XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

RUBENS BEÇAK

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira; José Filomeno de Moraes Filho; Rubens Beçak - Florianópolis: CONPEDI, 2017

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-418-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Crise. 3. Instituições da democracia. 4.Direitos políticos. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

A publicação "Teorias da Democracia e Direitos Políticos" é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no grupo de trabalho homônimo, no dia 21 de julho de 2017, por ocasião do XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI, realizado no Centro Internacional de Convenções do Brasil – CICB, entre os dias 19 e 21 de julho de 2017.

O grupo de trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC).

A partir de então, além dos supracitados Professores, coordenaram o GT nos eventos subsequentes os Doutores Rubens Beçak (USP), Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ /UFPB), Adriana Campos Silva (UFMG) e Yamandú Acosta (UDELAR – Uruguai).

O GT vem se consolidando no estudo e na discussão dos diversos problemas que envolvem a sua temática. Não há dúvidas de que mesmo após a terceira onda de democratização, ocorrida no último quarto do século XX, o mundo se deparou com uma grave crise das instituições da democracia e, por conseguinte, dos direitos políticos, em vários países e em diversos continentes. O atual contexto, no qual se encontram as instituições político-jurídicas brasileiras, ilustra bem esta crise.

No XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI Brasília, o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos apresentou os seus trabalhos juntamente com o GT Teoria Constitucional I, sob a coordenação dos Professores Doutores Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ /UFPB), Rubens Beçak (USP) e José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR).

Dessa forma, esta publicação apresenta algumas reflexões acerca das alternativas e proposições concretas que visam o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia da efetiva participação dos cidadãos na vida pública. Assim, os trabalhos aqui publicados, sejam de cunho normativo ou empírico, contribuíram de forma relevante para

que o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos permaneça na incessante busca dos seus objetivos, qual seja, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca da sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira (Unipê/UFPB)

Prof. Dr. Rubens Beçak (USP)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor)

A APLICAÇÃO E EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ESTUDO DE CASO DAS FAVELAS DA REGIÃO DOS LAGOS

THE APPLICATION AND EFFECTIVENESS OF PARTICIPATORY DEMOCRACY: A STUDY OF THE REGIÃO DOS LAGOS FAVELAS.

Daniele Ramos da Cruz Teijeiro
José Augusto de Queiroz Pereira Neto

Resumo

O presente trabalho faz uma análise crítica da democracia participativa estruturada essencialmente na falácia da regra da maioria e na precariedade jurídica das minorias, incluindo as favelas da Região dos Lagos. Analisando o papel da sociedade na atual conjuntura política, buscam-se estratégias para conscientização desta sociedade e sua consequente atuação. Nesse sentido, defende-se a democracia como meio para a realização dos valores essenciais da convivência humana através da participação dos cidadãos diretamente na gerência dos atos estatais, fiscalizando e participando da elaboração e concreção dos programas públicos, para que seja possível dar plena eficácia aos postulados democráticos insertos na Constituição.

Palavras-chave: Democracia participativa, Inclusão social, Favelas, Efetividade

Abstract/Resumen/Résumé

This work makes a critical analysis of participatory democracy structured essentially in the fallacy of majority rule and in the legal precariousness of minorities, including the Lakes Region favelas. Analyzing the role of society in the current political conjuncture, strategies are sought to raise awareness of this society and its performance. In this sense, democracy is defended as a means to achieve the essential values of human coexistence through the directly participation of citizens in the management of state acts, supervising and participating in the elaboration and concretion of public programs.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Participative democracy, Social inclusion, Effectiveness

INTRODUÇÃO

Com o crescimento da humanidade que culminou com a sociedade de massas, fenômeno este da última metade do século passado que impôs, por necessidade de sua lógica, o império da mediação, revelou-se a ilegitimidade da democracia representativa.

