

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Rafael Verdum Cardoso Figueiró

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM XANGRI-LÁ: UMA ANÁLISE A PARTIR DO  
DIREITO SOCIAL DE GURVITCH**

Santa Cruz do Sul

2016

Rafael Verdum Cardoso Figueiró

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM XANGRI-LÁ: UMA ANÁLISE A PARTIR DO  
DIREITO SOCIAL DE GURVITCH**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado - Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Pós-Doutor Ricardo Hermany

Santa Cruz do Sul

2016

Rafael Verdum Cardoso Figueiró

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM XANGRI-LÁ: UMA ANÁLISE A PARTIR DO  
DIREITO SOCIAL DE GURVITCH**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado; Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas; Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Pós-Doutor Ricardo Hermany  
Professor Orientador – UNISC

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Caroline Muller Bitencourt  
Professor Examinador UNISC

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Márcia Adriana Dias Kraemer  
Professor Examinador FEMA

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sinara Camara  
Professor Examinador FEMA

*Para Patrícia Daneres, paixão da minha vida;  
Pelas noites que embalei teu sono com o som desta pesquisa!  
Ao meu filho Lucas Verdum, testemunha inocente desta caminhada.  
Por vocês, para vocês e com vocês!*

*Para seu governo, o meu estado é independente!*

*Renato Russo.*

## AGRADECIMENTOS

A força para essa caminhada tem como ponto de partida o incentivo, a confiança e toda a força que Minha Mãe colocou (sozinha!) na educação e na formação dos dois filhos; uma história que muito bem poderia ser intitulada Os dois filhos de Sílvia!

Que luta, que garra, que força. Não estaria aqui se não fosse por Ela! Esta vitória é tua Mãe: pelos cadernos de caligrafia, pelas borrachas picadas, pelos boletins assinados, pelos conselhos de classe, pelas anotações nas agendas, pelas goiabas na mochila; por nunca ter desistido!

Ao meu irmão, amigo e companheiro, com quem muito aprendi e que ainda muito vai me ensinar. Por tudo que vivemos e viveremos, todos os infinitos debates sobre Direito Tributário, pela alegria de ter um irmão!

A minha sogra e meu sogro, amigos que ganhei para a vida!

A minha esposa amada e ao meu filho danado: vocês me dão forças para viver!

A todos os colegas e amigos que se fizeram presentes ao longo destes dois anos de curso: mestrandos, uni-vos!

Aos funcionários e professores do PPGD, pela dedicação e entusiasmo na condução do curso.

À coordenação do campus de Capão da Canoa e aos colegas do grupo de estudos, pela oportunidade.

De forma especial ao professor Eduardo Calatayud, que em um domingo de sol iluminou minhas esperanças; e à professora Caroline Bittencourt, cuja amizade e admiração levo comigo.

Por fim, ao orientador Ricardo Hermany, a quem agradeço a confiança o apoio e, sobretudo, a paciência!

A todos vocês, muito obrigado.

Vocês são parte da minha vida!

*Pois bem, ecce o homo.*

*F. Nietzsche.*

## RESUMO

Esta dissertação tem como marco problemático o enfrentamento da questão a cerca da possibilidade de observação, na construção das políticas públicas do município de Xangri-lá, da categoria de Direito Social Condensado proposta por Georges Gurvitch. O objetivo do debate é investigar se as possibilidades e perspectivas de concretização da categoria do Direito gurvitchiano na gestão orçamentária e na execução de políticas públicas urbanísticas do município durante o Plano Plurianual Orçamentário entre os anos de 2010 e 2013. A síntese do conteúdo desenvolvido pode ser descrita como a análise dos pressupostos do Estado Moderno, entre eles a democracia representativa e a busca pela autonomia dos círculos locais, para solucionar a crise de legitimação do sistema de gestão pública. O conteúdo Esta caminhada tem ponto de partida a verificação dos fundamentos que levam a sociedade a viver sob os contornos do Estado Moderno e quais as consequências que se desenvolvem a partir daí. O balizamento destas questões se faz a partir da era medieval, cujo quadro estrutural é percorrido pela de pluralidade social, autonomia política e dispersão do poder. Neste cenário, há a sobreposição de leis e espaços de poder. Ao final deste sistema, as estruturas que o substituem abrem caminho para nova organização social: o Estado Moderno, o qual impõe apenas uma ordem, uma só condição de sobrevivência, submetendo todos ao ordenamento jurídico por ele ditado. Estado e Direito se confundem em um só conceito, sendo que os instrumentos postos a sua disposição eliminam as pluralidades e impõe uma forma hegemônica de condução social. Entre os mecanismos utilizados para tanto, encontram-se as representações do poder político, formulada para manter a concentração do poder; a democracia passa a ser lida como sinônimo de representação. Este aparato não demora a apresentar disfuncionalidades, notadamente pelo distanciamento que se instala entre governo e sociedade. Surgem, então, discussões sobre os conceitos de representação política e produção jurídica, objetivando uma reaproximação entre sociedade, Direito e Estado. Nesta perspectiva, apresenta-se as reflexões de Georges Gurvitch, as quais miram a construção de um sistema jurídico em meio à ação reflexiva dos atores sociais. Nela o Direito que já não pode ser imposto pelo Estado, tampouco é fruto dos interesses de uma determinada classe, mas deve ser criado pela sociedade nos vários planos de fundamentação. As aspirações gurvitchianas não se voltam contra as estruturas do Estado, tampouco tem em mente desfazê-lo, apenas pregam um diálogo aberto entre todos os envolvidos no tema da normatividade. Assim, tendo em vista que os institutos modernos de representação política e produção monolítica já se fazem defasados e não solucionam as demandas do cotidiano, a proposta do Direito Social apresenta-se bem alinhada à realidade contemporânea e enquadrando-se à linha de pesquisa Direito Social e Políticas Públicas, por aproximar a produção jurídica ao planejamento e à execução das políticas públicas. Assim sendo, passa a analisar o ambiente político local, notadamente o município de Xangri-lá, para verificar qual a possibilidade da gestão municipal, abrir espaços de diálogo entre seus cidadãos. São analisados os aspectos de autonomia financeira, as características demográficas, incluindo aí aspectos de renda, escolaridade e engajamento político. Para traçar estas características é utilizada uma metodologia de coleta de dados e sintetização de informações sobre a participação popular na elaboração das políticas públicas dentro do PPA 2010-2013. Tal levantamento leva à verificação das potencialidades que dispõe o círculo social para realizar a categoria de Direito Social Condensado proposta por Gurvitch.

Palavras-chave: Autonomia Local. Democracia Administrativa. Direito Social.



## ABSTRACT

This dissertation begins with the observation of the reasons that lead society to live under the contours of the modern state and what consequences are developed from this situation. Therefore, it is introduced the historical events which, within an economic context, induce the formatting of the structure above society, detainer of the exclusive production of Law and central management. The initial limit of these issues is from the medieval era, whose structural framework is covered by the concept of plurality social, political autonomy and dispersion of power. The situation in this scenario is an overlap of laws and spaces of power, with different governments and different standards. Once the structures in the Dark Ages are used up, are opened ways to the new contours of social organization. Then comes the model of the modern State, created from middle-class intentions, directed to suppression and elimination of pluralities. The modern state only imposes an order, one condition of survival: the submission of everyone to the juridical order dictated by the State. State and Law blend into one concept, and the tools that are at its disposal in the function of eliminating the pluralities and impose the form of hegemonic social conduct are enhanced in such a way that equate the Right to law. Among the mechanisms used, there is the representations of political power, a mechanism designed to maintain the concentration of power in the hands of a bureaucratic machine, whose purpose is to solve the problem of the impossibility of direct participation of all citizens interested in the conduct of the subjects of government. Democracy is read as a synonym of representation. This apparatus does not delay the show disfuncionalidades, notably by the detachment that installs between the heavy structure of government and the suffocated society that compose. There are, then, proposals aimed at discussion of modern concepts of political representation and legal production, aiming a rapprochement between society, Law and State. And between these, it presents the reflections of Georges Gurvitch, which target the construction of a legal system in the midst of the reflective action of social actors; it is not by another reason that the proposal receives the title of *La idea del derecho social*. In the proposal, the Law, which can no longer be imposed by the State, should be created by society. The aspirations *gurvitchianas* does not turn against the structures of the State, nor does he have in mind the undo it, only preach that we can promote an open dialog between all evolved on the theme of normativity. Thus, in order that the modern institutions of political representation and monolithic production is already outdated and does not solve the demands of everyday, the proposal of the Social right is well aligned to contemporary reality. In this way in the local environment, in which it develops political power, notably the municipality of Xangri-lá, to check the possibility of municipal management, within the powers of its own, open spaces for dialog between all stakeholders in the subjects regulated.

Keywords: Autonomy. Social right. Modern State. Political participation.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 PLURALISMO JURÍDICO E ESTADO DESCENTRALIZADO: UMA NOVA PERSPECTIVA DA GESTÃO PÚBLICA .....</b>	<b>17</b>
1.1 Diversidade medieval e monismo contemporâneo. ....	17
1.2 Estado Moderno e Razão instrumental: os contornos do Direito Monolítico. ....	30
1.3 O Pluralismo Jurídico a partir da Ideia de Direito Social em Gurvitch. ....	42
<b>2 A (RE)CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA: DA DEMOCRACIA LIBERAL À DEMOCRÁTICA ADMINISTRATIVA. ....</b>	<b>60</b>
2.1 Delimitações a conceituais acerca da democracia clássica. ....	60
2.2 Representatividade e democracia administrativa. ....	72
2.3 O dever fundamental de Participação e a formatação do Direito Social.....	81
2.3.1 A participação popular como dever fundamental na elaboração do orçamento público.....	90
<b>3 O FEDERALISMO NACIONAL E A AUTONOMIA MUNICIPAL: UMA INVESTIGAÇÃO A CERCA DA POSSIBILIDADE DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL DE GURVITCH NO ÂMBITO LOCAL .....</b>	<b>100</b>
3.1 Disposições acerca do poder político no federalismo nacional. ....	100
3.2 Autonomia local: a base para a construção da democracia administrativa .....	117
3.3 As possibilidades e as perspectivas de concretização do Direito Social em Xangri-lá.....	136
3.3.1 A autonomia local e capital social: elementos para a apuração do ideal gurvitchiano. ....	139
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>162</b>
<b>REFERÊNCIAS: .....</b>	<b>171</b>

## INTRODUÇÃO

O litoral norte gaúcho está vivenciando um ambiente de expansão demográfica e de redefinição do espaço urbano, algo que destoa ao cenário estadual. Enquanto regiões do sul e do oeste do estado, apresentam diminuição nos níveis de distribuição de renda, diminuem ofertas de trabalho e se vêm percorridos por um processo de emigração, a região norte da costa litorânea do Estado do Rio Grande do Sul, na última década, apresenta um quadro de desenvolvimento amplamente oposto.

Novas ofertas de emprego se apresentam, um novo cenário urbano começa a tomar corpo, novos atores tomam parte na política, um cenário de redefinição e redimensionamento é a marca do Litoral Norte do Estado.

O que há pouco tempo atrás eram planícies encharcadas e dunas de areia solta, hoje abriga luxuosas construções, moradias que ostentam um cenário que nada tem a ver com as dificuldades econômicas ou crises financeiras que se dizem instaladas no estado do Rio Grande do Sul.

Essa é a realidade que se observa no Município de Xangri-lá, cujo título – autoconferido – é a capital dos Condomínios, dada a impressionante existência de 31 (trinta e um) empreendimentos denominados de condomínios fechados. Bairros planejados, nos quais os mais ínfimos detalhes são pensados, a segurança e a beleza de suas alamedas dão ao morador a impressão de estarem em um lugar distante da retilínea e ventosa orla gaúcha.

Essas construções situação impulsionam a economia local e colocam o município de Xangri-lá entre aqueles que apresentam o maior crescimento populacional entre todos os municípios gaúchos; enquanto o Estado do Rio Grande do Sul, na última década, teve um crescimento próximo dos 4,97 %, os municípios litorâneos apresentaram um acréscimo populacional que, em alguns casos, ultrapassou o índice de 51,69 %.

A questão que surge é qual o impacto desse movimento na vida cotidiana da cidade? Os muros que se erguem dentro do município são capazes de promover o desenvolvimento político daqueles que ficam fora de dessas fora de toda essas fortificações?

É diante desse quadro que se passa a observar a específica realidade litorânea e o atual quadro de gestão administrativa local, afim de propor uma rediscussão a respeito da produção normativa, a qual acaba contribuindo para a perpetuação desses fenômenos na região.

Nesse sentido, passa-se a observar o pluralismo jurídico da cidade, com vista melhor aparelhar a produção normativa local, apresentando-se como método de produção normativa capaz de integrar os espaços sociais de discussão à produção normativa estatal.

Dessa forma, o trabalho apresenta como tema a produção e execução de políticas públicas no município de Xangri-lá, sob o contexto do Direito Condensado de Georges Gurvitch.

A delimitação da temática tem como escopo a execução completa da último Plano Plurianual de orçamento, PPA 2010-2013, isto pois, é justamente neste período que o município começa a apresentar um avanço econômico e um considerável crescimento populacional.

Nesse sentido, passa a questionar quais as possibilidades e perspectivas de concretização da categoria do Direito Social Condensado de Gurvitch na gestão orçamentária e na execução de políticas públicas urbanísticas no Município de Xangri-lá durante o PPA 2010-2013?

Primeiramente, para que se possibilite qualquer resposta, é necessário analisar os mecanismos de gestão pública que se fazem presentes no município.

Sendo possível encontrar mecanismos de descentralização tanto da gestão política quanto da produção jurídica, a fim de que a participação popular passa a preencher novos espaços de poder e, desta forma, reordenar a estrutura estatal, ter-se-á por verificada a proposta gurvitchiana.

Por outro lado, se a gestão pública local apenas repete no espaço municipal as técnicas de dominação hegemônica e produção jurídica monolítica, verificadas no âmbito da centralização do poder estatal, então, tem-se por frustrada qualquer proposta que possa realizar os ideais gurvitchiano.

Nessa caminhada, então, ressalta a importância de instrumentos como as audiências públicas e a iniciativa popular, como mecanismos de aperfeiçoamento da democracia e suavização das imposições hegemônicas do poder político.

É diante desse contexto que se objetiva demonstrar que a produção jurídica no município e a condução das políticas públicas orçamentárias e urbanísticas, possuem um lastro de possibilidade para a concretização da categoria de Direito Social Condensado de Gurvitch.

Daí então o trabalho passa a apresentar uma estrutura dividida em três pontos-chaves, apresentados ao longo de três capítulos.

No primeiro tem-se a identificação do poder estatal e da formação jurídica moderna, cuja consequência mais marcante é a eliminação das pluralidades sociais e a produção do Direito sob uma única fonte de legitimidade, qual seja, o Estado.

A descrição leva em conta as transformações que ocorreram ao longo dos séculos XII e XIX, as quais modificaram a maneira de pensar, de agir e de se fazer política. O homem que a modernidade produz é um ser racional que produz um saber instrumental, voltado às aspirações burguesas.

O marco teórico desse ponto, tem como ignição em Wolkmer (2001) e tem como pressuposto discorrer sobre como as modificações estruturais da sociedade burguesa, influenciam na produção do direito ocidental. Completa-se a delimitação teoria em meio as obras de Gurvitch, notadamente as que se referem à dialética social e à ideia de direito produzido pela ação dos atores sociais.

No segundo capítulo apresenta-se uma abordagem dinâmica da democrática, uma vez que o modelo de Estado criado pela modernidade, aspira a limitação do poder político e esta máxima encontra na soberania do popular e nos instrumentos democráticos de representação seu apogeu racional.

As observações do Capítulo II visam apresentar como a democracia se desenvolveu ao longo dos tempos, em diversos lugares e sob diferentes contextos, tendo modelado um sistema contemporâneo que deposita toda a legitimidade da produção jurídica dentro dos instrumentos de representação parlamentar.

Como contraponto a esse sistema instrumental, busca-se em Habermas (2000) um aporte para a rediscussão do racionalismo moderno, estabelecendo uma conexão com os propósitos de articulação social contidos em Gurvitch (1977).

O resultado proposto tende a caminhar na direção de uma democracia reconstruída sob as bases de uma lógica deliberativa, com nítida potencialidade de reproduzir a teoria exposta por Gurvitch (2005).

Esse suporte teórico abre espaço para a identificar que o modelo hegemônico da gestão estatal não se mostra mais eficaz frente ao enfrentamento das demandas sociais contemporâneas. A necessidade social por soluções reais, é maior que a capacidade do Estado em fornecer respostas abstratas. Da mesma forma, a concepção de um monopólio estatal de produção normativa também não está adequada ao atual estágio de desenvolvimento social.

A noção de Estado centralizador, tanto dos assuntos políticos quanto jurídicos, não condiz com a atual sociedade a qual torna-se que cada vez mais ativa e clama por participação.

Nesse sentido, surge a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas que proporcionem a participação popular na tomada das decisões, principalmente em assuntos relacionados à gestão orçamentária e à execução de políticas públicas urbanísticas, anseios que se mostram potencialmente resolvidos quando aplicadas as teorias da razão discursiva e da produção jurídica gurvitchiana.

Assim sendo, para ver-se concretizado o modelo de direito social condensado, é necessário reestruturar o modelo de Estado, o qual não deixará de contar com poderes supraordenados, apenas os terá redimensionados em função da reordenação racional que se apresenta.

Tem-se, dessa forma, os princípios do Pluralismo Jurídico e da Participação Popular como os alicerces da nova ordem estatal emergente.

Ao se estabelecer as bases de uma nova ordem estatal, não se pretende realizar uma brusca ruptura com o modelo vigente, superando a ideia do poder estatal supraordenado à sociedade. Antes, o intuito é procurar demonstrar que o atual o modelo estatal pode ser aperfeiçoado mediante a criação de políticas públicas que incentivem a participação popular na gestão orçamentária bem como propiciem diretrizes voltadas à participação popular na execução de políticas públicas urbanísticas.

Diante de tal perspectiva, partindo da atual realidade litorânea e atento a necessidade de rediscussão sobre a participação popular, pretende-se investigar junto ao município de Xangri-lá as possibilidades de concretização da categoria do Direito Social Condensado na gestão orçamentária e na execução de políticas públicas urbanísticas durante o PPA durante o PPA 2010-2013.

Nesse interim, o terceiro e último capítulo tem como foco a descrição das circunstâncias que compõe o cenário político do município de Xangri-lá. Tendo como ponto central a ideia de autonomia local, o capítulo apresenta uma especial distribuição teórica. No primeiro item trata-se das influencias que o poder político central, sob a óptica do federalismo nacional, impõe aos municípios brasileiros, especialmente em razão da distribuição de receitas e recursos financeiros.

Em um segundo ponto, a análise volta-se para a autonomia local, naquilo que diz respeito a possibilidade de autogerenciamento dentro das unidades municipais de poder político. Sob esta perspectiva, tem-se analisados os fatores que contribuem para que esta autonomia tenha possibilidades de desenvolvimento.

Sem perder o foco em torno da proposta gurvitchiana de emancipação democrática, o assunto da autonomia política e financeira é enfrentado ao lado da composição do capital

humano inserido no espaço local; uma vez que é por meio dos atores presentes neste círculo de poder político que se poderá abrir caminho para uma efetiva participação popular.

Dessa forma, são analisados critérios como a formação histórica e geopolítica do município, suas características a respeito da produção e distribuição de renda, o desenvolvimento econômico e territorial, os índices de escolaridade e de desemprego, os valores absolutos de arrecadação, especialmente os provenientes de fontes de custeio próprias.

Tudo isso acaba por convergir em uma grande análise de sobre a possibilidade do capital humano formado sob essas condições, manter-se engajado na condução das políticas públicas, urbanísticas e orçamentárias, e na produção do direito oficial local.

A justificativa dessa abordagem está diretamente vinculada à linha de pesquisa de Políticas Públicas e Inclusão Social, na medida em que a busca pelo empoderamento político local, por meio da participação direta nas políticas públicas municipais, enseja a descentralização administrativa e a superação da produção monolítica do Direito, abrindo caminho para o estabelecimento da categoria de Direito Social Condensado.

Por seu turno, a pesquisa está vinculada à linha de pesquisa espaço local e inclusão social, coordenada pelo Pós-Doutor Ricardo Hermany, o qual possui inúmeras publicações acerca do tema da descentralização administrativa e da participação popular. Nesse sentido, tem-se por adequada a opção de direcionamento da pesquisa para o campo da análise sobre a participação popular no espaço local do município de Xangri-lá.

Investiga-se, assim, se a descentralização administrativa, aliada aos princípios plurais de participação popular, são capazes de implementar, no âmbito do município analisado, um direito social condensado à normatividade constitucional.

A metodologia utilizada para verificar quais as possibilidades e perspectivas de concretização da categoria do Direito Social Condensado de Gurvitch na gestão orçamentária e na execução de políticas públicas urbanísticas no Município de Xangri-lá durante o PPA 2010-2013, tem como marco teórico o referencial doutrinário e Georges Gurvitch, notadamente a obra *La idea de Derecho Social* (2005) e *Dialética Social* (1977).

Ao longo do texto outros autores com Wolkmer (2001), Habermas (2000) Bobbio (1986), Sartori (1994b), Hermany (2007) Bourdieu (1989) e Putnam(2006), criam um diálogo produtivo em torno da temática da produção monolítica do Direito e do empoderamento social.

Posteriormente, a pesquisa tem voltada suas atenções à análise da concretização da categoria de Direito Social Condensado na gestão orçamentária e na execução de políticas

públicas urbanísticas no Município de Xangri-lá. O período de análise está concentrado entre os anos de 2010 à 2013, visando o diagnóstico do último Plano Plurianual do Município.

Como fonte de pesquisa secundária, o trabalho pretende recorrer a uma matriz de estudo em torno dos procedimentos administrativos que dão lastro a produção normativa local e implementam as políticas públicas objeto deste trabalho.

Para tanto, são analisados os documentos públicos que no âmbito do município de Xangri-lá norteiam a gestão orçamentária e implementaram as diretrizes urbanísticas durante o período do PPA 2010-2013. As atas das reuniões, as exposições de motivos aos projetos de lei, as publicações oficiais convocatórias, os processos administrativos e demais documentação correlata ao assunto, formam a matriz secundária da pesquisa.

Em um segundo momento, de posse de todos os dados passa-se a sua organização estatística, apresentando-se gráficos e ilustrações sobre o assunto.

Pretende-se dessa forma, coletar dados suficientes no sentido de verificar a concretização da categoria de direito social condensado na gestão orçamentária e na execução de políticas públicas urbanísticas no Município de Xangri-lá, bem como propor meios de aperfeiçoamento da participação popular neste município.



# **1 PLURALISMO JURÍDICO E ESTADO DESCENTRALIZADO: UMA NOVA PERSPECTIVA DA GESTÃO PÚBLICA**

## **1.1 Diversidade medieval e monismo contemporâneo.**

A estrutura social da era Medieval<sup>1</sup> está calcada em um modo de vida cooperativo, com múltiplos corpos sociais e várias fontes de poder; cada grupamento com um certo grau de autonomia interna para exercer funções políticas e jurídicas. Não obstante a marcante independência social que percorre esta realidade, todos os agrupamentos estão voltados à colaboração do conjunto, trançando um cenário de descentralização administrativa e cooperativismo.

Assim sendo, é possível verificar que o poder medieval apresenta uma divisão em formato de cascata podendo ser descrito como uma organização enleada em pequenos reinos, igrejas, mosteiros, principados, ducados e outras tantas instituições com relativa autonomias, privilégios e imunidades especiais. Resultado disto é um espectro cosmopolita de lealdades e fidelidades, onde se sobrepõe jurisdições, poderes e personalidades próprias. Amaral (2002, p. 38) afirma que a autonomia de tais corpos políticos é tamanha que a cada corporação subsidiária é concedido o exercício do próprio governo, dos direitos de defesa e ataque, do policiamento interno e, sobretudo, a definição e aplicação de um sistema jurídico exclusivo. A referida diluição se mostra tão eficaz e perene que constitui a característica marcante organização política medieval.

Ao analisar toda esta conjuntura, Wolkmer (2001, p. 28) afirma que o Direito, na era Medieval, pode ser concebido como uma estrutura difusa, assistemática e pluralista; onde cada reino possui um regramento próprio baseado em usos e costumes, em precedentes de juízes da terra, em orientações herdadas dos direitos romano, visigótico e canônico.

Nesse sentido, Amaral (2002, p. 36) adverte para o fato de que na Idade Média o poder político, enquanto forma de condução da sociedade, encontra-se diluído entre vários núcleos de concentração, contribuindo assim, para um quadro de dispersão política. Daí a existência de centros de poder relativamente autônomos, representando interesses distintos uns aos

---

<sup>1</sup> O período medieval adotado como ponto de partida é do contexto histórico analisado por Gurvitch (1977), e que se desenvolve entre os séculos X e XIV, especialmente na faixa territorial entre o sul e oeste da Europa, cujas estruturas sociais amplamente pluralistas, diferem das experiências experimentadas por outros povos como os egípcios, os japoneses e os chineses. Outra característica desta delimitação conceitual, pode ser atribuída à Weber (2002, p. 447), segundo a qual o recorte histórico da era Medieval tem como pano de fundo o fim da dominação cavaleirosa e a queda da estrutura social formatada pelas relações de poder instituídas através da linhagem.

outros, os quais, não raras as vezes, estabelecem conflitos redistribuindo e subdividindo ainda mais as escalas de poder.

Tais afirmações são corroboradas por Reale (2000, p. 40) quando demonstra que a organização do medievo se dá a partir de uma soberania piramidal partilhada, onde não há qualquer lugar para a soberania política hegemônica e centralizada, a pluralidade do poder transpassa a organização social, transformando-a em uma estrutura aparentemente anárquica e substancialmente pluralista. Todas comunidades coexistentes detêm uma orgânica parcela do poder, o qual não é capaz de ser sobreposto às demais comunidades.

Ao enfrentar o tema Miranda (1997) reproduz a sistemática de atuação da sociedade medieval, demonstrando que sua formatação, embora tenha contornos de uma realidade multifacetada, age por meio de um escalonamento normativo hierarquizado, o qual possui como elo de ligação a dominação e a submissão de vassallos aos soberanos. A estrutura jurídico-social da época, pode ser identificada como um fenômeno criado com o fim de distribuir direitos àqueles indivíduos pertencentes a certo agrupamento, uma forma de autoproteção.

Observa-se assim, a existência de uma diversidade de estruturas jurídicas, cujo razão final é a necessidade de autopreservação do círculo local contra a tendência de dominação soberana.

A realeza, muito longínqua, fica reduzida a uma dignidade ou prerrogativa no cimo da ordem feudal, tendo a seu favor apenas o título ou a extensão do domínio. Nestas circunstâncias, o poder privatiza-se. Em vez do conceito de *imperium* vem o de *dominium*, em conexão com os princípios da família e da propriedade: investidura hereditária, direito de primogenitura, inalienabilidade do domínio territorial. Mais que em forma de Estado patrimonial, deve falar-se em ordenamento jurídico sob regime patrimonial. E a concepção patrimonial do poder, a qual, transformada, acabaria por subsistir quase até ao constitucionalismo. Além das grandes abadias monacais, as estruturas urbanas autónomas que vão surgindo — comunas ou concelhos, corporações de mestres, universidades, etc. — cada qual com a sua função, desenvolvem-se (ou formam-se e desenvolvem-se) à margem de qualquer estrutura administrativa centralizada. E porque não há uma relação geral e imediata entre o poder do Rei e os súbditos, os direitos são a estes conferidos não enquanto tais, individualmente considerados, mas sim enquanto membros dos grupos em que se integram; são direitos em concreto e em particular, como expressão da situação de cada pessoa; direitos que se apresentam como privilégios, regalias, imunidades que uns têm e outros não, ou direitos institucionais, em vez de direitos atribuídos genericamente a todas as pessoas. (MIRANDA, 1997, p. 67)

O direito medieval, então, poder ser referido como resultante de uma autonomia geral que contamina todas as estruturas locais de poder e que se divide basicamente em capacidade de autogoverno e auto-regulamentação normativa. Isto justifica a formação e ascensão econômica de diversos agrupamentos locais, conhecidos por guildas, os quais tem em comum o mesmo objetivo de proteção de seus membros. Estas estruturas, conforme

adverte Weber (1999, p. 490), só podem ser chamadas de cidades com o fim de balizar uma convenção teórica, visto estarem mais próximas à ideia de cartéis mercantis que propriamente à qualquer estrutura de gestão central.

Cada parte, em si mesmo considerada, tem a seu favor o depósito de uma parcela de do poder político e, ao mesmo tempo, a nenhuma parte é dado um poder suficientemente capaz de impor-se às demais. Conforme expõe Amaral (2002, p. 40), nesse cenário o direito é aplicado de forma uniforme apenas aos homens que dispõe da mesma proteção estamental, ao ultrapassar-se as barreiras da cidade medieval, perde-se a proteção do direito local.

As estruturas feudais revelam um complexo sistema de competição e equilíbrio; suas maiores características são apontadas por Gurvitch (1977, p. 306) como a existência de uma sobreposição de normas entre diferentes localidades; uma divisão espacial patrimonialista, conduzida pela relação de subordinação entre soberano e vassalo; um poder de império que não exerce qualquer imposição centralizadora, apenas auxiliado pelas forças das instituições católicas, únicas detentoras de força universal; uma autonomia que capaz de impor as forças organizacionais das cidades em oposição aos comandos do Império e da Igreja.

Essa diversidade de organizações e pluralidade normativa perdura até meados do Século XVI, quando o modo de produção baseado na exploração agrícola entra em desgaste em razão de crises ocasionadas orgânicas do próprio sistema. No modo de produção agrícola, as perdas e ganhos possuem pouca previsibilidade gerando um despovoamento do campo, uma vez que a produção rural torna pouca atrativa a participação de novas gerações.

Nesse sentido, vislumbra-se o surgimento de comunidades de pequenos produtores autônomos, os quais adquirem uma rápida organização social e aumentam seus rendimentos, abrindo caminho para uma nova forma com mais previsibilidade e menos incerteza.

Esta nova classe enriquece a tal ponto de estabelecer um novo método de produção, o comércio mercantil. Este novo modo de produção de riquezas acaba por soterrar o antigo regime de produção medieval. Daí, a substituição de um sistema baseado na relação senhor-servo, para uma relação de trabalho que possui acento na economia assalariada, com trabalhadores igualmente livres e detentores de uma riqueza única: a própria força de trabalho<sup>2</sup>.

Nesse movimento de esgotamento do feudalismo e ascensão de um novo modelo de organização social, surge, com gradual avanço, um modelo de produção econômica e

---

<sup>2</sup> O tema é bem desenvolvido por Max (1997), ao discorrer sobre o aparecimento de uma nova classe social, logo após a queda do sistema de produção medieval, denominada de burguesia e que passa a conduzir todas as estruturas de poder na Modernidade.

desenvolvimento social, que coloca o desejo individual de ter e trocar mercadorias, como a base de uma nova sociedade emergente. (MARX, 1996, p. 154). Denominado de capitalismo, este sistema traz a reboque a necessidade de superação das pluralidades e dispersões políticas típicas do modelo feudal.

Contra esse quadro de diversidade do poder político-normativo, surge um movimento intelectual baseado na racionalização da cultura e da sociedade, dissolvendo toda a pluralidade de formas de vida. O enrudecimento da organização social, nas palavras de Habermas (2000), tende a acabar com as tradições reflexivas, impondo uma universalização de normas e uma generalização de valores, sendo suas maiores consequências o *estabelecimento do poder político centralizado, a formação de identidades nacionais, a expansão dos direitos de participação política e das formas urbanas de vida, a formação escolar formal e a secularização de valores e normas.*

Esse levante econômico, responsável por contundentes reflexos na órbita política e jurídica, faz emergir consigo uma nova forma de encarar a realidade; um movimento de carácter racional, o qual impõe a si mesmo a total possibilidade de bem fundamentar os acontecimentos mundanos, fala-se propriamente do racionalismo ou modernidade<sup>3</sup>. Segundo se depreende das ideias de Habermas (2000, p. 13) é a Modernidade, como forma de pensamento racional verificada, sobretudo, no contexto ocidental, a responsável por reformular a concepção de cultura, de política, das artes e todas as demais formas de organização social, inclusive o Direito<sup>4</sup>.

O pensamento moderno ao evocar a potencialidade de auto afirmar aquilo que é verdadeiro<sup>5</sup>, induz a uma reordenação da disposição do poder político, construindo as bases do que posteriormente será chamado de Estado, uma entidade artificial, desforme e burocrática, cuja responsabilidade é centralizar e monopolizar os poderes político e normativo. (GURVITCH, 1977, p. 256)

---

<sup>3</sup> Para fins de delimitar qualquer objeção que possa advir em função do uso do termo Modernidade ou Modernismo, ou ainda Racionalismo, faz-se a ressalva de que ele é empregado segundo a noção descrita por Bobbio (1998, p. 766) cujo significado remete ao neologismo surgido ao final do Século XIX, mas que possui nítido conteúdo crítico-religioso, com raízes policêntricas e que não poder ser reduzido a um bloco doutrinário compacto e hegemônico. Ainda dentro deste aparte metodológico, é possível alinhar estas afirmações ao estudo realizado por Weber (2002, p. 49) ao descrever as razões que levaram o espírito capitalista a influenciar o homem moderno e, por consequência, serviram de base para toda a reestruturação que daí se seguiu.

<sup>4</sup> A respeito da construção do Direito racional, castrado de toda e qualquer diversidade, alicerçado no dever e na razão, onde a pluralidade é elemento de recalque e a homogenia o símbolo totemizado, ver a narrativa de Warat (1985).

<sup>5</sup> A pretensão da Modernidade em estabelecer as premissas do que vem a ser o pensamento embalado na verdade é alvo de intensa crítica realizada por Foucault (2002, p. 10) a partir de conceitos nietzschianos a respeito da invenção da religião, do conhecimento e das fórmulas jurídicas; o mundo não conhece nem obedece ao homem, é o homem que tenta conhece-lo e imitá-lo, isto cria uma relação de violência e dominação, a qual deságua em um poder de sujeição do conhecimento às vontades humanas.

Diante dessa delimitação histórica, avulta a necessidade de averiguação sobre a força motriz responsável por impulsionar a sociedade em busca de um novo modelo de produção econômica, de uma nova estrutura de Estado e de outro marco na construção do Direito. Em outras palavras, a contextualização dos meandros históricos serve de ponto de partida para o enfrentamento a questão de saber-se o porquê da sociedade, em determinado momento, passar a reformular sua produção normativa, abandonando as formas plurais de ordenação para adotar um modelo monolítico e centralizado na figura do Estado Moderno.

Fala-se nesse ponto, a respeito do surgimento do monismo jurídico e da hegemonia estatal, como estruturas adotadas para regular a sociedade, advindas logo após a queda do feudalismo. Em suma, a questão gravita em torno de saber quais as motivações que levam a sociedade ocidental, a partir da crise do feudalismo, a adotar uma produção normativa baseada no modelo centralizador e hegemônico, completamente diverso à concepção plural e descentralizada, típica da era medieval.

A resposta a esses questionamentos parte da ideia defendida por embora Amaral (2002, p. 42), a qual apenas reconhece a figura política do Estado nas instituições que, de maneira hermética, reúnem ao mesmo tempo os elementos de povo, território e poder político. Assim, a estrutura feudal não pode ser considerada um Estado, assim delimitado como uma unidade centralizadora da soberania política e jurídica, pela simples razão de que não se estabelecerem naquelas unidades fronteiras físicas capazes de demarcar uma verdadeira soberania autônoma.

Essa visão tomista, defendida também por Miranda (1997, p. 51), advoga que determinada organização social apenas pode ser considerada como Estado quanto reunidos sob o manto da soberania, os elementos de povo e território tornam-se uma partícula impenetrável por forças externas. Contudo, é exatamente o contrário que se observa na organização do feudalismo. Nela a ideia de Estado é dissolvida, a ordem hierárquica da sociedade traduz-se numa difusão de titularidades e exercícios do poder político<sup>6</sup>.

