questões e promoverem a tolerância política, elas *desencorajam* a participação política, particularmente entre aqueles que são avessos ao conflito. Aqueles com diversas redes abstêm-se

³¹⁶ Tradução livre do original: “Deux représentations de l'idée de la participation aux associations de quartier évoluent en parallèle. L'imaginaire politique des habitants, au centre duquel se trouve leurs conceptions de la participation, est différent selon la place qu'ils occupent dans la hiérarchie de la structure associative. Cette distinction traduit d'un côté les raisons différentes qu'ont les participants des groupes I et II, et les leaders du MAB de participer, et de l'autre la méconnaissance des leaders de la conscience politique des participants ordinaires”. WOLF, *La démocratie au quotidien*, cit., p. 112.

³¹⁷ Tradução livre do original: “social network studies have long suggested that likes talk to likes; in other words, people tend to selectively expose themselves to people who do not challenge their view of the world”. MUTZ, *Hearing the other side*, cit., p. 9.

³¹⁸ AVRITZER, Esfera pública in AVRITZER, *Corrupção*, cit., p. 136-137.

³¹⁹ DURIGUETTO, *Sociedade civil e democracia*, cit., p. 114.

³²⁰ DURIGUETTO, *Sociedade civil e democracia*, cit., p. 113.

da participação em parte por causa do constrangimento social que acompanha a tomada pública de uma posição a que os amigos ou colegas podem opor-se³²¹.

A orientação administrativa é necessária como marco regulatório do poder local, e a estratégia organizacional do espaço sociopolítico assume destaque, principalmente em função do contexto de crise do espaço político nacional e de globalização dos mercados e das relações de poder. O que pode parecer contraditório, ou seja, o fortalecimento do poder local justamente no contexto da globalização, constitui-se em “uma estratégia da cidadania de manutenção do controle social sobre as decisões públicas e de alternativa para a concretização dos princípios constitucionais nesse novo paradigma”³²². Daí emerge a necessidade de ampliação das estratégias de participação da cidadania que passa a ocupar “a agenda política no sentido de uma (re)formulação institucional que permita a efetiva apropriação do espaço público estatal pela sociedade”³²³.

Daí, podemos definir que há uma ascensão da sociedade ao espaço público estatal, ao mesmo tempo em que há uma recolocação do Espaço na esfera pública que surge como garantidor de uma meta-regulação da democracia³²⁴, e também como agente atuante nesta esfera, assumindo o papel de sujeito político ao lado da sociedade civil³²⁵.

³²¹ Tradução livre do original: “Although diverse political networks foster a better understanding of multiple perspectives on issues and encourage political tolerance, they *discourage* political participation, particularly among those who are averse to conflict. Those with diverse networks refrain from participation in part because of the social awkwardness that accompanies publicly taking a stand that friends or associates may oppose”. MUTZ, *Hearing the other side*, cit., p. 3.

³²² HERMANY, *(Re)discutindo o espaço local*, cit., p. 259.

³²³ HERMANY, *(Re)discutindo o espaço local*, cit., p. 269.

³²⁴ “O Estado é um interesse sectorial *sui generis* cuja especificidade consiste em assegurar as regras do jogo entre interesses sectoriais”. SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 364.

³²⁵ “Enquanto sujeito político, o Estado passa a caracterizar-se mais pela sua emergência do que pela sua coerência” SANTOS, *A gramática do tempo*, cit., p. 365.

CAPÍTULO 3
A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
E O ESTADO

3.1. O REGIME DEMOCRÁTICO: A DEMOCRACIA COMO PROCESSO CONTINUADO

Não é tarefa fácil delinear a ideia de democracia, ou, até mesmo, seus elementos constitutivos. Desde a Antiguidade até os tempos atuais, inúmeros pensadores se debruçaram sobre o tema, cada um deles destacando diferentes formas de interação como sendo as que definem o ideal democrático³²⁶.

As diversas maneiras de se compor politicamente a luta pela liberdade convergiram para a compreensão de que a democracia não é somente uma forma de governo³²⁷, como na Antiguidade, mas um verdadeiro regime, garantidor do papel central que deve ter o cidadão – e, conseqüentemente, o povo – em sua construção, para a aquisição e manutenção deste poder.

Seguindo a justaposição entre o pensamento liberal e o pensamento participativo, se Stuart Mill³²⁸ afirma que cabe à sociedade empenhar-se para garantir que todos os seus membros sejam igualmente livres para concretizar suas capacidades³²⁹, Macpherson³³⁰ denunciará esta democracia como a de

³²⁶ Atendendo bem às características das abordagens anglo-saxônicas sobre os elementos políticos e sociais, Frank Cunningham, na Introdução de seu estudo *Teorias da Democracia* propõe um exercício para que se pensem as diferentes formas de democracia, a fim de chegar a um conceito suficiente para delimitar os contornos desse instituto político. Analisando os protótipos reducionistas apresentados por alunos, afirma: “Não é fácil dar exemplos prototípicos de democracia precisamente porque é um conceito contestado. Não obstante, a tarefa pode ser considerada de uma variedade de pontos de vista, que são em si mesmos combináveis de uma variedade de modos”. CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*. trad. Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre : Artmed, 2009, p. 13.

³²⁷ A teoria das formas de governo clássica foi apresentada por Aristóteles, em sua obra *A Política*, onde as distinguiu a partir do comportamento político de quem e como se governa, sendo a monarquia o governo de um homem só, a aristocracia o governo de um grupo e a politeia o governo de todos, aqui incluídos apenas os cidadãos. A corrupção de cada uma dessas formas daria ensejo a um novo governo, degradado e desviado da busca pela felicidade. Seriam elas, em correspondência às formas puras, a tirania, a oligarquia e a democracia. Aproxima-se dessa divisão, também, a teoria de Políbio (203 a.C. - 120 a.C), destacando-se que, nesta, a democracia corresponde a uma forma adequada, e sua degradação seria a oclocracia.

³²⁸ MILL, *A liberdade; Utilitarismo, cit.*, p. 93.

³²⁹ STRECK, Lênio Luiz; BOLZAN de MORAIS, José Luiz. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 105.

uma sociedade capitalista (não obstante as modificações advindas do Welfare State) ou do mercado livre, com o mais forte derrubando o mais fraco³³¹; tal modelo causa uma verdadeira disputa de interesses, o que não seria saudável para o desenvolvimento e manutenção igualitária da democracia. Propõe então aquilo que denomina de uma combinação de um aparelho democrático piramidal direto e indireto com a continuação de um sistema partidário.

Há, porém, riscos nesse propósito, diz o autor, que poderiam tornar inviável o modelo de democracia participativa, como a ameaça de uma contra revolução, o reaparecimento de uma divisão e oposição de classes. Para ele, a conciliação de classes pregada nesse modelo de democracia não poderá ser pensada como mera distribuição de renda; outro risco é a **apatia do povo na base**, o que requer a atuação dos partidos políticos pensados de uma maneira nova, não no sentido tradicional, que é o da manutenção da ordem vigente num sistema de classes sociais. Acredita que, com o passar de algumas décadas, os partidos tenderiam a desaparecer, pela conscientização social da possibilidade de outras formas de participação³³².

No modelo macphersoniano de democracia participativa, a idéia de uma sociedade sem classes ou com mínimas diferenças de classe é fundamental, sendo inclusive a condição de possibilidade deste modelo. Como tal, compreende o processo capitalista, e seu desenvolvimento econômico, e a ele não se contrapõe. Ao contrário, entende que, dado seu grau de produtividade, os homens agora não precisam mais se preocupar inadvertidamente com a subsistência, podendo – e devendo – orientar suas condutas – inclusive as políticas, a partir de uma ética igualitária.

Eu estou sugerindo que tenhamos agora alcançado, ou tenhamos agora em perspectiva, um nível de produtividade que torna não mais necessário manter este conceito perverso, artificial e temporário de homem. Estou argumentando que estamos alcançando um nível de

³³⁰ CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia*; uma introdução crítica. Trad. Delamar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

³³¹ STRECK; BOLZAN DE MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, cit. p. 103.

³³² STRECK; BOLZAN DE MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, cit. p. p. 103 (grifo nosso).

produtividade no qual a maximização dos poderes humanos, no sentido ético, pode prevalecer como o critério da boa sociedade, e que, no clima mundial atual, terá que ser uma maximização igualitária de poderes³³³.

Neste momento, vivencia-se o aprofundamento em relação a um projeto de democracia liberal entendido como o conjunto de valores e instituições traduzidos em regras de procedimentos (sufrágio universal, eleições periódicas, princípio da maioria numérica, direitos da minoria, sistema representativo de partidos políticos, divisão da função entre uma pluralidade de detentores formais do poder do Estado *etc.*) que regulam a obtenção, o exercício e o controle do poder político, e das quais também fazem parte os Direitos Humanos *stricto sensu* (liberdades civis e políticas do indivíduo-cidadão), como limitações não políticas externas à ação do Estado. “Quer dizer, aquelas exigências e regras mínimas que definem, em nível institucional, a racionalidade política inerente aos regimes de democracia pluralista”³³⁴.

Hoje, com o pluralismo alçado a grande motor das relações sociais e políticas, a ideia democrática, originariamente identificada com a soberania popular, encontra-se preenchida pelo caractere “liberal”, daí “porque é necessário reconhecer que o que caracteriza a democracia moderna, enquanto regime ou nova forma política de sociedade, é a articulação entre o liberalismo e a democracia”³³⁵. É neste sentido que “a democracia formal abre a possibilidade

³³³ Tradução livre do original: “I am suggesting that we have now reached, or have now in prospect, a level of productivity which makes it no longer necessary to maintain this perverse, artificial, and temporary concept of man. I am arguing that we are reaching a level of productivity at which the maximization of human powers, in the ethical sense, can take over as the criterion of the good society, and that in the present world climate it will have to be an egalitarian maximization of powers”. MACPHERSON, C.B. *The maximization of society*. In: MACPHERSON, C.B. *Democratic theory: essays in retrieval*. Oxford: Clarendon Press, 1973, p. 20-21.

³³⁴ STRECK; BOLZAN DE MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, *cit.*, p. 117.

³³⁵ MOUFFE, Chantal. Pensando a democracia com e contra Carl Schmitt. Trad. Menelick de Carvalho Neto. In: *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 1, fevereiro – 1992. In: <http://pt.scribd.com/doc/50603197/Pensando-a-democracia-com-e-contra-Carl-Schmitt>; acesso em 09 de maio de 2008.

(e também é um requisito) para avançar em relação a uma democracia participativa e social”³³⁶.

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação³³⁷.

Nesse contínuo processo de construção, a democracia deve procurar a realização plena dos interesses públicos, visto estes a partir de uma convicção comum ao corpo social. É o interesse público a hipótese vital de uma sociedade, que “capacitando as pessoas de diferentes religiões, diferentes convicções filosóficas ou diferentes sistemas de valor subconscientes a ter uma base comum para a promoção de seus vários valores supremos”³³⁸. Sem essa base comum, que é capaz de representar mais do que uma coincidência acidental de interesses individuais, uma democracia pluralista não pode existir.

Vemos aquí que una verdadera democracia debe partir de la razón y de la conciencia de los ciudadanos, cuando votan, se movilizan, cuando piden una determinada acción gubernativa. Aquí encontramos la primera ética política de los ciudadanos. Porque no sólo debe haber una ética en los operados del der, en los maestros, en los profesionales, en los empresarios, sino también en los ciudadanos cuando votamos y participamos activamente en las decisiones políticas³³⁹.

Não em outro sentido, podemos afirmar que a democracia é, também, invenção porque, longe de ser a mera conservação de direitos, é “a criação ininterrupta de novos direitos, a subversão contínua dos estabelecidos, a

³³⁶ BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000, p. 17.

³³⁷ SANI, Giacomo *In* BOBBIO, *Dicionário de Política, cit.*, p. 889.

³³⁸ COLM, Gerhard. *O interesse público: chave essencial da política pública*. In: FRIEDRICH, Carl (Ed.). *Interesse Público*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966, p. 127.

³³⁹ CARNOTA, Walter; MARANIELLO, Patricio Alejandro. *Participación ciudadana*. Buenos Aires: Universitas, 2006, p. 36.

reinstauração permanente do social e do político”³⁴⁰, uma vez que a ordem política “é estática apenas no plano dos conceitos. No nível da experiência vivida, o que se destaca da observação, ao contrário, é a mobilidade das fórmulas às quais ela deve sua consistência concreta”³⁴¹.

As três guerras do século XX – duas quentes e uma fria – modificaram estruturalmente os Estados capitalistas, a ponto destes e do Direito, voltarem-se não só aos cidadãos isoladamente considerados, seus direitos civis e sociais, como também aos “direitos inerentes ao corpo dos cidadãos”³⁴², os direitos difusos, os direitos coletivos, que merecem proteção de todos e também do Estado.

É por esse processo de continuidade e reafirmação que a vivência democrática de um Estado e sua comunidade deve ser analisada, de modo a verificar a afirmação sucessiva de direitos e garantias. No caso brasileiro, apresenta-se, ainda, uma série de dificuldades para a realização desse ideal. É o que alguns pensadores inferem decorridos alguns anos da promulgação da Constituição brasileira de 1988.

Avançamos em direitos individuais e transindividuais; retrocedemos em direitos sociais e econômicos. No campo dos direitos políticos, onde era de esperar-se a maturidade da democracia brasileira, temos a absoluta despolitização da política: partidos hegemônicos semelhantes, ausência de debates ideológicos, repetição de estratégias governamentais, abolição das militâncias (estudantil, sindical etc). Sombrios tempos de anomia e anemia política³⁴³.

³⁴⁰ STRECK; BOLZAN DE MORAIS, *Ciência política e teoria geral do Estado*, cit. p. 100

³⁴¹ BURDEAU, Georges. *O Estado*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 92.

³⁴² FERRAZ, Luciano de Araújo. Novas formas de participação social na Administração Pública: conselhos gestores de políticas públicas, *Revista Brasileira de Estudos Políticos* [RBEP], Belo Horizonte, Imprensa Universitária da UFMG, n. 94. Jul/dez.2006, p. 262.

³⁴³ HORTA, José Luiz Borges. História. *Constituições e Reconstitucionalização do Brasil*, *Revista Brasileira de Estudos Políticos* [RBEP], Belo Horizonte, Imprensa Universitária da UFMG, n. 94, Jul/dez.2006, p. 151.