Essa deformação da democracia representativa deriva da intercorrência do poder econômico, político e dos meios de comunicação de massas (AMARAL, 2001, p.22) que de certa forma afasta o representante do representado, fulminando o poder da vontade autônoma do cidadão, seja a vontade individual ou geral.

Entende-se que somente a vontade geral pode dirigir o Estado, porque, foi justamente o acordo dos interesses particulares que possibilitou seu surgimento e sua formação.

Rousseau, em oposição a Montesquieu, manifesta sua aversão à vontade (individual) do representante, porque nela implícita estava a alienação da vontade soberana do homem livre, com a conseqüente dissolução do conceito de vontade popular, compreendida como expressão de unidade, soberania e governo. A democracia participativa retoma o conceito rousseauniano de povo, povo-ícone, o povo do contrato social, onde a democracia é compreendida como o regime que possibilita a participação dos governos na formação da vontade governativa (AMARAL, 2001, p.20).

Hodiernamente parece inquestionável o fracasso da democracia representativa, com seus inúmeros vícios e fraudes, enganando a vontade mandatária, transformando o povo-ícone em povo-objeto, destruindo o povo-real, o povo legítimo, titular da soberania.

A soberania foi usurpada pelas elites, pelo poder econômico, pelas instituições, pelas empresas multinacionais desapartadas da soberania, pelo sistema representativo instalado, pelos meios de comunicação de massa, politizados e partidarizados, pelo menoscabo do poder constituinte e da vontade popular.

Dentre as diferenças essenciais entre democracia antiga e moderna, pode-se destacar que a antiga foi produzida como efeito de uma diferente concepção de moral do mundo e ao revés, a democracia moderna surge como resultado natural da alteração das condições históricas (BOBBIO,2006 apud AIETA, 2006, p. 86). Tais condições alteram-se naturalmente com a transição da conjuntura política de uma realidade para outra

(AIETA, 2006, p. 86).

Desta forma, deve-se considerar que a democracia é um processo sujeito a uma contínua invenção e reinvenção, permitindo que se questione a qualquer momento, as formas de convivências sociais. A democracia é a quebra da idéia de unidade que não vem pôr fim as desigualdades, uma vez que novas desigualdades tomam o lugar das antigas, sendo a verdadeira diferença, agora, que não se aceita mais que as desigualdades sejam produtos da natureza ou da Providência e não há mais uma autoridade incontestável. É nesse contexto que surge o conceito de invenção democrática (idem, p.87).

Entende-se que a democracia está exposta a uma tensão de fator-valor e sua existência deve-se à sustentação e manutenção dos seus próprios ideais, revelando-se como um dever ser idem, p.91).

Assim, o modelo de democracia é fator *sine qua non* para que se possa identificar o grau de compromisso, os alcances e os limites dos laços de representação, sendo a transparência política e o respeito ao Princípio da Publicidade, fundamentais para a concretização da democracia.

A Democracia

Bases Sociais

A democracia representa na vastidão dos séculos um sonho acalentado pela humanidade, transmitido de geração em geração através dos tempos, e assinalando a marcha para a liberdade, a tolerância e a justiça social. O homem, livre e entusiasta, constrói a felicidade e a vida, no esplendor da convivência democrática, com um sentimento de liberdade e de alegre confiança no futuro (FERREIRA, 1996, p.76).

Em sua estrutura filosófica íntima, a democracia é a marcha do mundo para a liberdade e a tolerância. A democracia não é uma facção, nem uma classe, nem um privilégio, mas sim, a nação proprietária do governo, o direito de escolha dos representantes populares, o poder organizado da opinião pública.

Não é demais trazer o alerta, com certo grau de pessimismo, do mais abalizado filósofo da democracia moderna, para quem Governo tão perfeito "não pertence" aos seres humanos: "[...] Se houvesse um governo de deuses, haveria governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos seres humanos"

(ROUSSEAU, 2001, p. 84).