A classe de soberanos fica reduzida a uma dignidade ou prerrogativa no cimo da ordem feudal, tendo a seu favor apenas o título ou a extensão do domínio de suas terras. Nestas circunstâncias, desprovida materialmente do controle político, o poder privatiza-se. Em vez do conceito de *imperium* vem o de *dominium*, o qual está diretamente conectado aos princípios da família, da propriedade, da investidura hereditária, do direito de primogenitura e

---

<sup>6</sup> Um contraponto ao assunto, com vista ao aprofundado das relações entre Estado e funções de governo e entre Sociedade e Estado, pode ser obtido em Durkheim (1999) em razão do autor não acreditar na necessária correspondência entre o desenvolvimento social o nível de aparelhamento do Estado.

da inalienabilidade do domínio territorial. Assim, diante da realidade feudal, mais que em forma de Estado patrimonial, Miranda (1997, p. 53) fala em uma pluralidade jurídica que se sobrepõe à própria ordem social.

Diante de conceitos pluralistas, encontrados sobretudo em Gurvitch (2005), é possível verificar que as comunas medievais, ainda que dispersas geograficamente e conduzidas por um poder político diferido e diluído, mesmo assim, esta estrutura política e os mecanismos jurídicos que dela resultam, fundamentam um modelo de organização capaz de fazer emergir um poder social e a supremacia de um sistema jurídico que se origina a partir das necessidades dos membros sociais e para eles está voltado.

Embora materialmente verificável, este modelo não logrou sucesso e foi abandonado juntamente com a queda do modelo feudal de organização, restando um Estado centralizador e detentor do monopólio da produção jurídica e, conforme afirma Gurvitch (2005, p. 36), absorvendo toda a complexa coletividade a uma subordinação incondicional. A investigação deste fenômeno tem início no entendimento do que vem a ser o modelo capitalista de produção, o qual suplantou o sistema feudal, e qual o interesse da classe que ascende, os burgueses, na centralização do poder e no controle da produção normativa.

A conceituação aqui adotada a respeito do método capitalista de produção, reflete os conceitos propostos por Wolkmer (2001, p. 30), segundo o qual o capitalismo é o conjunto de atividades humanas voltadas a produção, distribuição e consumo de bens, engendrado a partir da propriedade privada dos meios de produção e alicerçado sobre ampla liberdade de contratação. Seguindo esta linha de pensamento, o capitalismo não se identifica apenas como a produção e consumo de mercadorias, mas configura um método de produção que, mediante a igualdade e liberdade de contratação, tende a englobar todo o sistema social. Assim, no modo de produção capitalista, a força individual de trabalho passa a valer como mercadoria, transformando-se em instrumento de troca.

Esta posição é também defendida por Weber (1999) quando afirma que o modelo capitalista supõe a obrigação de indivíduo esteja contaminado por um sentimento de honra - o que de fato é possível verificar - em relação ao conteúdo de sua atividade profissional. Não importa qual seja, particularmente esta atividade, ela se manifesta como a necessidade de utilização de todas as capacidades pessoais ou posses materiais, na busca pelo capital. Naturalmente, esta concepção não se manifesta apenas sob as condições capitalistas; pelo contrário é possível identificá-la em tempos anteriores ao advento do capitalismo. Porém, segundo a visão weberiana, no modelo de economia capitalista esta obrigação é mais latente, configurando uma máxima ética por parte dos indivíduos, quer sejam eles empresários quer

sejam trabalhadores. A economia capitalista tornou-se, assim um imenso cosmos, no qual o indivíduo nasce se desenvolve a partir de relações de mercado, obrigando-se a se conformar às regras de comportamento mercantis.

Atento a essas transformações, Bobbio (2007) identifica que o surgimento do monopólio da produção jurídica se dá com a derrocada do feudalismo; o Estado Moderno é formado através da eliminação ou absorção dos ordenamentos jurídicos superiores e inferiores por uma unidade nacional, ocorrendo particularmente em paralelo ao capitalismo ocidental<sup>7</sup>.

Enquanto na antiguidade feudal os vários centros de poder prescreviam, por consequência, vários sistemas normativos, no modelo moderno, há um só centro de poder com legitimidade para bem dizer a normatividade. Esta tendência de centralização do Estado e identificação do Direito a um Direito Estatal é a consequência histórica do processo de avanço capitalistas e centralização da gestão política. (BOBBIO, 1995, p. 33)

Daí, consoante adverte Wolkmer (2001, p. 34), que o surgimento de ideais liberais, estão ligados aos anseios burgueses de não regulação. Neste sentido, o liberalismo surge, sobretudo, a partir dos reclamos burgueses por liberdade, tanto no âmbito das relações de comércio quanto no que diz respeito aos atos de intolerância religiosa. O liberalismo torna-se, assim, um movimento que une a libertação do feudalismo aristocrático, típico do final dos Séc. XII, ao sentimento de reação às concepções tiranas e dominadores dos Séc. XVII e XVIII; resultando num sentimento de libertação que possui ares de totalidade, voltado contra a dominação religiosa, econômica, política e social.

Muito embora os ideais burgueses tenham em sua origem uma roupagem revolucionária e reformuladora, o certo é que esta realidade em pouco tempo ganha outros contornos; resultando uma nova forma de dominação e subordinação. O surgimento de uma nova classe ascendente, insurgente e modificadora das relações sociais, passa a implementar severas modificações na estrutura social.

Esta classe posiciona-se de maneira intermediária entre a nobreza e o campesinato, reproduzindo sistematicamente o processo de produção capitalista. Esta situação conduz à ascensão da burguesa e, na primeira quadra do século XIX, instala um novo quadro de dominação: a burguesia já não representa uma classe intermediária, tampouco um movimento

---

<sup>7</sup> Muito embora, em termos históricos, a referência ao conceito de Estado esteja particularmente adstrita à realidade ocidental, é necessário que a advertência ao crescente fenômeno da expansão econômica que, nas palavras de Dowbor (2007, p. 40), já chega com grande proeminência a localidades do Oriente; o formulário ocidental de simplificação das formas sociais, torna países que até o final do século XX não haviam sentido as marcas e os efeitos do capitalismo globalizados, como o caso da Mongólia, em um espaço de centralização do poder e supressão das diversidades

reformador, é, agora, o setor social detentor dos meios de produção, depositário das riquezas e operador do poder político (WOLKMER, 2001, p.34)

A ideia de que o movimento burguês desempenha um papel revolucionário na história ocidental, também é defendida por Marx (1997, p.32), quando afirma que ao impor sua dominação de capital, a burguesia destrói todas as relações feudais, patriarcais e idílicas. O movimento burguês, segundo a concepção marxista, rasga todos os variados laços sociais que prendem o homem aos seus vínculos naturais, não deixa outro laço entre eles, que não seja o mercantilismo. O capitalismo, neste sentido, resolve a dignidade pessoal no valor de troca, e no lugar das inúmeras liberdades põs a liberdade única do comércio.

A par de inegável realocação do poder, antes nas mãos do clero e da nobreza, agora nas mãos da burguesia, segundo expõe Wolkmer (2001, p. 39), de todos as transformações propiciadas pelos ideais liberais, a que maior influência exerce sobre a estrutura de produção normativa é o individualismo.

O individualismo, típico do modelo liberal, faz-se um valor em si mesmo, mediante a exaltação da individualidade e da igualdade formal. Prioriza o homem como sendo o centro dos interesses econômicos e sociais e até mesmo o Estado passa a ser identificado mediante a partir da ideia individualista. Segundo a concepção liberal, o Estado está forjado a partir da união de várias vontades individuais, uma associação espontânea de indivíduos com iguais interesses. Disto decorre que as estruturas econômicas, sociais e políticas que se formam a partir da emergência da burguesia estão fundamentadas em um processo de racionalização formal, burocrata e individualista (WOLKMER, 2001, p. 41).

A organização política que daí resulta, faz surgir um estado centralizador e burocrata, sustentado sob as bases de uma econômica mercantil, tendo como traços políticos e jurídicos a soberania nacional, a separação dos poderes a supremacia constitucional, a democracia representativa formal, e, especialmente, o monopólio da produção do Direito. Essa estrutura assegurou tanto a manutenção quanto a reprodução dos novos interesses burgueses.

Conforme adverte Marx (1997, p. 59) a burguesia, no intuito de assegurar-se na manutenção do poder, tratou de ensejar um método cosmopolita de produção, suprimindo a dispersão dos meios de produção, da população e da propriedade. Consequência direta dessa ação foi a centralização da política, da administração, do direito, do Estado; a pluralidade da sociedade medieval foi logo reduzida a uma só nação, um só governo, uma só lei, um só interesse.

A centralização administrativa e o monismo são, nesse sentido, frutos da conjugação de dois fatores centrais: a racionalização do poder soberano e a positividade formal do direito.



Daí poder-se afirmar que ao Estado coube o monopólio da produção das normas jurídicas, isto é, o Estado é o único legitimado a criar a legalidade capaz de enquadrar as formas sociais que vão se estabelecendo.

Feitas estas delimitações históricas, torna-se indispensável reafirmar que o projeto de legalidade que acaba se impondo, é aquele criado, validade e aplicado pelo próprio Estado, centralizado no exercício de sua soberania nacional. A asserção de que a construção do moderno Direito ocidental está indissolúvelmente vinculada a uma organização burocrática, a uma legitimidade jurídico-racional e a determinadas condições sócio-econômicas específicas, permite configurar que os pressupostos da nova dogmática jurídica, enquanto estatuto de representação burguês-capitalista, estarão assentados nos princípios da estatalidade, unicidade, positividade e racionalização. (WOLKMER, 2001, p. 46) [sic]

Seguindo esse raciocínio, é possível observar que a estabilidade do direito e a soberania política são conceitos que historicamente desenvolveram-se em conjunto; ao mesmo tempo que o Estado produz o direito, submete-se a ele. A partir do declínio das formas plurais do direito medieval, seguem à centralização do direito moderno; as autonomias feudais são substituídas pela centralização administrativa. Então, o direito que surge desta reorganização é uma normatividade que passa a organizar um novo modelo de Estado e, ao mesmo tempo que reorganiza é, também, fruto desta reorganização.

Assim o Direito passa a transparecer uma nítida formatação social e econômica, identificando a coesão entre a legalidade centralizada e burocracia administrativa. O modelo de sociedade feudal, com suas corporações e juízos difusos, passa a ser substituído por um poder legislativo centralizado, encarregado de decretar o Direito. Torna-se, o Estado, detentor de uma burocracia judiciária monopolizadora, a quem incumbe a função de aplicar a normatividade, através de leis gerais e abstratas, sistematizadas num sistema denominado Positivismo Jurídico<sup>8</sup>.

O movimento do positivismo jurídico, segundo as explicações de Bobbio (1995, p. 131) encara o direito como um fato humano, uma criação consciente da sociedade, cuja validade não está posta nos valores e na aceitação das normas, deriva apenas de sua confrontação com as estruturas formais que lhe dão forma. O positivismo, nesta esteira, resulta de uma equivalência entre produção legítima e coação necessária: só o Estado o produz e o aplica por meio da força obrigatória de seu cumprimento.

---

<sup>8</sup> A referência ao Positivismo Jurídico leva em consideração, para os objetivos que aqui se apresentam, as advertências realizadas por Bittencourt (2014, p. 14), a respeito de que o positivismo - e muito outros 'ismos', são fenômenos absorto à sociedade e quase imperceptíveis ao senso comum; por isto, tentar superá-los, é algo delirante. Por assim ser, a menção ao Positivismo deve ser vista em consonância com as ideias desenvolvidas por Bobbio (1995), cujo resultado é uma oposição entre o Direito revelado por deuses ou pela natureza e o direito criado e convencionado pelos homens.

Se, no medievo a validade do sistema jurídico ou, como coloca Wolkmer (2001, p. 48), a legitimação deste sistema, se dá de forma carismática, através da aceitação social e do cumprimento espontâneo, no monismo burguês, a conformidade com o procedimento oficial e a coação irresistível são os instrumentos que dão validade e eficácia ao conjunto normativo.

Essa troca de instrumentos torna a validar e legitimar o Direito na Modernidade<sup>9</sup>. A racionalização do Estado Moderno, passa a identificar-se não com um sujeito, mas com um procedimento formal e uma legalidade escrita. Assim, ao mesmo tempo que cria o procedimento para verificação e criação da legalidade, o Estado passa a limitar-se pela mesma atitude: ao criar leis, o Estado obriga-se diante delas; ao criar direitos limita a sua própria legislação. Nesse sentido, o Estado oficializa uma das mais afamadas retóricas do Estado Moderno: o Estado De Direito, o qual só existe e se sustenta quando criado, mantido e controlado pelo próprio Direito que dele provém. (WOLKMER, 2001, p. 49)

Ainda que o sistema de monopólio do Direito tenha a característica de estar atrelado aos fatores econômicos de produção, o estabelecimento de que ensejem um quadro explicativo acerca da evolução deste sistema mostra-se, no mínimo, temerário.

O direito não pode ser demonstrado graficamente. Isto, pois, conforme afirma Grau (2011, p. 49) perante cada modo de produção, o Direito comporta-se como fruto de uma totalidade de infraestruturas sociais. Estas infraestruturas são organizadas e dominadas, em geral, pelas ideologias predominantes. Na era feudal as infraestruturas sociais eram dominadas pelas ideologias católicas; em Roma e Atenas pela política; na modernidade pelo capitalismo.

Independentemente desses domínios, existem outros métodos de produção e relações, que se fazem presentes tanto na época atual quanto ao tempo de antiguidade. Por tanto, colocar a evolução da sociedade, e por consequência do Direito, em momentos históricos bem definidos datados e precisos, é tentar demonstrar a existência de estágios de sucessão e substituição.

Demonstrando a firmeza de suas ideias, Grau (2011, p. 54) adverte que a teoria crítica do direito, tem seu ponto de partida exatamente na chegada de uma teoria que lhe antecede. Assim, o direito passa a ser visto como uma totalidade englobante, que vai adquirindo força e conteúdo nas próprias forças produz e sustenta o modelo anterior. Daí a

---

<sup>9</sup> Modernidade, e as expressões e termos que dela se subdividem, como modernismo e moderno, devem ser vistos à luz de conceitos que os identificam a uma forma de pensamento humano, segundo as exposições de Wolkmer (2001), surgido em meio à crise do sistema feudal, e que vai intensificando-se com as reformas religiosas do século XVI, tal ao que expõe Weber (2002) e se expande por todo ocidente durante o século XIX, Habermas (2000).

impossibilidade de encerrar o Direito como uma mera representação de atos que se vão sucedendo no tempo e no espaço; como se a organização jurídica de uma era fosse totalmente independente da outra. Portanto, tentar explicar a evolução do Direito, a partir de um quadro histórico bem definido por datas e acontecimentos, é colocá-lo dentro de um contexto histórico surreal.

Por isso a forma ampla de apresentação que aqui se expõe, com vista a dar ênfase ao conjunto dos fatos históricos e acontecimentos sociais que envolvem a evolução da sociedade e do Direito. A apresentação difusa dos movimentos sociais que sustentam o monismo estatal pretende demonstrar um entendimento sistemático, e não cíclico, das transformações que dão margem à ultrapassagem de um sistema plural a um sistema monista. Isto, pois, a historicidade social é um devir, impossível de ser analisada em etapas estanques.

Ainda que ciente da dinâmica histórica que envolve o desenrolar da teoria crítica do Direito, é impossível afastar-se do materialismo que organiza a evolução social. Por tais motivos, a referência que é feita à datas e períodos históricos, diz respeito mais à fidelidade acadêmica, dada a impossibilidade de qualquer demarcação histórica coerentemente segura.

É nesse sentido que Grau (2011, p. 51) afirma não conceber o Direito como mero reflexo da atividade econômica ou do historicismo absoluto, pois, em suas palavras *nem Marx ou Engels assim o fizeram; o materialismo que liga o direito à evolução social é um materialismo que organiza a história para contá-la de forma evolutiva, como um contínuo movimento para o futuro.*

Ciente dessas circunstâncias e fiel aos parâmetros doutrinários, torna-se inevitável a busca de referenciais que organizem a marcha social e por consequência demonstrem a evolução do Direito como um fato real, social, histórico e político. Desta forma tem-se em Hobbes (2003) a referência sobre a moderna conjuntura estatal e a afirmação de que a estrutura ideológica de um Estado configura-se na redução do Direito a um Direito Positivista. Para Hobbes (2003, p. 47) o Estado configura-se a partir de um modelo centralizador da produção do Direito, sendo a única fonte legitimada a de gerar o Direito, pois todas as leis recebem sua autoridade do Estado, ainda que não sejam escritas.

Analisando tais ideias, Bobbio (1995) afirma que o homem, hipoteticamente em estado de natureza, possui apenas o direito de viver, isto é, a cada homem é dado a liberdade de usar suas próprias forças, da maneira que quiser, em busca da manutenção da sobrevivência. A liberdade desta forma, está ligada a inexistência de impedimentos externos voltados a limitação do uso das potencialidades humanas.

Esses impedimentos, configuram as leis cíveis, as quais colocam um fim à constante beligerância que se encontrara naturalmente o homem. Para que este intento tenha sucesso surge a figura do Estado, criado como a função máxima de garantir a execução dos imperativos de segurança tão necessários à manutenção da sociedade civil. (BOBBIO, 1995, p. 35)

Discorrendo acerca do tema, Hobbes (2003, p. 90) adverte que ao instituir as leis civis, o Estado obriga a todos o seu cumprimento, pois os enunciados possuem um caráter geral, sendo seu conhecimento uma competência todos os homens. Tais afirmações caracterizam a generalidade e abstração do Direito estatal. Se, por um lado as leis civis não possuem destinatários certos, tampouco fatos pré-determinados, por outro lado, o Direito possui, no modelo monista, origem certa: o Estado Soberano.

Assim, a normatividade advinda unicamente do Estado, não possui o caráter de um conselho ou de uma hipótese, mas uma ordem categórica, um comanda prescritivo. Conforme expõe a visão hobbesiana, apenas ao Estado é concedido o poder de fazerem-se leis. Neste sentido, a noção positivista de direito aduz que o único legislador legítimo é o soberano, representado pela monarquia, em um Estado aristocrata, ou uma assembleia de homens em Estado democrático. O positivismo, assim, encarregou apenas o Estado Soberano no intento de editar e revogar os comandos jurídicos.

Consoante estas assertivas, Wolkmer (2001, p. 52) também identifica que o modelo de Estado que passa a vigorar a partir do declínio do sistema feudal, surge como solução para uma das várias crises que percorriam o medievo. Sob o enfoque político, sua característica marcante foi a liberdade conferida à sociedade para regulamentação dos novos mercados econômicos modelados com o surgimento da burguesia. Para o pleno exercício desta liberdade, a sociedade que emergente diante dos ideais burgueses, entrega à Nação Soberana, e não mais ao Príncipe, a legitima de produção do Direito.

Assim, no campo jurídico, a característica deste modelo é a centralização da produção do Direito na figura de um órgão político. Daí, então, o surgimento da centralização e do monopólio da produção normativa.

Dentro desse contexto historicamente demarcado, a burguesia instala-se no poder e passa a desenvolver mecanismos de combate e bloqueio às formas herdadas do antigo regime. Cria, desta forma, uma centralização administrativa fundamentada no controle o poder central; institui um corpo jurídico de normas gerais, abstratas e sistematizadoras, visando a construção de um Direito nacional unificado. Este movimento contribuiu diretamente para o avanço do Direito em direção às codificações, responsáveis pela necessária segurança e

estabilidade de relações comerciais, fundamentadoras do desenvolvimento capitalista. (WOLKMER, 2001, p. 53).

As codificações são, nesse sentido, o triunfo do dogma da supremacia do Estado Legislador. Não se traduzem como produto do absolutismo monárquico ou da normatividade experimentada na diluída organização feudal; antes, o modelo das codificações demonstra a supremacia de um Estado centralizador, que age sobre os cidadãos impondo uma supremacia política e jurídica.

Conforme adverte Bobbio (1997), embora tenha ânimos de libertação, a produção jurídica que a sociedade passa a experimentar a partir da centralização estatal configura-se de fato como a eliminação dos poderes intermediários e o estabelecimento de um poder pleno, exclusivo e ilimitado; materializado na figura do Estado Legislador. Neste diapasão, ainda que se fale em limitações constitucionais, estas limitações são criadas e impostas mediante representação legislativa.

Sobre o tema Streck e Morais (2012, p. 91) demonstram que o Estado, ao monopolizar a produção jurídica, se auto reconhece como único portador e exclusivo produtor do Direito. Desta forma, a organização política moderna une à sombra do Estado de Direito os conceitos de legalidade e juridicidade, onde a noção de supremacia da lei e da autoridade pública são as bases de sustentação desta estrutura.

Daí as afirmações que Bobbio (1997, p. 39) faz a respeito do caráter absolutista das codificações e do sistema de monopólio da produção jurídica. Assim, o monismo jurídico visa extirpar as concepções metafísicas que possam influenciar a doutrina do Direito, estreitando sua validade e eficácia, dando à legitimidade um caráter meramente procedimental.

## 1.2 Estado Moderno e Razão instrumental: os contornos do Direito Monolítico.

É diante dessas perspectivas que se busca auxílio em Gurvitch (2005, p. 34) para demonstrar que o Direito Moderno, e a estrutura de Estado que dele se observa, estão caracterizados pela inexistência de mecanismos de integração, agindo unicamente em razão de uma coação incondicional que exerce sobre os membros da sociedade.

Diante de tal contextualização, Wolkmer (2001, p. 57) aduz que o monismo jurídico e a moderna coação estatal acabam por impor rígidas pretensões de cientificidade, transformando a elaboração normativa em um sistema jurídico circunscrito à pronúncias estatais, cujo único mecanismo de legitimidade encontra-se no preenchimento das formalidades acerca de sua elaboração.

Essas noções de concentração jurídica, possui em desenvolvimento teórico bem exposto em Kelsen (1998). A concepção kelsiana acerca de que apenas a juridicidade estatal é capaz de refletir um modelo normativo válido, tem base de apoio a referência a uma série de comandos subordinativos, os quais vão estabelecendo estruturas normativas hierárquicas, cujas validade pode ser observada em meio a um exercício reducionista

O conteúdo dos comandos jurídicos, segundo a visão monolítica e estatal, passa a ser definido em meio àquilo que o Estado pronuncia como Direito. Desta forma, as estruturas hierárquicas que servem de verificação e validação do Direito, são as estruturas propostas coercitivamente pelo próprio Estado.

Nesse ponto, Estado e Direito estão identificados, tornando-se ao mesmo tempo criador e criatura. A função de criação e legitimação das estruturas responsáveis pela produção do Direito cabe, neste compasso, a uma entidade supra-ordenada à sociedade; aquilo que é produzido por tais estruturas torna-se, invariavelmente, identificado com o próprio Estado que centraliza e monopoliza esta produção. Assim sendo, a proposta de Kelsen (1998) acaba por descartar o dualismo Estado-Direito, fundindo os dois conceitos em só tema: Estado de Direito.

Para tentar vencer essa separação é necessário reformular a bases do pensamento racional que percorrem a formulação Direito Moderno. Neste sentido, Habermas (1997a) afirma que o Direito, ao longo dos últimos séculos, tem sido encarado como um instrumento de ordenação racional externa ao sobre o qual está direcionado. A produção jurídica, neste sentido, é concebida fora da sociedade, mas direciona-se ao seu interior; o racionalismo que modernamente produz o direito absorve toda uma rede de relações informais, desconstrói

costumes e tradições, transformando todas a anti-estrutura das relações sociais em um sistema de regras e comandos estatais.

Repensar e remodelar o direito, necessita ter em vista que

A reprodução da vida social é por demais complexa, não se prestando a uma apreensão por parte de figuras normativas rígidas do direito racional: E se começa a pensar que os próprios mecanismos de integração social são de natureza não-normativa. A anatomia da sociedade burguesa, vertida em conceitos de economia política, possui um efeito desmascarador: revela que o esqueleto que mantém coeso o organismo social não é mais o conjunto das relações de produção. A imagem extraída da medicina logo é substituída pelo venerável tesouro de metáforas relacionado à construção de uma casa: o direito faz parte da superestrutura da base econômica de uma sociedade, onde a dominação de uma classe social sobre as outras classes é exercido na forma não-política do poder privado de disposição dos meios de produção. (HABERMAS, 1997a, p. 69)

O mecanismo que codifica a moderna formulação do Direito, pode ser descrito, então, como o conjunto de formulações retroalimentadas por sua própria fundamentação, o que transforma o positivismo jurídico moderno em um sistema normativo autônomo e autopoietico. O mundo que circunda o direito deixa de ter importância, a comunicação entre aqueles que produzem as normas e os que serão atingidos por elas, já não é assunto que interessa ao Direito. Esta autonomia atinge seu auge no momento em que os componentes internos do sistema jurídico estão de tal forma interligados e afastados do sentido cotidiano da vida, que as normas e as ações jurídicas se reproduzem umas às outras e os procedimentos e a dogmática jurídica servem unicamente como elo de ligação nesta reprodução. (HABERMAS, 1997a, p. 73)

Ciente desse descompasso, Gurvitch (1987) apresenta a formação da sociedade, e dos fenômenos institucionais que a compõe, a partir da noção de contra estrutura dialética, cujo resultado é a afastar o Direito do dogmatismo e tornar possível a (re)construção do conhecimento humano com um notável grau de libertação<sup>10</sup>.

A produção racional e instrumental do Direito Moderno, mumifica o organismo social, torna imperceptível o movimento dos corpos que compõe a realidade da vida e noção de sociedade dialética é substituída pelas plataformas do monismo e da hegemonia política: só o Estado detém o controle da realidade, somente os órgãos de governo podem lidar com o poder político. O racionalismo impõe uma interdição que bloqueia o contato diário das ocorrências dialéticas com a poliformia da existência humana. Superar esta barreira é a ação proposta pela teoria gurvitchiana.

---

<sup>10</sup> Libertação, no sentido proposto por Gurvitch (1987), significa criar ou descortinar, condições de emancipação às capacidades cognitivas, e desta forma, reordenar – ou desordenar – as ciências sociais; e isto não possui qualquer relacionamento com noções de individualismos ou coletivismos.

Esse é o ponto que merece destaque. A proposta de releitura do Direito Moderno tem como base de apoio a interlocução das pluralidades, e o positivismo – seja qual for sua classificação – faz parte desta realidade. Interditá-lo significaria impor uma nova hegemonia, uma nova dominação. Por isto a proposta que Gurvitch (1987) apresenta é de complementariedade entre as realidades sociais, não há o universo jurídico, mas um poliverso de normas.

Assim o isolamento das normas e da realidade revela-se inútil quando se constata que as primeiras são chamadas a combater os obstáculos concretos que se opõem à realização dos valores. É evidente que (a dialética) não prescreve uma mãe devota que ame os seus filhos, nem um valoroso soldado que o seja! Essa dialética de complementariedade entre norma e realidade aprofunda-se, quando se considera o funcionamento das normas na realidade social ao mesmo tempo como prescrições e como causas. Por outro lado, quando mais eficazes se mostram as regras, menos acentuado se encontra o seu elemento normativo, sem falar dos ‘fatos normativos’ que correspondem ao domínio do direito, no qual a garantia da eficácia do ‘dever ser’ conduz ao ‘ser’. (GURVITCH, 1987, p. 186)

Em verdade, o apelo gurvitchiano à realidade dos fatos normativos tem em mente superar a coação como matéria elementar na produção do Direito. Somente um Estado tirano e autoritário, afirma Sartori (1994b) é capaz de planejar e executar uma sociedade hegemônica. O Direito Moderno, ao afastar norma e realidade, colocando a coerção como matriz de fundamentação, de certa forma, induz a este autoritarismo.

Segundo se depreende em Ross (2000)<sup>11</sup>, a construção do Direito Moderno identifica, de forma artificial, a validade da norma jurídica com a força coercitiva que esta deposita sobre a sociedade. Esta correspondência cria um hiato entre o direito vivo – referente às questões desenvolvidas dentro da realidade de cada comunidade – e o direito apresentado pelo Estado; o ordenamento jurídico racional passa a identificar-se a um corpo de regras concernentes ao exercício legítimo da força física.

Nesse sentido, o sistema jurídico, para ser descrito como válido, deve retirar a sua normatividade da coesão de dois fatores: (i) pelo atingimento das necessidades que percorrem a comunidade onde atua e (ii) por meio de impulsos impostos aos que se mostram recalcitrantes em perseguirem estes fins. (ROSS, 2000, p. 79).

Diante dessas hipóteses, o ideal gurvitchiano propõe uma reformulação da força obrigatória do Direito, uma vez que a coerção não está anteriormente imposta aos sujeitos, fazendo-se presente apenas quando o cumprimento espontâneo não é obtido. Por isso que

---

<sup>11</sup> Embora não seja o enfoque deste trabalho rebater as críticas em torno da teoria gurvitchiana, é de se ressaltar que elas existem e o próprio Ross (2000, p. 27) afirma que a teoria de Gurvitch, em última análise, apenas reconstrói noções *jus* naturalistas, pouco contribuindo para a leitura crítica do Direito Moderno. Não é este o viés adotado ao longo do presente estudo, e a referência a esta crítica apenas tem o condão de apresentar – e reforçar – que a pluralidade se faz sempre presente, sobretudo nas construções acadêmicas.



Gurvitch (1987, p. 186) reforça que as impressões e necessidades cotidianas do mundo equivalem aos fatos normativos, sendo certo concluir que sua função é integrar a dialética e complexa sociedade contemporânea; ao passo que o dogmatismo apenas cria uma subordinação entre Estado, Sociedade e Direito, os fatos normativos dão coesão à sociedade.

Daí, então, o possível o alinhamento da noção de fato normativo, advinda da identificação da pluralidade que percorre a sociedade, e as ideias expostas por Habermas (1997b), no sentido de que o instrumentalismo do Direito cria uma dominação legal, credenciando cega e inarredavelmente uma fé à toda produção jurídica advinda do Estado Legislador. O positivismo, nesta esteira, introduz um raciocínio de que o Direito é tudo que o legislador democraticamente legitimado ou não, estabelece como jurídico por meio de um procedimento institucionalizado. O Direito, nesta concepção, afasta-se de qualquer forma que não atenda aos requisitos institucionais, isto, pois, o Direito seve para o exercício do próprio Direito. Daí a sua instrumentalidade racional. (HABERMAS, 1997b, p. 193)

Para superar essa denunciada concepção, a produção jurídica que se deseja ver concretizada, deve ser obtida em meio aos fatos sociais sobre os quais estará direcionada; pressupõe-se, por isto, que a força obrigatória do Direito que daí se observa, seja extraída em meio aos próprios acontecimentos diários objetos da pretensa normatização.

Nesse sentido, é possível visualizar que a moldura social e política cujo quadro sustenta o monismo jurídico por mais de três séculos, onde apenas as reformulações sociais ocorridas após os dois grandes períodos beligerantes do Séc. XX foram capazes de instaurar novas bases de fundamentação para a reformulação do Direito Moderno.

Conforme expõe Wolkmer (2001, p. 58) o cenário econômico e social, principalmente na primeira quadra histórica do Séc. XX, é de uma grande depressão econômica, o que enseja a reformulação do capitalismo concorrencial, baseado na igualdade de competição e liberdade de contratação.

Então, diante desse quadro, advém teorias que propiciam um maior intervencionismo estatal no plano econômico e social, deixando de potencializar as liberdades individuais, para estabelecer um quadro de Bem-Estar Social. Com isto, os até então aclamados direitos individuais vão sendo conjugados a direitos sociais e políticos, ocasionando uma intervenção estatal em prol do coletivo. Este quadro deixa de ter sustentação, vai ocasionar uma crise de sustentabilidade e esgotamento do modelo liberal.

Ao falar desse tema, Moraes (2005, p. 9) afirma que a crise instalada nas estruturas do Estado Contemporâneo e discurso político do Séc. XX, está alicerçada na queda dos paradigmas científicos que informam a cientificidade da modernidade. Daí que falar em

Estado Moderno e em instituições do Estado Moderno decorrentes ou do envelhecimento das teorias ou pela incompatibilidade das estratégias hegemônicas.

Ao abordar o movimento de crise que percorre o Estado Contemporâneo, Bauman (2000) afirma que o conteúdo do conceito de crise tomou-se redundante, tal como referir-se à água-líquida ou manteiga de leite. Crise, nesta esteira, significa a própria condição permanente das coisas, um atributo indispensável do que quer que aconteça. As atitudes sociais, como a política, as artes, a cultura e até mesmo a história, configuram um cenário de constantes reconstruções, de avanços e retrocessos.

Contudo, somente após a identificação de que os paradigmas da modernidade não são suficientes para manterem as instituições de governo, é que se pode ter a clareza suficiente para ver que estes influxos são parte integrante da marcha social, não podendo falar-se em total superação deles. Neste sentido, torna-se pleonástico falar em crise do Estado, seja ele Moderno ou Contemporâneo. (BAUMAN, 2000, p. 152)

Alie-se a essa situação endêmica identificada no seio da organização estatal, o fato de que o Estado contemporâneo presencia uma modificação de suas estruturas, passando da condição de Estado mínimo -tipicamente liberal - a um Estado de bem-estar-social, onde a noção de soberania tende a ser reconstruída. O modelo liberal, às vogas um Estado minimalista e garantidor das liberdades e dos direitos de igualdade, é repensado para bem construir um Estado de bem-estar. Nele há uma permanente ideia de comunidade solidária, sendo que o poder público passa a ser compartilhado entre as pluralidades dos grupos sociais, e os benefícios do Estado Contemporâneo são repartidos de forma igualitária entre os cidadãos. A liberdade garantida pelo Estado minimalista, transforma-se em solidariedade no âmbito do Estado de Bem-Estar se destina.

Esse movimento de reformulação, conforme demonstra Streck (2012), reflete diretamente na noção do sistema jurídico. Arelado ao movimento de estabelecimento do Estado de Bem-Estar Social, ganham corpo novas visões acerca do Direito, com a nítida intenção de modificar o paradigma individualista do velho direito monolítico. Embora estas correntes sejam denominadas doutrinas pós-positivistas, o certo é que existe uma inegável relutância da dogmática jurídica em perder ou ceder parte de sua hegemonia jurídica para outros mecanismos de produção/reprodução do Direito.

Isso pode ser vislumbrado nas assertivas propostas por Streck (2012, p. 59) quando afirma que as diversas formas de produção positivistas tornaram por afastar das discussões jurídicas as questões concretas da sociedade, configurando um modelo hermeticamente adstrito ao procedimento estatal de legitimação.

A visão dogmática do Direito precisa levar em conta as complexas estruturas sociais do cotidiano, sendo necessário, portanto, enfrentar o problema da crise do Estado de forma aberta, observando questões como a autonomia financeira estatal, a crise de legitimação normativa, a (im)possibilidade do acesso público à arena de decisão política e a crise filosófica que se instala mediante o apelo aos imperativos de solidariedade.

Todo esse conjunto de circunstâncias, apontado por Gurvitch (2005, p. 45) como a escassez que atinge as estruturas nacionais, impõe à ordem hegemônica um esvaziamento de forças, levando o Estado Moderno a um enfraquecimento do poder político em função do (re)surgimento de três novos paradigmas, quais sejam, o pluralismo social; os poderes alternativos ao Estado e a existência de poderes supra estatais e jurisdições internacionais.

Daí a necessidade de rediscutir acerca dos elementos que caracterizam e formalizam o conceito de Estado, notadamente poder e soberania, os quais vão influenciar diretamente a produção jurídica.

O novo modelo que daí surge não está apenas preocupado em apresentar os procedimentos legitimados a produzir o Direito e impor a decisão política, antes, o Estado formado em meio à crise contemporânea, visa estabelecer uma construção social baseada no agir comunitário dos atores que o compõe, onde interesses e prejuízos possam ser compartilhados em constante movimento de interação e reconstrução. (MORAES, 2005, p. 20).

Toda essas aspirações em torno da (re)evolução do sistema normativo e do modelo de gestão estatal partem da preocupação em torno dos dois grandes paradigmas políticos fundadores das ideologias do Direito Moderno.

Nesse sentido, em um primeiro momento, pode-se divisar o movimento *jus* naturalista alicerçado sobre uma racionalidade metafísica. Esta corrente fundamenta suas concepções a partir de um ideal eterno e universal de direito, aclamando uma ideia de igualdade e fraternidade entre todos os cidadãos. Porém, conforme expõe Wolkmer (2001, p. 65) os ideais *jus* naturalistas em verdade ecoam a mesma intenção burguesa de propor uma normatividade capaz de promover a transposição das plurais relações econômicas ao patamar da predominância contratual.