Poderíamos, inclusive, afirmar que os ganhos em direitos individuais causaram uma apatia na luta pelos direitos sociais, embora reconheçamos uma gama de obstáculos para a realização desses direitos, e principalmente, para a identificação de suas propostas e ações. Aproximando-se mais da realidade brasileira que a grande maioria das constituições anteriores, o texto promulgado em outubro de 1988 procura conciliar diversos mecanismos para garantir a luta e realizar a efetivação dos direitos, e, desta forma, assegurar não somente o pleno exercício das liberdades, mas que seja capaz, também de “(re)inventar contínua e conjuntamente as relações sociais e o destino coletivo, de modo não somente a garantir, mas principalmente, a ampliar os direitos de cidadania”³⁴⁴, de maneira em que se abre em relação ao futuro, no qual o momento constituinte é atualizado pela prática democrática dos cidadãos no seu dia-a-dia³⁴⁵.

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses³⁴⁶.

³⁴⁴ BECKER. *Inclusão digital e cidadania*, cit, p.157

³⁴⁵ Habermas, em intenso debate travado com Frank Michelman, afirma que a abertura em relação ao futuro é a característica fundamental da constituição. HABERMAS, Jürgen. *El Estado de Derecho Democrático: una unión paradójica de principios contradictorios?* In: HABERMAS, Jürgen. *Tiempo de transiciones*. Trad. Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2004, p. 154.

³⁴⁶ BONAVIDES. *Teoria da Democracia Participativa*, cit. p. 51.

3.2. DINÂMICA CONSTITUCIONAL PARA FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA: CONJUGAÇÃO DOS SISTEMAS REPRESENTATIVO CLÁSSICO E PARTICIPATIVO

Com o desenvolvimento das sociedades, com a ampliação da complexidade dos sujeitos e suas relações, esvaziou-se a experiência do voto como momento de autodeterminação coletiva, porque esse confinamento, essa redução do político ao sufrágio, não advoga nas pessoas o conhecimento, nem as habilidades, nem a esperança de tomar conta de suas vidas, aquiescendo assim com sua própria opressão. “A participação direta, inicialmente em arenas pequenas e localizadas, é requerida para romper o círculo resultante da passividade política e da continuidade da subordinação”³⁴⁷.

Isto porque, se o sentido da representação política está inscrito na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder, esta poderia ser definida como um “mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes”.³⁴⁸ Esta ideia nasceu com Hobbes³⁴⁹, mas sua difusão deve-se à Sieyès, que “antes, durante e após a Revolução Francesa”³⁵⁰ fez derivar da soberania popular o poder soberano que seria exercido por um pequeno número de dignatários parlamentares.

Sieyès distinguiu igualmente a *volonté générale* da *volonté de tous*. Ele defendia a ideia de que a vontade popular empírica não coincide com a *volonté générale*. O povo jamais estaria em condições de discernir o bem comum. É antes uma tarefa dos representantes, quer

³⁴⁷ CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da Democracia: uma introdução crítica*. Trad. Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 160.

³⁴⁸ (Dic. Pol., p. 1102)

³⁴⁹ GOYARD-FABRE, *Princípios filosóficos do direito político moderno, cit.*, p. 269.

³⁵⁰ FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria geral do Estado*. Trad. Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 464.

dizer, dos parlamentares, ocupar-se do bem comum e governar para o povo³⁵¹.

O sistema representativo fundamenta-se em um processo competitivo entre as forças políticas. Formado por um sistema eleitoral³⁵² associado a um sistema de partidos³⁵³, abrange os mecanismos de coordenação, organização, instrumentação e expressão da vontade popular na escolha dos governantes. É esse processo que concentra as estruturas de participação mais importantes, estando geralmente institucionalizadas nas normas que dizem respeito à renovação dos cargos públicos³⁵⁴.

A representação, por sua vez, é um fenômeno complexo cujo núcleo consiste num processo de escolha dos governantes e de controle sobre sua ação através de eleições competitivas. A complexidade da representação tem feito com que alguns critiquem o uso deste conceito e proponham desmembrá-lo. Em vez de representação, se deveria falar de seleção das lideranças de delegação de soberania popular, de legitimação, de controle político, de participação indireta e de transmissão de questionamento político. Usar-se-iam, assim, conceitos mais simples e suscetíveis de uma interpretação mais unívoca. A esta tese se deve replicar que o conceito de Representação política continua sendo útil sobretudo como conceito multidimensional, ou seja, como conceito sintético de um fenômeno político que é certamente complexo nos seus elementos constitutivos, mas que é ao mesmo tempo unitário em suas finalidades e na sua lógica causal³⁵⁵.

O sistema representativo tem como centro dos debates políticos os Parlamentos, local marcado pelos embates e discussões dos interesses entre a

³⁵¹ FLEINER-GERSTER, *Teoria geral do Estado*, cit, p. 646.

³⁵² Que pode ser compreendido como o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional. (COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 31.)

³⁵³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros editores, 2002. p. 361.

³⁵⁴ BOBBIO, *Dicionário de Política*, cit., p. 890.

³⁵⁵ BOBBIO, *Dicionário de Política*, cit., p. 1106.

maioria e as minorias³⁵⁶. Os debates das assembleias deveriam esclarecer a opinião pública, exprimindo todas as potencialidades e seus interesses sobre os assuntos públicos³⁵⁷. Ocorre que nem todos os cidadãos podem participar dos debates nas assembleias dos Estados; e aponta-se que houve um esvaziamento dos debates públicos, inclusive um afastamento entre representantes e representados³⁵⁸. Por isso, é necessário criar novos espaços de debates e discussões para que ecoem as opiniões daqueles que não tem seus interesses representados no Parlamento³⁵⁹, de forma a amenizar uma possível apatia política entre os representados³⁶⁰.

³⁵⁶ A importância democrática do embate entre a maioria e a minoria é destacada por Fleiner-Gerster (FLEINER-GERSTER, *Teoria geral do Estado*, cit. p. 459) que explica a impossibilidade de uma dominação plena dos interesses da maioria quando existe, de fato, uma posição minoritária: “o sistema de dominação do partido majoritário exige que este integre em seu programa partidário os diversos interesses da população durante o período de seu governo, caso queira conservar a maioria. Assim, ele não pode levar em consideração unicamente os interesses dos membros do partido, mas deverá forçosamente levar em conta os interesses de toda a população. Ambos os partidos estão conscientes do fato de que os interesses do povo não podem ser reduzidos aos interesses antagônicos representados pelos partidos. Os partidos representam, no máximo, certas tendências e, no exercício de suas funções governamentais, devem, por isso, levar em conta os interesses efetivos da população.”

³⁵⁷ BAVARESCO, Agemir; KONZEN, Paulo Roberto. Cenários da liberdade de imprensa e opinião pública em Hegel, *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 50, n. 119, Jun 2009, p. 86.

³⁵⁸ Essa “crise” da representação é agravada ainda mais pelas dificuldades enfrentadas pelo sistema partidário, determinando uma nova conformação de suas ações. “Nesse cenário, a análise de bibliografia sobre partidos políticos, globalmente, sugere que eles estão em crise em todo lugar; que estão se tornando mais pragmáticos na captação de apoio eleitoral, através da diminuição da ênfase ideológica, e que partidos de governo estão saindo de moda. Parece haver um consenso de que esses aspectos são igualmente aplicáveis tanto a países desenvolvidos como em desenvolvimento”. BAQUERO, *A vulnerabilidade dos partidos políticos*, cit., p. 16.

³⁵⁹ PEPPERZAK, Adriaan Theodoor. *Modern Freedom: Hegel's Legal, Moral, and Political Philosophy*. New York: Springer, 2001, p. 556.

³⁶⁰ Há certo tempo reivindicada como forma de requalificar o sistema representativo brasileiro, a Reforma Política é tema recorrente na agenda política nacional e nas discussões acadêmicas sobre os problemas da representatividade de nossa democracia: “Em tempos de crise, figura ainda mais recorrente como panacéia para a resolução dos problemas de representação, fragmentação partidária, governabilidade no Congresso, corrupção nas eleições. A dita reforma é, na verdade, um conjunto de propostas legislativas destinadas a alterar o sistema eleitoral”. (LE MOS, Leany Barreiro. *O controle legislativo no Brasil pós-1988*. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007). Sobre este tema, fizemos as seguintes considerações em nosso *Tudo junto ou separado? Breves posicionamentos acerca da proposta de reforma política apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2009*: “A reforma política proposta estimularia,

O problema da apatia, sob o ponto de vista dos defensores do participacionismo, resulta largamente do efeito despolitizador da democracia representativa. Para eles, a democracia representativa também construiu uma cultura política do conflito (*adversary democracy*)³⁶¹, que, diferentemente do ímpeto em direção ao consenso de participação (*participatory*), exacerba o conflito entre os grupos (maioria x minorias)³⁶².

Com o caminhar da democracia no século XX, seguindo moldes liberais, têm-se um desenvolvimento conjunto do indivíduo moderno e do domínio do Estado. Surge, então, uma tensão entre a tutela estatal e a autonomia individual. Onde antes havia o lugar da responsabilidade³⁶³, a cidadania, torna-se o lugar dos direitos individuais, inclusive aqueles à assistência e proteção estatal³⁶⁴. As liberdades básicas ocupam posição privilegiada nesta configuração, estando especificadas por direitos e deveres institucionais que facultam aos cidadãos fazer diversas outras coisas em sua decorrência, se assim desejarem, e os proíbem de realizar ações que interfiram nas ações de

gradualmente, o reconhecimento do vínculo ideológico entre o cidadão, o candidato e o partido, servindo de estímulo à participação na vida política. A aproximação entre representantes e representados – pelo voto distrital –, a transparência no financiamento das campanhas e o aumento da fiscalização – pela adoção de regras mais rígidas quanto ao financiamento privado –, a adoção de ideologias limitadas, definidas e compatíveis com os anseios populares – pela fidelidade partidária e lista fechada –, e melhorar a dinâmica entre a governabilidade e a representatividade – pela adoção da cláusula de barreira e das federações de partidos.” (CAMPOS, Adriana; SANTOS, Maria Clara Oliveira. *Tudo Junto Ou Separado? Breves Posicionamentos Acerca da Proposta De Reforma Política Apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2009*. In: Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2009, p. 2406-2418 (http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2939.pdf).

³⁶¹ MANSBRIDGE, Jane J. *Beyond adversary democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1983, p. 78.

³⁶² CUNNINGHAM, *Teorias da democracia, cit.*, p. 161.

³⁶³ *Response ability*

³⁶⁴ ROMAN, Joel. *Sujeitos de Direitos e cidadania: A Justiça e o Mal*. Paris: Editora: Odile Jacob. s.d.

outros cidadãos. Constituem um marco de oportunidades e vias de ações legalmente protegidas³⁶⁵.

No entanto, a efetivação da liberdade requer, atualmente, a conciliação entre os formatos representativo e participativo, uma vez que, confundido com mera forma, o conceito liberal é insuficiente para garantir a legitimidade da representação, enquanto que o conteúdo dos direitos deve ser estabelecido de forma positiva, autodeterminada e consciente. A liberdade hoje garante forma e conteúdo para a cidadania

Ahora bien, las sociedades modernas experimentan sustanciales procesos de transformación social. Estas modificaciones han dado lugar a la aparición de nuevas formas de producción y organización del trabajo, estructuras de poder, formas de comunicación social, sistemas de estratificación social, realidades económicas y políticas de carácter supranacionales, culturas cívicas, protagonistas sociales y políticos y programas sociopolíticos para combatir flagelos tales como el desempleo estructural, marginal, social y la decadencia urbana.

Es por este motivo que una de las soluciones posibles la encontramos en un instrumento novedoso que muchos lugares del mundo han comenzado a implementar: un derecho constitucional con mayor injerencia del poder soberano del pueblo, que se ha denominado *Democracia semidirecta o participativa*³⁶⁶.

De certo modo, a combinação com a democracia participativa, com o objetivo de desenvolver a política é salutar para a representação. A presença, junto do público, de uma cultura democrática participante e, nas classes políticas, de uma cultura democrática e flexível em vez de autoritária e dogmática, facilita indubitavelmente o funcionamento da representação. “Uma condição favorável ulterior é constituída pela presença das elites políticas alternativas, capazes de oferecer uma troca às que detêm o poder e assegurar a

³⁶⁵ RAWLS, John. *Liberalismo político*. Trad. Sergio René Madero Báez. México: FCE, UNAM, 1995, p. 300.

³⁶⁶ CARNOTA; MARANIELLO, *Participación ciudadana, cit.*, p. 33.

dinâmica competitiva a que está estreitamente ligado o mecanismo da representação”³⁶⁷.

Esta discussão, no que se refere à teoria democrática, assume uma perspectiva que não trata a soberania popular e a constituição como vetores antagônicos, como pretende as tradições liberais e as tradições republicano-comunitaristas, mas propõe que são ambas constitutivas uma da outra³⁶⁸. Não há soberania sem direitos humanos, assim como não há democracia sem constitucionalismo. Autonomia pública e autonomia privada são codependentes, há uma coesão interna entre elas.

Através de diretrizes comuns que possam colaborar para a efetivação das demandas, por meio de um processo legislativo qualificado, que compreenda a importância das necessidades sociais, e consagre a participação popular como suficiente para legitimar a adequabilidade dessas reivindicações, utilizando-se do arquétipo liberal para a criação de possibilidades participativas e sociais, capazes de ampliar as bases democráticas do Estado, é que deve se desenvolver o regime democrático.

3.2.2. INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

O direito conferido a cada cidadão de participar ativamente do espaço de tomada de decisões brasileiro foi consideravelmente alargado a partir da Constituição brasileira de 1988, que instituiu instrumentos de diálogo e negociação política, aliados ao sufrágio universal, antes sonhados e evitados pelas outras cartas políticas, criando “um contexto de efetivação das garantias

³⁶⁷ BOBBIO, *Dicionário de Política*, cit., p. 1106.

³⁶⁸ Hoy la democracia debe concebirse en términos de participación y de control ciudadanos. Y nada mejor en esta búsqueda que recurrir a algunos clásicos, quienes nos enseñan impercederamente que la contienda política debe estar enmarcada en la ley, en la razón y en la naturaleza de las cosas. Por todo ello los cuidados debemos actuar en la cosa pública con basamento en la ética socrática, y de acuerdo con el gobierno mixto de Polibio en donde el pueblo controlaba al rey, y al pueblo lo controlaba la ley. CARNOTA; MARANIELLO, *Participación ciudadana*, cit., p. 39.

constitucionais, não sendo suficiente a simples abertura dos espaços decisórios à sociedade, em função dos riscos representados pela eventual ausência de requisitos substanciais mínimos”³⁶⁹. Infere-se, assim, a opção pelo sistema semidireto de democracia a partir da leitura do artigo 1º, parágrafo único do texto constitucional de 1988³⁷⁰. Tais mecanismos estão presentes ora formalmente no texto constitucional, ora materialmente no sistema jurídico referenciado, conferindo legitimidade ao que se admite como democracia participativa em nosso ordenamento.