A título de engrandecer a discussão pela busca da verdadeira democracia, bem como de responder àqueles que fazem objeções ao sistema democrático, estribados, quiçá, pela crítica rousseaniana trasladada, cabe frisar a lição de Lord Russel: "[...] quando ouço falar que um povo não está bastantemente preparado para a democracia, pergunto se haverá algum homem bastantemente preparado para ser déspota." (RUSSEL, 2001, p. 266).

E em grau de comparação entre a ditadura e a democracia já foi dito que: "[...] em matéria de desonestidade, a diferença entre o regime democrático e a ditadura é a mesma que separa a chaga que corrói as carnes, por fora, e o invisível tumor que devasta os órgãos por dentro. As chagas democráticas curam-se ao sol da publicidade, com o cautério da opinião livre; ao passo que os cânceres profundos da ditadura apodrecem internamente o corpo social e são por isto mesmo muito mais grave." (FRANCO, 1964 apud BONAVIDES, p. 266)

Tipos de Democracia

Configurando-se como o sonho acalentado pela humanidade através dos tempos, cujo alicerce principal reside no sentimento de fraternidade humana, a Democracia revela-se em sua estrutura filosófica, como a "marcha do mundo para a liberdade e tolerância" (idem, p.84), pois implica obrigatoriamente no respeito à opinião alheia.

Conforme se apresenta a forma com que o povo participa do poder político, são três os tipos de democracia: direta, indireta e semidireta.

A democracia direta supõe o exercício do poder político pelo povo, reunido em assembléia plenária da coletividade. O povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando. Atualmente esta modalidade de democracia é impraticável face à impossibilidade material de sua realização, face ao grande número de cidadãos que compõem um Estado, constituindo-se assim reminiscência histórica.

A democracia indireta ou representativa é aquela em que o povo, fonte primária do poder, se governa por meio de representantes eleitos periodicamente por ele, que tomam em seu nome e no seu interesse as decisões políticas, envolvendo assim o instituto da representação.

A democracia semidireta ou participativa caracteriza-se pela coexistência de

mecanismos da democracia representativa com outros da democracia direta (referendo, plebiscito, revogação, iniciativa popular e etc.).

Mecanismos de participação

Diversas naturezas possuem os instrumentos entregues ao povo para se tornar membro efetivo e participante da sociedade em que vive. Políticos, sociais ou jurisdicionais, todos eles se destinam à mesma finalidade de submeter o administrador ao controle e à aprovação do administrado.

Como bem observa Eduardo K. Carrion:

> [...] quando se fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a idéia de um controle ao mesmo tempo político e social, a exemplo dos últimos referidos. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo. (CARRION, 1997, p. 83-84)

O Brasil é uma democracia semidireta, na qual o povo é titular do poder e o exerce pelos seus representantes ou diretamente, nos termos previstos na Constituição. Assim, verifica-se que o constituinte escolheu alguns instrumentos para reaproximar o cidadão das decisões políticas, seja através de democracia representativa (sufrágio universal), seja pelo caminho da democracia participativa (plebiscito, referendo, iniciativa popular).

A efetividade constitui-se de um instrumento da legitimação das decisões, através de um processo democrático real, onde constantemente a comunidade se manifesta sobre a melhor forma de ser administrada, exercendo também, controle nas ações dos governantes.

Da comprovação pela pesquisa do desconhecimento do "Poderio de Participação"

O Manual de Delimitação dos Setores do Censo 2010[1] classifica como aglomerado subnormal cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia, seja pública ou particular, e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, atendendo aos

[1] Nota: http:www.ibge.gov.br/home/presidência/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia

critérios de ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do térreo há dez anos ou menos) e possuírem urbanização fora dos padrões vigentes, tais como refletido por vias de circulação estreita e irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos ou também pela precariedade na oferta de serviços públicos essenciais , tais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica.