A ideia de Direito Natural encontra respaldo na conclusão de que se os homens possuem um grau de igualdade ontológico e, tendo eles uma mesma capacidade de contratação, a possibilidade para contratar está posta como um corolário do próprio direito.

Por outro lado, a modernidade presencia outra aspiração ideológica que se desenrola em meio aos avanços industriais ao final do Século XVIII, momento no qual surgem correntes

capitaneadas por ideais socializadores, cujo principal preocupação é a advertência a respeito das dominações política-econômica-jurídica em função da geração de riqueza pela exploração privada do capital. Desta forma, as relações políticas predominantes (e o Direito é uma relação política), estão orientadas pelas relações econômicas e ideológicas que se sobressaltam em meio a exploração privada do capital.

Conforme expõe Wolkmer (2001 p. 67), essas duas ideologias vão se contraponto e se complementando, formando as bases do pensamento racional instrumental, sendo que sua solidificação é constatada pela predominância de instrumentos técnico-científicos voltados à condução da sociedade.

Assim, tal qual adverte Bobbio (1995), após a ocorrência da revolução industrial e a consequente solidificação da modernidade técnico-científica, é possível observar a substituição definitiva dos imperativos *jus* naturalistas e da razão cartesiana que o fundamenta, por uma razão instrumental que coloca o homem no centro das atenções e dos objetivos.

Nesse sentido, o Direito deixa de ser uma revelação, um conjunto ontológico de ideias, para tornar-se uma declaração da vontade humana, uma construção baseada no racionalismo técnico-formal.

Com efeito, o progresso científico ocorrido a partir do século XIX, não poderia ter deixado de lado o desenvolvimento de uma ciência jurídica; daí o surgimento do movimento positivista como um fenômeno que se auto reconhece como detentor exclusivo da ciência jurídica; eternizando esta exclusividade através da formalização estatal de regras e do controle coercitivo de propagação e aplicação compulsória do Direito.

Contudo, se por um lado o monismo jurídico impõe a dominação e a sanção incondicional como forma de manutenção do poder, o naturalismo advoga a liberdade e a igualdade como métodos de perpetuação da ideologia dominante. Em ambos casos, tem-se igualmente pensamentos baseados em ideais burgueses de propagação da ideologia.

Não obstante estas constatações, é preciso advertir-se que, embora cheguem ao mesmo resultado de dominação e subordinação social, as ideologias que se sucedem a cada revolução social, não são capazes de alterarem substancialmente as relações de dominação. Isto porque a cada revolução social, subsistirá uma nova ideologia - antes dominada, agora após as transformações torna-se dominante.

Toda revolução ideológica, põe à tona uma nova dominação, a qual passa a reger e formatar o novo quadro social e, por consequência, ditar as regras de produção do Direito.

Essas conclusões são observadas por Foucault (2007, p. 89) quando refere sobre a instauração do Tribunal de Justiça Francesa que se instalou logo após a revolução de 1789. Antes da revolta popular ao clero e à nobreza cabiam o estabelecimento das ideologias dominantes e, por consequência, da formatação do Direito e da Justiça. A partir da tomada popular do poder, segue-se a instauração de um tribunal popular encarregado dos julgamentos de crimes e traições contra a pátria.

A justiça popular instalada nas ruas de Paris, apenas faz troca de mãos a imposição e dominação ideológica: antes no clero e na nobreza, agora com a burguesia e com o campesinato. Não se verifica, assim, que a sociedade francesa daquela época possa ter reformulado os métodos de aplicação, criação e manutenção do poder político; mas ao contrário, os perpetuou. A sociedade francesa pós-revolucionária repete no âmbito popular a mesma ideologia de dominação existente nos círculos da nobreza.

A referência a esses fatos, ajuda a entender que o cenário de disfunção do sistema, cuja denominação usual é referida como crise, está presente ao longo de toda trajetória social, contendo severas semelhanças quando analisados os meandros ideológicos dos séculos passados e as discontinuidades entre as relações sociais e jurídicas presentes na atualidade. Em decorrência disto, a diferença de cada momento crítico pode ser referida apenas em razão dos motivos que dão causa ao quadro de instabilidade, mas a solução, em qualquer caso, já não pode ser encontrada dentro dos próprios espaços percorrido pelos efeitos da crise.

Essa conclusão é de toda lógica, uma vez que se a disfunção do sistema – seja ele jurídico, econômico, político, ou de qualquer outra natureza – torna por levar à pique toda a funcionalidade que o compõe. Portanto, é certo que as mãos aptas a prestarem o socorro útil, não estão ligadas ao corpo que se vai submergindo e a solução da crise instalada nos discursos da modernidade encontra-se posta em um terreno suficientemente firme onde é possível cravar estacas capazes de impedir aquela submersão.

Em última análise, esperar que em meio ao próprio colapso instalado pela discontinuidade do Estado, seja possível apresentar uma solução para este cenário, equivale às mesmas advertências apresentadas por Bauman (2008, p. 64), no sentido de que a sociedade, na intenção de superar suas debilidades, possa assim o fazer tal qual ao Barão Münchhausen, que escapou da morte ao içar-se da areia movediça puxando as alças das próprias botas.

Por essas razões, Bobbio (1995, p.131) conclui que tanto as doutrinas naturalistas quanto as positivistas não superam o problema da legitimação do Direito, convergindo sempre para o mesmo resultado, qual seja, a subordinação da sociedade a um poder exercido

mediante uma sanção coercitiva. Divergem, ambas teorias, apenas quanto ao método de produção e a fundamentação do Direito que lhes é próprio, mas a validação acaba estando sempre assentada na coerção estatal.

Apontando caminhos para a superação dessa incorreção do sistema de produção jurídica, Ehrlich (1986) refere que o poder de sanção do Direito é percorrido por dois eixos de sustentação. Um está presente em todas as organizações sociais, até mesmo nas ditas não civilizadas, e se faz perceptível pela coação social; o outro é um produto exclusivo das estruturas organizadas, sendo representado pela coerção estatal.

A coação social possui uma força que obriga ao cumprimento de todas as prescrições que se direcionam a determinada comunidade, geralmente construída em torno do respeito às pluralidades que a compõe. A coação, então, comporta-se como uma rede de laços unidos pela aceitação e pelo entendimento sobre a validade dos comandos que ali estão presentes. Nesta esteira, o elemento de validade da coação social pode ser extraído da noção de querer-ver-cumprir-a-norma. Por outro lado, a coerção estatal se vale é produzida em meio ao sufocamento das pluralidades, estabelecendo uma força única, capaz de impelir sobre a sociedade um cumprimento decorrente de um não-querer-ser-punido.

Ambas concepções de direito coabitam os corpos sociais, mas a ordem coercitiva, cuja força de validade emana do Estado, acaba recebendo um destaque unilateral em decorrência de que o pensamento racional, acaba por adotar métodos instrumentais de produção do Direito, sobre tudo no âmbito dos pronunciamentos parlamentares. (EHRlich, 1986, p. 63)

É nesse sentido que as afirmações de Ferreira Filho (2012) demonstram que o modelo de representação parlamentar, típico do monismo estatal, além de acabar com as possibilidades plurais, estabelece um Direito firmado sobre decisões de uma minoria dominante. Para demonstrar a clareza de sua tese, Ferreira Filho (2012, p. 65) aduz que processo pelo qual o Direito estatal é criado tem início na escolha dos representantes parlamentares. Estes são eleitos dentro de um universo composto por pequena parcela de pessoas interessadas ou habilitadas a candidatarem-se. Desta parcela, uma outra parcela ainda menor - em comparação a totalidade da sociedade - será eleita e tomará assento nas assembleias parlamentares. A partir daí as decisões serão tomadas, em sua grande totalidade, pela maioria simples dos eleitos.

Em suma, o processo de criação do direito contemporâneo é constituído pela tomada de decisões advinda de uma minoria. Isto pois, o processo democrático está reduzido à possibilidade de escolha daqueles que, em nome da grande massa popular, passarão a criar o

Direito. E mais: destes eleitos, a manifestação uníssona de apenas uma metade dominante é capaz de legitimar a imposição à toda sociedade.

Em contra partida, se toda população é afetada pelas decisões de uma minoria, apenas a uma parte da população é dada a oportunidade participar desse processo; pois sendo, em grande parte, as decisões do processo legislativo definidas por maioria simples dos votos dos eleitos, os que realmente decidem tornam-se não mais que uma ínfima parte do povo.

Disso, decorre a afirmação que o Direito passou a ser informado por uma razão formal e fundamentado pela dogmática jurídica. Neste quadro, proposições abstratas, impessoais e coercitivas, são formulados a partir de uma centralização política e administrativa que se distancia da realidade social para a qual está destinada. O caminho que o Direito monolítico percorre, possui em ângulo de origem oposto ao vértice de sua chegada, quando o desejável seria o contrário: que a origem e o destino das formulações jurídicas fossem os mesmos.

Este descompasso entre origem e destino ocorre, segundo Gurvitch (2005) pois as fontes formais de criação e reprodução do direito estão reduzidas aos órgãos estatais, deixando-se de lado outras fontes informais como sindicatos, assembleias, corporações, comunas, associações profissionais e todas as categorias e grupos sociais que invariavelmente produzem instrumentos de regulamentação social.

O monismo estatal, para bem manter a hegemonia de produção do poder, necessita de uma ideologia onde o predomínio de concepções individualista sirva-lhe de fundamento. Assim, sendo, a característica predominante do monismo, que durante séculos serviu de alicerce para a perpetração do capitalismo ocidental e, por consequência, da produção de um direito de cunho individualista e formal, começa a corroer-se na segunda metade do século XX. A economia mundial, que até então estava baseada sobre um capitalismo concorrencial, passa a desenvolver-se sobre um novo conceito de capital globalizado, muito influenciada pelo surgimento de uma nova ordem de capital.

No mesmo sentido, Wolkmer (2001, p. 70) adverte que com o novo modelo de capitalismo que se instala em meados do Séc XX começa a se estabelecer um descompasso entre a estrutura normativa criada a partir dos ideais burgueses originados no Séc. XVII e XVIII e as condições de vida presentes no Séc. XX. O modelo de produção baseado no individualismo e na igualdade concorrencial, começa a se transformar, influenciado sobretudo pelas contradições sociais e continuas crises que o próprio capitalismo gerou durante mais de dois séculos de predominância econômica.

Assim, a modificação do modelo jurídico que começa a tomar origem tem consequência, novamente, em uma guinada racional. Se em um primeiro momento o direito se modifica em função do abandono da racionalidade cartesiana em prol de uma racionalidade formal, agora há uma substituição da razão formal por uma razão instrumental comunicativa. Essa substituição do processo racional de produção e legitimação do Direito evidencia a necessidade de renovação do modelo de produção capitalista e a incapacidade das técnicas científicas de proporcionarem respostas às questões sociais e políticas.

As ciências humanas, nesse compasso, não possuem eficácia suficiente para, de maneira isolada, tratarem das demandas e dos anseios da nova ordem emergente. Por isto, a crise que se instala abala as duas grandes estruturas da modernidade: o método de produção capitalista e a cientificidade das ciências humanas.

Surge, então, a premente necessidade de que as instituições estatais reconheçam a legitimidade de novos marcos de produção jurídica, rompendo gradualmente com o paradigma do individualismo e do monismo jurídico, os quais perduram desde da queda do antigo regime até a crise do capitalismo moderno. Assim sendo, em substituição ao apelo das liberdades individuais, há a construção e solidificação do novo paradigma da solidariedade e do pluralismo social. Estes novos referenciais encontram fundamento na participação ativa dos membros que compõe a sociedade e na validação de discursivos de produção do Direitos, em substituição ao tradicional método representativo.

Contudo, é necessário que de antemão se advirta a respeito da contextualização do termo paradigma; o qual, embora cunhado para ciências físicas e biológicas, torna-se possível de ser transposto para o campo das humanas, mediante um pequeno esforço intelectual e desde que seja tomando por base a necessidade de superação das rígidas divisões entre os campos de atuação científica.

Dessa forma, afim de encontrar ponto de apoio fora dos processos de descontinuidade instalados no racionalismo moderno, é possível buscar em Kuhn (1998) um marco para a remarcação das conceituais sobre o sistema jurídico.

A descrição do conhecimento humano é formada por ciclos de renovação e retrocessos, em meio a fluxos e influxos, construções e desconstruções, continuidades e descontinuidades, sempre e toda vez que os paradigmas utilizados para demarcação do campo de atuação das ciências já não atendem à realidade experimentada por elas. No campo do saber jurídico e da prática política, a situação se repete, fazendo com que o sistema se encontre marcado por uma constante imperfeição e instabilidade de paradigma. (KUHN, 1998, p. 84).



Mas toda esta falibilidade do sistema só passará a ensejar uma crise, quando o paradigma deixar de resolver os problemas para os quais está voltado. É neste sentido, que Wolkmer (2001, p. 73) vai afirmar que o paradigma científico jurídico só irá sofrer um processo de substituição quando deixar de resolver pelo menos alguns dos problemas existentes e que, a emergência de um novo modelo demonstre ter um procedimento ao mesmo tempo aceitável pela comunidade científica e capaz de resolver as pendências do modelo anterior.

Daí a denominada revolução científica, tão necessária às reformulações; visto que as crises de determinado sistema funcionam como pré-condição para a emergência de novas teorias e novos paradigmas.

Contornando tais conceitos especificamente para o campo do presente trabalho, é possível verificar que a crise instalada em meio a descontinuidade da produção jurídica e em decorrência da impossibilidade da atuação estatal mais próxima à sociedade, não se refere a um tipo isolado ou fragmentado de disfunção do sistema; antes, a crise que se instaura sobre o Estado de Direito Moderno, está fundamentada na insuficiência de paradigmas reinformadores da modernidade, sobretudo na perpetuação do monismo e da hegemonia estatal.

Assim, frente à crise do modelo de hegemonia estatal e produção monolítica do Direito, emergem, pelo menos, duas necessidades básicas. A primeira diz respeito ao estabelecimento de mecanismos de participação popular na tomada das decisões públicas. Esta atitude tem por objetivo romper com a ideia de democracia meramente representativa, estabelecendo as bases de uma democracia administrativa.

Em um segundo momento, surge a necessidade destas decisões torarem-se o substrato para a formação de um novo modelo de produção jurídica. Nele há a superação das disfunções atual sistema, sendo possível observar a aproximação da produção jurídica à realidade social.

Portanto, conforme se depreende das ideias expostas, o atual modelo jurídico é transpassado por uma crise metodológica, pois a utilização dos instrumentos de representação e organização estatal, deixam de dar respostas satisfatórias às necessidades presentes. É nessa linha de pensamento que Leal (2010, p. 54) conceitua a crise do Direito Dogmático e do Estado Hegemônico, como aquela emergente da proporção existente entre a necessidade social por respostas e a capacidade estatal de fornecê-las.

Essa desarmonia acontece, pois, o monismo jurídico acha-se preso à legalidade formal e abstrata, oriunda de um tecnicismo estático, afastado diametralmente da realidade

social. Alie-se a isto, que o monopólio da produção normativa ignora toda uma pluralidade de saberes e necessidades advindas do âmago social, desprezando toda a sorte de contradições existentes na complexa sociedade atual.

Consciente da crise que transpassa o cenário normativo Habermas (2000, p. 439) demonstra o surgimento de um novo horizonte capaz de despertar um direito alternativo, oriundo do agir comunicativo entre os atores sociais. Se as atuais estruturas normativas monolíticas não são capazes de enfrentar e resolver as questões emergentes, se o projeto jurídico estatal assentado na hegemonia normativa e na centralização administrativa demonstra estar cada vez mais inadequado e incapaz de harmonizar o individualismo de outrora ao coletivismo contemporâneo, a solução que apontada é a opção por um direito alternativo, uma normatividade proveniente da própria coletividade a que se destina.

Por tudo isso é que as ideias apontadas por Gurvtich (2005) merecem especial tratamento, uma vez que sua teoria estabelece um elo de ligação entre noções de pluralismo jurídico-social, de produção reflexiva do Direito e reformulação dos limites de atuação do Estado Moderno.

### **1.3 O Pluralismo Jurídico a partir da Ideia de Direito Social em Gurvtich.**

É diante dessas noções que se passa a explorar a ideia do Direito produzido diretamente do âmago da sociedade para a qual está voltado. Advindo do pluralismo social e alicerçado na possibilidade de participação direta da população, esta proposta é encampada por Gurvtich (2005) sob a denominação de Direito Social<sup>12</sup>.

A construção de uma categoria de Direito, oriunda da comunicação responsiva entre as organizações responsáveis pela gestão e os atores afetados por ela, põe em evidência um conjunto normativo, cuja legitimidade não está adstrita a qualquer instrumento de produção jurídica. O fato de ser produzido em meio ao diálogo dos sujeitos que compõem a comunidade, é o fundamento para a adjetivação do Direito como Social; logo as construções emanadas pelo Estado, com nítido cunho prestacional e humanista, não podem ser confundidas com a categoria gurvtichiana aqui descrita.

É nesse sentido que Hermany (2007, p. 32) adverte que as atuações prestacionais do Estado, doutrinariamente conceituadas como direito social, são contraprestações exigíveis

---

<sup>12</sup>É necessário um certo cuidado no emprego da expressão Direito Social, em função da homonímia direito social. O primeiro termo tem ligação direta com a teoria gurvtichiana, resultando da contraposição Estado hegemônico/Direito monolítico frente ao Pluralismo Social/Direito amparado na coesão.

dentro do contexto do Estado de Bem-estar Social, e identificam-se com as relações de proteção trabalhista e previdenciária, *consideradas como direitos de segunda geração, superando o absentéismo próprio do modelo liberal.*

Assim sendo, é de se ressaltar que esta proposta de articulação entre os atores sociais, encontra-se longe da possibilidade de estabelecimento de um livre consenso. Isto, pois, a total liberdade de articulação entre os atores na busca de uma produção normativa que lhes seja própria, se não estiver balizada por mecanismo aptos a controlar os impulsos sociais, evidentemente retornaria às concepções liberais.

Diante de tais considerações, é possível afirmar que a proposta de construção do Direito Social, advoga em favor de um pluralismo participativo que ponha em contato direto os ideais emancipação política de determinado círculo de articulação comunitária e as possibilidades institucionais de participação no processo de criação da normatividade jurídica, o que torna a configurar um espaço público aberto à participação popular responsiva.

A ideia de Direito que se pretende aqui demonstrar, parte das concepções gurvitchianas acerca da defesa do Direito como produto de uma realidade social, ao invés de concebê-lo como fruto de uma dogmática. A produção jurídica, assim, passa a ser concebida como resultado da espontaneidade social, e não como um conjunto de regras e comandos emanados de um ser supra-ordenado à sociedade.

O direito social, nessa concepção, não se identifica com uma ordem superposta, amparada na estrutura de subordinação, através de estratégias de sanção que são destinadas a sujeitos individualizados. Ao contrário, para Gurvitch, este se vincula a uma associação igualitária de colaboração, dirigindo-se ao todo, através de uma função integrativa, ressaltando-se que a ideia de todo não se sobrepõe à personalidade individual daqueles que compõe a comunidade objetiva subjacente, na qual o direito social encontra sua legitimidade, independentemente de coação. (HERMANY, 2007, p. 33)

Tal enfrentamento parte da percepção que as doutrinas sociais e políticas fracassam frente a missão de estabelecer um método seguro, eficaz e impositivo, capaz de identificar e tratar os problemas contemporâneos. O tema é enfrentado e debatido por Habermas (2000), sendo possível concluir em meio a suas exposições, que a tentativa de reformar a instrumentalidade da razão moderna, tende a voltar suas ações às questões do domínio e da posição do poder político. Porém, a caminha nesta direção já não produz efeitos consideráveis, pois a disputa histórica entre dominantes e dominados, biopoliticamente situado em meio ao histórico poder transcendental, apenas reforça velhas teorias filosóficas.

Daí então que a solução posta como baliza para traçar o fio que conduz ao Direito Social, pode ser encontrada mediante um aberto diálogo com as exposições habermasiana. Ao

definir que a instrumentalização da razão desencadeia um agir individualizado, considerado como reflexo da filosofia da consciência, Habermas (2002, p. 413) sugere o abandono das proposições metafísicas para, desta forma, observar os movimentos dialéticos que circundam o mundo da vida.

No momento em que pode tomar consciência dos efeitos desse jogo enigmático, é quando se torna claro e irrefutável que o paradigma da razão instrumental já não dá conta da realidade cotidiana e é, neste instante, que se dissolvem por completo os sintomas de esgotamento e disfunção do direito impositivo, para dar passagem ao paradigma do entendimento recíproco. (HABERMAS, 2000, p. 414).

Em linhas gerais é possível verificar o considerável entrecruzamento entre o crítico discurso habermasiano as aspirações dialético-empristas levantadas por Gurvitch (1977), o qual após estabelecer uma relação marcada por influxos entre a realidade vivenciada pelo ser humano e aquela narrada como científica, afirma que

A ‘ciência do direito’, sistematizada com um objetivo prático pelos juristas, só leva em consideração modelos abstratos do direito, para facilitar a sua aplicação pelos tribunais de um país determinado onde domina uma estrutura global particular.(...) Se se comparam essas ciências sócias particulares com os ramos especiais da sociologia – sociologia do direito, sociologia da linguagem, sociologia da geografia, sociologia etnológica, sociologia da economia, etc. – observar-se-á em seguida que sua diferença assenta-se em levar ou não em consideração os fenômenos totais e o estudo tipológico, tanto destes últimos, quanto de suas expressões em algumas estruturas. Com efeito da mesma, forma que as ciências sócias particulares, os ramos da sociologia do direito, tomam como ponto de referência um ou vários níveis de profundidade da realidade social, mas não com a finalidade de neles permanecerem. (GURCITCH, 1977, p. 223)

Diante dessas constatações, a teoria acerca do Direito Social em Gurvitch (2005) configura-se mais como uma crítica social, questionando os pressupostos filosóficos e sociológicos conservadores, que uma tentativa de reformulação da dogmática jurídica. É nesse sentido, que se estabelece uma rediscussão dos princípios informadores do Direito e da organização sócio-estatal.

Conforme assinala Moraes (1997, p. 25), a proposta de estabelecimento da produção social do Direito, deságua em uma sociologia jurídica necessariamente identificada com a plenitude da realidade social, bem como necessita a transmutação de técnicas e doutrinas até então tidas como regulares e necessárias para a formatação do Direito. Daí a premência de se estabelecer um contraponto entre o individualismo jurídico e unicidade estatal.

É nesse sentido que Gurvitch (2005, p. 22) aponta para a figura do transpersonalismo, como sendo ao mesmo tempo a síntese e o contraponto entre o individualismo e o universalismo. A sociedade está repleta de conflitos e consensos,

perversões e virtudes; porém, somente pode ser considerada como social o agrupamento onde se possa perceber uma sensível relação de pertencimento entre seus membros, uma realidade em certo grau espiritualizada.

O Direito funciona, nesse diapasão, como instrumento entre uma sociedade espiritualizada e uma sociedade eminentemente empírica, onde as vicissitudes e desafios recobrem os acontecimentos cotidianos. Gurvitch (2005, p. 22) alerta, desta forma, para a necessidade de integração que percorre a organização social, ressaltando que o Direito deve agir como um fator intermediário, entre o universalismo e o individualismo das relações sociais. Significa, isto, colocar os atores sociais como partes do todo, fazê-los participar como um elemento de geração de sua própria totalidade.

A esse respeito, a integração dos atores significa uma ruptura com a subordinação e coação incondicional perpetradas pelo processo monolítico de produção do Direito. Quando os componentes da sociedade se movimentam na direção de um objetivo em comum, cessa a coação incondicional produzida pelo Direito monolítico. A integração dos atores sociais em prol de um mesmo objetivo faz produzir uma inordenação social: a sociedade deixa de ser organizada por elementos externos e passa a ser estruturada espontaneamente pelo ideal comum de seus membros.

A integração é objetiva, faz sentido em uma comunidade ativa que possui um objetivo específico a cumprir, sendo assim uma manifestação centrípeta de sua organização. Por outro lado, nas relações de coordenação ou de subordinação as relações do todo se dão de maneira centrífuga, onde o todo se forma a partir de elementos artificialmente conectados. (GURVITCH, 2005, p. 22)

A identificação de um estado social de integração necessita então de uma reformulação no que vem a ser o Direito. Não apenas uma ordem negativa de regulamentação e delimitação, mas um comando positivo de ação e cooperação. Deve-se acostumar-se a ver os direitos como uma ordem de paz de união de trabalho em comum de serviço social, como também um comando de guerra de separação e de reparação. (GURVITCH, 2005, p. 23).

O transpersonalismo, configura o fundamento de integração entre as vocações individuais, em uma totalidade mais ampla e compreensiva: unir um ideal de justiça, conciliando os conflitos pessoais; uma justiça que não se confunde com valor ontológico, tampouco identificada com um direito natural, mas que atua como a base de solução dos diversos e inevitáveis conflitos sociais. Em segundo lugar as ideias de Gurvitch (2005) se propõe a criarem um sistema plural, o qual tenha em conta a diversidade das formas de

realização da pessoa humana na sociedade democrática, onde existe a capacidade de criação do Direito independentemente da intervenção estatal.

Esta é a ideia central da proposta gurvitchiana: demonstrar a existência de uma multiplicidade de centros de poder, capacitados à criação do Direito. Confirma-se, assim, a supremacia da produção social dos direitos sobre o poder hegemônico estatal. A variedade de centros de poder coloca os diversos grupos de atores sociais como agentes capazes de operarem e otimizarem a criação do direito social, um direito que promove a integração da sociedade.

Esta integração torna-se possível em razão de que há uma quebra no isolamento dos múltiplos centros de poder. Assim, o Direito encontra amparo na mútua vivência da coletividade que o fundamenta, deixando de ser uma mera normatividade, para tornar-se um vívido produto das complexas relações sociais.

Nessas agregações que dão origem e forma ao Direito, Gurvitch (2005) identifica dois fenômenos de interferência nas experiências sociais. Um incide de maneira vertical sobre os fenômenos sociais e o outro age horizontalmente.

O primeiro diz respeito ao Direito que emana do poder público, como um mecanismo de organização externa do poder social. Já a interferência horizontal reflete as complexas relações existente na realidade social, onde forças autônomas tem lugar na produção de novas experiências jurídicas. Cria-se, a partir das relações horizontais de poder, um direito eminentemente coletivo que independe do Estado; superando a tradicional dicotomia entre público e privado, pois, a realidade entre direito público e direito privado existe somente quando existente a relação de ordem estatal.

A mecânica que move o pluralismo gurvitchiano é identificada, pois, nas expressões sociais e jurídicas que lhe dão aos indivíduos coletivamente considerados. O Estado, assim, representa apenas uma porção da sociedade organizada, não podendo dentro da ideia pluralista, absorver a coletividade dos grupos sociais organizados. As pessoas não perdem sua autonomia individual, apenas a conjugam coletivamente, fazendo com que a sociedade pluralista funcione sem recorrer a uma entidade política e jurídica definidora do conjunto normativo.

O pluralismo visa, dessa forma, corrigir a crise instalada no âmbito do dogmatismo jurídico; crise que se reflete na impossibilidade de análise das realidades sociais e jurídicas e que se caracteriza como um conjunto de possibilidades internas, alternativas à dominação Estatal. Assim, várias ordens jurídicas podem conviver no mesmo espaço e tempo, negando-se, por conseguinte, a exclusividade jurídica estatal. O pluralismo jurídico busca, então, o

reconhecimento expresso de outros institutos de criação normativa, os quais, embora distintos dos modernamente consagrados pelo Estado, possuam a mesma capacidade de regulação e organização social.

O Direito Social, passa a integrar a sociedade, torna-se um Direito de coordenação em oposição ao Direito de subordinação, tipicamente monolítico. Esta integração dos atores sociais através de um novo modelo jurídico acaba por instituir um poder social que não está definitivamente vinculado a uma sanção incondicional.

A inexistência de uma coação incondicional é característica marcante das formas de Direito Social. Em sua acepção primária o Direito Social precede toda e qualquer organização de grupos humanos. O Direito, visto a partir de uma concepção individualista, se opõe à imagem do homem sujeito a vínculos sociais, do homem específico, socialmente situado. O individualismo jurídico que informa o direito individual é avesso à ideia de integração e de solidariedade que constituem os princípios básicos do Direito Social.

O Direito Social, mostra-se dessa forma, como é um mecanismo de concretização da democracia constitucional pois possibilita a efetiva participação de todos os envolvidos na elaboração e na execução das regras jurídicas. Sendo constitucionalmente democrático, contribui frontalmente para o princípio da participação popular.

A possibilidade de que aqueles que sejam atingidos pelos efeitos normativos, possa tomar assento nas deliberações que versem sobre seus direitos, qualifica a democracia e lhe dá o suporte material para a concretização do Direito Social. As decisões assim tomadas, constituem o berço de uma democracia qualitativa, em nítida oposição à democracia quantitativa, que é a democracia liberal, a qual priva os indivíduos e os grupos sociais da faculdade de autodeterminação.

Contudo, a essência da democracia qualitativa não consiste na simples transferência do poder do povo a um poder legitimamente constituído ou na entrega direta e irrestrita das decisões à massa populacional; constitui, sim, a participação ativa e direta dos atores sociais no processo democrático, mas não torna-se uma participação irrestrita e imoderada. A democracia que o Direito Social pretende atingir não se diz centralizada no Estado, mas desenvolve-se sob sua vigilância, para que os vários centros detentores do poder social não o excedam e, assim, tornem-se mais uma repetição do poder subordinador. O traço fundamental do Direito Social é, então, a instituição de um direito de integração que favorece a disseminação do poder social.

Ao descrever as dificuldades que a superação do monismo jurídico encontra, Gurvitch (2005, p. 5) afirma que há uma certa recalcitrância entre os autores que tratam desta

temática, os quais em sua maioria se manifestam no sentido crítico e negativo muito forte de que as transformações na dogmática jurídica se apresentam como uma destruição das categorias jurídicas consagradas. Daí a ideia reformuladora de Direito Social, a qual não se propõe a desconstruir as instituições existentes, apenas informá-las sob novos princípios, sobre tudo o da democracia materialmente participativa.

A necessidade de revisar as instituições estatais decorre, segundo adverte Gurvitch (2005, p. 7) da crise que percorre a ciência do Direito. Nesta linha de ideológica, urge a necessidade de renovação da razão jurídica baseada no princípio do individualismo. A imagem de um indivíduo soberano e autônomo, para o qual o Direito se volta como o fim supremo de limitação negativa das liberdades, acaba absorvendo a multiplicidade dos indivíduos da comunidade.

É contra esta absorção, que o Direito Social se volta; materializando-se como um Direito autônomo de comunhão, pelo qual se integra de um modo objetivo a totalidade ativa, concreta e real que compõe a sociedade. Encarna, desta forma, um valor positivo, um Direito de integração ou de inordenação, distinto do Direito de coordenação, típico da produção monolítica. Gurvitch (2005, p. 15) aponta para o dato de que qualquer Direito de subordinação representa uma deformação social do direito de colaboração, de integração de comunhão por excelência; uma perversão nascida de um sentimento anormal deste direito individual.

Não serve de fundamento identificador para o Direito Social a conceituada dicotomia entre pública e privado. Em algumas épocas o que é privado trona-se público e em outras o que é público ganha contornos de privado. Há um a impossibilidade fática de se reconhecer um critério material para identificar o que é público e o que é privado. Se for realizada uma análise histórica acerca dos planos públicos e privados, chegar-se-á ao direito romano onde há um conceito diferente sobre o atual direito público e direito privado.

O Direito Social se dirige, nesse sentido, a regular a vida interior da sociedade que o fundamenta e não um campo específico d. Não possui, assim, origem no topo, mas na base organizada ou inorganizada a que se volta. Daí poder-se afirmar que o Direito Social tem o mesmo ponto de origem e destino. Conforme adverte Gurvitch (2005, p. 20) esta normatividade institui um poder social que pode funcionar inclusive sem coação ou, quando esta existe, pode até mesmo ser abandonada pelos integrantes, visto não estar atrelado a uma coação incondicionada.

Ao delimitar a função de integração a que se propõe o Direito Social, Hermany (2007, p. 31), aponta que a ideia desta normatividade não encontra uma necessária a



vinculação ao processo oficial de formulação legislativa. O Direito assim produzido, ao mesmo tempo que é criado pela sociedade, dirige-se à mesma base que o originou. Há, desta maneira, uma verdadeira ação reflexiva dos quadros sociais, os quais retirando sua legitimidade e eficácia dos fatos normativos que transpassam as relações sociais, remodelam o ordenamento jurídico e instituem uma garantia social independentemente das instituições estatais.

Dispondo especificamente a respeito da ação reflexiva do Direito Social, Morais (1997, p. 39) informa que esta característica diz respeito à função integradora. O Direito Social volta-se para o interior da sociedade que o origina. A normatividade que advém deste sistema perfaz um sistema móvel de equilíbrios, fundando sobre perspectivas recíprocas, onde o individual e o universal se sintetizam mútua e constantemente. O ser social que daí emerge não necessita ser sobreposto aos outros membros para que sua força individual esteja presente. Mediante uma mútua integração dos atores sociais, o direito social faz surgir um transpersonalismo social, definido como a possibilidade de exaltação das vocações individuais, através da cooperação do todo.

A cooperação desse todo social pode ser vislumbrada quando se identifica a manifestação de um poder socialmente localizado. Neste sentido Dowbor (2008, p. 5) coloca que a questão do poder local se torna uma das questões fundamentais da organização social, localizado no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação popular. Assim, a ideia de Direito Social e de poder local convergem para o desenvolvimento de decisões mais próximas ao cidadão, correspondendo diretamente às necessidades da menor esfera social.

A partir daí, pode-se afirmar consoante informa Gurvitch (2005, p. 21), que outra característica marcante da normatividade social é a integração que passa a existir em seu entorno, visto que a sociedade contagiada pelo Direito Social, demonstra a existência constante e contínua de um movimento de interpenetração e participação do individual no coletivo. Sendo assim, os procedimentos de integração são mais perceptíveis quando o todo social passa a ser composto por agrupamentos que não se mostram reunidos sob uma unidade simples ou diluídos dentro de um conjunto de indivíduos dispersos, cujo único laço comum seria a lei abstrata. A integração e cooperação dos atores passa a ter sentido objetivo, quando a comunidade ativa possui um fim específico a cumprir, caracterizando-se como uma manifestação centrípeta de organização.

Por outro lado, diferente é a relação de subordinação implementada pelo direito de cunho monolítico. Nela os atores sociais são reduzidos a uma unidade simples, deixando de

lado toda uma complexidade de ações e saberes que completam a sociedade. Não é por outro motivo que Vieira (2001, p. 55) vai afirmar que a democracia formal, assentada apenas na representatividade parlamentar e na imposição do direito estatal, retira dos indivíduos a possibilidade de livre determinação, fazendo com que comportarem-se mediante como uma categoria específica de contribuintes, consumidores, moradores, produtores. Esta submissão encontra solução quando o espaço público é aberto ao diálogo e à participação popular substituindo as relações de coordenação ou subordinação por relações de integração e cooperação.

A identificação de um Estado socialmente integração necessita, então, da reformulação do que vem a ser o Direito, para que seja superada a imagem de uma ordem de regulamentação e delimitação, e alcançado o conteúdo de um comando material de ação e cooperação. Deve-se acostumar a ver o Direito como uma ordem de paz e união ao trabalho em comum, uma normatividade a serviço da sociedade, ao invés de um comando de guerra de separação e de reparação. (GURVITCH, 2005, p. 23).

Muito embora o Direito Social esteja assentado na integração e colaboração dos membros da sociedade, isto não impede o surgimento de uma força obrigatória que dê coesão a esta integração. Fala-se, neste sentido, exatamente sobre o poder social que emana do Direito Social.

Sendo um direito de integração objetiva, direito de comunhão que se desperta da mesma comunidade que regulamenta, a ordem interior imposta ao um grupo, não é considerada um elemento coativo. Estando todos membros de acordo com o mesmo fim e objetivo, a coação perde sentido de existir, passando a ser substituída por um poder internamente encarregado da organização social. É neste sentido que Gurvitch (2005, p. 24) adverte que, enquanto no modelo hegemônico de produção jurídica, a coação incondicional funciona como o artifício para a coordenação interna dos atores sociais, no pluralismo social a coação é abandonada em troca de um poder que não se vale da coação para manter os membros unido.