Ao aproximar o cidadão da possibilidade de decisão, a Constituição da República elenca os instrumentos diretos de iniciativa popular, plebiscito e referendo, em clara referência à soberania popular³⁷¹ e, ainda, a ação popular³⁷² na esfera jurisdicional. Para além da previsão expressa constitucionalmente, ainda podemos elencar outros instrumentos previstos pela legislação infraconstitucional, como os conselhos gestores e as audiências públicas e, ainda, os que não são imediatamente utilizados pelo cidadão brasileiro, mas que valem como referência de participação popular, tais como o *recall*, a opção popular, o *lobby*, entre outros que estão institucionalizados em outros Estados Democráticos de Direito.

No que diz respeito à soberania popular, vale ressaltar que é maneira direta de interferência na atividade legislativa e, portanto, legitima os processos

³⁶⁹ HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC/ IPR, 2007, p. 255.

³⁷⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 1º, Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

³⁷¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 14: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

³⁷² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 5º, **LXXIII** - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

de poder. Em sede constitucional, o plebiscito e o referendo corroboram a atividade legislativa conferindo validade jurídica a esse procedimento, através de consulta simples à população. Temos que

a vocação atual do plebiscito é de servir de veículo de consulta simples à população sobre um interesse de fato. Por exemplo: a estrutura essencial do Estado ou do Governo, as alterações territoriais, a aceitação de medidas extraordinárias etc.(...) Em suma, o plebiscito é um instituto de participação legislativa e administrativa reservada aos cidadãos, visando à legitimidade da ação do Estado, expresso formalmente através do sufrágio, pelo qual se devolve ao povo o direito de manifestar-se, de maneira semidireta, sobre interesses específicos da sociedade e de orientar a atividade dos Poderes Legislativo e Executivo pela consulta popular sobre o valor jurídico que se deva atribuir a determinado fato³⁷³.

O plebiscito tem, pois, o escopo de justificar as decisões legislativas e fazer com que haja participação política em real interferência na tomada de decisões governamentais legiferantes. Por sua vez, o referendo, que também é forma de consulta popular para convalidar decisões legislativas, revela-se como uma maneira de maior ingerência nessas decisões, posto ser dotado de capacidade de revogá-las ou simplesmente confirmá-las. Por meio do referendo “o cidadão tem o direito de manifestar-se sobre decisões de órgãos legislativos ou administrativos, com o propósito de mantê-las ou desconstituí-las, sendo, portanto, uma hipótese de autogoverno popular restrito aos precisos termos que lhe são sujeitos à apreciação”³⁷⁴. Com o referendo, o procedimento legislativo se completa e se afirma. Segundo Paulo Bonavides,

a favor do referendo, recomendando tanto quanto possível sua adoção, citam-se as seguintes razões: serve de anteparo à onipotência eventual das assembleias parlamentares; torna verdadeiramente legítima pelo assenso popular a obra legislativa dos parlamentos; dá ao eleitor uma arma com que sacudir o “jugo dos partidos”; faz do

³⁷³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política*. Legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 111-113.

³⁷⁴ MOREIRA NETO, *Direito de participação política, cit.*, p. 113.

povo, menos aquele expectador, não raro adormecido ou indiferente às questões públicas, do que um colaborador ativo na solução de problemas delicados e de mais alta significação social; promove a educação dos cidadãos; bane das casas legislativas as influências perniciosas das camarilhas políticas; retira dos “bosses” o domínio que exercitam sobre o governo³⁷⁵.

De acordo com o disposto no art. 49 da Constituição da República, enquanto o Congresso Nacional convoca o plebiscito em consulta à população sobre fato a ser legislado; em relação ao referendo, ele apenas o autoriza quando o Executivo o convoca, tratando, portanto, de legitimar atos administrativos ou legislativos³⁷⁶.

Relativamente a ambos os institutos, não se pode apenas tecer as diversas vantagens e ganhos que representam em manifestação de democracia participativa, esquecendo as falhas e percalços que o Brasil enfrenta quando se trata de participação ativa. Os cidadãos, por vezes, perdem a oportunidade do debate público no que toca a questões que devem ser resolvidas pela via desses instrumentos, abstendo-se voluntariamente ou por adesão à inércia coletiva, não apenas do sufrágio, mas da discussão e da reflexão. Isso traz a conseqüência de decisões serem tomadas irrefletidamente ou conduzidas pela propaganda (*image making*), o que, por sua vez, faz com que o governo representativo escuse-se da responsabilização futura das suas decisões decorrentes da participação popular³⁷⁷.

³⁷⁵ BONAVIDES, Paulo. *A constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade*, com ênfase no federalismo das regiões. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.295.

³⁷⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 49 - É da Competência exclusiva do Congresso Nacional: XV - autorizar referendo e convocar plebiscito.

³⁷⁷ Sobre as desvantagens apresentadas: “A essas vantagens contrapõem-se, todavia, graves inconvenientes: o desprestígio das câmaras legislativas, conseqüente à diminuição dos seus poderes; os índices espantosos de abstenção; a cena muda em que se transforma o referendo pela ausência de debates; os abusos de uma repetição freqüente ao redor de questões mínimas, sem nenhuma importância, que acabariam provocando o enfado popular; a disciplina através de uma só lei de questões heterogêneas – umas populares, outras impopulares – para forçar a aprovação ou a rejeição conjunta; as graves fendas que abre no governo representativo, desprestigiando-o, sem, todavia, eliminá-lo (Esmein); o afrouxamento da responsabilidade dos

Para continuar elaborando a democracia participativa, mais que importante se faz tratar da iniciativa popular, instituto importado – como tantos outros –, a partir de experiências estrangeiras³⁷⁸ que não simplesmente deram certo, mas tiveram considerável significado no cenário do discurso e da ação. Como toda importação de institutos e de conceitos, ela não se adequou por aqui de maneira igual ou ideal; e toda tentativa de rearranjo ficou a desejar, mas ainda assim, não podemos banalizar a iniciativa popular ou desconsiderá-la como instrumento importante de inserção político-democrática.

Contemplada pela história constitucional brasileira somente em 1988³⁷⁹, a iniciativa popular é maneira mais direta de intervenção no procedimento legislativo, inserindo o cidadão no centro dos debates políticos de maneira imediata, direta e ativa. Com a iniciativa popular, o cidadão passa a ser agente e não meramente convalidador das decisões governamentais; o cidadão passa a ser Estado realmente, autor e destinatário dos rumos decididos no processo no qual está imerso. Face a esse novo instrumento, vislumbra-se a possibilidade de se legislar realmente sobre interesses de uma pluralidade que existe e que

governantes (ao menor embaraço, comodamente, transfeririam para o povo o peso das decisões); o escancarar de portas à mais desenfreada demagogia e, em suma, a invocação do argumento de Montesquieu acerca da incompetência fundamental do povo e seu despreparo para governar.” BONAVIDES, *A constituição aberta*, cit., p. 296.

³⁷⁸ A Suíça como berço da democracia participativa deve ser lembrada: “Enquanto em outros ordenamentos os mecanismos de participação direta nos negócios públicos foram conquistados arduamente, com não poucos retrocessos, possivelmente pela sua abruta inclusão em normas em descompasso com a realidade política vivenciada (constituição material), na Suíça seu amadurecimento fora natural, decorrente de uma incessante resistência das autonomias locais em face do poder central, e na presença de institutos que dispensavam a representação em favor da intervenção direta do povo nos assuntos de Estado (*Landsgemeinden*). DUARTE NETO, José. *A iniciativa popular na constituição federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.54.

³⁷⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

faz relevo na sociedade; sobre interesses de quaisquer segmentos sociais. Conceituando, para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a iniciativa popular é “um instituto de participação legislativa, reservada aos cidadãos, visando à legitimidade da ação do Estado, formalmente manifestada através de projetos de lei , que lhes reconhece direito de propor leis de interesse da sociedade ou de seus segmentos expressivos”³⁸⁰.

A iniciativa popular ganha ainda mais sentido se retomarmos a ideia já aqui afirmada de que o ser humano é político, gregário e comunitário. Nada mais aderente, nessa esfera, que a iniciativa popular, quando a definimos como a possibilidade de elaboração legislativa pelos cidadãos, em quorum específico³⁸¹.

Não apenas a Constituição da República de 1988 prevê mecanismos de participação popular, mas também a legislação infraconstitucional. A lei de Responsabilidade Fiscal³⁸² (LC 101/00), por exemplo, prevê os conselhos gestores, que são formados por várias esferas da sociedade, de todos os poderes, do governo e do Ministério Público, com o objetivo de promover o desenvolvimento social de maneira razoavelmente conexa com as necessidades e interesses da coletividade. De acordo com o artigo 67 da lei:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:
I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

³⁸⁰MOREIRA NETO, *Direito de participação política, cit.*, p.116.

³⁸¹ Ainda que o quórum exigido pela Constituição brasileira de 1988, em resposta à pressão promovida pelo grupo conservador conhecido como Centrão, apresente-se mais como obstáculo que como incentivo a essa iniciativa. Muito provavelmente, este é o motivo da baixa utilização desse instituto pela sociedade organizada.

³⁸² BRASIL. Congresso Nacional. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Brasília: *Diário Oficial da União*, 05 de maio de 2000.

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o caput instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Outro instrumento também inserido na legislação infraconstitucional, que vem tendo sua utilização ampliada, e sobre o qual devemos voltar nossas reflexões, notadamente neste trabalho, é a audiência pública, institucionalizada por nossa legislação no *Estatuto da Cidade*³⁸³. Como mecanismo administrativo de inserção de indivíduos ou grupos, a audiência pública legitima a ação do Executivo e conduz as decisões administrativas no campo econômico, social, normativo e público como um todo. Diogo de Figueiredo Moreira Neto assegura que:

³⁸³ BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

(...)

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

(...)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

As audiências públicas se caracterizam pela formalidade de seu procedimento e pela eficácia vinculatória de seus resultados. Nessas condições, no direito constitucional positivo brasileiro elas só poderão ter lugar, nos casos previstos na Constituição (...) e mediante lei ordinária que as institua³⁸⁴.

Os colegiados públicos são mecanismos de controle da participação e da legitimidade democrática mais perenes do que os demais instrumentos que se manifestam contingencialmente. São formados por órgãos, agentes, servidores ou membros da sociedade civil. Sobre eles, temos que:

a participação se institucionaliza na própria estrutura regular da Administração, correspondendo a uma *função* permanente cometida a um representante não eleito – e portanto não político – da sociedade ou de segmentos especificamente interessados na atuação de órgão colegiado. Com isso, um colegiado administrativo se torna um colegiado público³⁸⁵.

Essa modalidade de participação é adotada pela Constituição da República de 1988 e pode também o ser pelas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas dos Municípios. Um exemplo elucidativo em nosso ordenamento jurídico é o Conselho da República previsto no artigo 89 do texto constitucional³⁸⁶.

A coleta de opinião, ainda que pareça mais despreziosa que os demais mecanismos de participação popular, poderá inclusive não apenas legitimar as decisões do Executivo, mas orientar tais decisões ou iniciativas de leis que

³⁸⁴ MOREIRA NETO, *Direito de participação política, cit.*, p. 128.

³⁸⁵ MOREIRA NETO, *Direito de participação política, cit.*, p. 129.

³⁸⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 89 - O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam: I - o Vice-Presidente da República; II - o Presidente da Câmara dos Deputados; III - o Presidente do Senado Federal; IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados; V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal; VI - o Ministro da Justiça; VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

caibam a este poder. Nesse caso, o Estado poderá se valer dos diversos instrumentos de comunicação existentes³⁸⁷.

Na mesma linha da coleta de opinião, temos o debate público para respaldar as decisões administrativas e orientá-las. É momento privilegiado para o administrado, que poderá confrontar e discutir as ações do Poder Executivo com este e com os pares; e, ainda que não tenha força vinculativa, há que se considerar seu valor no espaço público de tomada de decisões políticas.

O veto popular, ao contrário da iniciativa, refere-se a não aceitação de uma lei que já foi criada, após a sua promulgação. Assim, enquanto a iniciativa popular é manifestação ativa e positiva dos cidadãos para a inclusão de uma lei, o veto trata da exclusão de norma que não se revela adequada ou que se mostra rechaçada pela maioria. Temos então um cancelamento das deliberações da democracia representativa institucionalizada por meio desse mecanismo, dentro de um procedimento específico, com prazos predeterminados. Essa espécie de referendo ao contrário também é mecanismo de legitimação das decisões estatais e maneira direta de controle da legalidade e da aceitação das leis, posto possuir efeitos *ex tunc*. É como se a lei rejeitada nunca tivesse existido³⁸⁸. Lamentavelmente, nosso sistema constitucional não prevê o veto popular como instrumento posto à mão do cidadão. Somente o Presidente da República pode se valer desse instrumento, como preleciona o art. 66 da Constituição Federal brasileira³⁸⁹.

Outro mecanismo de democracia semidireta não contemplado no Brasil é a opção popular, que consiste em colocar ao cidadão a possibilidade de escolher

³⁸⁷ MOREIRA NETO, *Direito de participação política, cit.*, p. 126.

³⁸⁸ Mais a esse respeito vide MOREIRA NETO, *Direito de participação política, cit.*, p. 117.

³⁸⁹ Mais especificamente o art. 66, §1º da CF: Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

entre mais de uma ação administrativa ou legislativa do Estado, pela via do sufrágio³⁹⁰.

O *recall*, instrumento não contemplado no sistema jurídico brasileiro, é mecanismo de revogação, por meio do sufrágio, de mandato de representante legislativo que não satisfaça o interesse da população ou não atue de forma desejável, nos limites da lei. Como se vê, não é instrumento de criação de leis ou de revogação, ou mesmo de convalidação, mas mecanismo de democracia preventiva, coibindo ações que mesmo que sejam legítimas do ponto de vista formal, revelam-se materialmente ilegítimas. O *recall* atua como prevenção e ponderação para as instâncias legislativas em países como a Suíça e em parte dos Estados Unidos³⁹¹ e, ainda que não seja constantemente utilizado, age como “ameaça” ao Poder Legislativo, imprimindo neste um compromisso com a população que o elegeu. Sobre isso, Machado Paupério recorda que “não é necessário que o *recall* seja efetivamente aplicado para que surta seus benéficos efeitos, pois sua presença na legislação atua como uma espada de Dâmocles sobre os que são tentados a se afastar da moralidade e da legitimidade”³⁹².