Considerando a conjuntura econômica e social, a proposta da pesquisa se deu a partir de dados do IBGE e se baseou nas seguintes cidades: Cabo Frio, Araruama, São Pedro da Aldeia, Arraial do Cabo, Rio das Ostras, Armação dos Búzios.

Com o objetivo de identificar o perfil urbanístico e social dessas cidades, a entrevista se baseou em saber o grau de satisfação dos seus moradores.

Verificou-se que o espaço em todas as cidades pesquisadas é marcado pela dualidade centro x periferia, ainda que seja observada sua fragmentação através da presença de condomínios de luxo nas periferias onde predominam os grupos sociais de baixa renda, e de pequenos aglomerados precários em áreas centrais que predominam os grupos sociais de média e alta renda., fazendo com que tal configuração espacial, de toda forma exponha as desigualdades e revê que a segregação socioespacial, prescinde da distância territorial, pois as desigualdades e diferenças se apresentam em espaços contínuos.

Resta demonstrado, que mesmo vivendo lado a lado, favela e condomínio apesentam características sociais e espaciais díspares, e que a proximidade entre ambos não se traduziu m proximidade ou integração social.

De acordo com o IBGE (censo 2010), em Cabo Frio, 41.914 pessoas vivem em 12.303 domicílios de 27 aglomerados subnormais, são eles:

Aldeia Emaús
Boca do Mato
Buraco do Boi
Cajueiro
Centro Hípico (gleba 1)

Copacabana
Eldorado I, II, III
Jacaré
Jardim Esperança
Jardim Esperança I, II
Jardim Peró
Largo do Lido
Manoel Correa
Monte Alegre
Morubá
Parque Arruda
Porto do Carro
Porto Carro I
Rainha da Sucata
Reserva do Peró
Unamar (Rua Capivara, Rua das Pacas, Sinagoga, Rua Gargoá)

Seguindo a mesma base de dados, Araruama possui 20.263 pessoas vivendo em 6.104 domicílios de 25 aglomerados subnormais

Beira Rio Maturana
Beira Rio , Clube dos Engenheiros
Estrada do Corte
Fazendinha
Granja São Sebastião
Itatiquara

Jardim (Araruama, Califórnia, Copacapana)
Lagoinhas
Linha Férrea
Loteamento (Mirante da Paz, Santo Antônio, São Vicente, Solar)
Monteiro
Norival Carneiro
Outeiro
Parque (Acácia, Novo Horizonte)
Rio do Limão
Santana
Travessa Oliveira Viana
Vila Branca

Em São Pedro da Aldeia, são 3.572 pessoas vivendo em 1-069 domicílios de 6 aglomerados subnormais:

Bairro Mossoró
Estrada de Ferro
Ponta do Ambrósio
Porto do Carro (Dimas Teixeira)
Rua do Pôr do Sol
Vilão do Porto do Carro

Em Arraial do Cabo, 6645 pessoas vivem em 2090 domicílios de 4 aglomerados subnormais:

Morrro (Boa Vista e da Cabocla)
Prainha
Sítio

No município de Rio das Ostras são 5095 pessoas vivendo em 1513 domicílios de 2 aglomerados subnormais:

Novo Horizonte
Praia Âncora

Em Armação dos Búzios, 493 pessoas vivem em 134 domicílios de um aglomerado subnormal:

Cruzeiro

De posse desses dados, interrogamos os tipos de obras realizadas e se as mesmas atendiam a s necessidades e anseios dos moradores das áreas favorecidas, promovendo de fato a vida desses grupos.

Para compreensão da dualidade centro x periferia como forma de identificar o modelo de marcar o espaço urbano das cidades aqui apresentadas, usamos a definição de centro como área nuclear que funciona como área de atração econômica social e política e cujo acesso e efetivo gozo devem cumprir as exigências da ordem do capital e a periferia como segregada em virtude das condições de seus espaços e do tradicional distanciamento das áreas centrais.