O Direito Social passa, assim, a ser criado e executado maneira mais rápida e mais eficaz que o direito de coordenação. Isto porque cada grupo social possui sua própria ordem de direito e seu próprio poder social. Daí que, quando desejável qualquer membro que tenha aderido a esta força social, pode a qualquer momento, retirar-se deste quadro sem que lhe seja imposta qualquer tipo de sanção. A saída de um integrante, faz cessar a ação do poder social que sobre ele existia. O Direito Social vale, então, apenas dentro da demarcação normativa

que os fatos sociais lhe emprestam; ao sair deste quadro o cidadão abandona a normatividade e o poder social que lhe influenciavam.

Sendo o Direito Social delimitados a partir dos fatos sociais, sua força obrigatória encontra amparo nos fatos normativos. Gurvitch (2005, p. 24) denomina de fatos normativos, certos fatos da vida social que materializam os valores e objetivos da sociedade complexa. Assim, os fatos normativos são a fusão necessária para que os membros da sociedade se unam em prol da causa solidária.

Conforme adverte Buaman (2000, p. 11) fatos sociais, os quais servem de elo normativo para sociedade contemporânea, são extemporâneos e passageiros. Assim, apenas fatos esporádicos e de alto clamor popular é que conseguem unir, ainda que de maneira fugaz a sociedade. Isto, pois, a arquitetura social está formada longe dos fatos normativos a que a teoria gurvitchiana adverte. Passando o clamor ou o intento coletivo de ver reformulada determinada situação, a mobilização social se dissolve porque, justamente, foi construída para uma causa específica: um momento especial e passageiro.

No mesmo sentido Dowbor (2008, p. 8) lembra a existência de um ceticismo coletivo quanto à importância de estratégias e mecanismos participativos, pois, segundo ele, é comum que a organização comunitária forjada para determinada luta ou por uma causa especial desaparece necessariamente após tenha obtido a sua reivindicação. Assim, o sentimento de pertencimento e colaboração perde força à medida que os fatos sociais não servem mais como fusão para a sociedade.

É consciente dessas realidades que Gurvitch (2005, p. 24) adverte para a circunstância de a sociedade deixa de ser influenciada por seu próprio poder no momento em que sucumbe ao poder estatal e transforma suas relações espontâneas em relações sociais instituídas mediante uma coação incondicional que a todos subordina e obriga. Os fatos normativos que amparam o pluralismo social, são substituídos por fatos isolados; o direito de coordenação não extraí, pois, sua força da integração do todo, mas da oposição do todo ao individual.

Parte-se dessa visão, para corroborar as ideias de Dowbor (2008, p. 9) de que é preciso modificar o referencial de união social, evoluir para a compreensão de que os centros de poder social devem participar da organização do seu espaço de vida. Os fatos normativos que servem de base à normatividade passam a ser os fatos da própria realidade com o outro; enquanto o direito monolítico extraí sua força obrigatória da autoridade que o institui, o Direito Social fundamenta-se na factibilidade social que o origina, rompendo com a ideia aristotélica de uma sociedade instrumental ao Estado.

Para Aristóteles (2003, p.14) a sociedade serve ao Estado, assim como a família serve à sociedade. Do mesmo modo, o homem serve à família, o escravo ao homem e o boi ao escravo. As relações, nesta seara, se dão em âmbito de subserviência da parte com o todo. Daí a afirmação de que ao se levantar o todo, à parte não restará função alguma. Fora do todo, a parte tem apenas nome, pois, todas as coisas são definidas pelas suas utilidades e funções. Assim, o Estado antecede ao tanto ao indivíduo quanto à sociedade. Levantando o Estado não restará sujeito ou família; retirando o todo elimina-se a parte.

Rediscutir essa a visão de uma sociedade instrumental é a proposta ventilada pelo pluralismo de Gurvitch (2005). Nele há o interesse de identificação acerca da possibilidade de, mediante a fusão de objetivos individuais amparados por instrumentos de diálogos abertos, verificar a contaminação da ordem jurídica com uma normatividade auto regulamentadora; um sistema normativo que extraí sua força obrigatória dos próprios fatos normativos que o fundamentam.

Assim, a ideia de Direito Social revela a possibilidade de participação direta de todos aqueles que, ao fim e ao cabo, restam submetidos a uma mesma normatividade. Para estes sujeitos, o pluralismo viabiliza a participação na formação e na execução do sistema jurídico. Este envolvimento efetivo das partes na construção do todo, torna por revelar um poder democraticamente constituído, distinto dos demais tipos de poderes sociais; é, nesse sentido, um poder puramente integrador.

O poder oriundo do direito social age a partir da linha horizontal mais básica a organização social, voltando-se para topo. Desta forma, o poder social faz o caminho inverso ao poder subordinador: sai da base e contamina o topo; enquanto o direito eminentemente estatal, sai da unidade supraordenada à sociedade, voltando-se verticalmente para a base social. Contudo, conforme adverte Gurvitch (2005, p. 34) o poder social prescinde a existência de uma organização; tal como pode-se observar em unidades desorganizadas que nunca admitiram uma personificação e mesmo assim exercem o poder social sobre seus membros.

Se de outra forma, o poder que une os membros da sociedade for concebido a partir das convicções externas, baseado na absorção dos membros a uma só realidade, restará descaracterizada a ideia de Direito Social. Para que não perca a característica de sociabilidade, o poder que une os atores sociais deve ser exercido em função da totalidade. Para confirmar esta ideologia, Hermany (2007, p. 28) afirma que o perfil de direito proposto por Gurvitch tem como base um Estado Democrático, onde é possível identificar processos de auto regulação social. O poder social, nesse íterim, não se identifica como uma vontade superior,

imposta de fora para dentro, ou uma sanção irrefutável, que une artificialmente os atores sociais, mas configura uma normatividade derivada do equilíbrio das forças que gravitam entorno dos grupos sociais.

A ordem que daí resulta, mostra-se como a única capaz de organizar pacificamente os diversos interesses conflitantes dentro da complexa sociedade contemporânea. É certo, contudo, que a normatividade advinda do direito individual também conduz um poder que mantém unido os membros da sociedade; mas trata-se de um poder desnaturalizado e imposto aos atores de maneira autoritária.

Diante dessa perspectiva, Gurvitch (2005, p. 29) propõe duas alternativas: ou o direito se dissolve na força autoritária do Estado, nivelando a um só termo as diversas formas de normativa social, ou, mediante a implementação da teoria do Direito Social, abre lugar para que o poder descendente do sistema jurídico seja pluralmente construído a partir de uma estrutura de integração dos membros sociais.

Em ambas alternativas, a coação está como elemento acessório à normatividade. A diferença é que, no âmbito do direito individual, a coação se personifica como uma sanção incondicionada, a qual aos membros não é dada a escolha ou possibilidade de furtarem-se de seus efeitos. A coação individual serve, desta forma, como um elemento externo encarregado de manter a coesão interna do sistema. Já no campo do Direito Social a coação não identifica o exercício insolúvel e insuperável do poder. Por outras palavras, é possível afirmar que a sanção originária do Direito Social ostenta a função de integração daqueles que a ela estão submetidos, sendo possível retirarem-se todos os integrantes de seu efeito.

Dessa forma, a saída de um integrante do grupo faz com que sobre ele deixe de ser exercida a coação do poder social. Este caráter condicional, segundo expõe Gurvitch (2005, p. 31), não representa uma diminuição no grau de repressão ou retribuição que a coação social possa ter, apenas difere da coação oriunda do direito monolítico, no que tange à possibilidade de subtrair-se dela voluntariamente, sem que haja a necessidade pedir-lhe consentimento. As sanções e o poder instituído pelo direito social não vão além de seus próprios limites, integrando os membros da sociedade sem que para isso seja necessário recorrer a uma coação incondicional.

Contudo, em certos casos, é possível que o Direito Social esteja acompanhado de uma coação incondicional.

Essa possibilidade existe, pois, dentro das possíveis manifestações do Direito Social apresentadas por Gurvitch (2005, p. 33), existe uma em especial denominada de Direito Social Condensado que, mesmo possuindo a coação incondicional como elemento acessório

ao poder normativo, não transforma o direito de integração em uma subordinação incondicional. Neste quadro, a ordem sancionadora é a ordem de direito estatal, onde se vê o Estado com o detentor do monopólio da coação.

A questão pode ser melhor entendida se apresentada como a possibilidade do direito estatal ser considerado uma espécie particular de Direito Social, um contraponto e não uma substituição total à ordem estatal. Para tanto, convém ultrapassar as explicações meramente maniqueísta que por vezes colocam o Direito como simples fruto da representação parlamentar, excluindo toda forma de Direito Social ou, por outras, conforme identifica Clusters (2003, p. 119), advogam no sentido de que a sociedade pode prescindir totalmente do Estado e de suas instituições representativas.

É conveniente, então, distinguir o que vem a ser uma ordem materialmente democrática e uma ordem que, embora, diga-se democrática, está apenas baseada na estrutura estatal de direito. O verdadeiro poder de Estado não é um poder de dominação, mas um poder de integração onde toda a comunidade, com seus vícios e virtudes, dá forma e corpo ao Estado. O poder que emana do Direito Social, então, está baseado sobre as experiências e ambições que se desprendem da comunidade; diferentemente ao direito exclusivamente estatal o qual, em função da inexistência de abertura materialmente democrática e participativa, transforma-se em um direito de subordinação que age sobre a sociedade.

O fato do direito de integração política ser sancionado pela coação incondicionada não o transforma em direito de subordinação, apenas o faz condensar-se a uma forma particular de Direito Social, contraposta tanto ao direito coativo quanto ao direito social puro - sem coação. Esta normatividade é definida por Gurvitch (2005, p. 92) como sendo o Direito Social Condensado à ordem de direito estatal.

Portanto, a questão acerca da existência da sanção estatal não deve servir como método de diferenciação entre o pluralismo jurídico proposto por Gurvitch (2005) e as ordens de Direito Estatal baseadas na coação incondicional. Isto, pois, é possível que o Estado, ainda que modelado sobre estruturas jurídicas formais, esteja mediado por instrumentos capazes de concretizar uma normatividade, a qual embora sancionada pelo Estado, reflita a mesma realidade que lhe deu origem.

Assim, as ideias de Gurvitch (2005) acerca da organização democrática de um Estado estão baseadas na inexistência de uma absorção de seus membros e a consequente imposição de uma única realidade: a realidade do direito monolítico. Por outro lado, na proposta gurvitchiana, a ideia de um Estado materialmente democrático converge para a capacidade das estruturas estatais manterem a identidade de cada membro, e ao mesmo

tempo, serem capazes de implementarem a prática cotidiana de abertura de espaços voltados ao debate e à acomodação das diferenças e anseios sociais.

A concepção de Estado Democrático requer, portanto, que a complexa estrutura social seja mantida pelas instituições estatais mas que as relações jurídicas sejam formadas a partir do descerramento de espaços direcionados ao diálogo e às discussões públicas. Nestes espaços, a multiplicidade prevalece sob a unidade, fundamentando, assim, a existência de uma coação incondicional sobre os recalcitrantes, mesmo frente a um Direito socialmente produzido e materialmente condensado à ordem estatal.

Essas ações requerem, então, a substituição da noção de hegemonia e centralização do poder político, pela implementação do Princípio da Subsidiariedade, o qual tem como norte, a ideia de complementariedade e integração entre os círculos sociais de poder político.

De um lado tem-se o Estado, o qual modernamente dispõe da supremacia de poder político, do outro está a comunidade, composta por todas as pessoas sobre as quais o poder político incide. Diante deste cenário, a subsidiariedade surge como uma ação voltada a superar a rígida demarcação entre o que é público e o que é privado, sem estabelecer qual direito incide neste ou naquele setor.

A subsidiariedade, assim, apresenta-se como um imperativo de complementariedade e pode ser utilizada como argumento para conter ou delimitar a imposição hegemônica do Estado, desde que não sejam retomada as funções minimalistas do Estado Negativo. Este entendimento é corroborado pelas ideias de Baracho (1996, p. 30) quando afirma que o princípio da subsidiariedade é uma garantia contra a arbitrariedade e que procura inclusive suprimi-la, por meio de uma reorganização política do Estado.

No intuito de informar a organização do Estado, o princípio da subsidiariedade prega que este deve deixar à unidade menor, a liberdade de fazer tudo aquilo que seja juridicamente possível; sendo que a intervenção estatal deve ocorrer na medida supletiva de apoio aos homens ou na contenção de ilicitudes.

Seguindo esse entendimento, Baracho (1996, p. 48) afirma que seria injusto reservar a uma sociedade maior aquilo que a menor poderia fazer. Disso podemos extrair que a sociedade subjacente é subsidiária a Estado e, que os cidadãos que compõe esta sociedade são subsidiários em relação à sociedade subjacente.

Ao descrever as origens históricas desse instituto, Martins (2013) demonstra que o princípio tem ligação com a ideia, nascida em meio às aspirações eclesiais do Século XIX, de barrar a interferência excessiva do Estado sobre a autonomia das esferas de poder político local. O princípio da subsidiariedade, desta forma, implica em que as decisões sejam tomadas

ao nível mais próximo do cidadão, perfazendo uma norma de proteção contra injustificáveis intervenções de cúpula e favorável aos direitos e competências dos círculos políticos mais próximos aos cidadãos. (MARTINS, 2013, p. 426)

A subsidiariedade passa a ser vista, então, como uma questão de autonomia intermediária. Antes de deferir ao Estado certas competências é preciso verificar se o pluralismo social é capaz de executá-las. Sendo igual as possibilidades de execução, deve-se dar preferência ao menor nível. Nessa seara, a subsidiariedade assemelha-se a uma repartição de competências entre sociedade e Estado; ao mesmo tempo que impede o intervencionismo estatal, exige do próprio Estado ajuda na promoção do pluralismo político, mediante uma intervenção supletiva.

Não objetiva destruir as concepções estatais, mas ordená-las de forma responsável. A intervenção estatal deve ser feita no sentido de ajuda aos membros do grupo estatal, não para absorvê-los, mas para promovê-los. Dessa forma, ao mesmo tempo que se reforça a ideia de Estado, a subsidiariedade não permite a absorção automática da comunidade subjacente.

Ao discorrer sobre o tema da descentralização das decisões públicas, Oliveira (2013) alerta que o desejo de se ver os corpos políticos locais<sup>13</sup>, dotados de autonomia legislativa na condução dos assuntos que lhe são próprios, deve estar ancorado na concretização do princípio da subsidiariedade.

Sua interpretação então deve ser realizada no sentido de maior proximidade entre produção e a aplicação do poder político em meio aos cidadãos que dele fazem parte. Para que isto ocorra, a separação vertical dos poderes e da produção jurídica devem ser resolvidas dentro de um escalonamento progressivo: os assuntos locais não podem ser competência dos estados membros, o mesmo se diga dos assuntos resolvidos pelos estados federados. (OLIVEIRA, 2013, p. 80)

Dessa forma, noção gurvitchiana de Direito Social adere à ideia de que o Estado necessita ter a seu cargo apenas os assuntos que não podem ser resolvidos pelas regiões mais próximas ao cidadão; sendo lógico concluir que a regulamentação normativa de assuntos locais é tarefa competente àqueles que sofrerão os efeitos desta regulamentação.

Embora não esteja literalmente disposto na Constituição, a subsidiariedade deriva diretamente da ideia de democracia participativa e da descentralização do poder. O poder que, no Estado centralizador, estava nas mãos de uma unidade nacional, passa agora para o cenário

---

<sup>13</sup> Tema é abordado com maior ênfase no Capítulo III, onde se estabelece a delimitação jurídico-nacional da autonomia local, mas para fins de entendimento inicial, já se pode antecipar que os corpos políticos locais estão ligados à noção defendida por Brasileiro (1973), de que o município constitui o sistema político básico da federação.



de uma gestão local. Nesse sentido ele aparece como a base de um federalismo democrático, operando como mecanismo de separação vertical e distribuição horizontal das competências.

Em sua perspectiva vertical, a subsidiariedade tem a ver com o conceito de descentralização territorial adotado pelo ordenamento jurídico, referindo-se às distribuições de competência territorial. No contexto de ampliar a autonomia territorial a Constituição Federal de 1988 representa um avanço da participação municipal na tomada de decisões, já que durante muito tempo a autonomia local foi reduzida em razão do período ditatorial brasileiro.

A descentralização horizontal, por outro lado, opera no sentido de proporcionar a redistribuição local de competências. Essa redistribuição acontece tanto para ampliar as atribuições na execução de políticas públicas como para promover descentralização da produção normativa; passando para o menor *locus* federativo a legitimidade da produção do direito. Nesse contexto, o alargamento da competência locais serve como mecanismo apropriado para a produção de um direito social condensado, conceituado como sendo aquele que provém de âmago da sociedade e contamina toda ordem normativa que lhe é superior.

Nesse ponto, o Direito Social Condensado assume uma posição intermediária entre a produção normativa imposta pelo Estado e a normatividade extraída dos fatos sociais. Ao tratar do tema Gurvitch (2005, p. 95) afirma que mesmo se a sociedade estiver incondicionalmente submetida às ordens de um sistema jurídico, está imposição não será prejudicial quando a comunidade estiver ligada por laços de integração e participação política. O autor afirma que esta integração dos atores sociais só é possível em um Estado perfeitamente democrático, o qual não se reveste de tendências centralizadoras.

No mesmo entendimento segue Morais (1997, p. 67) afirmando que o direito social condensado deve ser visto como a tentativa de se estabelecer um vínculo direto e imediato entre a democracia e a figura do direito social puro. Para o autor mesmo que a ordem normativa esteja sancionada, pode ainda ser tida como ordem de integração social na medida que essa normatividade seja penetrada pelo direito social.

Assim sendo, o direito social na concepção condensada, embora apresente-se sob a tutela do Estado, deve ser visto como fruto da democracia participativa, na medida em que é produzido por meio de uma atividade discursiva da sociedade, a qual após identificar as demandas, propõe de maneira consensual as respostas para superá-las. Por essa razão, não resta desconfigurada a democracia oriunda do direito social condensado, pois ainda que submetida à tutela estatal, visto que os atores sociais possuem amplo espaço de diálogo.

O direito social condensado é um direito que põe em diálogo permanente a base constitucional do Estado e articulação social que fundamenta este Estado. Segundo o autor essa comunicação pressupõe um amplo compromisso democrático da sociedade, o qual surgirá a partir de um agir reflexivo e discursivo dos atores sociais.

Estabelecendo um paralelo entre as ideias de direito social condensado e o princípio da subsidiariedade, é possível afirmar que a descentralização horizontal coloca o espaço local como o lugar favorável a criação de um direito social condensado. Isso porquê é justamente na menor esfera territorial que acontecerão os maiores debates populares. Quanto maior for a descentralização normativa, maior será o espaço aberto aos cidadãos para participarem das tomadas de decisões.

Consequência dessa amplitude discursiva, é que os atores sociais serão ao mesmo tempo produtores e consumidores do direito produzido, serão autores e destinatários da normatividade social. A descentralização ao nível local mostra-se capaz de estabelecer uma produção normativa materialmente democrática, pois as normas ali produzidas serão reflexo do agir instrumental dos atores sociais.

É possível afirmar, que a partir da descentralização horizontal as políticas públicas passam a ser prestadas de forma autônoma pelo nível local, o que amplia a participação popular e reforça a ideia de democracia. Sendo a esfera local, o *locus* em que o cidadão nasce vive e faz sua história, outro não poderia ser o lugar mais apropriado para que o poder social fosse mais firmemente exercido. Quanto maior a proximidade entre a administração e o cidadão maior será a comunicação reflexiva e tomada democrática de decisão.

A participação popular pressupõe, dessa maneira, a abertura do espaço local ao debate participativo. A garantia de que os cidadãos serão ouvidos durante o processo de tomada das decisões, conduz a sociedade a uma atuação discursiva, a qual, na medida que vai se repetindo e tornando-se ordinária, introduz no meio em que se desenvolve um sentimento de solidariedade capaz de implementar o pluralismo social necessário à concretização do direito condensado. Nesse contexto, o conceito de democracia troca de eixo: deixa de ser apenas uma garantia oportunizada pelo Estado de que os cidadãos possam escolher representantes, para passar a ser visto como resultado de um agir social baseado no consenso deliberativo.

Nesse sentido, além da necessária aplicação do conceito horizontal de subsidiariedade, o qual possibilita aos municípios o alargamento das competências administrativas, devem os próprios municípios proporcionarem espaços públicos destinados à deliberação democrática. Essa obrigação, evita que no plano local se repita o direito

subordinador característico do Estado centralizador. Será a partir do espaço público aberto ao debate que os cidadãos poderão participar, deliberar, decidir, acompanhar e fiscalizar a execução das políticas públicas.

O agir discursivo da sociedade dá conteúdo à repisada expressão Estado Democrático de Direito; pois antes de identificar o que vem a ser o direito, o discurso social proporciona uma atividade democrática de criação deste direito. Só assim o *lócus* será ao mesmo tempo de direito, pois ordenador das condutas sociais, e também democrático, visto que aberto ao debate popular.

Assim, a melhor maneira de incentivar e implementar o debate social é descentralizar a produção normativa, e identificar o espaço local como *lócus* ideal para o debate participativo. Na medida que a construção do direito social está vinculada à participação e ao debate dos atores sociais, a esfera local pode ser entendida tanto como um município ou uma determinada região que abriga as mesmas peculiaridades demográficas e interesses econômicos. Do ponto de vista da soberania política, a produção normativa de um município vale apenas para ele; porém adotando-se um ponto de vista integrador da sociedade, as consequências da produção normativa podem estenderem-se para além dos limites municipais.

## **2 A (RE)CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA: DA DEMOCRACIA LIBERAL À DEMOCRÁTICA ADMINISTRATIVA.**

### **2.1 Delimitações a conceituais acerca da democracia clássica.**

A condução da política representativa está construída a partir de uma concepção estática e hegemônica de poder; nele o Estado acaba voltando sua atenção para o desenvolvimento de técnicas e estratégias que, em verdade, direcionam-se apenas à manutenção do poder impositivo. Diante de tal quadro, é preciso encontrar uma solução para o atingimento de uma democracia que esteja baseada em termos jurídicos e, ao mesmo tempo, estaiada sobre uma teoria política que permita a real participação popular.

Para tanto, o primeiro passo é a superação da clássica democracia representativa e exercida apenas pelo direito ao voto. Neste diapasão, avulta a concepção de uma participação direta e comprometida com o futuro das decisões políticas, visto que o modelo hegemônico de poder está cada vez mais distante do controle popular conduzindo o Estado a um quadro de inevitável crise de legitimação. Portanto, é necessário alcançar um grau de articulação política capaz de propor uma interlocução entre os atores sociais, tendo como resulta uma maximização da cidadania e das prerrogativas fundamentais. Daí, então, a necessária a rediscussão dos conceitos de democracia.

Esse caminhar pressupõe investigar se as definições utilizadas para tanto, possuem um conteúdo arbitrário ou, com o perdão da redundância, são termos democraticamente construídos.

Tem-se então, conforme informa Sartori (1994b), a possibilidade de serem estabelecidas duas espécies de conceitos para democracia: uma é a definição eminentemente estipulativa e outra, uma definição baseada em limites lexográficos.

Dentro das definições estipulativas, o conceito de democracia é construído e apresentado de forma antecipada ao desenvolvimento de sua própria definição. Esta escolha mostra-se arbitrária e direcionada a certo sentido já antevisto e desejado por aquele que discorre sobre o objeto.

Por outro lado, uma definição lexográfica de democracia, tem em conta a explicação e a demonstração, dentro das concepções ordinárias, das várias possibilidades de certo significado. Assim, os conceitos lexográficos modificam-se conforme variam as concepções da vida real; à medida que as ações materiais sobre a democracia sofrem alguma mutação, incide uma alteração sobre o próprio conceito de democracia.

Conforme relata Rocha (2014, p. 9) as estruturas do pensamento moderno impõem pouco espaço para a construção de um debate dilatado sobre temas dotados de uma poliformia, como democracia, direito, norma, impondo a categoria positiva do sistema jurídico formal como a única base de apoio à todas estas reflexões.

Por outro lado, a edificação lexográfica do conceito de democracia realiza-se mediante a apresentação das várias possibilidades conceituais e, a partir da valoração de uma em especial, o orador passa a utilizá-lo durante o discurso. É o que faz Habermas (2002), ao demonstrar que entre os dois principais modelos de democracia, a liberal e a participativa, existe um terceiro que melhor se adapta à racionalidade das sociedades complexas, qual seja a democracia deliberativa

Sem adiantar o debate existente entre as correntes que procuram conceituar e delimitar o conceito de democracia, a visão habermasiana serve para bem ilustrar como a ideia de democracia pode ser formulada mediante a aproximação e o afastamento de outras visões que também se inclinam à delimitação do mesmo objeto.

Mas em qualquer caso, tanto nas construções lexográficas, quanto nos conceitos estipulativos, a arbitrariedade é que vai conduzir o orador para definição daquilo que vem a ser o significado de democracia. A arbitrariedade, contudo, apresenta-se com maior intensidade no caso dos conceitos estipulativos, uma vez que após a primeira advertência acerca do seu conteúdo, o emissor e o emissário do significado devem sempre utilizá-lo no mesmo diapasão, sem a possibilidade de ressalvas à expressão previamente delimitada. (SARTORI, 1994b, p. 7)

Sejam conceitos lexográficos, sejam construções estipulativas, o certo é que em qualquer caso, a arbitrariedade dos conceitos se fará sempre presente. E neste sentido, pode-se encontrar, nas ideias expostas por Saussure (2006), que a moderna construção da linguagem se realiza mediante uma extensa nomenclatura que une os seres aos seus nomes. Mas a teoria saussuriana demonstra que, ao contrário do que pretende a razão moderna, a nomenclatura das coisas se dá mediante uma ação psicológica. O nome se liga à coisa por meio de uma coesão que se desenvolve no inconsciente humano, sendo, por isto, inacessível à razão. Este fator de inacessibilidade é o que torna inevitavelmente arbitrária a construção da linguagem.

A tese saussureana, então, tem como escopo a arbitrariedade do signo, levando em consideração o fato de que o significado que dele se depreende não tem uma relação obrigatória com o significante que o compõe. O signo é a expressão externa - a exteriorização da linguagem. Pode ser representado por uma veste, um muro, um olhar, um sinal de trânsito

ou mesmo uma palavra escrita. Ele é composto pelo seu sinal gráfico, denominado significante, e por um conteúdo axiológico que dele se depreende, o significado.

A união desses componentes (significante mais significado) forma então o signo. Mas, conforme esclarece Saussure (2006, p. 83), esta coesão não possui nenhuma correspondência original. Um determinado signo pode conter uma sequência de significantes muito próximo a de outro signo, e nem por isto terá o um significado da mesma forma assemelhado. E mais, um mesmo signo pode conter dois ou mais significados muito diferentes entre si, dependendo de que os emite.

A guisa de exemplo, observe-se o termo cidadania. O conteúdo deste signo é referido por Held (1987, p. 27) com base nos ideais da idade clássica, abarcando apenas homens brancos com certa propriedade e maiores de 21 anos de idade. Contudo, ele é diferente daquele exposto por Schumpeter (1961, p. 294), no qual reconhece a cidadania a partir de uma igualdade racional, segundo a qual a participação política pode conter certas discriminações, desde de que todas possam ser racionalmente estipuladas. Veja-se que em ambos os casos, seja na antiguidade clássica ou na acepção moderna, o que está em análise não é a correta delimitação do conceito da cidadania, mas a possibilidade de um mesmo signo descrever significados tão diferentes.

Comentando o tema, Carvalho (2003, p. 31) aduz que o sinal gráfico é composto por um significante e um significado, os quais embora tenham origem diferentes estão intimamente ligados por uma relação de coexistência. Neste sentido quando alguém lê a palavra democracia, pode remeter à ideia de governo gerido pelo povo; mas seu significado, pode ser outro, dependendo da concepção lexográfica ou estipulativa adotada.

Assim sendo, a concepção do significado advém de uma arbitrariedade, seja de uma arbitrariedade em sua origem, seja uma arbitrariedade no uso de suas potencias possibilidades. Isto, pois, o conteúdo do signo já foi impelido por uma ação sociocultural anterior a sua própria existência; o significado de democracia já está incutido na mente humana; ele não será descoberto; antes, será projetado.

Diante disto, é possível afirmar que, conforme as afirmações de Carvalho (2003, p. 36), não é possível ao homem modificar o conteúdo de um objeto, pois este tem é delimitado anteriormente.

Em razão dessa circunstância, a pergunta que surge é se dentro da teoria da democracia, existe conceito verdadeiro, ou absoluto, capaz de definir a própria democracia. Ao enfrentar esse tema, Sartori (1994b, p. 9) aduz que nenhuma teoria democrática tem apoio em um conjunto de definições suficientemente claras, sobre a qual se possa estabelecer esteios

que garantam uma teorização segura sobre o assunto.

É verdade que o atual estado de espírito da ciência política é menos estipulativo que o verificado no final do Séc. XIX. A teorização que se desenvolveu após estudos como o de Tocqueville (2005), Habermas (2002) e mais recentemente Touraine (2001) e Mouffe (2009), conduz o estudioso da matéria à construção de um conceito de democracia baseado na exposição e no diálogo de ideias. A diferença que se observa, é que nos conceitos lexográficos, a par de sua inevitável arbitrariedade, as construções são direcionadas para o futuro estando mais propensas a modificações; enquanto isto, nos conceitos estipulativos, há uma delimitação do passado, sendo sua reestruturação mais trabalhosa pelo fato de necessitar de uma reconstrução histórica.

Mas, em ambos os casos, se está lidando com convenções e por isto o terreno não é suficientemente seguro para afirmações peremptórias.

Com vista disso, Streck (2012, p. 98) ao analisar o tema da construção do significado do Direito e da democracia, realiza uma contundente crítica aos postulados lexográficos, os quais, tal qual a doutrina habermasiana, tentam definir a democracia por meio de ação isolada e carregada de conteúdo valorativo. A crítica tem como foco a afirmação de que estas atitudes também estão dotadas de uma evidente arbitrariedade em sua construção.

Para entender a celeuma, volte-se ao exemplo da democracia deliberativa proposta por Habermas (1996). Ao estabelecer o modelo e o conceito de uma democracia ideal, o autor alemão estabelece a necessária reformulação da racionalidade, elegendo para tanto a fala e o agir comunicativo dos atores sociais como mecanismos aptos a tal reformulação. Este é ponto de apoio teórico que vai denominar a razão comunicativa em oposição a razão prática ou cartesiana que percorre o discurso científico da modernidade. Contudo, as condições para que a democracia atinja uma nova racionalidade, são determinadas fora do próprio centro de fundamentação da doutrina habermasiana. Conforme adverte Streck (2012, p. 99), a democracia habermasiana, tem como objeto a construção de um saber comunicativo, mas estabelece esta premissa de maneira solipsista, afastada da própria comunicação que deseja estabelecer; utiliza conceitos modernos, como as teorias psicanalíticas da fala, para combater a própria modernidade. É neste ponto que surge a arbitrariedade do conceito lexográfico de democracia proposto por Habermas (1996).

Diante de tais argumentos, a tentativa de descobrir qual o real significado que percorre a democracia refaz em um círculo vicioso; tende a ser estabelecida ou construída a partir da análise daquele que discorre sobre ela. A valoração ou estipulação de qual conteúdo

que deve ser adotado e qual deve ser afastado ou, qual definição deve ser a verdadeira ou a falsa, é obra de um agir solitário e incontrolável.

Daí a afirmação de Sartori (1994b, p. 10) no sentido que a melhor saída é conhecer a celeuma existente, para tendo argumentos sobre ela, abandoná-la logo em seguida. Assim, mostra-se esquizofrênica, ou no mínimo frívola e superficial, a tentativa de demonstração de um conceito universal a respeito do quem vem a ser a democracia. Quanto mais se aprofunda a questão, tanto mais parece que a distinção não traz grandes contribuições. Em última análise, existe apenas um tipo de definição, que acaba sendo eminentemente estipulativa, realizada a partir das intenções do orador. E é assim, em decorrência da necessidade de ser estabelecido um entendimento recíproco entre aquele que fala e aquele que ouve; sendo que esta mesma necessidade, também percorre o discurso público, o qual precisa de uma base consensual sólida para ser entendido e executado.

Daí então, que a tentativa de construção do conceito de democracia encontra duas formas de delimitação. Uma se dá mediante a confirmação pública daquilo que muitas pessoas acreditam e defendem que ela seja, sendo neste sentido uma externalização política do conceito, uma construção empírica. De outra maneira, a democracia pode ser estipulada de modo privado, por meio de um só orador, o qual disponha de legitimação para tanto. Neste segundo caso, por haver uma pluralidade de legitimados, como Habermas (2002), Gruvitch (2005), Mill (1991), há muitos conceitos possíveis; porém a sua demonstração histórica e factual não possui a mesma correspondência de resultados.

É diante dessa situação, que Sartori (1994b, p. 22) indaga como a democracia, a par da tentativa de sua conceituação, pode ser factualmente demonstrada. Podem ser taxados de democráticos os procedimentos de gestão adotados em nome da própria democracia? É possível estabelecer métodos de aferição da funcionalidade da democracia, independentemente do conceito que a fundamenta?

A resposta para tais questões caminha no sentido positivo. Em última instância, uma democracia comporta-se como verdadeira quando é capaz de ser posta em prática com êxito, sem que leve ao colapso o próprio sistema que a criou, tal qual ocorrido com a democracia grega e suas decisões autofágicas. Se o sistema político democrático proporciona uma evolução contínua sendo constantemente retroalimentado, tem-se um modelo funcional de democracia.

Assim sendo, pode haver inúmeras democracias, com diferentes vertentes e conceituações das mais variadas. Porém, desde que, passem todas elas no teste de funcionalidade, sendo bem-sucedidas no mundo real, ter-se-á uma verdadeira democracia.



Desta forma, a contrário senso, devem ser desconsideradas todas as democracias cuja prática leve a perversão do próprio sistema e desloque para o abismo do esquecimento político os objetivos por ela declarados. (SARTORI, 1994b, p. 22).

Diante dessa constatação, a apresentação de uma evolução etimológica do termo democracia, resulta em um esforço hercúleo e sem grandes resultados. Primeiro porque a utilidade prática é pouco provável; sendo os conceitos arbitrariamente estipulados no tempo e no espaço, demonstrar a evolução do termo em determinado lugar, equivale a negligenciar a que ocorreu em outro. Segundo, pois sendo estes conceitos frutos de acordos, lexográficos ou estipulativos, na medida em que as intenções ou necessidades dos atores se alterarem, haverá uma alteração nestes mesmos acordos e, por consequência, nos conceitos que dele se desprendem.

Por tudo isso, o intento aqui é estabelecer uma visão política de democracia; uma construção que possa ser empregada em uma larga escala de tempo e espaço, ainda que não sejam abandonados os acordos e as estipulações conceituais sobre o tema.

É nesse diapasão que Sartori (1994b, p. 18) argumenta a existência de muitas democracias possíveis, isto é, logicamente concebíveis; mas ao mesmo tempo verifica a impossibilidade de verificação histórica e real deste mesmo número de instituições. Se o atual significado de democracia está distante da antiga concepção grega, onde o povo materialmente autogovernava, isto se deve ao mesmo fato de que outros tantos termos e institutos adquiriram formas conceituais e estruturais as quais, para o bem ou para o mau, estão baseadas em uma limpeza de significados, resultante das transformações históricas por que passaram.

Assim, a história tem um papel de desenvolvidora de conteúdo; os fatos temporais que percorrem o sistema político democrático são o delimitador do seu conceito. Por consequência, a legislação que regula a matéria, é apenas um reflexo da normatividade factual que a sociedade experimenta em determinado momento. É neste mesmo sentido, que Gurvitch (2005, p. 124) demonstra que o Direito, e por consequência a força da democracia, encontra fundamento nos fatos normativos que o sustenta. A delimitação do conteúdo, da obrigatoriedade e da eficiência democrática têm sua fundamentação nos fatos sociais, os quais desempenham um papel de agentes da complexidade do Direito.