Finalizando, outro instrumento não amparado por nossa legislação pátria é o *lobby*, que consiste em um grupo social, formado por quaisquer cidadãos interessados, com o objetivo de influenciar o Poder Legislativo. “O lobby cumpre um papel específico que nenhum partido irá desempenhar, sob pena de perder a generalidade de suas proposições, assim como, por vezes, nem as próprias associações de classe, em razão da diversidade de interesses que alguns congregam.”³⁹³

³⁹⁰ MOREIRA NETO, *Direito de participação política, cit.*, p. 118.

³⁹¹ ZVIRBLIS, Alberto Antonio. *Democracia participativa e opinião pública: cidadania e desobediência civil*. São Paulo: RCS editora, 2006, p. 71.

³⁹² PAUPÉRIO, Machado *apud* MOREIRA NETO, *Direito de participação política, cit.*, p. 120.

³⁹³ MOREIRA NETO, *Direito de participação política, cit.*, p. 121.

3.3. A ATUAÇÃO DO ESTADO: PODER EXECUTIVO COMO AGENTE LEGITIMADOR DO PROCEDIMENTO

Diante de um quadro de complexidade crescente, e contando com diversos instrumentos para realizar o interesse público, o Estado apresenta-se no debate político em um papel diferenciado. De fato, sua manifestação era tida como última *ratio* do processo político; cabia-lhe definir, planejar, executar e fiscalizar as políticas públicas. Posicionava-se em centro de constante disputa com os demais poderes, vindos da sociedade civil, que tentariam assumir seu *status* controlador. Após uma série de rupturas decorrentes destes embates³⁹⁴, concebeu-se a necessidade de solidariedade entre o Poder político concentrado no Estado e a consciência política do grupo. “Graças à dialética entre a ordem e o movimento, o Poder estabelecido integra a seus objetivos uma parte do programa de seus concorrentes, de modo que o antagonismo então só afeta o momento e a extensão dos alvos de seus rivais que ele assume”³⁹⁵.

É dessa concorrência de poderes que se nutre uma sociedade politicamente equilibrada; esta se condiciona pela organização do Poder estatal, o qual, mediante as regras que estabelece e graças às prerrogativas de que dispõe para fazer que as observem³⁹⁶, pode introduzir no ordenamento jurídico as aspirações favoráveis a uma renovação dos contextos e das finalidades da atividade coletiva³⁹⁷, impedindo que, muito embora a maioria dos cidadãos esteja preocupada com a qualidade e o bem estar da comunidade, estes sejam

³⁹⁴ BURDEAU, *O Estado, cit.*, p. 94.

³⁹⁵ BURDEAU, *O Estado, cit.*, p. 95.

³⁹⁶ Neste ponto, destaca-se uma preocupação recorrente na doutrina administrativista mais recente que é a da *processualização* da atividade administrativa. “Tal termo é designativo da preocupação crescente com a disciplina e democratização dos procedimentos *formativos da vontade administrativa*”. BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro, Renovar, 2006, p. 77.

³⁹⁷ BURDEAU, *O Estado, cit.*, p. 99.

pegos de assalto pelas perspectivas egoístas de alguns indivíduos, capazes, inclusive, de contaminar a opinião pública a seu favor³⁹⁸.

Nessa perspectiva, a unidade do grupo é menos preexistente ao Poder do que criada por sua ação cotidiana. É ao Poder que compete ampliar cada vez mais sua base social tanto pela composição das equipes dirigentes quanto pela generalidade de seus objetivos concebidos de maneira tal que não haja nenhuma parte da população que não deva por fim tirar proveito de sua realização³⁹⁹.

Neste ponto, insere-se a crítica de O'Donnel⁴⁰⁰, ao utilizar-se do conceito de democracia delegativa para mostrar a falta de consistência entre o que os candidatos prometem e o que realmente fazem quando no poder. Ao integrarem o corpo estatal, devem buscar o fortalecimento dos mecanismos representativos, e a aproximação com as demandas populacionais e o objetivo final do Estado, ou, do contrário, esse sistema antiético de violação de mandato⁴⁰¹ gerará conseqüências negativas à crença na democracia por parte da população. Isto porque, em última instância, deve ficar demonstrada a identidade entre governantes e governados, fortalecendo a certeza de que o Estado não deve ser uma força estranha a estes, identificando-se a eles. Cabe aos governados, neste ponto, assimilarem os objetivos e os métodos estatais, dele participarem, atuarem nele e para ele⁴⁰².

Aqui cabe, ainda, interrelacionar as esferas políticas de atuação. Imiscuem-se as atividades realizadas no âmbito municipal, estadual, nacional e global. Ao dar-se privilégio à abordagem a partir da visão local, este trabalho

³⁹⁸ Peperzak alerta para essa contradição carregada pela opinião pública, lembrando que esta é formada por uma dupla aparência, contendo uma forma contaminada – ou contaminável – de conhecimento (PEPERZAK, *Modern Freedom, cit.*, p. 556).

³⁹⁹ BURDEAU, *O Estado, cit.*, p. 119.

⁴⁰⁰ O'DONNELL, Guilherme. Democracia delegativa? In *Novos estudos-CEBRAP*, nº. 31, out. 1993, p.25-40.

⁴⁰¹ BAQUERO, *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina, cit.*, p. 30.

⁴⁰² BURDEAU, *O Estado, cit.*, p. 115.

não exclui as demais órbitas de participação social e estatal. Apenas tem-se em vista a importância estratégica do poder local, inserido em uma posição complementar, compatibilizando-se com o paradigma global e servindo de espaço garantidor da cidadania. “O poder local mostra-se fundamental para que o novo contexto global possa estar coexistindo com instrumentos de controle social, ampliando as garantias sociais neste paradigma transnacional, ainda alicerçado fundamentalmente em institutos próprios da macroeconomia”⁴⁰³.

Cabe ao Poder Público abrir seus espaços – e aqui se inserem não só os espaços públicos coletivos e abertos, mas também os edifícios, sedes e centros de atuação do Estado – para recepcionar os cidadãos que, unidos entre si e com o Estado, poderão discutir, deliberar e planejar as políticas necessárias ao desenvolvimento da sociedade.

Com isso, além de atuar conjuntamente aos cidadãos nesse processo decisório, cabe ao Poder político controlar e regular a realização desse processo⁴⁰⁴. O Estado apresenta-se como ator de políticas públicas, ao definir, inclusive, as diretrizes das propostas a serem deliberadas, como também é legitimador de todo o processo decisório, garantindo a legalidade dos atos e a recepção das mais diversas opiniões e interesses no debate travado sobre os interesses públicos a serem efetivados por sua política. Em um processo continuado de fortalecimento da sua legitimidade⁴⁰⁵, o Estado pode, inclusive,

⁴⁰³ “Essa perspectiva demonstra a necessidade de integração entre o espaço local e o nacional, a partir de uma estratégia amparada na subsidiariedade, o que se coaduna com a proposta de um direito social condensado em uma estrutura estatal democrática. Deve-se entender o fortalecimento do espaço local como situação não excludente da esfera nacional”. HERMANY, *(Re)discutindo o espaço local, cit.*, p. 262.

⁴⁰⁴ BINENBOJM, Uma teoria do direito administrativo, cit., p. 289.

⁴⁰⁵ Neste ponto fazemos a ressalva das inúmeras críticas e alertas que podem ser levantados sobre a utilização inadequada desses instrumentos como forma de legitimar governos autoritários e populistas. Não afastamos, aqui, o risco de governos plebiscitários, que devem ser combatidos através de adequado controle externo e intraestatal.

utilizar-se dos mecanismos consultivos e de participação popular para confirmar seu posicionamento nas decisões políticas e técnicas⁴⁰⁶.

Ocorre que a utilização destes instrumentos requer também a abertura do espaço urbano pelo poder público. Orientadas por uma política de controle social e linearidade urbana, decisões administrativas restringem o uso do espaço pelos cidadãos, seja para lazer, ou para realizar manifestações de caráter contestatório ou reivindicatório. Na cidade de Belo Horizonte, um movimento social de retomada do espaço público ganhou força e apoio popular após uma crescente normalização que limita, e até mesmo impede o uso desses espaços⁴⁰⁷. Um dos movimentos formados ganhou força e impulso, institucionalizando-se no espaço reivindicatório, chegando a completar um ano de encontros e atividades, inicialmente à revelia do Poder Público Municipal. O *Praia da Estação* convocou a população metropolitana para (re)tomar o espaço requalificado da Praça da Estação, que havia passado por um processo de

⁴⁰⁶ Dessa maneira o ordenamento brasileiro vem buscando recepcionar a participação popular, notadamente nos conselhos gestores. Como exemplo, cite-se um relatório do Conselho das Cidades: “Um importante impacto das deliberações e encaminhamentos do Conselho das Cidades é a homologação de resoluções. Tais resoluções expressam o debate político e técnico acerca das mais diversas matérias relativas à PNDU e às ações e programas desenvolvidos pelo Ministério das Cidades. As resoluções aprovadas nas reuniões do Conselho das Cidades são direcionadas tanto à própria gestão do Ministério das Cidades, quanto às outras unidades administrativas das esferas do Poder Público brasileiro. (BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Brasília: Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. Políticas públicas com participação popular. 2006. p. 17. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/LivroPoliticas.pdf> Acesso em 05 de maio de 2011.

⁴⁰⁷ “Belo Horizonte incorporou recentemente em sua legislação municipal, diversas restrições ao uso espaço público. A gestão urbana segue baseada em instrumentos como o Código de Posturas e Decretos Municipais que são tomados como se fossem soberanos à Constituição, além de programas de intervenção urbana com características elitistas, evidenciando um movimento incapaz de agregar os princípios da gestão democrática da cidade (Fernandes & Pereira, 2010). Tais intervenções são acompanhadas de uma crescente militarização, controle e vigilância constante do espaço (como evidencia o programa, em expansão, Olho Vivo, que espalha câmeras de vigilância por toda a cidade) e segue “patrocinado” pelas entidades privadas (CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas)”. (JESUS, Cláudio Roberto de; SANTOS, Igor Rafael Torres; NOGUEIRA, Maria Luísa Magalhães; SOARES, Rafael Santiago. *A invisibilidade do óbvio: política na praça pública*. Disponível em http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/tema_3/abep2010_2547.pdf. Acesso em 05 de maio de 2011.)

restauração e higienização. Em estudo sobre esse movimento, alunos do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais teceram a seguinte consideração:

Voltemos, portanto, à relação da política com a cidade, suas praças, ruas, usos e contra-usos. Não é possível aqui, naturalmente, produzir uma conclusão, mas sim apontar novas e importantes questões. Para Arendt a atrofia do espaço da política era visível em seu tempo. Hoje podemos perceber que tal atrofia permanece e que apesar de alguns avanços em termos da criação de espaços públicos a possibilidade da política ainda é por demais restrita. No entanto, como vemos nos desenrolar dos acontecimentos recentes, é possível vislumbrar ações que buscam o milagre da criação. Nos deparamos com a emergência de novos *possíveis* quando a população se esforça em impedir que a praça perca seu motivo de ser: não mero espaço de passagem, não *paisagem*, mas um *lugar* de encontro, evidência da dimensão política na vida urbana. A “praia” é feita de corpos políticos, carregados de transitoriedade, de pluralidades e conflito. O *dissenso* se pronuncia na cidade de linhas retas⁴⁰⁸.

Mostra-se a necessidade de apoio do Poder Público ao preenchimento coletivo da substância do espaço urbano, capaz de promover a identificação dos sujeitos, e a criação de espaços de diálogo e reconhecimento. A revalorização arquitetônica e paisagística dos edifícios e espaços urbanos não pode servir de limite à atuação organizada da sociedade civil. Espaços complexos, como os centros, apresentam uma pluralidade de sentidos decorrentes da manifestação dos mais diversos processos culturais, sociais e políticos, inclusive de forma fragmentada e, em muitas vezes, banalizada por uma visão homogeneizante dos cidadãos, do espaço e, conseqüentemente, da cidade. As ações do Poder Público devem servir para legitimar o uso desse espaço, de forma adequada, viabilizando a todos o acesso e a realização dos direitos constitucionais à

⁴⁰⁸Disponível em http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/tema_3/abep2010_2547.pdf. Acesso em 05 de maio de 2011.

locomoção, livre manifestação do pensamento e associação⁴⁰⁹, ao contrário do que ocorre na adoção de uma plataforma de controle social.

As operações de intervenção neste espaço, por parte daqueles que detêm o poder de viabilizá-las, freqüentemente têm como conseqüência o apagamento destas expressões, com objetivo de embelezamento ou limpeza da cidade. Estes apagamentos são realizados a partir do olhar dos responsáveis pela sua manutenção, sem que o conteúdo destas expressões seja levado em consideração. Para alcançar o objetivo desta proposta buscamos tomar estas expressões como gestos significativos que constituem processos comunicativos dos que usam e se apropriam do espaço do Hipercentro⁴¹⁰.

Além dessa dificuldade em utilização dos espaços públicos convencionais, a ampliação metropolitana desloca os edifícios de comando para áreas mais afastadas dos centros populacionais. Essa descentralização espacial – mas concentração de domínio – leva consigo a esperança de desenvolvimento para as regiões que encobrem o entorno dos novos centros de comando, mas desolam e esvaziam os ambientes de embate político genuinamente públicos, localizados em imediações centrais nas cidades, ou ocupando a centralidade das diversas localidades; aqui se remonta às praças, ruas, viadutos *Etc.*

No Brasil, a construção de Brasília é emblemática nesse processo de deslocamento espacial, construindo uma cidade especializada, a serviço do

⁴⁰⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar.

⁴¹⁰ CAMPICI, Carmella de Paula Ferreira; FONSECA, Cláudia Graça da; PEIXOTO, Denise Abreu; GONZAGA, Milene Migliano. Interações cotidianas e produção de sentidos no Hipercentro de Belo Horizonte. *In Anais do II ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, realizado de 03 a 05 de maio de 2006, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador, Bahia, Brasil). Disponível em http://www.cult.ufba.br/enecul2006/milene_gonzaga.pdf.