Assim, observa-se o centro formado de maioria dos serviços públicos e privados e ocupado pela camada de mais alta renda e a periferia, subequipada e longínqua, ocupada pelas camadas de baixa renda e excluídos.

Sabe-se que a configuração de espaço urbano das cidades é bastante complexo, não permitindo a adoção de modelos universais para que possa ser analisada as áreas como homogêneas, por isso levamos como base os critérios do IBGE, como já

explicitado.

De posse dos dados, a pesquisa de campo foi realizada nos setores censitários dos municípios já indicados. Para observar a situação urbanística dos setores, nos valemos da chamada "grade de observação" que nos permite verificar as características ambientais e urbanísticas dos locais, a tipologia das residências, as obras e investimentos nos últimos anos.

Com a aplicação do questionário[2] aos moradores, cujo objetivo era captar opinião dos mesmos sobre a distribuição dos serviços urbanos, da infraestrutura da cidade, dos serviços que necessitavam, sobre o conhecimento dos moradores sobre a aplicação dos royalties, por exemplo, pode se observar que o processo de urbanização e expansão das cidades é percebido e vivenciado de formas bem diferentes pelos moradores de cada setor dessas cidades.

Os resultados foram de total desconhecimento de que pudessem participar ou interferir nas decisões do Poder Público.

Importante ressaltar que os moradores são aqueles que detém as mais importantes informações sobre seu local de residência.

Em alguns setores foram apontadas mudanças para pior, referente limpeza pública, transporte, pavimentação das ruas, ressaltando que quanto ao questionamento da presente pesquisa os investimentos mais importantes (porém inexistentes) para o seu local de moradia seria: segurança, lazer e mobiliário urbano. Ao confortarmos esses dados com as obras realizadas observamos que os investimentos feitos nas áreas estudadas não correspondem aos anseios dos moradores locais. Quando indagamos sobre fontes de investimentos, como royalties de petróleo, por exemplo, alguns entrevistados não sabiam seu significado, desconhecendo tal palavra. Ao relacionar tais respostas com as perguntas, verificamos que tais entrevistados moravam nas áreas mais distantes, pobres e carentes

---

[2] O questionário trazia as seguintes perguntas:
1. Nome, idade, sexo, etnia
2. Nível de escolaridade
3. Você está satisfeito com a atuação do Poder Público em seu bairro? □ Sim □ Não
4. Do que sente falta em seu bairro?
5. Sabe quais as fontes de investimento do seu município?
6. Sabe o que são royalties?
7. Já opinou/ participou diretamente em conjunto com o governo municipal em decisões para sua cidade?
8. Gostaria de participar?
9. Quais os seus planos de futuro?

do município.

Foram encontrados, também setores que estavam em péssimas condições com entulhos nas ruas , criação de animais (porcos, galinhas, cavalos) nas calçadas locais, com moradias precárias e ausência de esgoto, sem qualquer representação local e associação de moradores que lhes representassem junto ao Poder Público, e mais, sem qualquer conhecimento de seus direitos, constatando-se, assim, que os setores localizados nas áreas periféricas que supostamente receberam investimentos, não atenderam as necessidades da população , não recebem manutenção ou foram feitos com materiais de qualidade duvidosa, pois levando-se em conta as demais espaços urbanos locais as construções, arborização e serviços existentes são inferiores aos das áreas centrais.

Urbanização: A integração das favelas ou institucionalizar a fragmentação urbana

A Constituição, como diploma que institui, organiza e delimita os poderes do Estado, é a fonte da qual provém às garantias e liberdades individuais, bem como os meios de organização e sustentação do Estado. Essas são as metas fundamentais que devem estar presentes num Texto Constitucional.

Embora não seja perfeita, nossa Carta Política pode ser considerada uma das mais modernas e democráticas no que diz respeito ao tema enfocado. Afinal, determina que o Brasil seja uma República; qualifica o Estado como Democrático de Direito e textualiza outros princípios presentes em todos os Estados contemporâneos. E vai, além disso, prevendo mecanismos de participação ativa não só através do voto, mas também do controle aos poderes instituídos.