Nesse intendo, calha apresentar uma breve análise histórica do movimento político denominado democracia, para em seguida analisar as formulações existentes que se autodenominam democratas e, ao final, tem-se a pretensão de anunciar um conceito

reformulado de democracia, o qual seja capaz de integrar as variadas necessidades e desejos de uma cultura local.

Pode-se encontrar, primeiramente, em Dahl (2001) um suporte para a contextualização das experiências históricas que circundam a noção de democracia. Após analisar as controvérsias que cercam do surgimento da democracia, as quais levam em conta lugares e épocas diversas, Dahl (2001, p. 19) demonstra que a análise do aparecimento do modelo democrático de governo pode ser feita a partir da expansão da participação popular, verificada principalmente nas antiguidades grega e romana.

As notícias históricas sobre sistemas que garantiram pela primeira vez a participação de um expressivo número de pessoas são datadas de 500 A.C e localizam-se no mediterrâneo europeu. É muito provavelmente nesta época que tenha sido originada a palavra democracia (*demos: povo, kratos: governo*). O governo grego da antiguidade é um complexo sistema de escolha de representantes. Todos os cidadãos podem, em algum momento da sua vida, serem eleitos aos altos cargos públicos e tornarem-se administradores das cidades-estados.

Sobre o tema, Jaguaribe (1981, p. 3) admite que a democracia grega foi uma experiência concentrada especialmente na cidade-estado de Atenas, onde a participação popular possui um nível de efervescência pouco verificável em outros ambientes da época. Contudo, a democracia em sentido amplo de participação nos assuntos públicos, pode ser muito bem observada no âmbito da maioria das organizações políticas existentes na Grécia Antiga; isto pois, a forma de governo popular é, naquela época, a regra que se segue em quase todas as cidades-estados.

Conforme lembra Finley (1998, p. 31) as cidades-estados na antiguidade representam uma comunidade onde todos se conhecem e há a possibilidade de articulação direta sobre os assuntos políticos. Se, por um lado, é reduzido o número de debatedores, por outro, o espaço de conversação se torna mais dilatado. Da mesma maneira, como os debates ocorrem, por regra em apenas dois centros políticos, Atenas e Pirineu – e mais constantemente na primeira -, os assuntos ganham maior publicidade entre os cidadãos. Nada escapa ao conhecimento popular; toda vida política é conhecida, tudo é debatido.

Dessa forma, o modelo grego de democracia salta aos olhos pela sua maneira direta de materialização: o comparecimento às assembleias e os debates são realizados pessoalmente; as assembleias são grandes comícios realizados ao ar livre, todos cidadãos com idade superior a dezoito anos podem comparecer, sendo as decisões tomadas por maioria simples dos presentes. É desta prática de falar em público com igual direito de decisão, que se

originou o termo isogoria, o qual significa o mesmo direito de participação política, e que por muito tempo foi utilizado como sinônimo de democracia. (FINLEY, 1988, p. 31).

Ainda que seja possível, em termos de investigação histórica, afirmar que outros povos já haviam praticado e até mesmo praticavam a democracia, o certo é que foi o povo grego que disseminou a prática política de governar a partir de manifestação popular. Eles estruturaram de tal forma este sistema, que seus reflexos até hoje são sentidos e repetidos. Foram os gregos os primeiros pensar, refletir e discutir sistematicamente sobre política.

Mas a realidade política desse sistema não pode ser taxada de perfeita ou reconhecida como uma eficaz forma de administração dos negócios públicos. Conforme lembra Bobbio (1994, p. 32) a democracia participativa que se verifica na Grécia Antiga, é responsável por conduzir as cidades-estados a uma realidade de intensa instabilidade política e constante agitação interna. Tal situação coloca a organização social da época, em um quadro de incerteza quando à manutenção do governo democrático ou a instalação de uma tirania popular.

Ao analisar a realidade da época, Held (1987, p. 33) assevera que a democracia ateniense, embora fortificada pela participação popular, detêm uma certa instabilidade, fruto da atividade econômica que lhe dá sustentação. A economia ateniense é pouco expansiva, baseada na exploração de escravos; fator que contribui para a instauração de agitações internas.

A economia em Atenas, assim como em toda Grécia, necessita de um quadro burocrático rígido que lhe afaste da instabilidade política, e este aparato não pode ser vislumbrado naquela realidade, o que faz Jaguaribe (1981, p. 28) afirmar que a evolução política grega ganha um novo cenário em meados do século 461 A.C. Nesta época, a democracia é substituída por um governo imperial, o qual não resulta de um golpe ou capricho dos governantes, mas é um ato para salvaguardar as estruturas econômicas e sociais em declínio na época.

Sob outra perspectiva, e na já no período da primeira república romana, é possível verificar outra forma de gestão democrática e descentralização do poder popular. Enquanto na democracia grega, especialmente em Atenas, o poder é exercido através de pressupostos da participação direta do povo, em Roma a governança se dá em razão da disponibilidade de participação dos cidadãos nos negócios públicos. Os romanos dão a este sistema o nome de república, negócios do povo (*res: coisa, publicus: do povo*).

Contudo, conforme adverte Dahl (2001, p. 23), o direito de participar dos negócios do império não está estendido a todo o povo romano e mesmo após a ampliação da

participação política aos plebeus, o sistema de gestão romano ainda é centralizador e detêm o monopólio das decisões públicas.

Com o crescimento do império romano, a participação direta dos interessados nos negócios públicos torna-se materialmente mais remota. Roma é a capital do império e lugar da tomada de decisões; apesar disto, está cada vez mais distante dos negócios locais, os quais desenrolam-se nas províncias espalhadas por todo território romano. Mesmo diante da impossibilidade de participação efetiva de todos daqueles que estão legitimados ao exercício do poder, os romanos não adotam, no período republicano, nenhum tipo de representação política e as decisões seguem sendo tomadas nas assembleias de Roma.

Isso pode parecer incompreensível para os atuais modelos de democracia, mas serve para demonstrar que as gerações atuais não conseguiram resolver os problemas de sua época; serão precisos alguns séculos para que a representação seja acolhida como remédio para a participação universal. Isto faz crer que os problemas da democracia atual, só serão resolvidos pelas gerações futuras. (DAHL, 2001, p. 23)

A partir disso, é possível supor que a democracia não requer uma única condição política para o seu surgimento, bem como a sua extinção não pressupõe qualquer ação demeritória. Se, em várias ocasiões o declínio da democracia pode ser antevisto, é certo também, que ela foi inventada e reinventada de maneira autônoma, infinita e consecutivas vezes; sempre que durante a trajetória da humanidade tenham existido condições adequadas para tanto.

A passagem por essa constante reformulação, traz consigo a verificação de que outro modelo político de gestão governamental encontra simultânea convivência com o regime democrático. Fala-se especificamente, neste ponto, do modelo totalitário – ou autoritário – de governo, no qual a condução dos assuntos políticos está apartada da participação popular. Ao longo da história, é possível verificar um permanente embate entre estas formas, ora prevalecendo uma, ora prevalecendo outra.

Contudo, o passar dos séculos demonstra que a democracia ganhou uma concordância quase uníssona entre os povos ocidentais e, conforme esclarece Finley (1988, p. 11), o crescimento da democracia, em seu aspecto representativo, frete aos demais modelos de democracia, se deve ao fato de que as ideias clássicas de participação direta foram esquecidas e substituídas por um modelo de participação esporádica e eventual, o qual permite que a população possa voltar-se aos afazeres enquanto um grupo de representantes governa por ela.

Esse sistema representativo, derivado de uma teoria elitista, sustenta que a democracia deve ser exercida a partir da ação de uma oligarquia que se matem no poder

mediante a obtenção de um mandato de representação. Os interesses públicos, neste quadro, são executados por meio de uma burocracia exercida profissionalmente. Ciente disto, Friedrich (2014, p. 84), adverte para o fato de que este modelo se intensificou em larga escala após a 2ª Guerra Mundial, chegando a compor uma nova categoria denominada neolitismo. Neste novo quadro, a gestão pública passa a ser exclusiva de uma rede de atores que se dividem entre políticos profissionais, ativistas sociais, executivos do mercado econômico, e demais poderosos, os quais passam a moldar as políticas públicas perseguindo fins individuais e submergindo os poderes que um dia estiveram nas mãos do povo. (FRIEDRICH, 2014, p. 84)

Mas se o modelo de gestão política desenvolvido tanto no território grego como no âmbito da república romana, podem representar uma importante fonte de pesquisa para as organizações políticas que lhes sucederam, o certo é que eles são inconcebíveis com o estágio contemporâneo de desenvolvimento e centralização administrativa; pelo menos se forem mantidas as atuais estruturas de gestão. Neste sentido, Finley (1988, p. 38) adverte que a participação ateniense, exercida de forma direta e calcada no debate e na exposição massiva de ideias é uma experiência que dificilmente poderá ser repetida nas democracias nacionais contemporâneas, enquanto não forem revistos os pressupostos informadores da democracia.

Diante desses aspectos, ressalta a possibilidade de (re)construção democrática baseada na participação direta e efetiva daqueles que diretamente serão atingidos pela decisão política. Esta participação requer a instituição de dois pilares básicos: a descentralização das decisões públicas e a participação direta dos atores sociais na formação desta decisão.

O empenho no estudo sobre os modelos a partir dos quais a democracia se propagou – e continua por assim fazer – ganha especial relevo pelo já mencionado fato de que esta forma de governo ganhou a batalha da condução política dos povos ocidentais. Ao discorrer sobre o comportamento dos governos, Macpherson (1978, p. 10) relembra que se pode observar no ocidente, desde das remotas cidades-estados gregas, a predominância de um modo de gestão política no qual o povo tem espaço de decisão sobre a vida social. Governos autoritários sempre existiram, mas as democracias, cedo ou tarde, acabam vencendo-os.

A mesma posição é referida por Friedrich (2014, p. 83) quando afirma que a preocupação com o tema da democracia tem como escopo a realidade do mundo ter experimentado a vitória da democracia sobre as demais formas de governo autoritário. É necessário, contudo, que esta visão de mundo seja considerada conforme o critério exposto por Miranda (1997), segundo o qual os modelos de Estado e as formas de condução política,

são estudados em grande maioria, a partir da visão eurocêntrica que se desenvolveu a partir do final da idade de média.

Seja como for, analisar os modelos de democracia significa desenvolver uma análise descritiva sobre as teorias as quais possuem a intenção de verificar a existência dos meios disponíveis para a adjetivação popular da condução política. É nesse sentido que, tal qual o faz Friedrich (2014), se vai buscar apoio em Habermas (1996) para traçar um esboço dos modelos de democracia existentes. Dentre eles pode-se adiantar que a descrição será realizada entre os modelos liberal e republicano, para ao fim, identificar um termo médio, oriundo da doutrina habermasiana, denominado de democracia discursiva/deliberativa.

A teoria habermasiana, nos termos em que é analisada por Faria (2000, p. 47) parte de uma identificação da ineficácia dos pressupostos de organização e legitimidade do poder político, principalmente quando indagados frente aos pressupostos de informadores da ciência moderna. Segundo a concepção tradicional, o poder político e sua legitimidade devem ser organizados a partir de instituições, as quais possuem a função de intermediar a relação existente entre os integrantes da sociedade e os corpos institucionais de poder. A legitimidade do poder, então, passa a surgir a partir da força que, pela maioria das intenções, organiza e conduz aquelas instituições intermediárias.

Dessa forma, embora seja reconhecida a supremacia numérica dos governos democráticos, surge a necessidade de verificação das formas pelas quais este modelo se decompõe; e quais são os mecanismos que tornam estas subespécies, formas tão complexas de governo. É diante desta preocupação que os modelos de democracia passam a ser analisados em uma ordem de estudo que se põe ao longe dos marcos cronológicos. A divisão que se apresenta, é constituída apenas por questões de metodologia de estudo, uma vez que a indicação de qual modelo se faz precedente a outro, induz o pesquisador a um pressentimento valorativo.

Assim sendo, sem desconhecer da celeuma travada desde a antiguidade por Platão (2000) e Aristóteles (2003), os quais viam na democracia momentos de condução social bem distintos, um afirmando a decadência política da sociedade que o adota e outro identificando a tomada do poder pela numerosa população pobre; a ideia que aqui se desenvolve está muito próxima da que propõe Pereira (2005) ao contrapor os modelos republicanos e liberais de democracia, identificando suas características e métodos de organização.

Nesse cenário, a análise dos modelos de democracia, tem início na corrente liberal que a informa. Porém, conforme lembra Bobbio (1986, p. 113), o pesquisador antes de se entregar à tarefa de discorrer sobre o liberalismo, precisa estabelecer a delimitação sobre qual

corrente liberal irá falar. Neste intento, para bem identificar as bases desta doutrina se faz necessário, como antecedente discursivo, o conhecimento das diversas fontes que apoiam o liberalismo.

A ideologia dos liberais, diferente ao que ocorre no socialismo, possui um extenso leque de ideias que se propagam desde autores do século XVII, como Locke (2001), até pensadores contemporâneos como Downs (1999). Dentre esta gama de sujeitos que se dispõem a discorrer sobre o ideal libertário, é possível encontrar em Mill (1991) um aporte conceitual que se distancia da rigorosa concepção francesa de liberdade. O pensamento francês possui esteios em uma doutrina que advoga o alargamento das distâncias entre estrutura social e instituições políticas.

Diferentemente está construída a ideia inglesa de liberdade. Nela o objetivo da liberdade é defender que as intervenções do coletivo se façam de maneira supletiva, sob a forma de manutenção da integridade social. Quer este princípio, dizer, que a única finalidade justificável de interferência dos homens, individual e coletivamente, na liberdade de ação de outrem, é a autoproteção. (MILL, 1991, p. 13)

Diante dessas explicações, se verifica em Macpherson (1978, p. 27) uma síntese da acerca do desenvolvimento da teoria liberal, a partir da reformulação dos ideais originários no século XVII. O governo liberal, no contexto de autores como Locke (2001), representa uma imagem pouco democrática e mais voltada à satisfação das relações individuais, deixando de lado o desenvolvimento da solidariedade social. Contudo, aos poucos a teoria da livre concorrência, e por consequência da autonomia e da liberdade individual, vai sendo contaminada por impulsos humanistas, os quais tornam a versão da democracia liberal vista no século XIX, um conceito muito diferente da originária visão individualista do século XVII.

Marco teórico dessa nova roupagem, pode ser exemplificado mediante a compreensão do estudo desenvolvido por Tocqueville (2005). Ao emaranhar-se no sistema político desenvolvido na América do Norte o autor discorre sobre um modelo de democracia liberal com pressupostos de legitimidade formados a partir da regra da soberania do povo. É diante deste quadro que Tocqueville (2005, p. 65) vai advertir que a soberania, no cenário americano, advém da pesada noção de poder popular, historicamente construído como motor gerador de resistência e autonomia nas antigas colônias inglesas.

Mas, conforme adverte Cunningham (2009, p. 6), ao analisar o cenário americano em um momento histórico muito próximo aos recentes acontecimentos da revolução francesa de 1789, o trabalho de Tocqueville (2005) é levado a conclusão de que o poder da soberania popular é uma reação ao poder divino combatido pelos jacobinos no território francês

Essa conclusão é reforçada pelas afirmações de que na América, o povo toma partido de maneira direta na composição das leis, mediante a escolha dos legisladores e por meio do procedimento de eleição dos agentes executivos. Pode-se dizer que neste cenário, o povo governa por si mesmo; ele reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo. É a causa e o fim de todas as coisas. É ele, o povo, o responsável por todas as ações; dele, tudo provém, e tudo nele se absorve. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 68).

Contudo, há de se levar em conta a advertência realizada por Friedrich (2014, p. 84), segundo a qual a ideia de uma democracia construída a partir da vontade de uma maioria, começa a ser quebrada em decorrência do advento de falhas orgânicas na legitimação do sistema liberal. Este fator torna por levar à pique o modelo de democracia construído mediante conceitos liberais. E este fato é tão notório, que o estudo apresentado por Tocqueville (2005) já advertia sobre a possibilidade de as falhas do modelo liberal conduzirem a democracia para um quadro antidemocrático e descontínuo, o qual tende a ser marcado por uma tirania da maioria.

Essa quebra na continuidade da democracia liberal é descrita por Pereira (2005, p. 79) como fruto de uma ação que identifica uma correspondência entre representativa popular e governo democrático. Neste aspecto, a democracia tende a se tornar uma disputa entre elites pelo apoio eleitoral.

Cada vez que este apoio é conquistado, a atividade participação popular se dissolve; só retornado quando ressurgir o cenário de outra disputa política. A democracia passa a resumir-se na busca de uma base eleitoral consolidada, deixa de levar em conta a vontade individual dos governados.

## **2.2 Representatividade e democracia administrativa.**

Diante dessa situação, há um quadro de total crise na legitimidade do poder político. As decisões no contexto da democracia liberal, segundo expõe Tabarelli (2006, p. 47), são tomadas mediante uma fantochização dos atores sociais: as práticas políticas se realizam por meio de instrumentos que apenas disfarçam o poder econômico dominante nos governos contemporâneos.

O desenvolvimento da cidadania pouco, ou até mesmo nada, tem a ver com a condução política nos modelos liberais; as práticas de representação política acabam por repetir conceitos de mercado, igualando cidadãos à consumidores, e o Estado, o qual deveria



ser identificado a entidade de governo, passa a ser visto como um prestador/fornecedor de serviços ou produtos.

Um contraponto a teoria liberal pode ser exposto através da teorização de uma democracia republicana ou participativa. Cunningham (2009, p. 39) ao descrever as críticas que cercam a concepção liberal de democracia, refere que elas têm em comum o fato de convergirem para a possibilidade de um ostracismo informal daqueles que não se alinham as concepções da maioria. A minoria, neste cenário, passa a figurar um considerável número de esquecidos políticos; esta ação de exclusão abre espaço para o surgimento de um exército de indivíduos politicamente apáticos.

O distanciamento político de uma considerável parte da população, torna o governo democrático um simulacro, retroalimentando a dominação de uma elite política sobre a população esquecida. É contra esta propensão de afastamento cívico que os teóricos do republicanismo levantam suas bandeiras. Contudo, ainda que a ideia de democracia republicana se afaste das concepções de neutralidade e individualismo, ela não lhe é totalmente oposta.

A democracia republicana possui como norte o fortalecimento dos sentidos de comunidade e pertencimento, até então ameaçados pelas práticas liberais. Mas isto não quer dizer que ela possa estabelecer uma radical ruptura com os mecanismos de representatividade criados pelos governos liberais.

Há um contraponto estabelecidos entre ambas correntes: democracia liberal e democracia republicana, tomadas sem extremismos, podem convergir para um terceiro modelo. Isto pois, sendo o republicanismo entoadado como uma máxima democrática, não pode afastar de si outras concepções democráticas; não pode articular uma única versão, sob pena de autoritarismo teórico. Assim sendo o republicanismo endossa tipicamente alguma versão de democracia liberal, participativa ou, mais recentemente, deliberativa. (CUNNINGHAM, 2009, p. 40)

Ao descrever o conceito de democracia republicana, Pereira (2005, p. 80) demonstra que os Estados Nacionais, especialmente ao longo do século XX, são tomados por forças políticas que não puderam ser verificadas em outras épocas da história. A publicidade dos atos de gestão e a emergência de grupos sociais, por muito tempo excluídos da participação política, são exemplos dessas novas forças que tendem a reformular a republicanizar a democracia.

Assim, a democracia republicana ou participativa, ressurgue na crista da onda deixada pela crise de legitimidade do sistema liberal. Não se pode mais falar em uma democracia

participativa nos modelos gregos da antiguidade, ou como descrita por Dahl (2001) como aquela que se realiza unida pelo sentimento de união típico dos povos vikings; mas o renascimento da democracia participativa encontra forças na necessidade de realocar o poder político nas mãos daqueles que por tempos estiveram esquecidos e apáticos.

É nesse sentido que Leal (2010) lembra que, especificamente no contexto brasileiro, a democracia participativa encontra bases de apoio em movimentos populares que se mantiveram por muito tempo marginalizados. A abertura política experimentada na década de 80, serviu para fortalecer um sentimento de pertencimento que até então não se havia experimentado no âmbito nacional. Grupos sociais emergiram e se fizeram ouvir; novos mecanismos de participação política foram implementados, a democracia que um dia teve contornos tipicamente liberais, ganhou ânimos de participação popular.

Embora esse processo tenha no Brasil consideráveis expoentes, tal qual os relatados de Brose (2010), a democracia participativa é um fenômeno que ao longo do século XX ganhou notoriedade mundial. Novamente, é necessário advertir que esta mundialização se dá em termos ocidentais; até mesmo porque em regimes autoritários a investigação política é algo impraticável.

No mesmo sentido, é possível encontrar em Santos (2004) um relato de que o avanço econômico proporcionado pelo liberalismo, fez gerar em mesma escala de proporção, uma contra globalização ou uma globalização alternativa. Há neste ponto, a referência do surgimento de uma rede de comunicação, em nível transfronteiriço, dispersando ideias contra a exclusão social e advogando o incremento da participação política. A democracia passa a ser democratizada, os excluídos ganham vozes; o poder político passa a ser realocado.

Sob esse aspecto a democracia se torna mais participativa. O Estado republicano e sua correspondente democracia participativa despontam no horizonte, principalmente com o surgimento de ferramentas de apoio/fiscalização instantânea à gestão, como o são os portais de transparência. À medida que a sociedade se organiza e estabelece um diálogo com seus interlocutores políticos, a gestão ganha novos contornos de legitimidade; o espaço público tende a ser dilatado e a democracia participativa encontra campo para florescer.

Esse entendimento é corroborado por Pereira (2005, p. 79) ao afirmar que no atual contexto político, a gestão passa por uma reformulação que passa pela experiência de novas formas de democracia direta, assistindo até mesmo à destituição pelo voto de ocupantes de cargos públicos. Embora as elites políticas ainda sejam a maioria, seu poder está sendo cada vez mais colocado em xeque por uma cidadania ativa, disposta a ter algum grau de participação no poder político.

Ao trabalhar o tema da democracia republicana, Habermas (2002, p. 270) conceitua a política desenvolvida a partir deste modelo, uma ação de ação agregamento social. Esta prática envolve uma forma de refletir sobre o contexto ético das relações sociais, onde o individualismo de cada cidadão se fundi em torno de uma união solidária e emancipadora, capaz de requalificar a democracia.

É possível identificar nessa asserção, uma forte ligação entre o elemento emancipatório presente na doutrina habermasiana e a ação transindividual proposto pela democracia gurvitchiana. Segundo Gurvitch (2005) a democracia quantitativa – tipicamente liberal - deve ser deixada de lado em nome de uma democracia qualitativa, de cunho participativo. Para tanto, o primeiro passo é a promoção de um transpersonalismo ou transindividualismo, que em suma significa, o aumento das potencialidades políticas de cada indivíduo, sem que se tenha uma sobreposição do individual ao coletivo.

A ação transpersonalista enseja um contexto de democracia participativa, onde todo cidadão que seja afetado diretamente pela tomada de decisão, possa ser ouvido e tenha oportunidade de exteriorizar sua posição. Neste sentido, os conselhos temáticos criados para o debate e implementação de políticas públicas, assim como as audiências públicas realizadas durante o processo legislativo, podem ser bons exemplos de uma ação voltada à promoção do transpersonalismo gurvitchiano.

A ideia de democracia republicana perfaz um conceito de ação ética dirigida a interdependência mútua dos cidadãos que compõe determinada comunidade. Sendo a associação de cidadão um ato livre e espontâneo, dirigido à manutenção das relações de coexistências, todos os envolvidos no processo ético de participação política tornam-se jurisperitos livres e iguais. Há, neste sentido, uma reformulação na arquitetura da democracia liberal, ao lado dos poderes político e econômico surge o poder de participação, a solidariedade passa a exercer uma terceira fonte de legitimação política. (HABERMAS, 2002, p. 270).

Mas nem tudo são flores dentro do contexto da democracia participativa. Ela pode funcionar muito bem como um contrapeso ao poder elitista e até mesmo suavizar a força opressora da democracia liberal, dando espaço de participação a quem nunca teve voz ativa. Mas seus problemas são muitos, principalmente quando se fala em um Estado de extensas proporções territoriais. Se a democracia participativa funciona em um espaço territorial reduzido, no qual a prática do consenso ético e do transpersonalismo se mostram facilitadas, em largas proporções territoriais o nível de debate e comprometimento se enfraquece e a democracia retoma ares de liberalismo quantitativo.

É nesse sentido que a crítica levantada por Friedrich (2014), segundo a qual o modelo republicano, tal qual o modelo liberal, acaba por desenvolver um mecanismo de convalidação da vontade da maioria, tornando a minoria novamente um espectro renegado na condução política. No mais das vezes, os dois modelos podem acabar por reafirmar o caráter excludente da representatividade. Daí a necessidade de, conhecendo-se os problemas que afligem ambos modelos, traçar-se uma diretriz que possa direcionar-se para a suavização dos percalços da democracia

É com esse intento, que se abre a discussão acerca da necessidade de reformulação de dois dos princípios informadores da democracia, quais sejam a representatividade parlamentar e a concentração da decisão política.

Nesta seara, torna-se imprescindível aprofundar-se as questões que dizem respeito à ideia de Estado Subsidiário, como entidade permeada pelas noções de complementariedade, contenção e restrição da intervenção estatal; sem que com isto o Estado seja remetido às funções minimalistas.

Esse entendimento é corroborado pelas ideias de Baracho (1996, p. 30) quando o autor afirma que o princípio da subsidiariedade é uma garantia contra a arbitrariedade e que procura inclusive suprimi-la, por meio de uma reorganização política do Estado. No intuito de informar a organização do Estado, o princípio da subsidiariedade prega que este deve deixar à unidade menor, a liberdade de fazer tudo aquilo que seja juridicamente possível; sendo que a intervenção estatal deve ocorrer na medida supletiva de apoio aos homens ou na contenção de ilícitudes.

A doutrina católica tem grande influência no seu desenvolvimento. Enquanto as doutrinas liberais pregam a liberdade e a não intervenção como estimulantes da capacitação individual para o desenvolvimento, por outro lado o socialismo vê a igualdade como do fator de nivelamento social. Em contraponto a estas duas vertentes, a doutrina do catolicismo social apela para o desenvolvimento da dignidade humana como valor a ser alcançado. Nele o homem procura sua transcendência social através – dignidade absoluta - da organização social.

É a partir da ideia de ajuda mútua entres os sujeitos de uma mesma comunidade, que o princípio da subsidiariedade é engendrado pela doutrina católica como mecanismo capaz de estabelecer a dignidade das pessoas. Neste sentido, pronunciou-se o Papa Pio XI em 1931, quando da formulação da encíclica do Quadragésimo, afirmando que do mesmo modo como se mostra injusto subtrair aos sujeitos tudo aquilo que são capazes de fazer, para assim o confiar a uma comunidade, mostra-se também injusto passar a uma sociedade maior e mais

elevada aquilo que a comunidade menor é capaz de realizar. O fim de uma sociedade é a promoção do desenvolvimento de seus membros e não a sua absorção ou destruição. (MARTINS, 2003, p. 64)

Seguindo o mesmo entendimento, Baracho (1996, p. 48) afirma que seria injusto reservar a uma sociedade maior aquilo que a menor poderia fazer. Disso pode-se extrair que a sociedade subjacente é subsidiária a Estado e, que os cidadãos que compõe esta sociedade são subsidiários em relação à sociedade.

Assim, a ideia de uma administração subsidiária passa a ser vista, como um agir estatal intermediário: antes do poder administrativo deferir quais as competências que irá executar, é preciso verificar se o pluralismo social é capaz de executá-las. Sendo iguais as possibilidades de execução, deve-se dar preferência ao menor nível.

Nessa seara, a administração subsidiária assemelha-se a uma repartição de competências entre sociedade e Estado; ao mesmo tempo que impede o intervencionismo estatal, exige do próprio Estado ajuda na promoção do pluralismo político mediante uma intervenção supletiva.

Na perspectiva brasileira, a subsidiariedade deve ser vista como a possibilidade de execução local de todas as questões a quais, além de tocarem interesses locais próprios, possam ser desenvolvidas pelos atores e instituições do menor nível administrativo. Fala-se neste sentido, a respeito da possibilidade do alargamento das atribuições administrativas municipais e, no mesmo sentido, de aberturas de espaços locais destinados ao debate e à participação popular como métodos de (re)construção da gestão administrativa.

Contudo, uma gestão administração que se diga subsidiária, não objetiva destruir as concepções estatais, mas ordená-las de forma responsável. A intervenção estatal deve ser feita no sentido de ajuda aos membros do grupo estatal, não para absorvê-los, mas para promovê-los. Dessa forma, ao mesmo tempo que se reforça a ideia de Estado, a administração subsidiária não permite a absorção automática da comunidade subjacente.

As ideias de gestão subsidiária situam-se entre aquelas ações meramente procedimentais, tais como audiências que só ratifiquem decisões previamente definidas, e ações que se digam eminentemente substancialistas, onde não há a possibilidade para o debate tampouco ao questionamento. Diante destes aspectos, Hermany (2007, p. 273) adverte que para sua implementação, a subsidiariedade necessita do surgimento de novas estratégias sócias, que englobem uma participação conjunta entre Estado e Sociedade numa nova dialética capaz de superar a dicotomia entre os espaços públicos e privados.

Tem-se assim a noção de subsidiariedade, a qual não se identifica com mecanismos meramente delegatórios ou suplementares, mas se caracteriza pela abertura de espaços de articulação dentro da esfera local.

É possível verificar uma forte ligação entre as ideias de Hermany (2007) e as propostas de Gurvitch (2005). Este último acredita na regulamentação reflexiva da sociedade, propondo a criação de categorias de Direito que rompam com a lógica da coação incondicional. Desprovido de uma subordinação inafastável, o direito assim produzido dá cumprimento a suas ordens dá por meio da cooperação. O ideal gurvitchiano vê na sociedade uma capacidade de auto-regulamentação, sem descuidar dos imperativos estatais de coordenação, mas delegando ao menor *locus* social a possibilidade de autorregular seus interesses, prescindindo da coação incondicional para fazer valer a ordem jurídica.

Entre as categorias de direito reflexo que, segundo Gurvitch (2005) podem manifestar-se na sociedade, há uma em especial que se amolda a proposta de uma gestão subsidiária, qual seja, o direito social condensado. Esta categoria situa-se entre a ordem estatal incondicional e à criação de um direito liberal, sem a interferência do Estado. O direito social condensado é um direito criado no âmago da sociedade e, posteriormente, apropriado pelo Estado, mas em qualquer caso, seu cumprimento não se dá pela existência de uma coação incondicional; antes, a via de exigência a que se socorre o direito condensado é a necessidade de integração e a obtenção de acordos mútuos desenvolvidos pelos atores sociais que lhe deram origem.

Alguns mecanismos de participação popular ajudam a reforçar a ideia de um modelo administrativo subsidiário, perpetrado pelo ideal gurvitchiano. Podem ser colocados entre eles as audiências públicas e o acesso popular, por meio dos portais de transparência, ao controle das despesas e patrimônio público.

Sem deixar de lado outros importantes mecanismo de consulta democrática, tais como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, as audiências públicas representam a maximização dos debates democráticos e o ambiente favorável ao estabelecimento da gênese de um direito condensado. As discussões que se originam no decorrer de uma audiência pública não são possíveis de ocorrem em outras formas de participação popular.

Instrumentos de participação e debate, tal como as audiências públicas, mostram-se aptos à implantação de políticas democráticas de aperfeiçoamento da gestão; ao agir diretamente no campo da deliberação a respeito da legalidade e da atuação administrativa, estes mecanismos ganham relevo frente a outros modos de atuação estatal.

Porém, conforme adverte Hermany (2007, p. 301), a abertura desses espaços deve estar precedida de um amplo debate social. A construção de uma gestão compartilhada, pressupõe que a participação popular deixe de ser apenas mero instrumento homologatório das decisões tomadas antecipadamente por um corpo técnico e comporte-se como uma ágora capaz de construir o debate sobre a gestão dos interesses sociais

Daí a possibilidade de se afirmar que o debate deliberativo construído no âmbito das audiências públicas é um instrumento apto ao reforço da cidadania, visto que por meio dele os atores sociais têm a possibilidade de se tornarem produtores e consumidores do direito social produzido e reorganizar o exercício do poder estatal a partir da obtenção do consenso. A deliberação propicia, em suma, uma ligação entre a sociedade e o Estado Administrador; onde os atores adotam uma posição atuante nas decisões políticas, deixando de comportarem-se como simples destinatários dos comandos administrativos.

Então, mostra-se imprescindível que, para a concretização desses pressupostos, sejam estabelecidas certas condições ideais de diálogo a entre todos aqueles envolvidos na reconstrução da gestão pública.

Por assim ser, busca-se apoio na teoria deliberativa habermasiana, principalmente no aspecto que toca a sua opção por um terceiro modelo de democracia. Sem se desaguar em um conteúdo liberal, Habermas (2002, p. 269) busca apoio nas ideias republicanas para estabelecer um terceiro nível de participação popular, a qual denomina de política deliberativa.

Abordando o tema da participação na gestão pública, Leal (2011, p. 11) demonstra que em grande parte os teóricos e práticos que até então se tem dedicado ao tema da gestão pública, descambam para um modelo democrático que, fundamentalmente, possui a representatividade e a tripartição dos poderes como cerne de suas divagações e tentativas de reformulações.

Neles, a repartição tradicional dos poderes e das funções institucionais de Estado é muito pouco questionadas em termos de legitimidade política; a discussão que se faz nestes campos se dá muito mais em termos de suas eficácias conjunturais e a respeito das influências que o mercado, a partir de matrizes de desenvolvimento social, pode exercer sobre a ação política. No mais das vezes, deixa-se de lado a questão da (im)possibilidade de uma gestão pública exercida, senão diretamente pelos atores, no mínimo por mecanismos que promovam a emancipação social.

O pressuposto da razão instrumental, então, é posto à prova por Habermas (2002), em meio ao exercício gradativo de substituição dos processos formais de criação do direito,

por permanentes mecanismos de diálogo entre aqueles que se fazem presentes na elaboração normativa.

Nesse exercício argumentativo, os atores mostram-se dispostos a abandonar suas concepções na busca de um consenso; ao invés de estabelecerem verdades, celebram acordos. Tem-se aí a racionalidade comunicativa, a qual é construída mediante a conjugação de três objetos: (i) o mundo vivido pelos sujeitos, (ii) mundo subjetivo do sujeito e (iii) o mundo social, onde todas as coisas estão reunidas.

Ao se debruçar sobre o tema, Friedrich (2014) demonstra que segundo a teoria habermasiana, o mundo da vida é o pano de fundo sobre o qual a ação comunicativa está voltada e é sobre ele, também, que ela se estrutura. O agir comunicativo está guiado pelo entendimento e sempre ocorrerá no mundo da vida, que é o lugar onde as pretensões de validade que ouvinte e falante trazem do mundo objetivo, subjetivo e social.

É neste cenário de experimentação que serão testadas as verdades e legitimidades. Sua ocorrência faz reforçar a ideia de direito reflexo proposto por Gurvitch (2005) onde autores e destinatários seriam, ao mesmo tempo produtores e executores do direito. A gestão neste aspecto, encontra uma perspectiva paradoxal, se comparada ao atual quadro em que se encontra: os mesmos agentes envolvidos na execução dos atos de gestão, estão todos eles mergulhados no processo de elaboração; essa situação transcende o tradicional conceito de democracia e de gestão pública.

Nessa mesma perspectiva, Leal (2011) esclarece que a gestão deliberativa, além de proporcionar a redefinição do paradigma da Democracia, torna por redefinir o próprio Estado Democrático de Direito. Os atores sociais ao se apoderarem da ordem jurídica, passam a torna-la parâmetro para seu convívio social.

Essa retomada não está livre da estipulação de critérios voltados à demarcação da sua segurança e regularidade.

Diante dessa ressalva, faz-se necessário impor requisitos, que tendem a estabelecer parâmetros para a verificação da gestão deliberativa, a saber: 1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e 3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas. (LEAL, 2011, p. 67)

Por essas razões, entende-se a importância da penetração administrativa por pressupostos deliberativos, os quais sejam capazes de buscar o entendimento reflexivo dos



atores sociais, em especial nas causas que localmente lhe digam respeito, proporcionando um rompimento com as imposições subordinativas.