Poder Público. No seu esteio seguem-se outras “cidades administrativas”, que ganharam projeção urbanística e modificaram a estrutura pública das capitais de grandes regiões metropolitanas⁴¹¹. Tal descentralização reforça inúmeros obstáculos à utilização do espaço urbano para reivindicar direitos. Diminui o sentido da manifestação política nos espaços centrais, e facilita a utilização de formas opressivas de controle sobre a população manifestante.

A dificuldade de arregimentar participantes para as manifestações vem, inclusive, sendo contornada por uma forma heterodoxa de “convencimento”. Em sentido contrário ao esperado, que é a aderência à participação pela conscientização política e livre manifestação da vontade de participar, alguns movimentos sociais procuram empresas para contratarem “manifestantes de aluguel”. Nota-se, então, mais uma vez, o desvio de finalidade causado pelo

⁴¹¹ Neste sentido, apresentamos uma análise sobre a descentralização política provocada pela Cidade Administrativa do Governo de Minas Gerais. (SANTOS, Maria Clara Oliveira. Espaço urbano, cidades administrativas e democracia: onde reivindicar direitos em cidades complexas? In Associação Nacional de Direitos Humanos Pesquisa e Pós-Graduação – ANDHEP. *Anais do 6º Encontro Anual da ANDHEP*. Direitos Humanos: cidades e desenvolvimento 16 a 18 de setembro de 2010, Brasília, UnB. Disponível em http://www.sistemasmart.com.br/andhep2010/arquivos/19_8_2010_0_5_19.pdf). Os incômodos e dificuldades apontadas no trabalho continuam sendo verificadas, mesmo decorrido mais de um ano da inauguração do espaço. Inclusive, os próprios servidores, preenchedores ordinários do espaço público administrativo, passaram a reivindicar melhores condições de acesso ao local. “Trabalhadores das secretarias estaduais demonstraram, nesta quinta-feira (12.05), que estão unidos pela definitiva redução da carga horária de todos os servidores que foram transferidos para a Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG). O ato público, anunciado com apitos e faixas, começou ao meio-dia no térreo do Prédio Gerais e seguiu até o Palácio Tiradentes, onde os policiais tentaram impedir a manifestação. O brado “seis horas já” certamente chegou ao ouvido do governador e de toda a alta cúpula do governo, que estavam reunidos em seminário.

A redução da jornada de trabalho de todos os servidores lotados na CAMG é uma das principais reivindicações dos trabalhadores, que, obrigados a se transferirem para a nova sede do governo sem qualquer possibilidade de debate, têm que perder mais várias horas do dia no transporte. Ou seja, a jornada de trabalho de muitos chega a 11 horas por dia. Como se não bastasse, os trabalhadores convivem com uma série de outros problemas, como poucas e ruins possibilidades de alimentação, ônibus lotados, banheiros entupidos, ar-condicionado desregulado e longa distância do estacionamento até o local de trabalho.” (Disponível em <http://amigosderibeiraodasneves.wordpress.com/2011/05/13/servidores-da-cidade-administrativa-unidos-pela-reducao-da-jornada-de-trabalho/>). Ora, se aqueles que se deslocam diariamente encontram dificuldades de acesso ao seu local de trabalho, podemos inferir o quão desmotivadora é essa situação para aqueles que precisam reunir grupos e se deslocar para reivindicar seus direitos.

interesse privado, que passa a comandar economicamente as manifestações. A seguir, trechos de reportagens que denunciam essa prática em Brasília, e em Belo Horizonte:

Na 5ª Marcha dos Trabalhadores, 35 mil pessoas — segundo as centrais — lotaram a Esplanada dos Ministérios em dezembro. No evento, Moacyr, em bom sotaque paranaense, se disse “emocionado” com a presença de tanta gente. Dos milhares de manifestantes, Moacyr pagou com dinheiro da Contratuh para pelo menos 800 pessoas fazerem volume e caminharem dez quilômetros debaixo de chuva, com camisetas das duas entidades⁴¹².

A primeira manifestação do funcionalismo estadual na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, no dia 16, causou engarrafamento na MG-010, que foi fechada por 10 minutos por 5 mil pessoas, e obrigou a Polícia Militar a testar o aparato contra invasões na nova sede do governo, no Bairro Serra Verde, Região de Venda Nova, em Belo Horizonte. Quase duas semanas depois, o protesto por reajuste salarial continua gerando polêmica. Vídeos a que o jornal *Estado de Minas* teve acesso denunciam o aliciamento de pessoas que, mesmo sem fazer parte do quadro de servidores, aparecem recebendo dinheiro para participar da mobilização no complexo projetado por Oscar Niemeyer. Nas imagens, jovens recebem bandeiras vermelhas dentro de um ônibus de uma empresa que trabalha com fretamentos. Eles são orientados a devolver o material apenas ao fim da manifestação, quando, em troca, receberiam R\$ 25⁴¹³.

Cabe ao Poder Público, então, redefinir o espaço urbano, democratizando os locais de participação da população, e criando novas áreas de convívio, de forma a integrar os cidadãos em um sentimento de pertencimento ao espaço e à comunidade para que, reunidos, possam atuar, junto ao Poder Público, na definição dos caminhos que devem ser seguidos pela sociedade e pelo Estado a fim de realizar a felicidade comum; através do

⁴¹² Refere-se à contratação de manifestantes pela Contratuh, para participarem das manifestações da Nova Central Sindical, na Esplanada dos Ministérios. <http://www.conjur.com.br/2009-ago-04/40-cabeca-sindicatos-alugam-manifestantes-distrito-federal>. Acesso em 19 de junho de 2010.

⁴¹³ Publicada em 29 de março de 2010. http://www.uai.com.br/htmls/app/noticia173/2010/03/29/noticia_minas,i=153415/VIDEO+MOSTRA+ATIVISTAS+PAGANDO+MANIFESTANTES+NA+CIDADE+ADMINISTRATIVA.shtml Acesso em 19 de junho de 2010.

movimento característico dos espaços urbanos contemporâneos e sua dinâmica multidimensional potencializadora da diversidade e atravessada por contradições significativas entre o global e o local, o público e o privado. “Contradições que são construídas em função dos arranjos e negociações que vão se estabelecendo no processo de usar este espaço em comum que é a rua de uma grande cidade”⁴¹⁴.

É essa a solução que não atenta contra a integridade da pessoa humana considerada em sua condição social, superando o paradigma liberal que “mutila o indivíduo para separar dele o cidadão, de tal modo que o homem real já não tem vínculo com o Estado, exceto o criado por seu dever de obedecer”⁴¹⁵. Essa dinâmica multidimensional é capaz de superar a ideia de sociedade unificada⁴¹⁶, reforçando a ideia de que, mesmo em unidade, o homem não renuncia ao uso de sua liberdade⁴¹⁷.

3.3.1. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A participação através das audiências públicas vem sendo ampliada significativamente nos Municípios brasileiros, principalmente naqueles que adotaram o orçamento participativo como forma de aproximar as esferas de decisão social, legislativa e administrativa⁴¹⁸. A institucionalização da participação ao longo das últimas décadas permitiu que as audiências públicas apresentassem-se como institutos da democracia executora do poder.

⁴¹⁴ CAMPICI, FONSECA, PEIXOTO, GONZAGA, Interações cotidianas e produção de sentidos no Hipercentro de Belo Horizonte. In *Anais do II ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, cit.

⁴¹⁵ BURDEAU, *O Estado*, cit., p. 120.

⁴¹⁶ Crítica de Burdeau à adoção do paradigma marxista. BURDEAU, *O Estado*, cit., p. 120.

⁴¹⁷ BURDEAU, *O Estado*, cit., p. 120.

⁴¹⁸ Neste sentido, veja AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004; _____. *A participação no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007; _____. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009; DIAS, Marcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular; o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

As audiências públicas viabilizam a participação de indivíduos ou grupos determinados interessados em expor suas ideias e sugestões, de forma a propiciar que a Administração Pública decida com maior probabilidade de atender aos anseios de todos os envolvidos na atividade regulatória. Consistem na realização de sessões abertas a cidadãos individualmente considerados, associações e demais interessados. Nessas ocasiões são esclarecidos e debatidos temas relativos a processos administrativos decisórios em curso e projetos de lei aprovados. O resultado do debate não tem caráter vinculante (...), objetivando tão-somente dar aos participantes a oportunidade de oferecer sugestões e esclarecimentos⁴¹⁹.

No campo da democracia participativa, a vontade coletiva é alçada a fundamento das decisões, e o Estado posiciona-se como um “movimento social” que deterá o privilégio da articulação no interior dessa nova proposta de organização política. As reflexões que são apresentadas neste ponto são resultado de estudos de audiências públicas realizadas no Município de Belo Horizonte⁴²⁰.

Sob essa perspectiva, o trato das questões públicas sofre, cotidianamente, grande influência de setores e atores que se utilizam desses amplos processos decisórios para introjetar nos demais cidadãos seus objetivos e corromper a dinâmica deste processo. Procuram, de inúmeras maneiras, influenciar a opinião pública, que é pública sob todas as concepções, porque tanto seu objeto quanto seu sujeito são públicos. “A consciência do sujeito de constituir-se a partir da emissão de sua opinião como um ente coletivo – um nós – o coloca em mesma condição de todos aqueles que formam a opinião pública, dando-lhe a consciência de pertencimento a um grupo, de estar incluído num mesmo contexto com os que têm idêntica opinião embora não os

⁴¹⁹ BINENBOJM, *Uma teoria do direito administrativo*, cit., p. 290.

⁴²⁰ SANTOS, Maria Clara Oliveira. Fragmentos de democracia participativa: a percepção do (des)compasso entre a validade e a legitimação das decisões coletivas nas audiências públicas municipais. In *Anais do 62º Encontro Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*. Disponível em <http://www.sbpnet.org.br/livro/62ra/resumos/resumos/5286.htm> e SANTOS, Maria Clara Oliveira. Ampliação da democracia participativa: análise de audiências públicas no município de Belo Horizonte. In *Anais da III Mostra Científica da Associação Nacional de Pós-Graduandos*. Disponível em http://www.anpg.org.br/gera_noticia.php?codigo=256&tipo=1.

conheça.”⁴²¹ Por isso, a opinião pública é a forma mais límpida de exercício do poder individual, para todos, e perante todos⁴²².

O poder de coerção é em si mesmo ilegítimo. O melhor governo não possui mais direito a ele que o pior. É tão ou mais nocivo quando exercido em conformidade com a opinião pública do que quando em oposição a ela. Se todos os homens menos um partilhassem a mesma opinião, e apenas uma única pessoa fosse de opinião contrária, a humanidade não teria mais legitimidade em silenciar esta única pessoa do que ela, se poder tivesse, em silenciar a humanidade. Fosse uma opinião a posse pessoal de valor apenas para o dono, se o impedimento ao gozo dela constituísse simples ofensa privada, não faria diferença se a ofensa fosse infligida apenas a poucas ou a muitas pessoas. Mas o que há de particularmente mau em silenciar a expressão de uma opinião é o roubo à raça humana – à posteridade, bem como à geração existente, mais aos que discordam de tal opinião do que aos que a mantêm. Se a opinião é correta, privam-nos da oportunidade de trocar o erro pela verdade; se errada, perdem, o que importa em benefício quase tão grande. A percepção mais clara da verdade, produzida por sua colisão com o erro⁴²³.

As análises das audiências públicas no município de Belo Horizonte procuraram identificar as tentativas de superposição de interesses, e o uso dos mecanismos decisórios como forma de legitimar aqueles que se afastam dos interesses primários, próprios da população⁴²⁴. A identificação dos mecanismos de persuasão, e de um possível grau de contaminação das decisões, permite avaliar adequadamente o nível de participação e a consolidação dos valores básicos correspondentes à cidadania e à participação popular.

Com esse objetivo, as etnografias mostraram que a participação de uma expressiva parcela dos atores está condicionada ao grau de influência que os mesmos acreditam exercer sobre o processo decisório realizado naquele local e com aquele grupo especificamente. Audiências públicas mais “globais”

⁴²¹ In ZVIRBLIS, *Democracia participativa e opinião pública, cit.*, p. 104.

⁴²² MILL, *A liberdade; Utilitarismo, cit.*, p. 29.

⁴²³ MILL, *A liberdade; Utilitarismo, cit.*, p. 29.

⁴²⁴ FRIEDRICH, *Interesse Público, cit.*

apresentam-se menos efetivas no tocante a uma maciça participação coletiva. Os atores participantes, conscientes de seu papel de cidadãos, tendem a expressar-se mais abertamente e com maior credibilidade na decisão final proferida em suas próprias comunidades e quando acompanhados de membros conhecidos ou historicamente representativos.

Desta forma, o procedimento de validação das decisões proferidas está associado a uma legitimação de caráter pessoalizado, dando-se apoio às decisões e interesses de grupos que captaram a empatia dos atores antes mesmo do processo de deliberação, e por muitas vezes independentemente do grau de argumentação e comprovação dos dados e tópicos discutidos nas audiências públicas.

3.3.2. A relação do brasileiro com o Estado

O Estado brasileiro passou a adotar a participação popular como legitimadora de uma parte significativa de suas decisões, procurando estreitar os vínculos entre a sociedade civil e o Poder Público. No entanto, as relações travadas entre cidadãos e governo são marcadas por características⁴²⁵ históricas. A ideia de liberdade de expressão e plena manifestação da opinião pública foram incorporadas ao vocabulário político nacional⁴²⁶ e as possibilidades de manipulação de seu conteúdo preencheram de ressalvas a história dos governos autoritários brasileiros. A manipulação da opinião pública refere-se à relação vertical entre Estado e cidadãos, ou entre grupos sociais e cidadãos.

⁴²⁵ Preferimos o termo “características” a “condicionantes” para analisar a relação do brasileiro com o Estado. Acreditamos que “características” podem ser alteradas, enquanto “condicionantes” carregam em si uma carga determinante definitiva, o que faria com que fosse impossível sua superação.

⁴²⁶ Decisivo, para este entendimento, é o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADPF 130 (Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 30-4-2009, Plenário, publicada no *DJE* de 6-11-2009) que tratou da recepção da *Lei de Imprensa* pela Constituição de 1988.

Por outro lado, este ponto sobre o qual se reflete busca compreender a relação travada entre o cidadão e o Estado, ou, mais especificamente, o que o brasileiro espera do Poder Público.