Adotando certas reivindicações sociais, a Constituição, em seu capítulo de política urbana, procurou estabelecer meios mais apropriados para a regularização jurídicas das favelas e ara o efetivo controle do processo de urbanização e consolidou a função social da propriedade, como consta no artigo 182: “ A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ocorre que em relação as favelas, o sistema jurídico oriundo da Constituição retirou toda a alusão generalizante da ilegalidade das favelas[3], determinando a

[3] Não existe mais uma condenação formal, expressa, porém a falta de regularização fundiária mantém as

transformação das favelas em bairros para integrá-los ao resto da cidade.

A legitimação da participação popular, sem dúvida, decorre lógica e diretamente enquanto princípio constitucional quando da participação do cidadão no interesse comum e imediato, ou seja, o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação de recursos.

Nossa Constituição foi chamada de "Carta Cidadã" exatamente pelo fato de estarem nela presentes os mecanismos de expressão das vontades populares (SILVA,1997, p. 96). Alçada à fundamentação constitucional do Estado, a cidadania representa muito mais do que a mera participação no processo eleitoral. Cidadão, no caso, não é sinônimo de eleitor, mas sim de indivíduo participante e controlador da atividade estatal.

O que se quer, enfim, é deixar claro que o cidadão está apto a fiscalizar e participar da elaboração e concreção dos programas públicos. E mais, somente assim será possível dar plena eficácia aos postulados democráticos insertos em nossa Constituição.

O problema da Democracia Representativa

O Estado, segundo as clássicas teorias, constitui-se pela conjugação de seus elementos: povo, território e governo, ou seja, forma-se pela aglutinação natural de um determinado povo, num dado território, sob o comando de certo governo, com a finalidade própria de alcançar o bem comum, que consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. (SOUZA, 1998, p. 12)

O Estado de Direito surge como forma de oposição ao Estado Polícia, originariamente decorrente de idéias e conceitos tipicamente liberais, que pretendiam assegurar a observância do Princípio da Legalidade e da Generalidade da lei. (SILVA, 89, p. 45) Sobrevieram várias definições, todas elas assentadas em diferentes premissas, mas tendo em comum, o sustentáculo da Juridicidade estatal.

A democracia, por outro lado, quer significar a efetiva participação do povo nas decisões e destinos do Estado, seja através da formação de instituições representativas, seja através do controle da atividade estatal. (FERREIRA, 1996, p. 76)

---

construções das favelas na informalidade.

Entende-se, portanto, que não é apenas uma forma de governo, uma modalidade de Estado, um regime político, uma forma de vida, mas sim, um direito da Humanidade (dos povos e dos cidadãos), pois, democracia participativa constitui uma tautologia virtuosa. Não há democracia sem participação, sem povo. O regime será tanto mais democrático quanto tenha desobstruído canais, obstáculos, óbices, à livre e direta manifestação da vontade do cidadão.

A democracia representativa é uma espécie do gênero democracia, ou seja, não é única, nem é sua melhor experiência. Sua biografia remonta à história ateniense, à ágora[4] a uma modalidade de democracia que nela se praticava.

Impende ressaltar que a forma de exercício dessa democracia não pode ser mecanicistamente reproduzida, até porque, não se tratava aquela experiência grega, de uma democracia universal, como deveria ser a democracia participativa que se julga ideal.

Acresce-se ainda que as decisões podiam ser tomadas na ágora, porque os cidadãos eram poucos, e, em certo sentido, a democracia direta da pólis compreendia uma forma de representação, pois essa minoria de "eleitos"[5] legislava, governava e decidia em nome de todos os habitantes, das mulheres, das crianças, dos imigrantes e dos escravos.