### **2.3 O dever fundamental de Participação e a formatação do Direito Social**

Ao se estabelecer a necessidade de o Estado descentralizar a produção jurídica, por meio de atos democráticos envoltos pela gestão pública subsidiária, surge a importância de que todos os que se fazem interessados no assunto, participem de forma ativa na elaboração e implementação dos temas postos para diálogo nas arenas abertas ao debate.

Daí então, a importância de se superar a clássica noção de que ao Estado cabem prestações positivas a todos aqueles que preenchem a categoria jurídica de cidadão, estabelecendo uma relação de clientelismo entre cidadão e Estado.

Essa perspectiva de cidadão-cliente, coloca o estudo sobre a teoria dos direitos fundamentais como a base da limitação do poder estatal, influenciada pelo movimento constitucionalista do século XVIII, cujo objeto é a limitação dos poderes soberanos sob o escudo da categoria de direitos considerados fundamentais.

Ao comentar o tema, Ferreira Filho (2015, p. 11) afirma que o movimento constitucionalista que serve de base para a teoria do direito humanos, não se atém apenas no projeto de limitação do poder soberano por meio da implantação de documentos escritos – constituições –, mas sim se reproduz na restrição dos poderes e eliminação do arbítrio daqueles que governam. Nesse sentido, as constituições passaram a adotar um rol de direitos que, em suma, contextualizavam a categoria de direitos fundamentais limitadores do poder soberano.

Partindo da análise histórica acerca da criação e da evolução político-jurídica dos direitos fundamentais, Hunt (2009, p. 17) afirma que o entendimento sobre essa categoria de direitos só é possível a partir do momento em que se conhece a história das declarações de direitos existentes no séc. XVII e XVIII. O autor afirma que embora seja paradoxal, homens criados sob a estrutura da escravidão e da subordinação conseguiram disseminar pelo mundo as ideias de uma categoria e igualitária e universal de direitos, marcando a ordem jurídica de quase todas as constituições modernas.

Contudo, visando estabelecer critérios definidores para o presente trabalho, é necessário determinar a contextualização dos termos empregados, enfatizando a diferença entre direitos fundamentais e direitos humanos, os quais podem, por vezes, serem empregados indistintamente; mas que carregam diferenças marcantes.

Perfazendo um detalhamento sobre o surgimento de tais categorias de direitos, Sarlet (2009, p. 22) afirma que os direitos fundamentais podem ser encarados sob três concepções básicas de estudo. A primeira diz respeito à perspectiva filosófica ou jus naturalista, segundo a qual os direitos fundamentais identificam-se com os direitos de todos os homens, em todos os tempos e em todos os lugares. Sob um segundo enfoque, os direitos fundamentais poderiam ser tratados como os direitos universais, referentes a todos os homens em todos os lugares, mas em determinados tempos. E, em um terceiro ponto de vista, os direitos fundamentais podem ser conceituados como certos direitos, conferidos a determinados homens em lugares e tempo específicos.

Sem desconhecer da importância contida nas duas primeiras categorias dos direitos fundamentais, o presente estudo está voltado apenas à última categoria, a qual considera como categoria de direito fundamental aqueles direitos declarados pela normatividade estatal, em determinado tempo e lugar. Significa dizer que, apenas são considerados fundamentais aqueles direitos concretamente conceituados, o que afasta a visão *jus* natural acerca dos direitos fundamentais.

Assim, consoante as ideias expostas, apenas o ordenamento jurídico de certo Estado e em determinado tempo é capaz de conferir direitos fundamentais a seus cidadãos.

Nesse diapasão, Sarlet (2009, p. 32) afirma que apenas o direito positivado pelo Estado pode ser chamado de direito fundamental. Daí então, tem-se se a pedra angular que separa os direitos fundamentais dos direitos humanos. Para o autor, os direitos contidos em tratados ou acordos internacionais e que não tendo sido ratificados pelo Estado devem ser denominados direitos humanos ou direitos do homem, enquanto que aquela categoria de direito protegido pelo ordenamento de um Estado em determinado tempo, deve ser considerado como direito fundamental: somente o Estado pode estabelecer direitos fundamentais.

Isto não significa que exista uma ordem hierárquica entre direitos humanos e direitos fundamentais, o que existe é apenas um grau diferente de proteção ou efetividade dos direitos fundamentais. Isto ocorre, pois, uma vez que determinado Estado reconhece certa categoria como sendo de direito fundamental, a possibilidade de efetivação destes direitos é maior que a categoria de direitos humanos.

Em relação à Constituição de 1988, o constituinte estabeleceu uma longa lista acerca dos direitos consagrados como fundamentais. Em razão da temática do presente trabalho, não se pretende aqui discorrer sobre todos os direitos fundamentais elencados ao longo do artigo 5º da Constituição Federal, bem como não se tem espaço suficiente para analisar quais seriam

os outros tantos direitos fundamentais diluídos ao longo do Texto; contudo cabe ressaltar o caráter exemplificativo dos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, bem como advertir a respeito de sua materialidade aberta.

A Constituição Federal no parágrafo §2º do 5º aduz que os direitos e garantias expressos no Texto não são capazes de excluïrem outros decorrentes do regime e dos princípios adotados pelo ordenamento constitucional ou pelos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Isto significa que embora exaustivo, os direitos estampados ao longo do art. 5º, não esgotam a matéria sobre direitos fundamentais.

A respeito do tema Sarlet (2009, p. 79) afirma que o catálogo aberto decorre do fato de haverem direitos que mesmo não estando formalmente reconhecidos, guardam um conteúdo – uma materialidade – de direitos fundamentais. A ordem Constitucional Brasileira aderiu a uma gama de valores e princípios os quais não se encontram necessariamente na dependência do constituinte originário. Daí a necessidade de não se estabelecer um catálogo taxativo sobre os direitos fundamentais no corpo do texto constitucional, os quais devem ser lidos e obtidos através da leitura sistemática da Constituição.

Realizando essa aventada leitura sistemática dos princípios e direitos adotados pela Constituição, Gorczewski e Bittencourt (2011, p. 41) afirmam que a adoção pelo República Federativa do Brasil dos princípios da federação e da república organizam, de um lado, o Estado a ser governado –modelo federativo- e, do outro, o meio pelo qual este Estado será governado –modo republicano. Aliado a estes dois princípios, os autores colocam o princípio democrático, estampado na soberania popular e no modelo de governança exercido pelo povo, como um princípio complementar ao federalismo e republicanismo.

Seguindo essa linha de pensamento, é possível afirmar, amparado em Gorczewski e Bittencourt (2011, p. 40), que a Constituição Federal de 1988 foi denominada Constituição Cidadã por ter adotado o princípio democrático de participação popular como fundamento implícito do processo político. Nesse sentido, os direitos fundamentais são mais bem efetivados quando exercidos por meio de processo democrático de participação popular.

A participação popular pode ocorrer tanto de maneira passiva, quando do respeito à normatividade constitucional e aos direitos de outrem, quanto de maneira ativa, por meio do financiamento e participação direta na elaboração de políticas públicas. Assim, o princípio democrático investe o cidadão tanto em direitos representativos nos assuntos da gestão pública, como em direitos de participação direta e efetiva no processo político (GORCZEWSKI; BITTENCOURT, 2011, p. 44).

Destarte, a participação popular, seja no financiamento ou na elaboração das políticas públicas, além de configurar-se um autêntico direito fundamental, é responsável pela efetivação dos próprios direitos fundamentais. Isto porque ao garantir o acesso dos cidadãos ao espaço público, limita ao arbítrio estatal. E mais: em razão da força e das consequências que a participação popular proporciona, ela ultrapassa a tradicional categoria de direitos fundamentais, encarados como uma garantia passiva do Estado, baseada na liberdade individual, para se enquadrar na moderna perspectiva de um dever fundamental.

Em sua grande maioria, os direitos fundamentais apresentam-se sob a forma de obrigações prestacionais, o que exige por parte do Estado um ônus financeiro.

Por tal razão, Buffon (2009, p. 79) ressalta que a concretização de tais direitos passa pela necessidade de financiamento e a cidadania deve ser entendida partindo-se do cumprimento dos deveres fundamentais e não do estabelecimento de direitos fundamentais.

Na mesma perspectiva, Nabais (2012 p. 17) alude que o crescimento da doutrina sobre os direitos fundamentais ocorreu principalmente no segundo pós-guerra. Os atos desumanos ocorridos durante a primeira quadra do século XX contribuíram para a hipertrofia da doutrina sobre os direitos; as constituições que daí se seguiram foram generosas no elenco de direitos fundamentais pouco se atentando para a previsão dos deveres. Esta situação acabou por afastar a cidadania do conceito de solidariedade, aproximando-a do individualismo burguês, o qual está na ideia central acerca dos direitos fundamentais.

Portanto, a ideia de deveres fundamentais está ligada diretamente ao conceito de solidariedade.

Diferentemente os direitos fundamentais estão ligados aos ideais burgueses de liberdade e autonomia. Para a óptica liberal, cidadania é o direito a ter direitos; já na concepção solidaria, a cidadania está mais próxima ao dever de contribuição com o Estado do que exigir prestações deste. Neste sentido, a ideia de solidariedade social liga-se tanto ao dever de contribuir com o sustento do Estado Social como ao dever de financiamento dos gastos públicos (BUFFON, 2009, p. 83).

Contudo, convém advertir que tanto o dever de financiamento quanto o dever de contribuição, não devem ser confundidos com a obrigação jurídica de pagamento de tributos. Isto porque a obrigação jurídica está ligada a uma categoria com correlação entre meios e fins; para que a obrigação exista é necessário que certo fim dela dependa. Em outras palavras, a obrigação deve ser concretizada para que certo ato ocorra ou deixe de ocorrer. Já os deveres não guardam esta correspondência entre meios e fins, existindo e completando-se em si mesmos.

Comentando o tema dos deveres e das obrigações, Cardoso (2014, p. 17), estabelece que a doutrina kantiana pode servir de base para a diferenciação entre obrigações e deveres. O autor afirma que os deveres fundamentais, assim como os hiperativos categóricos, devem ser cumpridos independentemente de seu resultado, pois são bons em si mesmo. Assim, no cumprimento de um dever fundamental não há um resultado desejável ou conhecido antecipadamente. Os deveres fundamentais, dessa forma, devem ser cumpridos em razão de sua própria carga axiológica.

Diferentemente, as obrigações são conceituadas como necessárias a existência de um resultado posterior. Enquanto os deveres derivam de um hiperativo categórico, as obrigações resultam de um hiperativo hipotético, e podem ou não serem cumpridas segundo a vontade do sujeito (CARDOSO, 2014, p.18).

A respeito da diferenciação kantiana entre hiperativos categóricos e hiperativos hipotéticos, Warburton (2012) ressalta que os hiperativos hipotéticos expressam uma condição e por isso são dotados de uma característica consequencial: se, se pretende chegar em “x”, deve ser feito “y”. Por outro lado, os hiperativos categóricos não guardam uma relação entre meios e fins, expressando-se apenas como deveres, independentemente do resultado.

O exemplo acerca da proibição de matar, pode elucidar as afirmativas. A sentença que expressa a afirmação de que para não se prese, é necessário não matar, configura uma relação entre meios e fins, portanto um hiperativo hipotético. Já a assertiva que apenas proíbe matar, não expressa nenhum fim ou relação entre meios, configura apenas um dever e como tal apresenta-se sob a forma de um hiperativo categórico. (WABURTON, 2012, p. 131)

Muito embora a doutrina kantiana esteja mais direcionada ao sistema moral que ao jurídico, as formulações acerca de deveres e obrigações podem muito bem serem recebidas pelo sistema jurídico e adaptada às relações jurídicas. Isto porque as obrigações jurídicas só existem em razão do fim a que se destinam, baseando-se exclusivamente em normas jurídicas.

Para que exista uma obrigação jurídica, esta deverá necessariamente estar conectada a um fim juridicamente possível. Por outro lado, o dever é algo incondicional, não necessita estar conectado ao sistema jurídico, podendo derivar única e exclusivamente da ordem valorativa.

Daí poder falar-se que as obrigações possuem um caráter prescritivo, pois apresentam uma relação entre a realização de certos meios a consecução de determinado fim; enquanto os deveres são axiológicos, valem e devem ser cumpridos apenas em razão da sua necessidade intrínseca (CARDOSO, 2014, p. 19).

Muito embora, segundo a concepção apresentada, os deveres fundamentais tenham um valor intrínseco, o qual não pode ser previamente aferido ou juridicamente descrito – como são as obrigações- o certo é que na atual conjuntura e baseado nas referenciais expostos, o valor dos deveres fundamentais pode ser exposto mediante o princípio da solidariedade, que deriva diretamente da concepção de Estado de Bem-estar Social.

Se, por um lado, o modelo liberal de Estado proporcionou o desenvolvimento econômico e tecnológico, por outro foi responsável pelo surgimento de um levante ideológico de movimentos sociais insatisfeitos com as condições de trabalho e miserabilidade geradas pelo liberalismo.

Discorrendo sobre a mudança de paradigma entre Estado Liberal e Estado Social, Contipelli (2010, p. 125) afirma que no século XX houve a modificação no modelo e no conceito de Estado. Segundo esta nova formulação, o Estado até então baseado em ideais de igualdade, autonomia e liberdade, passa a identificar-se com uma visão de solidariedade e bem-estar.

Como o modelo liberal não se mostrou capaz de realizar a justiça social por meio das garantias às liberdades individuais, surge um novo modelo de Estado, o qual não se comporta com a mesma passividade do modelo liberal, tampouco promove uma intervenção nos moldes absolutistas; mas é marcado por medidas positivas de prestação de serviços públicos direcionados à melhoria da qualidade de vida da população e, principalmente, pela superação das desigualdades oriundas do Estado Liberal burguês do século XIX.

Refletindo sobre tais modificações sociais, Pikety (2014, p. 593) afirma que existem grandes semelhanças na política desenvolvida pelos Estados ocidentais contemporâneos, principalmente a partir do primeiro pós-guerra. O autor afirma que a mais significativa dentre estas semelhanças diz respeito aos percentuais de financiamento estatal oriundo dos pagamentos de impostos em geral.

Em grande parte dos países, no período que se antecedeu a primeira guerra, os impostos representavam menos de 10% da renda nacional. Isso refletia uma realidade de pouco envolvimento estatal na vida econômica e social, pois aquele percentual de arrecadação tributária era capaz apenas de arcar as despesas de soberania nacional, polícia, justiça, exército, relações exteriores e administração geral. (PIKETY, 2014, p. 593)

Em seu estudo *dois vezes o Capital no Século XXI*, Pikety (2014, p. 595) afirma que ao final da segunda grande guerra houve um crescimento vertical na participação social e no financiamento estatal e das despesas públicas, particularmente nas despesas sociais. Se no começo do século XX o financiamento público voltava-se apenas para a manutenção da

ordem, do respeito ao direito de propriedade e às despesas militares, fazendo com que os Estados custeassem apenas algumas estradas e infraestruturas mínimas, em apenas meio século o financiamento estatal voltou seu foco para questões sociais, atingindo índices de superaram a casa dos 60% (sessenta por cento), em países do leste europeu.

Esta mudança de investimentos é atribuída ao fato dos Estados terem aumento suas receitas oriundas dos impostos em geral, proporcionando serviços públicos de educação, saúde e seguridade acessíveis à grande massa.

Realizando um contraponto entre as ideias de Pikety (2014) e de Nabais (2012), é possível verificar que não se torna possível a concretização de direitos fundamentais, os quais representam em sua grande maioria ações prestacionais, sem que haja um cumprimento do dever de contribuição pública.

Diante de tal perspectiva é possível afirmar que o dever de contribuição está intimamente ligado ao modelo de Estado Social. A contribuição pública, sob a forma de financiamento e mediante o pagamento de tributos em geral, não se traduz apenas na obrigação de financiamento do Estado; antes, o dever de contribuição configura-se em um valor corolário do modelo de Estado Social que surge no século XXI, qual seja, o valor da solidariedade.

Analisando a evolução do modelo de Estado Liberal até a concepção de Estado social, Yamashita (2005, p. 53) afirma que o Princípio de Estado Social pode ser facilmente identificado ao Princípio da Solidariedade. O autor lembra que Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elencou em seu art. 3º a solidariedade como um dos objetivos da República. Assim como fez a Constituição Francesa após a Revolução, a Constituição Cidadã, após um conturbado período político, também dispôs como objetivo republicano a formação de uma sociedade solidária.

Contextualizando a solidariedade enquanto valor, é possível afirmar que ela possui graduação baseada em um critério de proximidade: quanto maior a proximidade dos membros de uma sociedade, quanto mais características próximas tiverem estes membros, maior será a solidariedade entre estas pessoas. Por corolário, maior será o dever de contribuição e participação.

Sem fugir da temática sobre a proximidade entre os membros da sociedade, mas voltando-se mais especificamente ao critério da tributação, Sacchetto (2005) demonstra que a solidariedade está intimamente ligada à temática do financiamento das despesas públicas.

Além da existência de uma rejeição sobre o dever de contribuir ao fisco, há um fator cultural e histórico de desconfiança na maioria dos povos perante o Estado, o qual reflete-se

mediante um sentimento de subtração por parte do Estado quando da arrecadação, ao invés de demonstrar um sentimento de contribuição e solidariedade.

Isso resta demonstrado, segundo Sacchetto (2005, p. 17), pois a solidariedade possui origem na doutrina social cristã e que foi assumida ao longo da história ocidental por todas as assembleias constituintes, demonstra a necessidade de comunhão, de unidade entre a comunidade submetida ao mesmo Estado. Porém, o autor é enfático ao advertir que a solidariedade, a par de sua influência religiosa, não deve ser totalmente identificada a um atributo clerical.

Destarte, solidariedade e deveres fundamentais são corolários do Estado Social. Se o modelo de Estado Liberal pegava o individualismo, o Estado Social prima pela solidariedade; se o estabelecimento de um rol de direitos fundamentais era a marca da igualdade burguesa, o dever de contribuição marca a sociedade contemporânea. Daí a afirmação de que os deveres fundamentais são a marca da sociedade atual, a qual rompe com o paradigma da liberdade individual para tomar assento sobre o conceito de solidariedade.

Tem-se com esse novo paradigma, que o dever de contribuição passa a informar toda atividade estatal reconstruindo o conceito de cidadania. A doutrina dos deveres fundamentais serve como pressuposto para conceituar o novo *status* de cidadania, vista agora como um dever de contribuição, seja a mediante financiamento ou participação na elaboração das políticas tarifárias.

Nesse sentido, Buffon (2009, p. 101) relembra que sob o paradigma da liberdade, a cidadania era vista como o direito a ter direitos; agora, sob o enfoque solidário, a cidadania passa a ser encarada como a convivência compartilhada entre os membros da sociedade, pois aqueles que se negam a contribuir com sua parcela de esforços, acabam por inviabilizar o direito dos demais.

No mesmo sentido, Nabais (2012, p. 55) adverte que os deveres fundamentais, além de conduzem os indivíduos a um patamar de sociabilidade, prescrevem um dever não escrito de solidariedade. O autor, após discorrer sobre a concepção metajurídica dos deveres fundamentais, afirma que estes deveres são inerentes a condição de cidadania, podendo ser definidos como deveres do homem e do cidadão.

Nesse ínterim de aproximação entre deveres fundamentais e cidadania solidária, é útil retornar à lição de Buffon (2009, p. 101) acerca da ideia de cidadania fiscal. Para o autor, ao lado da dimensão do dever fundamental de financiar o Estado Social, encontra-se o dever fundamental de participação na tomada de decisão acerca dos tributos.



A participação a que se refere Buffon (2009), não é a tradicional representatividade parlamentar; uma vez que a representação parlamentar não pode ser encarada como uma verdadeira participação popular, pois se assim for, estar-se-á beirando a ingenuidade, tendo em vista que somente um ingênuo poderá acreditar que a população se auto tributará através de seus representantes.

Conforme lembra Ferreira Filho (2001, p. 89) a representatividade parlamentar acaba por tomar as decisões através de uma minoria. Se, nos primórdios de sua existência, o processo democrático foi pensado como a decisão da maioria, o certo é que no atual estágio de desenvolvimento social, a representação parlamentar decide por meio de uma minoria de pessoas. Para demonstrar sua tese, o autor perfaz o processo legislativo desde da escolha dos possíveis candidatos, demonstrando que dentre a grande massa da população, apenas uma minoria candidatar-se-á e, outra minoria mais específica ainda será eleita.

Desta ínfima minoria eleita, apenas uma outra diminuta parcela acabará participando dos debates temáticos e, após tais debates, as decisões serão tomadas, na quase totalidade das vezes, por apenas metade dos parlamentares presentes.

Assim, é possível afirmar que a representatividade parlamentar não pode atender a totalidade dos interesses da sociedade, em especial quando se trata de matéria tributária. As decisões da democracia representativa acabam sendo fruto de uma parcela diminuta da população que dita as normas para a grande massa diretamente atingida pelos efeitos da tributação. Tem-se aí instalada a crise de legitimidade que afeta as democracias representativas (BUFFON, 2009, p. 101).

Dessa forma, além do caráter solidário de financiamento que prescreve um dever fundamental de pagar tributos, a cidadania deve ser encarada sob o enfoque da participação fiscal. Não é por outro motivo que dentro da perspectiva adotada por Buffon (2009, p. 100) a cidadania é adjetivada de cidadania fiscal. Enquanto a solidariedade está diretamente ligada ao financiamento público, a cidadania fiscal está inteiramente alinhada ao dever de participação popular na tomada de decisões acerca dos tributos que irão ser pagos.

Assim sendo a democracia deve conter como elemento chave a formação de um espaço público, no qual a sociedade possa assumir um papel protagonista na formação de sua própria história. Nesse sentido, faz-se necessário a criação de instrumentos estatais que efetivamente garantam a comunicação, o debate e decisão a partir do procedimentalismo social.

Exemplo desses espaços de participação podem ser bem vislumbrados no plebiscito, no referendo, nas comissões de usuários, na atuação de organizações sociais, nas audiências e

consultas públicas. Esses procedimentos de deliberação e consulta popular demonstram a possibilidade de participação popular na elaboração e discussão das políticas públicas, notadamente em matéria tributária; perfazendo a categoria de direito que Gurvitch (2005, p. 93) vai conceituar como sendo o direito social condensado.

Ao participar diretamente da elaboração e criação do direito, a sociedade torna-se ao mesmo tempo criadora e destinatária das políticas públicas, rompendo com a lógica subordinativa da representação parlamentar. Comentando o tema, Hermany (2007, p. 39) aduz que o direito social condensado é um direito que põe em diálogo permanente a base constitucional do Estado e articulação social que fundamenta este Estado. Segundo o autor essa comunicação pressupõe um amplo compromisso democrático da sociedade, o qual surgirá a partir de um agir reflexivo e discursivo dos atores sociais.

Por tais razões, ao lado do dever de contribuição, surge o dever de participação popular na tomada de decisões, mormente em matéria tributária. A redefinição do modelo de Estado, perfaz a redefinição do modelo de cidadania. O direito a ter direitos é substituído pelo dever de participação e a cidadania passa ser composta por dois pilares: a cidadania fiscal – dever de contribuir - e a cidadania participativa – dever de deliberar. Assim, a participação popular não se limita mais ao ato de eleição de representantes, mas configura-se como o dever de participação na elaboração das políticas públicas.

### **2.3.1 A participação popular como dever fundamental na elaboração do orçamento público.**

Conforme já referido, a alusão ao instituto das audiências públicas não significa por de lado outras importantes ferramentas de consulta popular, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular; mas as audiências públicas têm o especial condão de maximizarem os debates democráticos, uma vez que a possibilidade de nelas se verem configuradas discussões em torno de assuntos que serão objetos de futura normatização, é um fator que não se repete em outras formas de participação popular.

Nesse sentido, é possível definir a audiência pública como um instrumento voltado ao aperfeiçoamento e à implantação de políticas democráticas, agindo como mecanismo idôneo para a formação do Direito Social em torno da normatividade local e da gestão administrativa democrática. Por tais razões, as audiências públicas ganham maior relevo frente a outros mecanismos de debate, pois desbravam um fértil campo para a concretização

da participação popular na elaboração de políticas públicas e no controle dos atos administrativos.

Esse instituto serve para que o poder público, antes de tomar determinada decisão, oportunize o debate à sociedade. Essa oportunidade tem a finalidade de instalar o consenso a sobre a questão que será decidida e, dessa forma, colher o interesse da população sobre o assunto tratado. As audiências públicas permitem a obtenção, de forma igualitária, da manifestação de todos aqueles que serão influenciados pela tomada de decisão. (ANEEL, 2006, p. 7).

Dessa forma, a autoridade administrativa responsável pelo exercício do poder administrativo, ao identificar a importância de determinada demanda pública e no sentido de proporcionar a materialização da democracia, deve convocar antecipadamente a participação popular, afim de instruir sua ação e, assim, criar as condições para que o procedimento administrativo venha a ser desenvolvido mediante participação ativa e efetiva da população.

Porém, ainda que o poder público não fique adstrito ao diálogo tratado durante a audiência pública, a abertura ao diálogo popular delimita, de certa forma, a decisão administrativa; servindo como subsídio para a análise da questão a ser decidida. Os termos do debate ficarão registrados em relatório, o qual poderá ser posteriormente revistado e levado em consideração pelo administrador, uma vez que dificultoso justificar uma decisão a qual é totalmente contrária ao interesse expressado pela população durante o debate público.

Por tais razões, os debates democráticos obtidos por meio das audiências públicas afiguram-se como importantes instrumentos postos à disposição da comunidade na esfera de controle dos atos administrativos.

No plano Constitucional, ainda que a Constituição de 1934 tenha representado um avanço democrático com a universalização do sufrágio, foi somente com a promulgação da Constituição de 1988 que a participação popular passou a ser definitivamente reconhecida como um efetivo mecanismo de controle administrativo. (BRASIL, 1934)

Em literal exaltação da participação popular, a Constituição Federal no art. 14, afirma que a soberania popular será exercida mediante o sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Em outra passagem, a Constituição prevê, no parágrafo segundo do artigo 58, que as comissões do Congresso Nacional, as quais possuem atribuição para a discussão temática dos projetos de lei, poderão solicitar audiências públicas com as entidades da sociedade civil a fim de serem debatidas pelos membros da sociedade civil as matérias em pauta.

Um importante assunto relacionado à participação popular, por meio das audiências públicas, é a gestão financeiro orçamentária.

A gestão das finanças públicas possui regramento na Constituição Federal, nos Art. 163 e seguintes; os quais passam a dispor sobre a existência do Plano Plurianual Orçamentário - PPA-, sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias -LDO- e, ainda, sobre a Lei Orçamentária Anual -LOA.

Esses dispositivos tratam das três principais peças orçamentárias que dispõe a administração para bem atender às necessidades populacionais e que servirão de base para todo gerenciamento financeiro do Estado. Ainda como mecanismo de controle dos atos de gestão pública, mediante instrumento das audiências públicas, pode-se citar a Lei Complementar 101/2000-Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 8666/86, Lei de Licitações.

A participação popular, mediante o instituto das audiências públicas orçamentárias, materializa a oportunidade de concretização do dever de participação popular na medida em que possibilita a efetivação da cidadania participativa. Ao deliberar sobre a elaboração do planejamento orçamentário, bem como, posteriormente controlar a execução dos atos neles previstos, a população torna-se diretamente produtora e destinatária das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Daí o dever de participação popular nas audiências públicas orçamentárias.

O planejamento orçamentário tem início como o Plano Plurianual -PPA, o qual está previsto no art. 165 I da Constituição Federal. O PPA é uma de iniciativa privativa do poder executivo e que é elaborada com o fito de definir de maneira regionalizada a base de gastos do governo para os 04 anos subsequentes a sua edição.

O Plano contém uma síntese de tudo aquilo que a administração pública pretende investir durante os 04 anos de governo<sup>14</sup>, incluindo as metas para cada área de atuação.

Dentro da delimitação estipulada para o presente trabalho, a temática desenvolvida compreende o período entre os anos 2010 até 2013 e, desta forma, os procedimentos analisados são aqueles descritos neste período.

---

<sup>14</sup> Muito embora a delimitação temporal deste trabalho esteja voltada à apreciação do PPA 2010-2013 no âmbito do município de Xangri-lá, o entendimento de como funciona a elaboração das políticas orçamentárias no nível federal é de extrema importância para demonstrar a necessidade de descentralização das decisões administrativas sobre o assunto. Contudo, ainda que possa ser apontada uma possível descontinuidade na apresentação do tema, é de se ressaltar que a pesquisa nas páginas eletrônicas do Senado Federal, não disponibiliza um material suficientemente seguro para embasar uma descrição de anos anteriores a 2015; motivo pelo qual a apresentação do tema, no âmbito da administração pública federal, tem como base o PPA 2016-2019.

Nesse interim, a estrutura apresentada a Lei Federal 12.593/2012 e o Decreto 7.866/2012 como as peças jurídicas que regulam a matéria, sendo que suas validades estão demarcadas até 31 de dezembro de 2015, quando então passa a vigor o PPA 2016-2019.

Na elaboração desse novo PPA pode-se observar que a tramitação e elaboração dos projetos que o compõe, contam com forte participação popular. Durante os meses de janeiro, fevereiro e março de 2015, o ministério do planejamento oportunizou à população o envio de propostas, por meio do projeto Orçamento Cidadão, as quais foram debatidas nas comissões e conselhos e posteriormente enviadas para votação no Congresso. (Ministério do Planejamento, 2016.)

Para bem encaminhar esse debate, a Secretaria Geral da Presidência da República disponibilizou um Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, com acesso pela via mundial de computadores. Através desse sistema foi possível a participação popular mediante o envio de propostas que agora seguem para análise das comissões temáticas do Ministério do Planejamento. (Brasil, 2016c)

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO – fixa as metas e prioridades da administração federal para o ano seguinte, trata das alterações tributárias e estabelece as orientações para elaboração da Lei Orçamentaria Anual. A LDO possui previsão no inciso II do artigo 165 da Constituição Federal e no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Porém, diferentemente do Plano Plurianual, a LDO é válida para o ano fiscal. Enquanto o PPA tem validade para os quatro anos da administração, a LDO tem validade apenas para o ano de exercício fiscal. Tendo em mente a delimitação temporal proposta, a LDO está disposta na Lei 13.080/2015 e regulamentada pelo Decreto 8.434/2015.

Contudo, não obstante a importância do tema, não consta junto ao cronograma de apreciação das matérias, nenhuma menção à participação popular, muito embora segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48 parágrafo único, haja a menção expressa quanto à participação popular por meio de audiências públicas na elaboração da LDO.

Porém, conforme disposto no art. 58 da Constituição Federal, as Comissões do Congresso Nacional possuem atribuição para realizar audiência públicas com as entidades da sociedade civil. Nesse sentido, é possível vislumbrar a previsão de que na elaboração tanto da LDO quanto do PPA a participação popular e a abertura do diálogo democrático estejam presentes, isto pois, o intuito é de ver debatida as demandas populares referentes à administração das finanças públicas.

Seguindo a análise sobre a regulamentação das finanças públicas, a Constituição Federal prevê, no art. 165 III e a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus art. 5º e 7º, preveem a existência da Lei Orçamentária Anual -LOA- a qual deverá ser compatível com o PPA e com a LDO.

Assim como o PPA e a LDO, a Lei Orçamentária Anual também é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. A LOA possui uma especificidade ainda maior que o PPA e a LDO, pois refere-se diretamente a execução das metas anuais, bem como as medidas de compensação e renúncias de receitas e ainda ao aumento de despesas.

A LOA trata de maneira ainda mais específica que os ditames da PPA e da LDO sobre o orçamento fiscal dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Na LOA estão compreendidas as previsões orçamentárias para investimentos nas empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Compreende ainda, nos ditames da LOA, o orçamento da seguridade social bem como dos órgãos da administração direta ou indireta e os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. Em suma, a LOA tem como finalidade estimar a receita e fixar as despesas da União para o exercício financeiro.

A LOA também possui vigência anual e atualmente está regulada pela lei 13.115/2015. Conforme se depreende do processo de tramitação do referido dispositivo a elaboração oportunizou a participação popular, visto que conforme dispunha o cronograma de tramitação havia a estipulação de prazo determinado para a realização das audiências públicas. Assim, foram realizadas três audiências públicas voltadas ao esclarecimento e debate da matéria.

É possível afirmar então, que pela análise dos dispositivos expostos, a LDO serve de base para a LOA e que as diretrizes gerais traçadas pelo PPA deverão ser priorizadas durante a execução do exercício financeiro. A LDO, a partir do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a contemplar uma série de dispositivos relativos ao planejamento, ao controle e à transparência da despesa governamental.

Traçadas as premissas gerais sobre as normas referentes à elaboração orçamentária, bem como com referência à participação popular no planejamento dessas diretrizes, é necessário estabelecer alguns comentários quanto à execução desses objetivos.

O foco no presente estudo estará voltado para o dever de participação popular na execução das políticas financeiras, sobretudo em razão da Lei Complementar 101/2000, Lei

de Responsabilidade Fiscal, da Lei 8666/90, Lei de Licitações, as quais balizam a oportunidade de fiscalização popular e demonstram serem instrumentos aptos à criação de espaços de diálogo entre cidadãos e órgãos de gestão política.

A Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF- é um marco na regulamentação das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), pois prioriza a participação popular desde a elaboração do plano plurianual, passando pelas diretrizes orçamentárias até a própria execução do orçamento. Essa é a ideia que se extrai do art. 48 da LRF. Nele está previsto que as audiências públicas deverão ser utilizadas como instrumentos de transparência da gestão fiscal e de incentivo à participação popular, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e dos próprios orçamentos.

Dessa forma, a LRF tornou obrigatória a realização das audiências públicas em todos os níveis da administração, abrangendo a integralidade das leis orçamentárias. Essa participação popular configurara tanto o dever de participação popular como converge para o aperfeiçoamento do controle social das decisões políticas; além de oportunizar o debate democrático, vinculando o processo legislativo, pois a audiência pública passa a ser fase intrinsecamente da tramitação legislativa.

Porém, a obrigatoriedade das audiências públicas não abrange apenas a elaboração orçamentária. A LRF ainda exige a realização de audiências públicas no âmbito da execução orçamentária e no controle das metas fiscais. O art. 9º§4º da LRF obriga o Poder Executivo a realizar, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, audiência pública para a demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. Isso significa que a participação popular se prolonga no âmbito da execução das medidas orçamentárias, não ficando restringida apenas à participação na elaboração do orçamento, mas com a possibilidade de avaliar e controlar a execução do orçamento.

Muito embora a elaboração e a execução orçamentária estejam permeadas pela participação popular, ainda existem campos que necessitam que a plena atuação democrática seja ampliada, principalmente aqueles que dizem respeito à execução das ações públicas referentes aos atos de aquisição de bens e serviços públicos.

A Constituição Federal em seu art. 37 XXI afirma que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública. Esse artigo está diretamente regulamentado pela Lei 8.666/93 -Lei de Licitações.

A Lei de Licitações normatiza o processo de aquisição de bens e serviços pelo ente público. É na Lei de Licitações que estão previstos os tipos de obras e serviços que

administração poderá contratar e a maneira pela qual poderão ser executados estes contratos (art.7º e art 10º); prevê ainda quais as compras que a administração está autorizada a efetuar (art. 14 e 15); estabelece os casos de dispensa e inexigibilidade (art. 24 e art. 25).

No que se refere às modalidades de licitação, a lei 8.666/93 em seu art. 22 estabelece as modalidades em que a licitação poderá ocorrer. São elas a concorrência, a tomada de preço, o convite, o concurso e o leilão. A concorrência é um tipo de processo licitatório que envolve quaisquer interessados, o processo é aberto aos que preencherem os requisitos previstos no edital de chamamento. Já a tomada de preços e o convite são modalidades de licitação entre interessados devidamente cadastrados. O concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico; e o leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis ou imóveis.

Quanto aos critérios para de cada contratação, Lei de Licitações estabelece em seu art. 23 os limites a que aquelas modalidades estarão submetidas. Assim, por exemplo, o inciso I do art. 23 estabelece o limite de gastos para obras e serviços contratados nas modalidades de convite, tomada de preço e concorrência.