Já se apontou que a identificação do Estado com o corpo político é uma tendência da modernidade que teria, inclusive, destruído a “velha e salutar rebeldia dos cidadãos contra os poderes”⁴²⁷. Associada a este ponto, a ausência de um processo revolucionário, ou de verdadeira ruptura com Portugal, teria mantido nossa ordem de maneira acostuada aos privilégios que eram costumeiros entre os lusitanos, e marcaram o período colonial.

Os críticos da participação popular cometeram vários equívocos. O primeiro era achar que a população saída da dominação colonial portuguesa pudesse, de uma hora para outra, comportar-se como cidadãos atenienses, ou como cidadãos das pequenas comunidades norte-americanas. O Brasil não passara por nenhuma revolução, como a Inglaterra, os Estados Unidos, a França. O processo de aprendizado democrático tinha que ser, por força, lento e gradual. O segundo equívoco já fora apontado por alguns opositores da reforma da eleição direta, como Joaquim Nabuco e Saldanha Marinho. **Quem era menos preparado para a democracia, o povo ou o governo e as elites?** Quem forçava os eleitores, quem comprava votos, quem fazia atas falsas, quem não admitia derrota nas urnas? Eram os grandes proprietários, os oficiais da Guarda Nacional, os chefes de polícia e seus delegados, os juizes, os presidentes das províncias ou estados, os chefes dos partidos nacionais ou estaduais. Até mesmo os membros mais esclarecidos da elite política nacional, bons conhecedores das teorias do governo representativo, quando se tratava de fazer política prática recorriam aos métodos fraudulentos, ou eram coniventes com os que os praticavam⁴²⁸.

Durante a República, o espírito de mudanças prometia alterações significativas para a vida política do País, e a urbanização progressiva, contínua, avassaladora fortaleceu novos sujeitos sociais e silenciou os homens do Império, tradicionalmente ligados à esfera rural. No entanto, o Estado

⁴²⁷ TORRES. *A democracia coroada*, cit, p. 21.

⁴²⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 43.

republicano apresenta praticamente a mesma estrutura do imperial. “O Estado brasileiro é uma estrutura distante da sociedade, e nele as mudanças sociais repercutem com algum atraso. Além disso, ele reprime toda expressão espontânea”⁴²⁹.

Diante desse quadro, mantém-se a tradição de vincular a ideia de desenvolvimento ao Estado, de modo que este se apresentava como a forma mais adequada e segura de afirmar direitos. Daí que os grupos que lutaram por mudanças nos anos de construção da nação brasileira sempre deram grande ênfase ao Estado, mesmo os que partiam de premissas liberais⁴³⁰. A sociedade carregava ainda as marcas da escravidão e seu pequeno dinamismo, o que levava os deslocados a recorrerem diretamente ao emprego público ou a intervenção do Estado para abrir perspectivas de carreira. “A inserção de todos eles na política se dava mais pela porta do Estado do que pela afirmação dos direitos de cidadão. Era uma inserção que se chamaria com maior precisão de estadania”⁴³¹.

Passamos a confiar no Estado a ponto de fazê-lo nosso patrão, e com isto acreditamos conseguir superar todas as contradições e todas as oposições dialéticas, pois, além de identificarmos a sociedade com o Estado, identificamo-nos com o nosso patrão, conseguindo, por este meio, a mais completa submissão do indivíduo ao novo Leviatã, Leviatã político, econômico e ideológico, embora, por um artifício retórico, tenhamos mascarado esta submissão sob a capa e o nome da liberdade total⁴³².

Essa relação de dependência travada com o Estado faz com que a “vida política oscile entre um liberalismo autoritário e o caudilhismo”⁴³³. E, em

⁴²⁹ REIS, José Carlos. *As identidades do Brasil: de Varhagen a FHC*. 9 ed. São Paulo: Ed. FGV, 2007, p. 137.

⁴³⁰ Aponta-se aqui como fundamento dessa aderência ao Estado, a herança estatista portuguesa e a elite imperial. CARVALHO, *Pontos e bordados, cit.*, p. 96.

⁴³¹ CARVALHO, *Pontos e bordados, cit.*, p. 97.

⁴³² TORRES, *A democracia coroada, cit.*, p. 21.

⁴³³ REIS, *As identidades do Brasil, cit.*, p. 137.

contraponto, a Constituição brasileira de 1988 propõe uma verdadeira mudança de paradigma para esta relação. Amplia a quantidade de instrumentos legais, mas compreende que, ao lado da lei, também a organização popular e a adequada conduta de gestão da política⁴³⁴ são importantes para o desenvolvimento. Isto porque as transformações da economia globalizada passaram a exigir um novo padrão de comportamento para os gestores urbanos. “A velha política de clientela, ainda predominante no Brasil, passa a ser perniciosa não apenas em relação à formação da cidadania, mas também no que se refere ao próprio êxito da administração pública”⁴³⁵. Neste ambiente econômico competitivo e socialmente perverso a circunstância do clientelismo adia, e até impede, o desenvolvimento⁴³⁶. É necessário reacomodar a ética no desenvolvimento da relação entre cidadãos e Estado, de modo a intensificar a conquista de direitos que estejam voltados ao desenvolvimento e ao interesse público.

3.3.1. OBRIGATORIEDADE DE MANIFESTAÇÃO ESTATAL APÓS A DECISÃO PARTICIPATIVA: IMPULSO À PARTICIPAÇÃO

Como já visto anteriormente, as correntes de pensamento hoje convergem para consolidar a ideia de que a democracia é um processo continuado, e que deve ser assegurado e fortalecido diuturnamente. Isto porque o ponto de chegada democrático encontra-se, constantemente, ameaçado pelas práticas políticas autoritárias. Um Estado que hoje é democrático pode amanhã não mais sê-lo. Infere-se que é parte determinante do jogo político a disputa entre grupos e tentativas de alcance do poder⁴³⁷, e apenas a prática democrática é capaz de assegurar a manutenção do regime democrático.

⁴³⁴ BASSUL, Reforma urbana e Estatuto da Cidade. EURE (Santiago), cit.

⁴³⁵ BASSUL, Reforma urbana e Estatuto da Cidade. EURE (Santiago), cit.

⁴³⁶ BASSUL, Reforma urbana e Estatuto da Cidade. EURE (Santiago), cit.

⁴³⁷ KELSEN *In*: KELSEN. *A Democracia*, cit. p. 69.

Por isso, faz-se necessário o fortalecimento das instituições mantenedoras do regime, de forma a inculcar no governo esse ideal, imiscuindo práticas que afastam a Administração Pública da eficiência e da qualidade de seus serviços, realizados em nome do interesse público. Também é primordial estreitar os laços democráticos entre os cidadãos, criando identidades, sentimento de pertencimento e adesão às práticas políticas, fortalecendo a consciência de um dever que se constitui em um direito coletivo, assegurado⁴³⁸ pela constante consolidação da democracia.

Para Dagnino, é através da mediação da cidadania – enquanto estratégia política – desenvolvida e processada nas *esferas públicas não-governamentais* que se conseguem generalizar interesses como interesses coletivos e instituí-los em direitos, contribuindo, por essa via, para o aprofundamento da democracia⁴³⁹.

É somente com a tutela da esfera pública e da plena liberdade de opinião e manifestação de pensamento que se pode construir uma sociedade democrática. Isto porque, a esfera pública é, ao mesmo tempo, a ocasião e a condição em que se nega a opinião pública. Uma esfera pública destina-se, negativamente, a proteger os privados da vontade que se manifesta pelo arbítrio, mas “a proteção que nela resulta é meio para alguma coisa à qual positivamente se destina, sendo a sua meta e realização. A esfera pública é meio para se alcançar uma formação discursiva da opinião e da vontade coletivas”⁴⁴⁰.

⁴³⁸ “Não somente afirmaria que é possível compatibilizar segurança e democracia, como sustentaria que não existe regime de maior segurança para a sociedade civil que o democrático”. COMPARATO, Fábio Konder. Segurança e democracia. In COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 197.

⁴³⁹ DURIGUETTO, *Sociedade civil e democracia, cit.*, p. 199-200.

⁴⁴⁰ GOMES, Wilson. *Comunicação e democracia: problemas & perspectiva*. São Paulo: Paulus, 2008, p. 41.

As alterações no campo democrático, e a consolidação de institutos de participação popular a partir da Constituição da República de 1988, trazem à tona uma nova forma de segmentação política, com a ampliação do espaço de debate público e a possibilidade de ascensão de novos mecanismos de controle e imposição de poder. Isto obriga o Estado, promotor e fomentador dos debates coletivos, a participar através de uma meta-governança⁴⁴¹, como órgão e partícipe detentor do monopólio da articulação no interior da nova organização política, de modo a evitar a supressão de interesses legítimos por um jogo de poder paralelo desenvolvido na esfera civil⁴⁴².

Isto porque, enquanto a idéia de vontade coletiva corresponda à prioridade legitimatória da democracia, esta justiça legitimadora, realizada somente quando e no processo democrático⁴⁴³, deve ser resultado de uma democracia executora de poder na qual a realidade empírica conduza a uma aproximação máxima dos interesses locais e do resultado dos processos de deliberação coletiva. O resultado dessa interação entre sociedade e governo pode ser sentida no aumento de reivindicações e de pessoas pleiteando formas mais equânimes de atender seus interesses e de suas classes.

A diversidade das fontes de inspiração da ideia de direito, a ampliação de abertura das instâncias de decisão em que os governos oficiais ficam ao lado dos representantes de todas as forças ativas do país, um pressuposto fundamental de favorecer a integração social mediante o desenvolvimento da socialização tanto dos ônus como dos benefícios da vida comum, essas são as vias pelas quais o Estado tende a fortalecer seus vínculos com a comunidade da qual quer ser o símbolo e o instrumento⁴⁴⁴.

⁴⁴¹ SANTOS, *A gramática do tempo*, cit., p. 364.

⁴⁴² SANTOS, Fragmentos de democracia participativa: a percepção do (des)compasso entre a validade e a legitimação das decisões coletivas nas audiências públicas municipais. In *Anais do 62º Encontro Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*, cit.

⁴⁴³ HÖFFE, Otfried. *Justiça Política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado*. Trad. Ernildo Stein. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 134.

⁴⁴⁴ BURDEAU, *O Estado*, cit., p. 119.

No entanto, apesar de todos os esforços para ampliar os espaços de debate, discussão e decisão públicos, cabe ao Estado reforçar seu papel de consolidador do regime democrático, através de instrumentos que sirvam para assegurar a viabilidade das decisões, como também a executoriedade dessas políticas públicas elaboradas. Isto porque a prática democrática estabelece-se em um processo dialógico, onde existe também a necessidade de resposta à demanda elaborada durante a participação.

Por isso, cabe ao Estado fornecer uma contrapartida às necessidades apresentadas pelo corpo social durante as audiências públicas. Afinal, para a manutenção da participação, é imprescindível o sentimento de identidade e pertencimento ao grupo social e político, que deve ser fortalecido pela consideração das demandas em sede administrativa.

Não se afirma, neste ponto, que todas as demandas apresentadas pela população devam ser atendidas pelo Poder Público. Ao contrário, reconhece-se que nem sempre se apresentam propostas viáveis ou executáveis; bem como existe a possibilidade de alterações significativas nas condições de realização das políticas públicas que tornam aquelas decisões inoperáveis, ao menos por determinado período.

Por outro lado, severas críticas são tecidas diuturnamente aos governos que se utilizam dos instrumentos de participação popular, notadamente as audiências públicas, como forma de se aproximar da população. A crítica aqui recai sobre uma tentativa de se apropriar dos espaços de deliberação para difundir as imagens personalistas (e, até mesmo, paternalistas) dos governantes.⁴⁴⁵ Nestes casos, o vínculo da sociedade com o Estado passa a ser

⁴⁴⁵ Neste sentido, na campanha eleitoral para a Prefeitura de Curitiba, em 2008, o uso das audiências públicas pelo prefeito Beto Richa (PSDB) foi apontado pela oposição como forma de propaganda eleitoral. “Em três anos e oito meses de governo, o tucano participou de 230 audiências. Segundo ele, essa é a origem da aprovação apontada na última pesquisa Datafolha -81% dos entrevistados consideraram sua administração ótima ou boa.(...) As audiências

mediado por uma figura política que se utiliza das audiências públicas de maneira estritamente eleitoreira, sem compromisso com a realização das demandas populacionais.

Para evitar tais situações, acredita-se que a regulação das audiências possa se apresentar como adequada, desde que determine a manifestação obrigatória do Poder Público sobre as decisões coletivas. Nisto não reside o encargo de execução de uma política pública específica, mas o ofício de completar o processo dialógico estabelecido com as discussões. Se não há a possibilidade técnica, ou até mesmo política, de realizar determinada ação, deliberada e decidida pelos instrumentos de participação popular, cabe ao Poder Público *fundamentar* a decisão que exclui o cumprimento daquela deliberação. À lei cabe, neste ponto, unir os vértices do processo participativo⁴⁴⁶.

Es para destacar que una buena reglamentación producirá una mejora en el proceso de comunicación de los ciudadanos con los gobernantes de turno, y sería interesante que tanto la autoridad como la ciudadanía puedan conocer la opinión y requerimientos, para que ese intercambio no se dé únicamente en vísperas electorales⁴⁴⁷.

públicas inspiraram a formatação de um banco de dados para reunir todas as principais reclamações das regiões de Curitiba. (...)Assim, segundo o projeto elaborado pela ONG ICI (Instituto Curitiba de Informática), o administrador tem condições de saber de imediato onde estão e quais são os principais problemas da comunidade. Adversários na campanha, como o candidato Carlos Moreira (PMDB), já interpelaram judicialmente o prefeito sobre o possível uso da ferramenta com propósitos eleitorais, ao gerar uma espécie de cadastro dos moradores de Curitiba. Richa nega. 'É desespero de meus adversários. O projeto é bom para a cidade', afirma." *In* Folha de São Paulo. 01/09/2008. Versão online. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0109200821.htm>.

⁴⁴⁶ Com ela, cria-se verdadeiros legisladores, no sentido antigo da palavra, os quais procuravam estabelecer os laços que prendessem os cidadãos à pátria, e uns aos outros. Assim cinge-se a ideia de Estado somente criador de leis que servem apenas para submeter seus cidadãos a sua vontade. PERES PISSARRA, *Rousseau, cit.*, p. 106.

⁴⁴⁷ CARNOTA, Walter; MARANIELLO, Patricio Alejandro. *Participación ciudadana*. Buenos Aires: Universitas, 2006, p. 63. A cidade de Buenos Aires sancionou em 5 de março de 1998 uma lei em que regulamenta a necessidade de manifestação da autoridade pública. "Art. 2º - Las opiniones recogidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante.