O fracasso da democracia representativa de certa forma demonstra o insucesso de toda a teoria da soberania popular ou da legitimidade do poder que nela se assenta.

Acerca da falência da democracia representativa traz-se à colação o seguinte posicionamento:

> A Democracia representativa está prostada em seu leito de morte, incuravelmente corroída pela ilegitimidade. É preciso removê-la o mais urgente possível, para que não contamine o coletivo dos cidadãos com descrença na Democracia tout court, direito fundamental da humanidade, direito da quarta geração. (AMARAL apud GUERRA FILHO, 2001, p. 32)

E ainda:

> É impossível salvar a Democracia Representativa, porque ela contém uma tradição em termos: a impossibilidade de uma representação legítima (seu pressuposto), isto é, não eivada de manipulação- manipulação que apenas cresce e se agiganta e toma as formas de um moloch na sociedade de massas-

[4] Praça das antigas cidades gregas, na qual se fazia o mercado e onde se reuniam, muitas vezes, as assembléias do povo. A ágora, na cidade grega, fazia o papel de Parlamento nos tempos modernos.
[5] A Democracia grega, assim como a romana, era a democracia de proprietários de terras e de escravos, pois só estes poderiam participar da ágora.

> pela exigência de instrumentos de mediação que se constituem ao mesmo tempo, em incontornáveis instrumentos de defraudação da vontade-cidadão original. (Idem, p.46)

Vê-se assim que a representação é uma farsa, e a democracia fundada nessa farsa é uma fraude, cabendo por fim relembrar a lição de Rousseau:

> A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa, ou é a mesma, ou é outra- não existe meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada. Nos breves momentos de sua liberdade, pelo uso que dela faz bem merece perdê-la. (ROUSSEAU, 2001, p. 114)

Portanto, democracia participativa só se consolida na medida em que os cidadãos utilizem todas as possibilidades participativas expressas em nosso ordenamento jurídico e através delas ampliem ainda mais o dever dos governantes de ouvir a sociedade e prestar contas de suas gestões.

Na defesa de uma Democracia Participativa

O processo constituinte de 1987-1988 transcorreu sob o signo das lutas pela democratização do país e pela conseqüente extensão da cidadania plena aos trabalhadores e excluídos. Nesta esteira e ao menos nominalmente, a "Constituição Cidadã" apresenta conteúdos que, à data de sua promulgação, se revelaram altamente promissores.

A Constituição de 1988 combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. (SILVA, 1997, p. 137)

A Carta Federal vigente seria uma panacéia para o desenvolvimento da democracia participativa a partir de uma democracia semidireta face aos seguintes dispositivos:

> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
>
> [...]
>
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de

> representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
>
> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante:
>
> I – plebiscito;
>
> II – referendo;
>
> III – iniciativa popular.

Observa-se que o legislador constituinte conferiu nova redação à cláusula que, desde a Constituição de 1934, consagra o princípio da soberania popular em nossas constituições. Assim, à tradicional afirmação de que "todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido", enunciado emblemático de um modelo de democracia predominantemente representativa, não conduziu o Constituinte de 1988 que preferiu declarar que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Estaria assim assinalada a passagem ao que tem sido interpretado como um modelo de democracia participativa, semidireta ou plena, em que o exercício da soberania popular se estende para além do voto, com a preservação do potencial constituinte dos cidadãos.(PILATTI apud CAMARGO, 1999, p. 77)

Mas, infelizmente, atrás dessas normas constitucionais transladadas não havia, como ainda não há, animando-a e dando-lhe vida, a vontade política da população. Justifica-se tal comportamento por não se tratar de avanço constitucional conquistado no debate ou pela luta, mas de concessão do Constituinte progressista, que talvez mais se deva a descuido dos conservadores, mais preocupados com as questões objetivas da ordem econômica e social.