Com referência específica à modalidade de contratação descrita no art. 23 I, alínea “c”, o qual refere-se à contratação de obras e serviços de engenharia pela modalidade de concorrência sempre que o valor ultrapassar R\$ 1.500.000, 00 (um milhão e quinhentos mil reais), a lei de licitações adota um tratamento diferenciado para esse procedimento, sempre que houver obras ou serviços de grande monta.

A Lei 8.666/93 aduz em seu art. 39 que toda vez que a licitação ou um conjunto de licitações simultâneas ultrapassar o limite de 100 (cem vezes) estipulado no art. 23 I “c”, o procedimento licitatório deverá ser precedido de audiência pública, comunicada com antecedência mínima de 15 dias. Ou seja, quando o valor da concorrência ultrapassar a casa dos R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais), deverá haver uma audiência pública para debater e deliberar sobre o tema.

Tal exigência faz sentido na razão de que um processo licitatório que envolverá uma quantia tão volumosa necessite ser previamente posto ao debate popular e, desta forma, o controle e a fiscalização dos gastos públicos estarão acessíveis à população.

Porém, uma questão emerge dessa situação: Se o a elaboração orçamentária, desde da criação do PPA até a aprovação da LOA conta com a participação popular, porque somente em contratações de grande monta, as quais enquadram-se no art. 39 da Lei de Licitações, necessitam da participação popular?



E mais: Seriam os contratos de grande monta as aquisições mais corriqueiras da administração, ou contratos com valores menos expressivos ocorreriam em maior quantidade?

Para responder a essas indagações toma-se por base as informações disponibilizadas no portal do Ministério do Planejamento (2016b) sobre as compras do governo federal, já que o portal do Estado do Rio Grande do Sul e o portal Cidade Compras, responsável pelos processos eletrônicos de compras municipais, não disponibilizam o quantitativo de licitações realizadas segundo as modalidades elencadas no art. 22 da Lei de Licitações.

Nesse sentido, a partir da análise dos dados federais, é possível visualizar que o governo federal efetuou, durante o período de 01 de janeiro de 2014 à 01 de dezembro de 2014, um total de 196.954 (cento e noventa e seis mil novecentos e cinquenta e quatro processos licitatórios). Segundo os dados do Ministério do Planejamento esses procedimentos, somados, representaram um total de R\$ 62.105.488.531,20 (sessenta e dois bilhões cento e cinco milhões quatrocentos e oitenta e oito mil quinhentos e trinta e um reais com vinte centavos).

Ressalte-se que a análise pormenorizada dos gastos federais revela que, dos mais de R\$ 62 bilhões (sessenta e dois bilhões de reais) gastos em contratos e compras públicas, um total de 81,7% (oitenta e um inteiros e sete décimos por centos) deste valor foi destinado a aquisições com dispensa ou inexigibilidade de licitação. Ou seja, a administração federal dispendeu mais de R\$ 50 bilhões (cinquenta bilhões de reais) em gastos sem procedimento licitatório.

O próprio balanço governamental indica alguns fatores que contribuíram para que esse número fosse tão elevado. Dentre as causas mencionadas encontram-se as emergências e calamidades públicas e a inviabilidade de competição em decorrência da exclusividade do fornecimento do material ou serviço.

Os dados do ministério do planejamento revelam ainda, que foram realizadas apenas 721 (setecentos e vinte e um) processos de concorrência; porém não informa quanto deste universo ultrapassa o limite referido no art. 23 I “c” da Lei 8.666/93, e que por consequência exigiu a realização da audiência pública prevista no art. 39 da Lei de Licitações.

Portanto, baseado nos dados do Ministério do Planejamento, é possível concluir que no ano de 2014 os gastos públicos em nível federal, com dispensa ou inexigibilidade de licitação, representaram a grande maioria das contratações, não contando com a possibilidade de fiscalização popular. No mesmo sentido, mesmo que a administração efetuasse o procedimento de audiência pública para todas as licitações que ocorreram na modalidade de

concorrência, o índice de participação popular nos procedimentos licitatórios seria de 0.35% (zero ponto trinta e cinco por cento) do total de contratos realizados.

Mediante tal constatação, não há razão para discordar que a fiscalização popular, mediante o instrumento das audiências públicas, possa ser mais necessária e eficaz no âmbito dos contratos de menor volume do que somente naquelas contratações que excederem ao limite de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) constantes no art. 23 I “c” da lei 8.666/1993. Ademais, a análise dos dados recai apenas a questão no âmbito federal, já que a concatenação de informações sobre todos os municípios do Brasil mostra-se inviável para o presente trabalho; porém já demonstra o quão necessário é a participação popular na execução e fiscalização dos procedimentos de gestão de gastos públicos.

Em âmbito local, poucas obras de engenharia poderiam ultrapassar o valor estipulado no art. 23 I “c”. Ademais, a participação popular, a nível local, mostrasse uma importante ferramenta no controle das políticas públicas. A abertura de novos expedientes, tais como audiências públicas para a adjudicação do objeto licitado ou até mesmo a oportunidade de participação popular na elaboração de qualquer edital licitatório, alargam o conceito de cidadania participativa e de controle administrativo.

Além disso, a participação popular desde da elaboração das peças orçamentária até a adjudicação do objeto beneficiam diretamente os gestores públicos na medida que suas ações passam a ser guiadas pelos reais interesses sociais.

Ao tratar do tema da cidadania participativa, mormente no âmbito do empoderamento local e participação popular, Dowbor (2008, p. 6) descreve o caso da cidade de Santos, no estado de São Paulo. No local havia uma situação problemática quanto a inoperância das empresas contratadas para a execução da limpeza urbana na feira municipal. O Secretário municipal passou exigir, como condição para o pagamento do serviço, a apresentação de carta assinada por três residentes da rua feira, de que estavam satisfeitos com o serviço. Este procedimento participativo demonstra a construção gradual de um processo ainda maior o qual tem por base a sociedade local e está no centro do que se denomina de poder local.

Dessa forma, a participação popular, a qual tem espaço garantido na discussão e elaboração das peças orçamentárias, deveria ser ampliada até o último ato executório do orçamento, o qual na maioria das vezes se revela com a execução e o pagamento do contrato firmado entre a administração e o contratado.

Nessa seara, o dever fundamental de participação popular requalifica o conceito de cidadania e o controle administrativo passa a ser exercido de maneira compartilhada entre

gestores, por meio dos tradicionais mecanismos representativos, e sociedade, por meio do controle sócio político exercido através da cidadania participativa.

Porém, conforme adverte Hermany (2007, p. 301) a abertura desses espaços deve ser precedida de um amplo debate social. A construção de uma cidadania participativa e, por consequência, de um direito social pressupõe uma redefinição dos conceitos de democracia e de sociedade. De outra forma, a participação popular passa a valer como mero instrumento homologatório das decisões tomadas antecipadamente por um corpo técnico.

Requalificar a deliberação popular, como um dever fundamental de participação significa coloca-la sobre dois pilares. Se, por um lado, o Estado tem o dever de proporcionar instrumentos de debate, os quais sirvam como mecanismos de reforço da cidadania, por outro, o cidadão tem o dever, visto como hiperativo categórico, de participação na gestão pública, desde da elaboração das diretrizes básicas até a execução do último ato administrativo.

### **3 O FEDERALISMO NACIONAL E A AUTONOMIA MUNICIPAL: UMA INVESTIGAÇÃO A CERCA DA POSSIBILIDADE DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL DE GURVITCH NO ÂMBITO LOCAL**

#### **3.1 Disposições acerca do poder político no federalismo nacional.**

O presente tópico tem como plano de trabalho o tema da organização do poder político estatal, sobretudo no que diz respeito a sua disposição dentro dos limites territoriais do Estado brasileiro.

Embora a condução do assunto esteja marcada a partir da dinâmica nacional, sua delimitação tem em vista a acomodação do poder político no âmbito local, tendo como a preocupação central a perseguição de uma resposta ao problema de como estabelecer uma limitação legítima ao poder político.

Nessa senda, o ponto de partida é a hipótese de que a concentração do poder já não atende aos reclamos da sociedade contemporânea.

Dessa forma, o objetivo geral se traduz na intenção de verificar o desenvolvimento do poder político no Brasil e sua conseqüente influência na organização federativa do Estado. Para tanto, parte-se de uma breve introdução histórica a respeito do tema, para ao fim demonstrar os pressupostos que devem informar o controle social da gestão pública, os quais são influenciados diretamente pelas noções gurvitchianas de Direito Social.

A organização dos assuntos está dividida em três partes indissociáveis. Em um primeiro momento, trata-se da organização do poder político na era Clássica, descrevendo a formação de suas características e as influências que elas desempenham nos séculos posteriores. No segundo subitem, realiza-se uma verificação crítica da evolução do poder político no âmbito nacional, perfazendo uma leitura dos meandros que levaram a organização política ao atual quadro de desenvolvimento.

Ao final, tem-se a oportunidade de diagnosticar as incidências que atacam a organização geopolítica nacional, notadamente em razão de práticas voltadas contra o fortalecimento do federalismo e que demarcam a mitigação da autonomia municipal

Seguindo a mesma base teórica exposta nos capítulos anteriores, a investigação do funcionamento da dinâmica social é historicamente delimitada a partir do contexto desenvolvido na Antiguidade Clássica. Nesta linha de ideias, a sociedade passa a ser organizada por meio de uma escala de subserviência.

Ainda que seja possível identificar a existência de uma possível contradição entre as ideias de uma sociedade estruturada a partir de círculos dependentes e os reclamos de um estado subsidiário com autonomias bem delimitadas, a análise dos parâmetros que norteiam a teoria da sujeição política, mostra-se um importante marco para o entendimento da organização social. É a partir desta estrutura que se pode delimitar, sob um viés oposto à dependência política, a base de uma reorganização estatal.

Diante dessas considerações, a ideia clássica de composição das estruturas sociais é identificada a uma sucessão de círculos concêntricos, os quais se alargam e vão sendo substituídos, uns aos outros, à medida que as responsabilidades e necessidade do corpo social ganha um eixo de amplitude mais dilatado. Por meio desta concepção, o Estado acaba sendo formado por vários burgos ou colônias de diferentes famílias; sendo a necessidade diária de proteção o fator de união destes grupos familiares. (ARISTÓTELES, 2003, p. 13).

Há uma evidente relação de subserviência na estrutura social proposta a partir da ideia aristotélica: os círculos menores, ao mesmo tempo que mantêm sua coesão interna por meio do atingimento de finalidades comuns, acabam servindo de apoio para a existência do círculo maior. A estrutura superior acaba por consumir a inferior na medida em que a utiliza como mero instrumento de suporte existencial. Esta afirmação é literalmente confirmada nas seguintes palavras:

Na ordem natural, o Estado antepõe-se à família e a cada indivíduo, visto que o todo deve ser posto antes da parte. Levantai o todo: dele não restará nem pé nem mão, senão seu nome, como se poderá afirmar, por exemplo, que a mão separada do corpo não será mão senão pelo nome. Todas as coisas são definidas pela sua função. (...) De maneira evidente, o Estado está na ordem da natureza que antecede ao indivíduo, pois se cada indivíduo por si a si mesmo não é suficiente, o mesmo não acontecerá em relação ao todo. (ARISTÓTELES, 2003, p. 15)

Essa vertente teórica, a qual identifica a existência de uma organização sobreposta à sociedade e aos atores que a compõe, possui um largo arranjo na história da organização política moderna. Dallari (1998, p. 8) enfatiza que a noção aristotélica de organização social possui uma força dominante com origem no período da antiguidade clássica a qual passa pelo medievo e ao chegar ao século XVIII, ainda apresenta grande força. É justamente nesta época, que tem início a redefinição dos novos modelos de formatação social, os quais já não colocam a sociedade como um instrumento a serviço do Estado.

Ao analisar esses movimentos da organização política, Streck e Morais (2012, p. 170) identificam a existência de uma classificação binária<sup>15</sup> do tema: ou os Estados Nacionais se apresentam sobre a forma unitária, com forte concentração do poder, ou compõe-se em divisões internas, com níveis variados de descentralização e autonomia política.

Seguindo esse entendimento, o Estado<sup>16</sup> Unitário é a forma originária de composição social, tendo notícias que seu aparecimento se dá após a queda do medievo, sendo acometido por motivos de concentração do poder soberano e transformação racional das ações políticas e econômica<sup>17</sup>. Neste sistema de organização social, a principal característica é a centralização das decisões, sendo certo que

O modelo unitário se caracteriza, politicamente, pela unidade do sistema jurídico, excluindo qualquer pluralidade normativa e, administrativamente pela centralização da execução das leis e da gestão dos serviços. Os agentes inferiores atuam como meros executores (instrumentos de execução) e controladores, em obediência estrita às ordens recebidas do poder central. Um único centro de decisão aliado a um instrumento de execução através de uma burocracia hierarquizada, sendo que pequena parcela de competência é atribuída aos agentes locais os quais, todavia, permanecem hierarquicamente submetidos. **Há uma parcela de poder político que é repassada, mas não há autonomia.** (STRECK; MORAIS, 2012, p. 173) [sem grifos no original]

Ao passar do tempo, com o aparecimento de novas necessidades sociais, faz desagastar esse modelo centralizador, sobretudo pelo fato de que a concentração do poder é responsável por afastar os cidadãos de vida política, colocando-os como mero destinatários das decisões que lhes dizem respeito. Assim sendo, ao final do século XVIII, novas imagens acerca da estrutura estatal ganham força e o modelo concentrado de organização é mitigado por ideais de descentralização e aproximação política.

Dentro do aparecimento dessas novas concepções, pode-se colocar as ideias defendidas por Hamilton (2003, p. 63) ao verificar a situação política que percorre a América do Norte, ao final do século XVIII. A sociedade americana da época, está posta frete ao

<sup>15</sup> Os autores ainda fazem menção há existência de uma terceira teoria visivelmente minoritária e carente de sustentação. Nela há a tentativa de se reconhecer a existência de Estados Regionais, onde a descentralização e a autonomia das unidades políticas não são tão significativas quanto no caso federativo, contudo, não chega a representar uma centralização do modelo unitário. Ao fim e ao cabo, os Estados Regionais são a representação de um Estado federado, onde os seus membros acabam por ter uma autonomia política mitigada. (STRECK; MORAIS, 2012, p. 170)

<sup>16</sup> Conforme já referido no Capítulo I, a afirmação de que a sociedade está organizada sob a tutela de um Estado, tem um tratamento estipulativo, delimitado a partir da análise ocidental da temática; isto leva a crer que o Estado Moderno ou Contemporâneo pode ter outras conjunturas que acabam não sendo trabalhadas no presente momento.

<sup>17</sup> São instigantes as afirmações realizadas por Foucault (2008b, p. 384), a respeito do surgimento do Estado Moderno. Nelas, pode-se verificar a existência de uma intrínseca e indissolúvel relação de causa e efeitos entre o modelo de organização social que começa a despontar ao final do Séc. XIII, e que vai se consolidar ao longo do Séc. XVI, e o surgimento do racionalismo cartesiano e das transformações econômicas ocorridas ao final do século XVI.

dilema da concentração ou dispersão do poder político, pois, ao mesmo tempo que a independência inglesa propicia uma emancipação política, cria uma incerteza quanto ao rumo da política externa de cada Estado independente.

Embora na Europa a concentração do poder seja a regra a ser seguida, este modelo não se acomoda às pluralidades existentes na América, por outro lado, a manutenção de uma multiplicidade de centros de poder totalmente independentes, ameaça romper com a prosperidade política. A solução para o impasse passa pela necessidade de se atingir uma fórmula de Estado capaz de manter uma certa coesão política, mais ou menos centralizada, sem impor a absorção das autonomias dos Estados independentes.

Diante desse quadro, o modelo obtido assume a forma da criação de uma união entre as federações existentes, sacrificando parte de suas independências em nome prosperidade e da segurança política. Observando este movimento, Tocqueville (2005, p. 175) afirma que a solução encontrada pelos norte-americanos não deve ser vista como um novo invento ou descoberta inédita; assim como é possível afirmar que a democracia possui inúmeras invenções e reinvenções, todas elas em diferentes momentos e em variados lugares, os americanos não podem ser considerados o exemplo primevo de organização federal.

Outros tantos povos também já se utilizaram deste método para manter a coesão política, a diferença do modelo americano reside no fato de que em outras ocorrências, a federação se desenvolve mediante a concentração de um poder, que retorna à sociedade de maneira direta, julgando-a, administrando-a, submetendo-a à uma força subordinadora e absorvente da autonomia.

O modelo desenvolvido na América do Norte, ao contrário dos historicamente verificados em outros povos, tem em sua origem um sentimento de pertencimento e uma noção de cooperação que advém de anos de dominação e opressão imperial. Todos cidadãos americanos, à época do surgimento da federação, fazem parte de uma grande diversidade que necessita ser centralizada para fim de prosseguir o caminho de prosperidade traçado a partir da libertação imperial (TOCQUEVILLE, 2005, p. 175)

Dessa forma, o arranjo federativo<sup>18</sup> tem como base de apoio um pacto, uma aliança em trono de um objetivo comum; fato que pode ser comprovado partindo-se da análise

---

<sup>18</sup> É necessário ressaltar, assim como faz Baracho (1986) que Federação e Federalismo não se equivalem. O primeiro termo tem correspondência direta com a organização do Estado e só indiretamente repercute na questão de distribuição do poder político; já o federalismo é uma expressão polivalente, a qual está alinhada à valores e concepções que prestigiam a diversidade e a desconcentração do poder. Neste sentido, é possível afirmar a existência de Estados unitário, não federados, portanto, tal qual Portugal, mas diretamente alinhados direto à ideia de federalismo; do mesmo modo, Estados apresentar uma organização federada e, ainda assim, concentrar todo o poder político em uma única unidade, de tal forma que as diversidades locais acabam suprimidas.

etimológica do termo: federação deriva do grego *foedus*, o qual significa aliança. Sua conceituação pode ser extraída a partir da ideia de Baracho (1996, p. 43), segundo a qual o federalismo é um complexo sistema de organização política o qual possui em suas bases a conjugação da separação institucional, o encorajamento da democracia e o respeito da diversidade política de cada membro que compõe a aliança.

Outra característica marcante do Estado Federal se encontra na origem do poder político central, a qual pode ocorrer por agregação, quando vários Estados independentes se reúnem sob uma nova soberania, ou desagregação, onde um Estado unitário reparte parte de sua soberania em unidades menores. O primeiro caso, marca a característica da federação americana; já o segundo pode ser identificado ao método de surgimento da federação brasileira.

O modo como o poder político central surge, seja resultante da agregação ou desagregação de novas unidades, traz poucas consequências ao desenvolvimento da federação, ao menos em nível de organização territorial. Conforme lembra Miranda (1997, p. 228) o que interessa para o bem da federação é a impossibilidade de separação ou polarização de suas unidades; as estruturas federais só podem sobreviver mediante estabelecimento de uma integração política e jurídica; e esse papel cabe à Constituição Federal e não à história da federação.

Assim, a sistemática do pacto federativo, dentro do contexto até agora exposto, passa a desempenhar duas grandes funções. Em um primeiro momento rompe com a ideia aristotélica de subserviência social, estabelecendo um balizamento seguro à concentração do poder soberano. Neste ponto, ao adotar mecanismos de descentralização e transferência de atividades aos menores círculos de sua composição, o federalismo assume um caráter de organização geopolítica.

Por outro lado, além de instruir a reorganização estatal, o modelo federativo tem como método de execução da gestão de governo, a utilização de mecanismos de descentralização da autoridade pública e subsidiariedade de prestações. Assim sendo, a forma federada de Estado é capaz de fortalecer as autonomias locais, fomentar as práticas de gestão democráticas e, ao mesmo tempo, fazer crescer no seio do espaço local o sentimento de pertencimento político daqueles a que se destina as ações de governo.

Contudo, se no cenário americano o movimento federativo está historicamente alinhado a essas considerações, sendo produto direto da emancipação política daquele povo, o mesmo não pode ser dito a respeito da organização dos Estados no âmbito da América do Sul. Muito embora nos dois casos seja possível observar a ocorrência de similitudes quanto às



diversidades sociais às necessidades de cooperação, no lado Sul continental se observa um rumo de concentração política e dispersão social. Este fator faz Tocqueville (2005, p. 178) atribuir grande parte das misérias em que mergulham os Estados da América do Sul, à razão de que aqui a opção escolhida é a de se estabelecer repúblicas independentes, em vez de fracioná-las sob um poder central que possa garantir o respeito das peculiaridades e o fortalecimento das autonomias de cada localidade.

É claro que os entraves de um estado centralizado, conjugado a um governo centralizador, podem ser antevistos pelo mais apressado observador. Mas, frente ao atual quadro de desenvolvimento político, não se pode pensar um modelo que canalize às instâncias superiores todas as preocupações políticas do cotidiano; pelo contrário, quanto mais próxima ao espaço local estiverem sendo discutidas as decisões de gestão, mais reais e eficazes elas serão. Neste ponto, é possível afirmar que, sendo respeitados os princípios da autonomia de cada ente da federação, a ação política desenvolvida no modelo federal amplia a participação dos governados e fortalece a manutenção do próprio sistema.

Sob o contexto brasileiro, a organização política encontra um arranjo conceitual muito próximo ao sistema observado na América do Norte; porém no que diz respeito ao desenvolvimento institucional destes dois sistemas é possível verificar um notável distanciamento entre ambos.

Isso porquê, é bem perceptível os diferentes caminhos que delimitam a caminhada emancipatória de cada país.

Enquanto no Brasil, devido às disputas políticas ocorridas entre França e Portugal, em março de 1808 o rei português D. João transfere para o Rio de Janeiro a capital do Império Português; no cenário americano o fim da sujeição colonial é um ato de emancipação política praticado pelos próprios colonos, marcado especialmente declaração de independência das treze colônias no ano de 1776.

O desembarque da família real em solo brasileiro, com o intento de aqui fundar um novo Império, é fator que vai modificar todo contexto social, oportunizando um novo rumo ao desenvolvimento político e econômico até então marcado pela exploração comercial e abandono social.

Tal qual demonstra Prado Junior (1981, p. 343), o cenário brasileiro observado no tempo colonial retrata uma sociedade politicamente estéril, conduzida a um grave processo de desagregação social, transpassada por uma atividade econômica escravagista, focada na exploração agrícola e na extração mineral. Muito embora a queda do sistema colonial não possa ser atribuída a um levante popular, como se verifica no caso americano, o certo é que a

elevação da Colônia à condição de Império, faz atenuar os problemas econômicos e por consequência começa a proporcionar ao povo brasileiro um envolvimento político com ares de preocupação cotidiana.

Nesse sentido, Fausto (1995, p. 122) demonstra que logo em seguida à chegada da família real ao Brasil, se estabeleceram acordos comerciais com a Inglaterra, selando em definitivo um período de trezentos anos de exploração colonial. O fato da chegada da família real ao Brasil

(...) deslocou definitivamente o eixo da vida administrativa da Colônia para o Rio de Janeiro, mudando também a fisionomia da cidade. Entre outros aspectos, esboçou-se aí uma vida cultural. O acesso aos livros e a uma relativa circulação de ideias foram marcas distintivas do período. Em setembro de 1808, veio a público o primeiro jornal editado na Colônia; abriram-se também teatros, bibliotecas, academias literárias e científicas, para atender aos requisitos da Corte e de uma população urbana em rápida expansão. Basta dizer que, durante o período de permanência de Dom João VI no Brasil, o número de habitantes da capital dobrou, passando de cerca de 50mil a 100 mil pessoas. Muitos dos novos habitantes eram imigrantes, não apenas portugueses mas espanhóis, franceses e ingleses que viriam a formar uma classe médio de profissionais e artesãos qualificados. (FAUSTO, 1995, p. 127)

Mesmo com o desenho de um novo quadro social, a condução do poder no âmbito dos círculos locais ainda é vista como uma atividade descompromissada, marcada pela confusão de limites entre o que é de domínio público e o que é de exclusividade privada. Se nos primórdios do período colonial a administração do território chegou a ter traços de uma atividade exclusivamente privada<sup>19</sup>, no período imperial há uma total confusão de limites entre público e privado.

Essa realidade é denunciada por Faoro (2001, p. 198) quando demonstra que desde de os primórdios da gestão política, o cenário nacional é percorrido pela criação de estamentos sociais, desenvolvidos às sombras de um (neo)feudalismo à moda luso-brasileira. Neste entendimento, a condução política, quando encarada ao longo do contexto histórico, torna-se um instrumento de regalias às classes dominantes. A confusão entre público e privado, a venda de cargos públicos, a indicação de administradores locais, o apadrinhamento

---

<sup>19</sup> A respeito do assunto, Holanda (2007, p. 115) demonstra que no limiar da história brasileira, a administração colonial está entregue a ação privada dos grandes navegadores portugueses. Para ter direito de explorar a terra recém descoberta, se faz necessário comprar da Coroa o título de Capitão Donatário e desta forma, o novo Capitão é imitado na posse de determinada área da Colônia. Os capitães-donatários passam a explorar em nome próprio a área recebida, devendo pagar tributos ao Império e respeitar as ordens e leis da Coroa. A estratégia imperial é conceder a seus grandes capitães-navegadores o direito hereditário de exploração da nova colônia – daí o nome de Capitânicas Hereditárias – e em troca, estes homens passam a defender e demarcar a propriedade da nova terra em nome da Coroa Portuguesa. Seja como for, o certo é que os abusos cometidos pelos Capitães Donatários, tanto aos nativos quanto aos imigrantes deportados, bem como as sonegações fiscais e os descumprimentos das ordens reais, acaba por reclamar uma intervenção imperial que modifica o sistema político da Colônia, pondo fim à exploração privada, mas deixando perpétuas marcas no sistema político brasileiro.

político e toda sorte de ações promíscuas na administração imperial, faz surgir um patriciado administrativo que se reflete durante todo o primeiro período republicano, chegando ainda com certa força, aos atuais mecanismos de gestão estatal<sup>20</sup>.

Sem conseguir dar fim às intromissões privadas na administração da política nacional, o quadro político que se observa ao final do século XIX, é um esquizofrênico sistema que combina uma grande e poderosa dispersão da política local a uma administração imperial fortemente centralizada na figura do recém criado Império Do Brasil. Segundo demonstra Abrucio (1998, p. 22) este cenário proporciona um fértil campo para o surgimento de um acirrado debate entre centralização e descentralização política; em outras palavras, é sobre o contexto de um Brasil dividido entre os oligárquicos poderes locais e a centralização imperial, que o federalismo brasileiro encontra suporte fático para ser discutido e desenvolvido.

Então, com a proclamação da República em 1889 e a consequente Constituição Federal de 1891, a forma federativa é introduzida no Brasil, rompendo com a centralização unitária advinda desde do período colonial. Muito embora ocorra uma drástica ruptura com o modelo de organização estatal desenvolvido até aquele momento, é possível afirmar que o ano 1891 marca a implantação do federalismo no Brasil, mas está longe de configurar a criação de um sistema próprio para o atendimento do cenário brasileiro.

Essas afirmações encontram respaldo no fato de que a federação brasileira surge sem se ter notícias da existência de qualquer fusão ou aliança entre as diferentes unidades integrantes do Império. A nova estrutura que surge no âmbito nacional, não é identificada a partir de uma cooperação política apta a inaugurar os contornos de um novo Estado.

No caso brasileiro, há mais uma desconcentração do poder central, a fim de evitar-se o desmembramento nacional, que uma conjugação de intenções políticas no intento de fortalecer um poder soberano, perfazendo aquilo que Miranda (1998) adjetiva de federalismo por desagregação.

Alinhado a esse entendimento, Wolkmer (2002) acredita que a ideologia constitucional nascida em 1891, apenas expressa os ideais individualistas e os anseios burgueses de uma elite que constituída ao longo de mais de trezentos anos de dominação imperial. Em última análise, a criação do federalismo brasileiro, tem apenas uma sustentação

---

<sup>20</sup> Essa promiscuidade na gestão pública pode ser historicamente atribuída ao processo que percorreu a evolução política brasileira, assim como o faz Perreira (2005), Faoro (2001), Holanda (2007). Mas atitudes patrimonialistas, típicas daquelas épocas, ainda podem ser observadas na contemporaneidade, notadamente quando analisadas práticas que envolvem redistribuição orçamentária por meio de Emendas Parlamentares; assunto que será tratado em tópico próprio, mas que por hora se faz digno de nota.

retórica, baseada no discurso jurídico-constitucional de que ao povo cabe a detenção de todo poder político; mas em verdade, esta argumentação apenas serve para legitimar a ação política de oligárquica de empresários regionais.

Assim, a adoção da forma de Estado Federal no de 1891, propicia às regiões economicamente mais desenvolvidas, notadamente o sudeste do país, a possibilidade de uma autonomia estadual voltada ao aumento das desigualdades regionais e potencializadora da concentração do poder. (WOLKMER, 2002, p. 109).

Afora as contradições sociais que levam o Brasil a dispor de um federalismo pouco adaptado as realidades locais, há se ressaltar o fato de que o ideal de implantação da estrutura federativa é proposto tendo-se em mente a imagem da organização conquistada pelo povo norte americano.

No mesmo diapasão encontra-se a crítica exposta por Abrucio (1998, p. 32) no sentido de que a formação da federação caba por suprimir etapas, coloca a União antes das partes. No Brasil não há o mesmo nível de debate que se denota na construção da federação americana, enquanto lá os países independentes utilizam da União para concentrar a força política, aumentando suas autonomias, aqui a federação é utilizada como sinônimo de desconcentração de poder, o que acaba por criar um círculo de disputa entre as entidades federadas e União nacional, gerando uma sensível tensão na composição geopolítica do Estado nacional.

Frente a essa situação o cenário que se desenvolve no país pode ser resumido da seguinte maneira:

Os governadores de estado eram os atores mais importantes do sistema político, seja no âmbito nacional, seja no plano estadual. A constituição do poder nacional, por meio das eleições presidenciais, passava por um acordo entre os principais estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais, e mais especificamente pelos governantes desses estados. Os estados médios, como Rio Grande do Sul, o Rio de Janeiro e a Bahia, influenciavam o pleito nacional à medida que houvesse alguma dissensão entre os parceiros do “café com leite”.(...). Mas a definição do poder nacional passava ainda pelo controle do Legislativo Federal pelos governadores. Como os deputados se elegiam em pleitos determinados pelos executivos estaduais, de forma legal ou não, as bancadas no Congresso tornaram-se retratos do poder dos chefes políticos estaduais. Garantindo a supremacia das oligarquias estaduais na Câmara o Executivo Federal obtinha uma relação amena como o Legislativo, que acabava atuando em conformidade com o presidente da República. (ABRUCIO, 1998, p. 36)

As disputas políticas pela concentração do poder, ainda que não tenham fôlego para alterar a forma federativa<sup>21</sup>, servem de pano de fundo a todo desenrolar da atuação governamental brasileira. Sobre o tema Pereira (2005) traz uma interessante análise dos percalços percorridos pelo sistema político nacional, informando que no Brasil, a tanto a administração pública quanto a democracia, vivem momentos pendulares de euforia e apatia. Esta oscilação encontra justificção frente à grande instabilidade proporcionada pelos constantes avanços e retrocessos da gestão pública, a qual por vezes se faz centralizadora e autoritária, em outras se mostra descentralizante e liberal.

Toda essa instabilidade é amenizada com a promulgação da Constituição de 1998, a qual dá ao federalismo uma roupagem diferente das disputas internas e das tendências de canalização de poder e reforço das oligarquias locais. O federalismo que se instala no Brasil pós 1988, é reflexo de um movimento sentido em outras partes do ocidente, cujo foco principal é a obtenção de uma ação subsidiária da União, para que desta forma, se abram espaços para a mútua cooperação entre todos os componentes da federação.

Nessa esteira, é possível encontrar amparo nas proposições de Krell (2008, p. 42), segundo as quais o modelo de federalismo disseminado em muitos dos países ocidentais, é marcado pela integração e pelo fim das disputas entre uma autoridade centralizadora e as autonomias locais, configurando um forte compromisso de solidariedade, união e cooperação de esforços para bem atingir um satisfatório nível de bem-estar coletivo.

Na temática brasileira, esse novo arquétipo tende a representar um arranjo institucional muito mais trabalhoso e delicado, quando comparado aos padrões do federalismo de outras épocas. Em primeiro lugar, o sistema federal de outrora possui uma forte tensão entre concentração e desconcentração política, o que de certa forma até se repete no modelo atual, mas sob outras nuances. Em segundo lugar, o federalismo instalado pela Constituição de 1988 já não está preocupado em manter um distanciamento entre as entidades locais e a União, antes, sua intenção é a obtenção de mecanismos de cooperação recíproca, que tornem a fortalecer a autonomia local, sem desconstituir a soberania nacional.

---

<sup>21</sup> Veja-se que, com exceção do Texto de 1937, todas as Constituições brasileiras passaram a prever, de forma muito similar, que o Brasil é composto da união indissolúvel dos estados membros, sendo vedada a análise de projeto de lei ou emenda à Constituição que tendente a deliberar sobre a abolição do pacto federativo. Conforme Barroso (2010, p.199), a mácula da Constituição de 1937 pode ser atribuída ao conturbado contexto político que percorre o cenário nacional, resultando inclusive no jocoso codinome de Constituição Polaca, em razão de seu idealizador, Ministro Francisco Campos, ter ido buscar inspiração na rígida e antidemocrática Constituição Polonesa da época. Para confirmar estes argumentos, basta conferir que a Constituição de 1937, prevê ao menos duas possibilidades de supressão dos estados federados: a primeira em seu artigo 6º, quando permite à União, por motivos de segurança nacional, desmembrar qualquer estado em território nacional; e no parágrafo único do artigo 8º, com a previsão de transformar em território nacional todo estado que, por três anos consecutivos, não obtiver arrecadação suficiente para custear suas próprias despesas.

Harmonizar o fortalecimento das autonomias à manutenção da soberania nacional é o grande desafio do federalismo atual.

Diagnóstico desse intento desafiador, é a inovação trazida pela Carta de 1988, a qual já em seu artigo 1º, passa a afirmar que a república Federativa do Brasil é formada a partir da união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal<sup>22</sup>. A previsão constitucional de que os municípios passem a fazer parte do pacto federativo representa uma inovação capaz de reformular toda a organização geopolítica brasileira; não se tem nos Textos anteriores a 1988, a notícia de que a federação seja composta entorno da união entre Estado e Municípios<sup>23</sup>.

O federalismo brasileiro, no contexto pós-1988, apresenta uma modelagem<sup>24</sup> dificilmente verificável em outras organizações estatais. Ao fazer do espaço local um lugar de privilegiada ação política, o federalismo nacional coloca o município ombro a ombro com os demais membros da federação. Desta forma, a proposta levantada por Gurvitch (2005) pode encontrar um propício campo de desenvolvimento, notadamente no que diz respeito a concretização da via de Direito Social Condensado.

Retomando os ideais gurvitchianos, é possível afirmar que à União Federal cabe a obrigação de proporcionar espaços de produção normativa deslocados do poder centralizador, evitando que os círculos políticos inferiores sejam apenas singelos reprodutores das normas produzidas pelos órgãos superiores. A arquitetura para a construção de um Direito Social Condensado requer ambientes de comunicação e interação social muito próximos aos administrados e no cenário oportunizado pelo federalismo brasileiro, esses espaços são representados pelos municípios; as fronteiras territoriais locais demarcam os sítios mais aptos à discussão e interação social.

---

<sup>22</sup> Em que pese a CRFB ter como previsão a inclusão do Distrito Federal entre os integrantes da aliança nacional, a delimitação, neste trabalho, está restrita ao campo dos Municípios. Porém, em razão da similitude existente entre o Distrito Federal e os Municípios, nada impede que tudo aquilo que for dito a respeito destes últimos seja empregado em favor do primeiro.

<sup>23</sup> Muito embora todas as Constituições, desde 1891, façam menção à autonomia municipal os Textos políticos são expressos ao mencionar que a federação é composta apenas pela união dos Estados e dos Territórios, deixando de fora a porção local.

<sup>24</sup> Sobre as diferentes formas de modelagem do sistema federativo, inclusive coma a possibilidade de proporcionar uma concentração de poder político tendente a eliminação das autonomias locais, ver Hesse (1998).