Aproxima-se, assim, da prerrogativa do *veto* que o Poder Executivo tem sobre as regras definidas nas casas legislativas⁴⁴⁸. Pode-se vetar uma decisão, mas há a obrigatoriedade de explicar os motivos que determinaram o tratamento dado àquela demanda. Não se trata de criar mais um instrumento normativo acreditando que isso por si só é assecuratório da realização e manutenção da democracia. Ao contrário, essa ideia afasta-se, de maneira contundente, daquilo que José Murilo de Carvalho chamou de *legalismo delirante*⁴⁴⁹ e que traduziria a crença brasileira⁴⁵⁰ de que o aumento do número de leis é suficiente para impedir os processos de transgressão, sem se preocupar com as demais dimensões que garantem a efetividade do serviço público.

Neste ponto, reforça-se o vínculo com o processo de participação, que ocorreu de forma satisfatória, e procede-se, desta maneira, a uma consagração do princípio da eficiência administrativa: deverão ser realizadas as audiências que realmente direcionarão políticas públicas; aquelas que, por ventura, não forem consagradas no resultado final, deverão receber uma resposta dialógica,

Luego de finalizada la Audiencia, la autoridad responsable de la decisión debe explicitar, en los fundamentos del acto administrativo o normativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las desestima”. CARNOTA, MARANIELLO, *Participación ciudadana, cit.*, p. 67.

⁴⁴⁸ AMORIM NETO, Octávio. *O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro*. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004, p. 129.

⁴⁴⁹ “Nosso jurista se vê como demiurgo, organizador do mundo, produtor de realidades, reformador universal. Feita a lei, o problema para ele [está resolvido, não lhe interessando sua execução]” CARVALHO, José Murilo de. *Quem transgride o quê?* In CARDOSO, Fernando Henrique; MOREIRA, Marcílio Marques (coords.). *Cultura das transgressões no Brasil: lições de história*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 76.

⁴⁵⁰ Aqui também se insere Sérgio Buarque de Holanda e seu apontamento sobre a crença mágica no poder das ideias como forma de evasão da realidade (ver nota 119). Acredita-se que a lei é, por si só, suficiente para alterar a realidade, desprezando-se a necessidade de um conjunto de instrumentos e atos para a efetivação. José Carlos Reis também procura explicar essa visão: “A lei é uma abstração – belos princípios importados que cabem mal na realidade brasileira”. REIS, *As identidades do Brasil, cit.*, p. 137.

garantindo o processo de comunicação estabelecido entre sociedade civil e Estado. Assim a legislação cumprirá o seu sentido.

o Estado atual é o soberano autor da transformação social, o principal agente dessa “revolução permanente” que todos os partidos e todas as ideologias, mesmo as mais “conservadoras” e até as “reacionárias”, aceitam como critério fundamental de legitimidade na ação do Estado. Não importa que o objetivo esteja no futuro – a sociedade sem classes, o desenvolvimento econômico e social, o socialismo democrático – ou no passado – a volta a um regime de respeito à tradição, à família e à propriedade. Num ponto todos concordam: a situação atual deve ser mudada, e essa mudança passa pela ação estatal, transformando a sociedade e o próprio Estado. Em qualquer hipótese, é indiscutível o recurso à legislação, largamente, abundantemente, “em pacotes” como se diz hoje⁴⁵¹.

Com isso, o Poder Público assume seu papel de confirmador da democracia ao manifestar a relevância da participação para as suas decisões, ainda que o conteúdo final não seja realizado. Dessa forma, abre-se um espaço de confiabilidade nas decisões administrativas, e se afastam os riscos de banalização dos procedimentos participativos pelo uso indevido e indiscriminado, com finalidades eleitorais e pessoais. Garante-se, com isso, a responsabilidade pública para com a deliberação, e para com o tratamento dado aos cidadãos. Nestes, confirma-se o sentimento de participação e pertencimento às políticas públicas finais, haja vista que construídas a partir de uma rede de diálogos que permite a inclusão decisiva do cidadão e de seus interesses.

⁴⁵¹ COMPARATO, *In* COMPARATO, *Para viver a democracia, cit.*, p. 194.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, a efetivação da liberdade requer a conciliação entre diversos formatos de governo e participação. A realização do Estado Democrático de Direito ultrapassa as plataformas liberais, uma vez que, confundido com mera forma, o conceito liberal é insuficiente para garantir a ampliação dos direitos, enquanto que o conteúdo dos mesmos deve ser estabelecido de forma positiva, autodeterminada e consciente. A liberdade, hoje, garante, além de forma, conteúdo para a cidadania.

Para que se construa uma sociedade livre, é preciso reforçar o processo dialógico que assume o lugar da concentração de poder pelo Estado. Este, ao contrário do que pode parecer à primeira vista, não tem reduzida sua forma de controle sobre os governados; ascende como partícipe da renovação diuturna de um processo democrático, estabelecido de forma equânime entre cidadãos.

Mesmo que a abertura das consciências seja ao mesmo tempo também sua luta recíproca, isso significa que chegou o tempo em que os olhares se cruzam; é preciso, portanto, que se defrontem as liberdades, que se estabeleçam trocas, que se inicie o diálogo, que, em suma, os homens se reconheçam mutuamente. O progresso do direito político residiria assim em dois pontos: de um lado, está mais que na hora de tomar consciência da inutilidade dos "pactos" de associação e de submissão que a filosofia de outrora colocava em seu princípio; do outro, é necessário que a afirmação da liberdade, longe de ser o postulado que a torna o predicado formal de um sujeito abstrato ou de uma "bela alma", passe pela mediação dos outros e se realize, no seio dos próprios movimentos da comunidade, na coexistência, na colaboração e nas trocas com outrem.⁴⁵²

É este reconhecimento dos sujeitos participantes que se propôs com a temática desenvolvida. Um (re)conhecimento de sujeitos que se aproximem de nossa verdadeira face, que auxilie na construção de um pensamento tipicamente nacional, que introduza novas vertentes de conhecimento aos conhecimentos passados e conduzam a uma compreensão das peculiaridades e contradições próprias de nossa ordem política. O desenvolvimento e

⁴⁵² GOYARD-FABRE, Princípios filosóficos do direito político moderno, cit, p. 446

fortalecimento dos institutos democráticos refletem não somente a forma de organização de um Estado, mas também a consciência política de um povo. No Brasil, o caminho percorrido para a conquista da plena cidadania foi marcado por momentos de abrupta ruptura e por relatos históricos oficiais tendentes a afastar a importância da participação popular nas grandes conquistas democráticas.

Marcado por uma inerente (con) fusão entre os domínios público e privado, o povo brasileiro foi, predominantemente, desenhado como um povo apático e desinteressado em lutar pela construção de um modelo de vida política mais democrático.

Deslocando-se do conceito estritamente jurídico, que aproxima a cidadania apenas do mundo eleitoral, procurou-se analisar o projeto constituinte nacional e a atuação da sociedade civil após a promulgação do texto constitucional de 1988. Há, aqui, uma tentativa de identificar as possibilidades de abertura democrática e efetivação da cidadania no Brasil.

É neste sentido que caminha esse processo de perene formação. Ao entender que o processo constitucional remete-nos a um dever democrático, um tempo que sempre virá, inacabado e incerto, ainda que realizado plenamente todos os dias a partir da Constituição; o projeto cidadão estabelecido em 1988 que vem sendo implementado diuturnamente no país. O objetivo com essa linha é verificar o traço fundamental da democracia brasileira, considerada não utopicamente, mas como ação realizada no caminho de construção do país.

Com isto, considerando os anseios da população que levaram à promulgação da Constituição da República de 1988, chega-se a uma conclusão que envolve as características democráticas propriamente nacionais, e que nos aproximam do projeto de uma democracia verdadeiramente participativa, que, aliada ao fortalecimento dos institutos de representação política, garantiria o bom andamento do *por vir* brasileiro, solidificando um projeto democrático que

aproxima o povo, oficialmente excluído da historiografia oficial, do processo de construção política.

Neste sentido, o Estado aparece como ponto central da discussão, por fazer parte do imaginário popular como centro de realização de direitos por excelência, como também por seu papel de conformador da ordem política e social. Compreendendo a relação constitucional indissolúvel entre os entes federados, deu-se força à realização desses direitos em esfera local, compreendendo que em pequenas comunidades reforçam-se os laços de identidade e reconhecimento, capazes de nutrir a vontade política de participação.

Trata-se de uma concepção, cabe reforçar, não excludente entre poder local, nacional e espaço global, tendo em vista a importância estratégica do poder local, que se insere numa posição complementar, compatibilizando-se com o paradigma global e servindo de espaço garantidor da cidadania. O poder local mostra-se fundamental para que o novo contexto global possa estar coexistindo com instrumentos de controle social, ampliando as garantias sociais neste paradigma transnacional, ainda alicerçado fundamentalmente em institutos próprios da macroeconomia.⁴⁵³

Dessa forma, aliando comportamento local e conhecimento global, forma-se uma opinião pública como estruturante da participação da sociedade no Estado, capaz de enxergar suas contradições a ponto de entendê-las como decorrentes da livre manifestação democrática. Assim é que se pode, atualmente, falar em plena possibilidade de formação crítica de uma opinião pública⁴⁵⁴, capaz de absorver as infinitas demandas e ofertas de informação surgidas no cenário social. Com o advento da *internet* tem-se a máxima ampliação da idéia de comunicação social, entendida esta como parte

⁴⁵³ HERMANY, *(Re)discutindo o espaço local*, cit p. 262.

⁴⁵⁴ ZVIRBLIS. *Democracia participativa e opinião pública*, cit, p. 121.

garantidora da expressão individual e formadora de uma coletividade consciente de suas atuações.

Sob este aspecto, as coletividades apresentam uma tendência de maior controle social das ações estatais, seja por meio de arranjos institucionais ou através da atuação de entidades da sociedade civil tendo em vista garantir as liberdades individuais. A cidade vista como palco de contradições permite vislumbrar novas formas de linguagem e discurso, espaços que são próximos de criar isonomias. É preciso percorrer um trajeto que se aproxima do Estado, mas que não se distancia como possibilidade de realização da liberdade individual. Dessa maneira, liberdade e libertação não se separam; ao contrário, entrecruzam-se e se completam.

A partir da realização das identidades e da consolidação de uma identidade coletiva, seja ela entre uma pequena comunidade ou nacional, intensificam-se os vínculos de pertencimento à ordem, aproximando a luta pela garantia do interesse público. Neste ponto, é fundamental compreender o processo peculiar de construção da identidade nacional brasileira, a ponto de criar instrumentos capazes de se adequar àquilo que une cidadãos e Estado.

A tarefa de os tornar cidadãos ativos, ou melhor, de se tornarem eles próprios cidadãos ativos, a tarefa de se reconstruir a República sobre as bases de uma nação reconstruída, continua inacabada ao se completarem os cem anos da República. Talvez seja desanimador o fato de que, no esforço continuado desta tarefa ainda se coloquem hoje os dilemas centrais de cem anos atrás. Aos grandes apelos em favor da democracia das ruas, da virtude pública, que marcaram principalmente os anos iniciais da atual República, crescem-se hoje os chamamentos à privatização que se identificam com a liberdade dos modernos. De permeio, o peso continuado do Estado e a recusa da legitimidade do conflito refletem a persistência da tradição positivista. Mas para que o toque final seja otimista, pode ser lembrado que talvez já exista hoje aquele cimento de identidade que inexistia em 1889 e cuja ausência pode ter sido a causa principal do

fracasso da República e de todas as liberdades, antigas e modernas.⁴⁵⁵

É na tentativa de ampliar esse *cimento de identidade* que se insere a proposta de uma legislação capaz de garantir a atuação satisfatória do Estado frente às demandas públicas. Ora, se a população brasileira espera que o Poder Público garanta seus direitos, cabe a este criar os instrumentos de salvaguarda das expectativas, a ponto de intensificar a dinâmica constitucional da democracia participativa.

⁴⁵⁵ CARVALHO, *Pontos e bordados, cit.*, p. 105.

REFERÊNCIAS

- ABADÍA, Juan Ferrando. *Democracia frente a autocracia: los tres grandes sistemas políticos*. Madrid: Editorial Tecnos, 1989.
- ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Representação em Rousseau e Hannah Arendt *in Lua Nova*. São Paulo. n. 72. p. 175-194, 2007.
- ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. Sítio Oficial de Jorge Amado. Disponível em <http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=721&sid=244> Acesso em 01 de julho de 2011.
- AMORIM NETO, Octávio. *O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro*. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004.
- ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. Trad. Mauro W. Barbosa. 6 ed. São Paulo : Perspectiva, 2007.
- ARISTÓTELES, *Política*. Trad. Therezinha Monteiro Deutsch Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural, 2000.
- ARISTÓTELES. *Política*. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.
- AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. AVRITZER, Leonardo. Esfera pública *in* AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *In Sociologias – Revista de Pós-Graduação em sociologia da UFRGS*. Porto Alegre, ano 1, n. 2, julho, 1999.

- BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE (Santiago)*, Santiago, v. 28, n. 84, setembro de 2002. In http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lang=pt#2. Acesso em 03 de maio de 2011.
- BAVARESCO, Agemir; KONZEN, Paulo Roberto. Cenários da liberdade de imprensa e opinião pública em Hegel, *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 50, n. 119, Jun 2009.
- BECKER, Maria Lucia. *Inclusão digital e cidadania: as possibilidades e as ilusões da “solução” tecnológica*. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2009.
- BERLIN, Isaiah. *Estudos sobre a Humanidade - Uma antologia de ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- BIGNOTTO, Newton (org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro, Renovar, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Torino: Giulio Einaudi Editore, 1995.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale [et al]. Vol. 2. 5ª ed. Brasília: Editora UNB, 2000.
- BOEIRA, Sérgio Luís; SANTOS, Adriana Clara Bogo dos; SANTOS, Alini Giseli dos. Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, Junho de 2009. In <http://www.scielo.br/scielo.php?>

script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000300008&lng=en&nrm=iso.
Acesso em 05 de maio de 2011.