Em relação aos municípios, é dever do bom administrador dar efetividade às garantias jurídicas de participação do cidadão na vida administrativa de seu governo, pois se o Princípio da Legalidade é o dever do agente público, como muito mais razão seria sua observância quando se trata de assunto de interesse público e se este é disponível, não está a decisão da esfera da discricionariedade do agente, possibilitar ou não, mas se trata de um dever e não de uma faculdade do gestor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resolveu-se abordar o tema "Democracia Participativa" com ênfase na participação das classes menos favorecidas, por entender que nos municípios, muito deve ser feito para a sua efetiva implantação. Acredita-se que a participação popular, através dos meios constitucionalmente previstos para tanto, é a única forma de desvencilharmos-nos do atual elitismo democrático que caracteriza a condução de nosso Estado.

A palavra democracia pode ser traduzida como um meio para a realização dos valores essenciais da convivência humana, através da participação dos cidadãos diretamente na gerência dos atos estatais. Repousa ela, assim, sobre dois princípios fundamentais: o princípio da soberania e o princípio da participação popular, que conjugados tendem a realização dos valores da igualdade e da liberdade.

Não estamos apenas falando das três formas notáveis de exercício democrático – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – permanecem no corpo positivo constitucional brasileiro como meras expectativas de direito. Abordamos, pois, que se a promessa constitucional de uma democracia semidireta não se cumpriu entre nós. Há, porém, avanços que precisam ser destacados e aprofundados, como as diversas experiências de orçamento participativo, planejamento-cidadão e outras iniciativas que ensejam a participação direta da cidadania.

Na atual conjuntura social brasileira, conclui-se, sem medo de errar, que se está diante de uma "quase democracia", não restando dúvidas de que há obediência ao princípio da soberania, com eleições diretas dos representantes, em homenagem pelo menos aparente ao mandamento de que todo o poder emana do povo.

Todavia, o segundo postulado, que determina o exercício do poder pelo povo, o da participação popular, não foi até hoje implementado. Pelo que se vê diariamente, não há relação direta entre os programas e práticas governamentais e a expressão da vontade popular que os legitima.

Discutir, propor, expor, todos estes verbos devem ser perscrutados como fundamentos para as propostas de uma sociedade que busca um só objetivo: a busca incessante por justiça social através da aplicação e efetividade de uma sociedade democrática participativa, modelo que tem obrigação de ser implementado efetivamente para que o cidadão, obtendo informações se capacite para a participação dos resultados, seja através da legitimação dos atos compartilhados com a administração, seja através de

uma constante negociação democrática, mas que antes de tudo, seja efetivada a vertente prática democrática, tomada em sua plena concepção de possibilidade e acesso ao poder.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. *A Garantia da Intimidade como Direito Fundamental*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.

_____. *Democracia: Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro*. Coleção Tratado de Direito Político. Rio de Janeiro. Ed. Lumen Juris, 2006.

AMARAL, Roberto. *A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa*. In GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Wilis Santiago (Org.). *Direito Constitucional*: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional, 19ª edição. São Paulo: Saraiva 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

_____. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos Humanos e Meio Ambiente*: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sérgio Fabris Ed., 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1997.

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

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional Didático*. 8ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários a Constituição Brasileira de 1988*, volume 1. São Paulo: Saraiva 1990.

_____. *Direitos Humanos Fundamentais*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva 1999.

FERREIRA, Luís Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª edição, São Paulo: Saraiva 1996.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Maturidade, Jornal do Brasil, 01.11.1964, citado por BONAVIDES, Paulo.

PILATTI, Adriano. *O Processo Legislativo na Constituição de 1988*. In: CAMARGO, Margarida Maria Lacombe (Org.). 1988-1998: uma década de Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ROUSSEAU, J.J. *Do Contrato Social*. Trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José Afonso da. *O Estado Democrático de Direito*: *in* Revista Forense, V. 305, Jan/Fev/Mar/89.

SOUZA, Nelson Oscar de. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1998.