BONAVIDES, Paulo. *A constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.295.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros editores, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. 3 ed. São Paulo : Malheiros Editores, 2008.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*. Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. Estatuto da Cidade. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Brasília: *Diário Oficial da União*, 05 de maio de 2000.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. *Políticas públicas com participação popular*. Brasília : Secretaria Executiva do Conselho das Cidades.2006. p. 23. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/LivroPolíticas.pdf> Acesso em 05 de maio de 2011.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. *Conselho das cidades: um exercício de gestão democrática*. Brasília: Secretaria Executiva do Conselho das Cidades, 2006, p. 11. In <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf> Acesso em 05 de maio de 2011.

BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. IPEA, IBGE, UNICAMP. *Características e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana*. Brasília: IPEA, 2001. v.1. p. 42.

BURDEAU, Georges. *O Estado*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

- CAMPICI, Carmella de Paula Ferreira; FONSECA, Cláudia Graça da; PEIXOTO, Denise Abreu; GONZAGA, Milene Migliano. Interações cotidianas e produção de sentidos no Hipercentro de Belo Horizonte. In *Anais do II ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, realizado de 03 a 05 de maio de 2006, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador, Bahia, Brasil). Disponível em http://www.cult.ufba.br/enecul2006/milene_gonzaga.pdf.
- CAMPOS, Adriana . Soberania e processo eleitoral. In: Roberto Luiz Silva. (Org.). *Soberania: antigos e novos paradigmas*. 1 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004, v. 1.
- CAMPOS, Adriana; ANDRADE NETO, João . Liberdade e Segurança: o impacto de um conflito (aparente) entre princípios na hermenêutica dos direitos fundamentais. *Justiça em Revista* , v. 1, p. 86-102, 2010.
- CAMPOS, Adriana; SANTOS, Maria Clara Oliveira. *Tudo Junto Ou Separado? Breves Posicionamentos Acerca da Proposta De Reforma Política Apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2009*. In: *Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI*, 2009, p. 2406-2418 (http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2939.pdf).
- CAMPOS, Geraldo Adriando de (org.); MARQUETTI, Adalmir (org.); PIRES, Roberto (org.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.
- CARNOTA, Walter; MARANIELLO, Patricio Alejandro. *Participación ciudadana*. Buenos Aires: Universitas, 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.
- CARVALHO, José Murilo de. *Quem transgride o quê? In CARDOSO, Fernando Henrique; MOREIRA, Marcílio Marques (coords.). Cultura das transgressões no Brasil: lições de história*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CASTRO, Erika de (org.); WOJCIECHOWSKI, Maciej John (org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana; perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.

- CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim; GOMES, David Francisco Lopes. Pensando o direito e a política com e contra Hannah Arendt e Carl Schmitt, *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte. Nova Fase – 1962. n. 55. p. 117-136. Jul/dez.009.
- COLM, Gerhard. *O interesse público: chave essencial da política pública*. In: FRIEDRICH, Carl (Ed.). *Interesse Público*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966.
- COMPARATO, Fábio Konder. Segurança e democracia. In COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, *Revista Filosofia Política*, nº 2, 1985, pp. 1-5. In: http://206.196.111.163/sao-francisco/2008-2/textos/fundamentais/DA%20LIBERDADE%20DOS%20ANTIGOS.pdf/at_download/file Acesso em mai/2009.
- CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDHAL, Zeny (Orgs). *Cultura, espaço e o urbano*. Rio de Janeiro: EdUERH, 2006.
- CORTELLA, Mario Sérgio; RIBEIRO, Renato Janine. *Política para não ser idiota*. Campinas: Papyrus 7 Mares, 2010.
- COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CRANSTON, Maurice. Introdução In ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social ou princípios do direito político*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011.
- CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*. trad. Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre : Artmed, 2009.
- DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de. (orgs.). *Cidadania e Nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais – regionais – globais*. 2 ed. Ijuí: Unijuí, 2003.
- DECCA, Edgard Salvadori de. *Tal Pai, qual filho?* Narrativas da identidade nacional. In: CHIAPPINI, Ligia; BRESCIANNI, Maria Stella (Orgs.). *Literatura e cultura no Brasil: identidades e fronteiras*. São Paulo: Cortez, 2002.
- DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e Cidadania assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995.

- DIAS, Marcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular; o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- AMIGOS ASSOCIADOS DE RIBEIRÃO DAS NEVES. *Servidores da Cidade Administrativa unidos pela redução da jornada de trabalho*. Disponível em <http://amigosderibeiraodasneves.wordpress.com/2011/05/13/servidores-da-cidade-dministrativa-unidos-pela-reducao-da-jornada-de-trabalho/>
Acesso em 20 de junho de 2011.
- DRKOS, Jorge; FUSTER, Francisco. *Autonomía municipal*. Buenos Aires: Sudamericana, 2008.
- DUARTE NETO, José. *A iniciativa popular na constituição federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- DURIGUETTO, Maria Lucia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.
- FABRIS, Annateresa. *Fragmentos urbanos: representações culturais*. São Paulo: Studio Nobel, 2000.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4 ed. São Paulo : editora Globo, 2008.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.); FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha (org.). *Governo local, política pública e participação na América do Sul*. Belo Horizonte: Editora PucMinas, 2008.
- FERES JÚNIOR, João (Org.). *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. *Novas formas de participação social na Administração Pública: conselhos gestores de políticas públicas*, *Revista Brasileira de Estudos Políticos [RBEP]*, Belo Horizonte, Imprensa Universitária da UFMG, n. 94. Jul/dez.2006.
- FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria Geral do Estado*. Trad. Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

- FLORES, Maria Bernardete Ramos; CAMPOS, Emerson César de. Carrosséis urbanos: da racionalidade moderna ao pluralismo temático (ou territorialidades contemporâneas), *Rev. Bras. Hist.* [online], vol.27, n.53, pp. 267-296, 2007, p. 267. In: <http://www.scielo.br/pdf/rbh/v27n53/a12v5327.pdf>; acesso em 14 de abril de 2011.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 01/09/2008. Versão online. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0109200821.htm>.
- GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M. *Comunicação e democracia: problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.
- GOYARD-FABRE, Simone. *Princípios filosóficos do direito político moderno*. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- GUEDES, Joaquim. *Cidade e Espaço Político*. *Psicol. USP* [online], v.14, n.3, p. 73-78, 2003, p. 75. In: <http://www.scielo.br/pdf/pusp/v14n3/14n3a07.pdf>; acesso em 14 de abril de 2011.
- HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. *El Estado de Derecho Democrático: una unión paradójica de principios contradictorios?* In: HABERMAS, Jürgen. *Tiempo de transiciones*. Trad. Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. O caos da esfera pública. In *Folha de São Paulo*. 13/08/2006. Versão online. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mas/fs1308200605.htm> Acesso em 16 de março de 2011.
- HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007.
- HOBBS, Thomas. *Do cidadão*. Trad. Renato Janine Ribeiro. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- HÖFFE, Otfried. *Justiça Política: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado*. Trad. Ernildo Stein. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

- HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2010.
- HORTA, José Luiz Borges. *História, Constituições e Reconstitucionalização do Brasil*, *Revista Brasileira de Estudos Políticos* [RBEP], Belo Horizonte, Imprensa Universitária da UFMG, n. 94, Jul/dez.2006.
- <http://www.conjur.com.br/2009-ago-04/40-cabeca-sindicatos-alugam-manifestantes-distrito-federal>. Acesso em 19 de junho de 2010.
- JAEGER, Werner. *Paidéia: a formação do homem grego*. Trad. Artur M. Parreira. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- JASMIN, Marcelo. *Por que República*. In: NOVAES, Adauto (org.). *O esquecimento da Política*. São Paulo: Agir, 2007.
- JESUS, Cláudio Roberto de; SANTOS, Igor Rafael Torres; NOGUEIRA, Maria Luísa Magalhães; SOARES, Rafael Santiago. *A invisibilidade do óbvio: política na praça pública*. Disponível em http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/tema_3/abep2010_2547.pdf. Acesso em 05 de maio de 2011.
- JORNAL O TEMPO. Belo Horizonte. 03 jun. 2011
- KELSEN, Hans. *Essência e valor da democracia*. In: KELSEN, Hans. *A Democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos Borges. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LE GOFF, Jacques. *Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun*. Trad. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: UNESP, 1998.
- LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Trad. Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- LEMOS, Celina Borges. *Antigas e novas centralidades: a experiência do consumo no centro tradicional de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Escola de Arquitetura da UFMG, 2010.

- LEMOS, Leany Barreiro. *O controle legislativo no Brasil pós-1988*. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes (orgs.). *Democracia, Direito e Política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.
- MACPHERSON, C.B. *Democratic theory: essays in retrieval*. Oxford: Clarendon Press, 1973.
- MALACO, Jonas Tadeu Silva. *O lugar da assembléia dos cidadãos de Atenas*. São Paulo: Alice Foz, 2003.
- MANSBRIDGE, Jane J. *Beyond adversary democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1983.
- MATA-MACHADO, Edgar de Godoi da. *Contribuição ao personalismo jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coords.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MELO, Carlos Ranulfo (org.); SÁEZ, Manuel Alcántara (org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- MILL, John Stuart. *A liberdade; Utilitarismo*. Trad. Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de participação política. Legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- MOUFFE, Chantal. Pensando a democracia com e contra Carl Schmitt. Trad. Menelick de Carvalho Neto. In: *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, nº 1, fevereiro – 1992. In: <http://pt.scribd.com/doc/50603197/Pensando-a-democracia-com-e-contra-Carl-Schmitt>; acesso em 09 de maio de 2008.
- MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Trad. Peter Naumann. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

- MUTZ, Diana Carole. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- NOVAES, Adauto (org.). *O esquecimento da Política*. Rio de Janeiro: Agir, 2007.
- NOVAIS, Fernando A. *Aproximações: estudos de história*. São Paulo: Cosac Naify, 2005.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? In *Novos estudos-CEBRAP*, n.º. 31, out. 1993, p.25-40.
- PEPERZAK, Adriaan Theodoor. *Modern Freedom: Hegel's Legal, Moral, and Political Philosophy*. New York: Springer, 2001.
- PERES PISSARRA, Maria Constança. *Rousseau: a política como exercício pedagógico*. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2005.
- PORTAL UAI. Publicada em 29 de março de 2010. http://www.uai.com.br/htmls/app/noticia173/2010/03/29/noticia_minas,i=153415/VIDEO+MOSTRA+ATIVISTAS+PAGANDO+MANIFESTANTES+NA+CIDADE+ADMINISTRATIVA.shtml Acesso em 19 de junho de 2010.
- RAWLS, John. *História da filosofia moral*. Trad. Ana Aguiar Cotrim. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- RAWLS, John. *Liberalismo político*. Trad. Sergio René Madero Baéz. México: FCE, UNAM, 1995.
- REIS, José Carlos. *As identidades do Brasil: de Varhagen a FHC*. 9 ed. São Paulo: Ed. FGV, 2007.
- RIBEIRO, Renato Janine. *Ao leitor sem medo: Hobbes escrevendo contra o seu tempo*. 2 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- RIBEIRO, Renato Janine. Liberdade, liberdades. *Lua Nova* [online], v. 2, n. 4, p. 07-10, 1986, p. 10. In: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451986000100002&lng=en&nrm=iso; acesso em 04/2011.
- RICUPERO, Bernardo. *Sete lições sobre a interpretação do Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.
- ROMAN, Joel. *Sujeitos de Direitos e cidadania: A Justiça e o Mal*. Paris: Editora: Odile Jacob. s.d.

- ROUSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad. Maria Ermantina Galvão. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou Princípios do direito político*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011.
- SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, abr./jun. 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- SANTOS, Maria Clara Oliveira. Espaço urbano, cidades administrativas e democracia: onde reivindicar direitos em cidades complexas? *In Associação Nacional de Direitos Humanos Pesquisa e Pós-Graduação – ANDHEP. Anais do 6º Encontro Anual da ANDHEP*. Direitos Humanos: cidades e desenvolvimento 16 a 18 de setembro de 2010, Brasília, UnB. Disponível em http://www.sistemasmart.com.br/andhep2010/arquivos/19_8_2010_0_5_19.pdf
- SANTOS, Maria Clara Oliveira. Ampliação da democracia participativa: análise de audiências públicas no município de Belo Horizonte. *In Anais da III Mostra Científica da Associação Nacional de Pós-Graduandos*. Disponível em http://www.anpg.org.br/gera_noticia.php?codigo=256&tipo=1.
- SANTOS, Maria Clara Oliveira. Fragmentos de democracia participativa: a percepção do (des)compasso entre a validade e a legitimação das decisões coletivas nas audiências públicas municipais. *In Anais do 62º Encontro Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*. Disponível em <http://www.sbpcnet.org.br/livro/62ra/resumos/resumos/5286.htm>
- SCHÄFER, Georg Anton von. *O Brasil como império independente: analisado sob os aspectos histórico, mercantilístico e político*. Trad. Arthur Bl. Rambo. Santa Maria: Editora da UFSM, 2007.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Estado sem Nação*. In: NOVAES, Adauto (Org.). *A crise do Estado-Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. 5 ed. São Paulo: Editora 34; Duas Cidades, 2000.

- SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte poder popular: (estudos sobre a Constituição)*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SOTO, William Héctor Gómez. Espaço e política em Lefebvre. *In Pensamento Plural* [online]. Jul/Dez 2008, n. 03, p. 179-185. Disponível em <http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/03/09.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2011.
- STANCIOLI, Brunello. *Renúncia ao exercício de direitos da personalidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- STRECK, Lênio Luiz; BOLZAN de MORAIS, José Luiz. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.
- TORRES, João Camillo de Oliveira. *A democracia coroada : teoria política do Império do Brasil*. 2. ed. rev. Petrópolis : Vozes, 1964.
- ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Denis Alcides. Planejamento estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação. *Revista de Administração contemporânea*, Curitiba, v. 12, n. 3, setembro de 2008. *In* http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552008000300006&lng=en&nrm=iso. Acesso em 05 de maio de 2011.
- VARGAS, Heliana Comin. *Comércio, Espaço Público e Cidadania*. *In: ANPPAS, I ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE 6 A 9 DE NOVEMBRO, 2002, Indaiatuba, SP. In: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labcom/produtos/2002_vargas_comercioespacocid.pdf ; acesso em 25 de junho de 2011.*
- VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, abril de 2011, p. 55. *In: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n71/04.pdf>*. Acesso em 14 de abril de 2011.
- WOLF, Leila. *La démocratie au quotidien: histoire d'un mouvement de quartier au Brésil*. Paris: Syros, 1993.
- ZVIRBLIS, Alberto Antonio. *Democracia participativa e opinião pública: cidadania e desobediência civil*. São Paulo: RCS editora, 2006.