Contudo, há de se tomar cuidado como o discurso em defesa da ampliação da autonomia local<sup>25</sup>, notadamente no que diz respeito à produção jurídica própria. Neste sentido, Rocha (2014, p. 34) adverte que o município não pode exercer uma ação desvinculada dos demais entes federados, autonomia local não induz liberdade total. Os espaços locais não podem ser considerados seres naturais e preexistentes ao Estado, mas também não lhe são subservientes ou simples cumpridores de uma normatividade subordinativa. Neste aspecto, os municípios brasileiros<sup>26</sup> reclamam um tratamento isonômico aos demais entes da federação, sobretudo no que se refere a demarcação de suas autonomias financeira e administrativa.

É diante desse quadro que Hermany (2007) consegue identificar a existência de uma simetria entre a tríade que baliza o sistema federativo contido na Constituição de 1988 e as aspirações idealizadas por Gurvitch (2005), especialmente pelo fato do direito gurvitchiano reclamar um reduzido terreno de atuação, para fins de oportunizar uma efetiva democracia qualitativa.

A inscrição do município como parte integrante dos entes federados dá uma forma subsidiária à gestão política, as decisões não são mais tomadas em limites distantes das realidades a que se destinam, contudo, não se concentram todas elas apenas no espaço local. O município passa a desempenhar uma ação intermediária frente à representação democrática nacional e à participação política local, evita que as avenças tenham um caráter externo às necessidades cotidianas, faz com que a minoria seja ouvida e, ao mesmo tempo, tem sobre si o contrapeso das decisões regionais e nacionais.

Essa organização geopolítica, quando encarada a partir da inclusão municipal, representa uma relação de simbiose entre todas as figuras do sistema federativo, produz um amálgama capaz de reunir a cooperação de toda a supraestrutura nacional em prol do desenvolvimento conjunto; devendo para tanto, ter sobre si o respeito das diferenças e potencialidades locais, bem como ver fortificada a autonomia de cada componente da federação.

---

<sup>25</sup> Há uma sensível crítica externada por Silva (2005, p. 474) no sentido de ser impossível a Constituição Federal deferir qualquer traço de autonomia política aos Municípios. Embora o Texto de 1988 consagre a tese de que o Município compõe o terceiro grau da federação, apenas perfaz um discurso retórico, carente de efeitos práticos. Em apertada síntese, a incisiva análise do constitucionalista tem apoio na ideia de que (i) a união dos estados é a responsável pela forma federativa, os municípios não se mostram essenciais à consolidação do pacto, e (ii) pois a própria Constituição autoriza a fragmentação municipal, o que acaba criando uma sobreposição contrária a noção de federalismo.

<sup>26</sup> A autonomia verificada no espaço local brasileiro é bem mais dilatada que a observada em Portugal; embora possam ser apontadas semelhanças de caráter administrativo interno, os entes locais portugueses não possuem capacidade política, o que os torna ainda mais limitados que os municípios brasileiros. Sobre o assunto ver Rocha (2014).

É nesse sentido que se pode assinalar a noção de Direito Social defendida por Gurvitch (2005) no âmbito da construção de uma federação democrática, segundo a qual as minorias nacionais – e aí incluem-se os municípios – necessitam de uma organização que resgate toda a possibilidade teórica de engendrar uma federalização funcional. Assim sendo, para que as minorias nacionais possam pactuar da união federal, é imperioso que, ao lado do círculo local, sejam oportunizadas ações de autonomia governamental, legislativa e financeira.

Las minorias nacionales, si un número suficiente de sus miembros lo desea, se constituyen en grupos organizados que se gobiernan a sí mismos para todo lo que concierne a su cultura. Se trata aquí sin duda de una manifestación del derecho de intergración autónomo que se desprende del “todo” de la nacionalidad minoritaria y que recibe una expresión organizada. Pero este derecho está organizado por el orden del derecho estatal, que eleva las organizaciones de las minorias nacionales al rango de establecimientos públicos y por este privilegio les impone la obligación de servir del Estado y de someterse a su control riguroso. (GURVITCH, 2005, p. 91)

Diante dessa assertiva, é possível perceber que a condução dos assuntos locais, embora possa ter origem na autônoma e independência destes espaços, não se desenvolve a partir de impulsos descoordenadas das ordens Estatais superiores, o que no caso brasileiro significa o respeito a hierarquia constitucional. O simples fato de os atores locais desejarem um autogoverno, não lhes impõe a possibilidade de assim o fazer.

É necessário, portanto, a fixação de um certo limite à ação local, para que a ânsia de autonomia não acebe por consumir a própria unidade federada. Assim sendo, o balizamento das decisões das minorias nacionais não configura a supressão da autonomia local, sendo uma necessidade levantada por Gurvitch (2005, p. 91) em consequência do reconhecimento político e, em função deste privilégio se *impone la obligación de servir del Estado y de someterse a su control riguroso*.

Muito embora esse controle rigoroso seja verificado diante do controle<sup>27</sup> e da confrontação de constitucionalidade normativa, Krell (2008, p. 60) reforça a ideia segundo a qual, entre os membros da federação não se pode falar acerca da existência de uma hierarquia normativa; a lei do estado federal não deve ser classificada a partir de uma dita superioridade frente as disposições municipais. No mesmo sentido, as ordenações advindas da União, não possuem um grau de autoridade ou perfeição diante daquelas produzidas pelos demais membros federados.

---

<sup>27</sup> Conforme referem Mendes e Branco (2014, p. 943), no Brasil pode-se observar tanto o sistema preventivo de inconstitucionalidade, por meio das atividades de controle de projetos e proposições exercidas pelas Comissões Parlamentares de Constituição e Justiça e o veto pelo Chefe do Executivo, bem como se amite o controle judicial preventivo, nos casos de mandado de segurança impetrado por parlamentar com objetivo de impedir a tramitação de projeto de emenda constitucional lesiva às cláusulas pétreas (CF, art. 60, § 4º).



O estudo das atribuições de cada ente federado, se faz perceber, então, por meio do alinhamento constitucional preconizado pelo Texto Político, especificamente quando este passa a atribuir competência exclusiva à União, a teor do artigo 22 da CRFB, ou fixe aptidão legislativa concorrente a todos membros federados, tal qual estatui artigo 24 da CRFB, ou ainda, quando desloca a capacidade legislativa ao patamar residual, consoante dispõe o artigo 24 da CRFB, em razão do peculiar interesse local dos municípios.

Daí, então, a autonomia local passa a ser demarcada pelo respeito à normatividade instituída por meio das competências constitucionais. Toda via, faz-se necessário uma verificação empírica acerca das condições que guarnecem cada membro da federação em prestar determinada política pública, a qual ao fim e ao cabo, é o objeto central das delimitações normativas. Isto, pois, o federalismo nacional não pode ser encarado como uma desconcentração de poder, antes, deve estar voltado à *realização do princípio da solidariedade funcional entre as diferentes esferas de competência administrativa e estabelecer um equilíbrio dinâmico, cuja consequência poderia ser até uma abolição da rígida partilha de competência*. (KRELL, 2008, p. 51).

Dessa forma, o alinhamento da produção normativa detectado em cada círculo dos diferentes níveis da federação, longe de reproduzir uma incondicional subordinação hierárquica, serve à lógica de apoio cooperativo e auxílio comum na execução de políticas públicas, sobretudo na esfera local. A este respeito, a ampliação do lastro de autonomia local, pode ser efetuado, por exemplo, mediante a concretização do federalismo consorcial ou cooperativo<sup>28</sup>, o que contribui para a realização do verdadeiro papel do pacto federal: manter a liga política e a proporcionar a cooperação entre os membros da união.

Ao encontro dessas ideias postam-se erguidos os princípios da subsidiariedade e da autonomia local, o primeiro reclamando uma reordenação administrativa das funções governo, notadamente as que induzem a realização de políticas públicas de caráter social, e o segundo requerendo um alargamento das potencialidades de gestão na menor esfera de poder político. Subsidiariedade e autonomia, neste sentido, comungam do mesmo fim, fortalecer as bases do federalismo nacional.

Contudo, a realidade brasileira, conforme demonstra a evolução histórica do sistema político, é tomada por um movimento de constante desalinhamento entre os imperativos de

---

<sup>28</sup> A Constituição Federal, conforme dispõe o art. 241, estabelece aos membros da federação a faculdade – e não a obrigação – de estabelecerem entre si consórcios públicos ou convênios de cooperação, para fins de atendimento e prestação conjunta de políticas públicas. Ao analisar este dispositivo, Krell (2008, p. 124) afirma a importância de uma regulamentação que ponha fim a simples transferência de competências aos níveis locais, para que se imponham obrigações aos Municípios, e até mesmo aos Estados, para a realização de consórcios em áreas sensíveis da sociedade.

subsidiariedade e da autonomia local, tornando por impor ao teatro das ações governamentais, práticas tendentes ao enfraquecimento do pacto federativo e da mitigação da autonomia municipal.

Fala-se especificamente nesse ponto, em referência a dois fatores cuja ocorrência se dão de forma conjunta e contribuem simultaneamente à corrosão do modelo federal. O primeiro deles, diz respeito à coalizão política que percorre o federalismo nacional, e o segundo remete à prática de redirecionamento orçamentário, realizada por meio da institucionalização de emendas ao orçamento.

O primeiro fator a ser analisado, conforme expõe Abranches (1988), tem como causa a inaptidão para romper com os atávicos padrões comportamentais e pretensões políticas que confundem privilégios pessoais a ações de governo. Nesta esteira, a política nacional é constituída por uma pluralidade de intenções que se distanciam da ética pública e cuja ocorrência sistemática torna por impor um desequilíbrio entre as organizações governamentais. Para suportar este desarranjo, as instituições políticas tomam por rescaldo a realização de acordos, coalizões e concessões mútuas.

Por outro lado, mas longe de se mostrarem separadas da coalizão política, as práticas de reordenação da despesa pública, através de emendas à lei do orçamento, agem como uma segunda causa para o enfraquecimento do federalismo nacional. Frente a este quadro, Bittencourt (2012, p. 14) refere que algumas voltadas ao reequilíbrio institucional, cujo exemplo típico são as emendas ao orçamento, as quais ganham dentro do sistema federalista nacional um viés de oposto ao equilíbrio governamental, afetam a própria sustentação dos poderes institucionais.

Em termos metodológicos, o assunto das emendas parlamentares terá um tópico próprio neste trabalho; mas em vista da sua peculiar importância, se faz necessária uma ligeira antecipação de ideias a respeito do tema. Desta feita, as emendas ao orçamento representam uma liberdade concedida aos parlamentares para, em nome da coalizão governamental e na busca por apoio político, realocarem as despesas públicas. Esta prática impele uma mácula à estrutura da federação, sobretudo quando verificado que o redirecionamento dos recursos se dá por meio de interesses pessoais dos parlamentares.

No que diz respeito às práticas de coalizão política, elas podem ser identificadas por meio do estudo efetuado por Abranches (1998) o qual identifica no sistema de governo brasileiro, desde proclamação da República em 1889, a existência de uma diversidade de forças políticas que se contrapõe incessantemente à intenção de concentração do poder diretivo governamental. Este peculiar movimento de multiplicidade de forças e contínua

desejo de concentração, faz do federalismo brasileiro uma experiência, no mínimo, inusitada frente a outros sistemas, pois

o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão", distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de "presidencialismo de gabinete" (ABRANCHES, 1988, p. 21)

Nesse sentido, conforme demonstra Bittencourt (2012, p. 17), a coalizão política se materializa por meio de arranjos e alianças, firmadas em grande parte dentro dos gabinetes e câmaras de governo, pondo termo a qualquer possibilidade de controle social sobre seu conteúdo. Não fosse apenas este fator antidemocrático, a coalizão política ainda causa o esfarelamento do princípio federalista, isto pois, na medida em que as decisões sobre a gestão se distanciam dos níveis em que coabitam os reais interessados passando a serem tomadas por círculos mais afastados do espaço local, a ideia de cooperação é substituída pela noção de subordinação incondicional.

Um governo de coalizão induz à concentração do poder político, estando, por assim dizer, frontalmente oposto à noção de descentralização e à ideia de gestão subsidiária. É por essa razão que Gurvitch (2005, p. 39) identifica nos Estados Federados, e sobretudo nestas organizações, a existência de um terreno próprio para o desenvolvimento das noções de Direito Social, especialmente em sua acepção Condensada. Quando verificada a presença da igualdade e do equilíbrio político entre os membros da federação, as coalizões de governo perdem sua razão de ser e o Direito Social passa a coordenar as ações políticas. Assim sendo, o Direito Social gurvitchiano passa ser a fonte de sustentação da federação e não o seu efeito.

Diante de tudo que se fez exposto até agora, é possível realizar uma pequena síntese dos assuntos tratados neste tópico, à guisa de conclusão e fechamento temático. Porém, de antemão se adverte que qualquer dos temas levantados no debate não fazem esgotar o assunto, sendo colocados como provocação para debates mais aprofundados.

Nesse diapasão, a organização do sistema político, desde da Antiguidade Clássica, cerca de 300 A.C, demonstra ser uma preocupação recorrente ao pensamento humano. Tendo com recorte metodológico os ensinamentos aristotélicos sobre o assunto, o sistema político pode ser encarado a partir da noção de subserviência social, segunda a qual o poder político passa percorrer uma escala de círculos concêntricos, que se vão substituindo à medida que as necessidades sociais se modificam. O ponto chave desta noção, é que os círculos menores,

como uma pequena localidade ou certo grupo de pessoas, só existe em razão do círculo maior; desaparecendo este último, os primeiros perdem a razão de existir.

Essa doutrina passa a ser repetida e reformula durante séculos, ao ponto de, na era moderna servir de apoio à construção do conceito do Estado, o qual passa a ser entendido como uma entidade hegemônica, exclusiva detentora do poder subordinador, e ao mesmo tempo monolítica, única fonte legítima para produção normativa. Assim, a noção de Estado na modernidade, passa a repetir o escalonamento das unidades subservientes verificado na Antiguidade, com uma grande diferença: na sua visão moderna, o Estado concentra todo o poder na mão de um soberano, que pode ser um rei, um ditador ou mesma a volátil ideia de povo.

Já ao final do século XIX, muito influenciado pela urgência no atendimento de demandas sociais, o poder político já não pode mais permanecer concentrado nas mãos de um soberano e a ideia de um povo é substituída por um conceito ainda mais elástico, o de nação. A organização geopolítica clama por uma nova forma, a qual é encontrada no modelo federativo; o marco na reformulação desta nova organização é a experiência da união das treze colônias americanas no ano de 1808.

No Brasil, o processo de reorganização geopolítica se repete, muito embora se faça a ressalva de que os motivos para o federalismo nacional são apontados como diferentes aos verificados no caso americano. Seja como for, o Brasil em 1891, com a promulgação da primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, passa a compor-se de um Estado Federal, formado pela união de suas antigas províncias imperiais. Longe de atender aos princípios da descentralização política, o embrião do federalismo nacional acaba repetindo a concentração do poder político verificado ao tempo imperial, sendo inclusive possível afirmar, que República Federal apenas serviu para legitimar interesses de uma elite política já instalada durante o Império.

Isso denota o caráter patriarcal das instituições nacionais, o qual vai se refletir durante todo o século XX, chegando ainda com alguma força no cenário da Constituição de 1988<sup>29</sup>. É claro que, no romper da nova constituinte, os ideais políticos já são outros, há uma clara necessidade de descentralização política e controle social do poder, muito diferente do verificado na primeira Constituição da República. Este fato é bem demonstrado pela inclusão das esferas locais como entidades integrantes da aliança federal, algo até então

---

<sup>29</sup> Dowbor (2007, p. 35) realiza severas denúncias quanto ao caráter patrimonialista da gestão pública no Brasil, sobretudo a respeito da gigantesca máquina estatal, que mais parece um mecanismo destinado a assegurar privilégios, que servir à população

impensável para a organização política nacional e até mesmo fortemente combatida por alguns notáveis cientistas políticos.

O certo é que a inclusão dos municípios com parte integrante do pacto federativo atende aos reclamos de descentralização e reforço das autonomias locais. Neste sentido, o novo quadro apresentado pela Constituição de 1988, mediante a descentralização da gestão à esfera local faz respeitar as diferenças de cada localidade e, ao mesmo tempo, concretiza o princípio da subsidiariedade, visto que os círculos políticos maiores – Estados-Membros e União – só serão chamados para atuarem frente a incapacidade legal ou impossibilidade material das entidades locais em suprirem as políticas públicas.

Contudo, o desenrolar da gestão pública, conduz o federalismo nacional a caminhos opostos à cooperação institucional e descentralização do poder, enfraquecendo a democracia, afastando as entidades locais da almejada autonomia e soterrando o princípio subsidiariedade. É que, conforme referido, o afã patrimonialista ainda repercute ação política nacional, sendo responsável por implementar práticas que esvaziam o federalismo e suprimem as autonomias locais. Fala-se neste ponto, a respeito dos governos de coalizão, os quais se repetem em todos círculos da federação, bem como da institucionalizada prática de realocação de despesas públicas por meio de emendas ao orçamento.

Diante desse cenário, a condução da gestão pública ocorre cada vez mais apartada do âmbito local, o que enfraquece a democracia administrativa e subjaz a autonomia municipal frente aos demais entes da federação. De tudo isto, a construção de qualquer uma das categorias gurvitchianas de Direito Social enseja um trabalho redobrado, o qual tem como prioridades a implementação de políticas de governo que oportunizem o acesso popular à gestão pública a fim de (re)definir as competências locais, sobretudo no que dizem respeito à capacidade de arrecadar e gerir recursos financeiros.

### **3.2 Autonomia local: a base para a construção da democracia administrativa**

O surgimento do modelo Federativo, o qual se mostra mais compromissado com os aspectos locais e que pode sentir-se a partir da organização estatal brasileira advinda com a Constituição de 1988, resultada de um movimento político verificado na grande maioria das Nações Mundiais. Esta nova tendência encontra abrigo no sentimento e na necessidade de desconcentração do Poder, especialmente quando enfrentadas as questões de dilatação geográfico, como no cenário do Brasil, ou naquilo que diz respeito a concentração de forças políticas e econômicas, tal o caso da Alemanha.

Sobre esse tema Arendt (2012, p. 373) demonstra que o enfraquecimento dos Estados Nações tem início, por mais paradoxo que possa parecer, no instante em que se ocorre a própria tentativa de sua criação. Na Europa ocidental, durante o período que se segue ao fim da Primeira Guerra Mundial, há uma grande ação dos Estados vencedores para impor aos vencidos, assinaturas de tratados de paz, cuja consequência imediata é a unificação de povos perdedores às potências vitoriosas.

O quadro geográfico, então, passa a ser modificado, dando início a criação da figura dos Estados-Nações, potencialmente pensados aos fins de garantia da sua própria ordem interna e do reforço da paz entre os demais Estados. O método utilizado para tanto é a aglutinação de vários povos chefiados por um governo centralizado e burocrático, silenciando sob suas leis toda a diversidade e as autonomias dos membros incorporados.

Essa castração política, faz surgir um terceiro grupo de nacionalidades, reconhecidos como minorias políticas, os quais cobram incessantemente do Estado Nação, um respeito à pluralidade indenitária e reclamam o reforço de sua autonomia e tomadas de decisão própria. O resultado de toda esta ação é facilmente antevisto: a instabilidade interna dos novos Estados conduz a um novo conflito bélico. Esta nova eclosão não tem a força capaz de proporcionar um declínio imediato as estruturas políticas de então, visto que elas coincidem com o momento de maior relevo das ideias positivistas -notadamente o pensamento kelsiano- que intercambiam burocracia administrativa e concentração de poder político.

Mas o desgaste daquelas do Poder Político já não demora a acontecer<sup>30</sup>; sendo suas consequências logo sentidas, principalmente no que diz respeito à aparição do sentimento de autodeterminação e autogoverno das minorias políticas. (ARENDR, 2012, p. 379)

Toda essa contextualização serve para demonstrar a ruptura conceitual instalada sobre os territórios nacionais, a qual, não podendo ser diferente, reflete no âmbito nacional a mesma necessidade de realocação do poder político, sentida em outros povos do globo. A simples adoção de um Estado Federado, identificado a partir da separação ou da agregação espacial do território, não é capaz de dar cabo a crise verificada no cerne da condução política dos Estados nacionais<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Diante do contexto histórico, é possível afirmar, por meio das ideias desenvolvidas por Lefort (1987, p. 59), que a caminhada ocidental em busca da reestruturação política tem um estágio embrionário que perdura pelas últimas sete décadas do século XX, só podendo falar diretamente a respeito da renovação entre as relações políticas, diante do definitivo fracasso socialista verificado no Velho Mundo.

<sup>31</sup> Exemplo que reforça essa afirmação, é narrado por Castells (2003, p. 50), a partir da demonstração de que a grande Federação Russa, criada a partir da forçada anexação dos países socialistas em 1940, além da incapacidade de criação de uma identidade própria, tronou ainda mais acirrados os ânimos entre os Estados que a compuseram; resultando em um levante dos estados-membros contra a própria União Socialista. Disto, se pode concluir que construção do território necessita estar precedida de um alinhamento identitário de seus atores.

A essa canhestra situação Raffestin (1993, p. 140) adverte que a simples criação de territórios, com desconcentração de poder, não tem o condão de reordenar as relações políticas, sobretudo no que se referem à produção jurídico-normativa. Para que isto ocorra, é impositiva a criação – ou manutenção – de espaços políticos posicionados lado-a-lado com a gestão pública. Esta categoria não pode ser totalmente identificada aos territórios locais, muito embora seja a fonte legítima de seu surgimento, pois o espaço político traz marcado em sua estrutura um conjunto de influxos e sinergias sociais, tensões e distensões políticas, conflitos e apaziguamentos coletivos e toda sorte de diversidades e pluralidades, no mais das vezes, soterradas pela noção subordinante e opressora de território

Dessa feita, torna-se possível identificar a aproximação do ideal gurvitchiano de produção normativa, inclinado ao estabelecimento da aproximação entre emissores e destinatários do Poder Político, e as ideias de demarcação de espaços políticos locais, direcionados para o reforço das autonomias das minorias políticas.

A trilha que leva a esse horizonte pode ser encontrada na doutrina estrangeira, especialmente nos ensinamentos trazidos por Miranda (1997) e Rocha (2014). Neste diapasão, a ideia de espaço político local, passa a estar identificada à noção de autonomia local, o que dentro do contexto brasileiro - em respeito ao comando constitucional contido no artigo 1º da Constituição Federal - pode ser identificada na categoria política dos municípios.

Mas isso não significa que o município, em razão de ser o menor círculo geográfico delimitado pela Constituição Federal, seja apontado como o último nível de atuação política. Tal situação é bem comprovada por Santos (2002, p. 465) ao descrever a experiência de elaboração orçamentária por meio da participação popular, conhecida como Orçamento Participativo – O.P. Dentro das ações de O.P, cuja maior incidência é possível observar no Estado do Rio Grande do Sul, notadamente na cidade de Porto Alegre, no período da última década do século XX, os municípios possuem uma divisão administrativa responsável pela gestão de recursos, a qual pode ser identificada como a ocorrência de

(...) organizações comunitárias dotadas de autonomia face ao governo municipal e compostas principalmente por organizações de base regional, que fazem a mediação entre a participação dos cidadãos e a escolha das prioridades para as diferentes regiões da cidade. Sendo estruturas autônomas, que portanto dependem do potencial de organização de cada região, estas organizações populares não surgem necessariamente em todas as regiões abrangidas pelo OP. Assumem diversos tipos de organização e de participação, de acordo com as tradições locais de cada região. Elas são os conselhos populares, as uniões de vilas e as articulações regionais.

Diante dessas afirmações é possível perceber a importância da temática a respeito do fortalecimento das autonomias para a compreensão do assunto referente poder local. A

realocação do poder político, então, passa a ser encarada frete à dois grandes marcos teóricos, o comunitarismo e o empoderamento social, ambos contendo uma análise delimitada a partir da temática proposta neste trabalho, qual seja, a perspectiva de concretização, dentro do espaço local<sup>32</sup>, da categoria gurvitchiana de Direito Social Condensado.

Dentro dessa perspectiva, a doutrina comunitarista atua como apoio primário ao reforço das autonomias locais, essencialmente pela proposta voltada ao rompimento da lógica de subordinação observada na oposição entre Estado e Sociedade. Neste sentido, Etzioni (2001) indica um realinhamento entre poderes institucionais, forças conjuntivas da sociedade e incidência da atuação do mercado econômico; tudo isto em vista de traçar uma complementariedade entre estas formas de poder, ao invés da subordinação de umas às outras.

O comunitarismo não significa a introdução de um aparato de normas jurídicas produzidas em separado da tutela estatal, ao contrário, a realidade do quadro normativo verificado dentro dos círculos comunitários reforça a existência de instituições estatais ao induzir um maior entrosamento entre atores sociais e órgãos de governo. O foco da sociedade comunitária afina-se, portanto, à ideia de integração e coação condicional encampada por Gurvitch (2005, p. 31), possibilitando demonstrar a existência de espaços de comunhão, marcados pela produção normativa desprovida que dispensa a coação incondicional para se fazer cumprir.

Essas afirmações encontram reforço na fundamentação cuja estrutura apresenta a existência de uma inexorável correlação entre ordem jurídica estatal e autonomia local. Tal sustentação tem como aporte a constatação de base de acontecimentos factíveis, voltada ao equilíbrio entre forças jurídicas e pluralidades políticas, de modo que, o comunitarismo esteja permeado pela coexistência harmônica das imposições jurídico-normativas e das diversidades sociais; evita-se, desta forma, a implantação de um regime normativo totalitário, responsável por sufocar as autonomias locais, e ao mesmo tempo impede o agigantamento de certas potencialidades, cuja consequência direta é a destruição do próprio ambiente comunitário.

Ante todo, una sociedad comunitaria no adopta recursos coercitivos (como la policia, las carceles y la regulacion) a menos que sirvan para enfrentarse a um peligro claro y actual. Com frecuencia se advierte a las sociedad que la amenazan graves peligros (por ejemplo, que el petroleo está a punto de agotarse, que se aproxima um supermeteoro, que la tasa de dependência de la plobacion trabajadora aumenta rapidamente) y que débían adoptar medidas extraordinárias para protegerse. Las sociedades comunitárias no disminuyen la autonomia (diagramos no limitam

---

<sup>32</sup> O espaço local apresenta circunstâncias mais aptas à concretização da proposta gurvitchiana, especialmente função da existência de um processo maior de comunicação e controle social, o que torna possível a efetiva participação de atores excluídos ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de articulação nos espaços nacionais. (HERMANY, 2007, p. 251)



viajes para ahorrar petróleo) a menos que demuestre que el peligro que acecha es grave y esté bien documentado. (ETZIONI, 1999, p. 76)

A par desses conceitos, a identificação da doutrina comunitária fornece um amplo campo ao desenvolvimento das ideias de autonomia local, visto estar dotada de relações factuais, as quais oportunizam a formação e a valorização de círculos que integram os atores sociais. Alinha-se, nesta esteira, aos princípios informadores da dinâmica de realocação do poder político e da materialização dos pressupostos da democracia administrativa, a tal ponto que possa ser colocada ao lado da subsidiariedade e da descentralização. Daí que comunitarismo, subsidiariedade e descentralização, são todos princípios voltados ao enfrentamento do gigantismo estatal ao fortalecimento das associações intermediárias de Poder Local. (SCHMITD e ARAÚJO, 2012, p. 331)

A identificação dos pressupostos que servem de delimitação ao âmbito em que atua o poder local, aponta para o surgimento de um contexto social apto à materialização do comprometimento de atores sociais com questões que dizem respeito ao cotidiano político. Os governos locais, por assim dizer, estão dotados de uma proximidade com governado, cuja consequência mais significativa é a troca de experiências sensoriais em torno de questões as quais, numa perspectiva de poder centralizado, não se podem observar nos menores níveis de organização política.

Daí então ter sentido o apontamento na direção de uma nova categoria de governo, trilhada em caminho oposto à globalização das políticas públicas e centralização do poder; pois as influências do mercado global e as tendências de centralização, se fazem presentes mesmo nos menores níveis espaciais de governo, bastando para sua verificação a desconexão entre governo e sociedade<sup>33</sup>.

Contra esse movimento, e na trilha de um novo modo de governar, Borja (2003) identifica a emersão de substrato social dotado de força revolucionárias, ao qual dá o nome *glocalização*: a ação verificada nos governos locais ou subestatais, segunda a qual é possível sentir uma forte aproximação entre a gestão e o destino das políticas públicas. Mais que um novo enunciado línguístico, a *glocalização* supera o campo da retórica política, passando ao campo das ações factuais, sendo facilmente verificada nos processos de empoderamento cidadão.

Dentro dessa perspectiva, Dowbor (2008) tece uma crítica a respeito das propostas que gravitam em torno da realocação do poder político, as quais no mais das vezes discorrem

---

<sup>33</sup> A respeito dos efeitos sociais, observados a partir dos processos de globalização, os quais acabam resultando em efeitos de um *globalitarismo*, prática que leva à morte da política de estado e traz à vida a política de mercado, ver Santos (2005) *Por uma outra Globalização* e no mesmo sentido, Barber (2009), em *Consumido*.

sobre uma visão maniqueísta – posta em face da dialética privatizar x estatizar - mas que em verdade devem estar pautadas diante do problema de como o Estado organiza, controla e, sobretudo, à quem ele disponibiliza o poder. Centralizada nesta reflexão, surge e a ação política dos atores locais como instrumento dotado de legitimidade para agir ao lado (e não sobre) os atos de gestão pública, sendo, inclusive, capaz de influenciar o cenário das atividades econômicas desenvolvidas nos círculos locais de poder, por isto mesmo denominado de *glocalização*.

Um exemplo prático pode ilustrar o raciocínio: em Santos [cidade do litoral paulista], havia o eterno problema da limpeza da rua depois da feira. Cansado das reclamações e da inoperância das empresas, o Secretário municipal inovou: informou às empresas que só pagaria a limpeza mediante apresentação de carta assinada por três residentes da rua da feira, de que estão satisfeitos com o serviço. Assim, em vez de contratar mais fiscais, o Secretário deu força operacional a quem está mais interessado na rua limpa, que é o residente. O interesse que as pessoas têm no funcionamento adequado da própria cidade pode assim constituir um poderoso instrumento de ordenamento do local onde moram. Estes processos participativos que constroem gradualmente uma âncora de bom senso no conjunto dos processos políticos, a partir da base da sociedade, estão no centro do que aqui chamamos de poder local. (DOWBOR, 2008, p. 26)

É evidente que o movimento de ancoragem dos processos participativos necessita estar percorrido por um sentimento de responsabilidade e senso comum de pertencimento. Os cidadãos tendem a adotar responsabilidades políticas e tomarem posto à frente de levantes sociais, somente quando está em jogo um certo grau de interesse individual ou disputas sobre assuntos que lhes afetem diretamente. A sociedade tende a unir-se apenas em certas ocasiões e contra determinados fatores ou atores, aos quais o desejo público ânsia por execrar; tendo fim aqueles eventos ou eliminados o inimigo público, a união social rapidamente se desfaz e os indivíduos retornam às mecânicas práticas do cotidiano. (BAUMAN, 2000, p. 11)

Essa situação favorece a maturação de ações políticas direcionadas a assuntos particulares, mais voltados a satisfação de impulsos individuais que às carências sociais; conjugação destes fatores está diametralmente oposta aos imperativos de subsidiariedade e descentralização da gestão pública bem como vai de encontro ao fortalecimento social dos espaços locais de poder. A estratégia de superação de todas estas circunstâncias, se dá em meio ao reforço das noções de pertencimento e responsabilidade social, cuja resultado mais relevante é a construção de um espaço local socialmente empoderado.

Porém a simples existência de ambientes locais, não conduz imediatamente os atores sociais a um padrão de comportamento compromissado com o futuro destes espaços, da mesma forma, a formação de uma identidade local não se estabelece mediante a delimitação de fronteiras geográficas; há um certa relutância, cuja origem pode ser identificada a um

quase inconsciente coletivo, de as pessoas resistirem em se desconectarem de suas individualidades. Para que haja o rompimento com este estado de apatia, é necessário um processo de mobilização social, as pessoas precisam tomar parte em movimentos urbanos, definindo e defendendo interesses comuns, somente assim é provável que as comunidades locais constituam uma identidade coletiva, capaz de redefinir os contornos da cidadania. (CASTELLS, 2003, 73)

A razão moderna é responsável pela construção de um conceito de cidadania, conforme expõe Vieira (2001, p. 34), constantemente exposto a embates teóricos a respeito da liberdade individual, o que deixa de lado o fato de os espaços locais estarem impregnados por um multiculturalismo, contraposto às questões individualistas. Diante disto, a requalificação da cidadania enseja o atendimento de estratégias focadas no empoderamento dos espaços locais e no reforço das responsabilidades dos atores que compõe estes círculos de poder político.

A cidadania, nessa esteira, deixa de lado a acepção meramente monista, baseada norteada a partir de uma relação simplista entre direitos e deveres, para adquirir uma conceituação mais difusa, na qual o ponto de apoio é o pertencimento dos indivíduos à comunidade política. A nova noção transfigura um verdadeiro estatuto da cidadania, constituindo condição de igualdade política, redirecionando e redistribuindo responsabilidades, concessões, direitos e obrigações de forma equilibrada a cada cidadão. (GORCZEVSKI e MARTIN, 2011, p. 65).

Alinhado a essa perspectiva, Hermany (2007, p. 260) demonstra o perigo de ações políticas voltadas contra o espaço local, no sentido de que elas são potencialmente responsáveis pela corrosão do sentimento de pertencimento e indutivas à superação da noção de sociedade empoderada. Por estes contornos, a autonomia local, vista como a possibilidade de autogoverno, e o Direito Social, encarado como ação normativa reflexiva, encontram abrigo nas mesmas estruturas que dão guarita ao conceito de sociedade empoderada e cidadania reforçada pelo pertencimento.

Toda essa delimitação conceitual tem em mente demonstrar uma das possibilidades inclinadas à reformulação da gestão pública, sem que com isto, se inaugure uma terceira via de solução entre o poder local e o poder central. Estabelecer uma terceira para a solução da gestão e do poder estatal, é predizer que a política caminha por apenas dois caminhos, sendo que o terceiro está esquecido ou ainda não foi trilhado. Em verdade, a gestão estatal é conduzida por infinitas possibilidades e que, na prática cotidiana, não leva muito em conta as soluções simplificadoras de duas, três ou quatro vias; o que hoje é aceito e aplicado na

condução dos interesses públicos, amanhã já está esquecido. Por tanto, mais que traçar um caminho retilíneo em direção ao sucesso da sociedade, a autonomia local configura um ponto de partida para as diversas possibilidades de condução das realidades sociais. (DOWBOR, 2007, p. 48)

A cidadania empoderada, nesse sentido, reflete uma ação de cotidiano, um exercício permanente de diálogo envolvendo questões sociais, ambientais, políticas, econômicas e toda a sorte de assuntos que, de qualquer maneira, influenciem o espaço local. Conforme adverte Dowbor (2007, p. 50) não há mais espaço para embates teóricos entre estratégias de gestão centralizadoras e utópicas comunidades autosuficientes; se no primeiro caso corre-se o risco de governos ditatoriais, no segundo, o apego à máxima *small is beautiful*, apenas conduz os atores sociais à própria antropofagia. Uma chave para o problema é a articulação entre os próprios atores e entre os espaços nos quais o poder político incide.

Esse é o sentido de integração defendido por Gurvitch (2005) ao fazer referência sobre a capacidade do Direito Social, enquanto gênero normativo produzido reflexivamente pelos atores, em fazer surgir no seio da sociedade que o integra, um sentimento de união e responsabilidade entre todos aqueles em que a norma jurídica recai. A cidadania, nesta concepção, pode ser descrita como um agir transpersonal, *un movimiento continuo de participación interpenetrante de lo múltiple en el uno y del uno em lo múltiple; correlación indissoluble del todo y de sus partes que se engendran recóprocamente*.

As argumentações expostas, fazem brotar uma sensível oposição ente o conceito pluralista de democracia – seguindo-se teoria gurvitchiana como pano de fundo – e as concepções dogmáticas sobre o assunto, principalmente as que se estruturam ao longo do pensamento moderno. Adepto desta última imagem, Kelsen (2000, p. 185) defende que a cidadania é um conceito hermeticamente jurídico, delimitado por meio do pronunciamento estatal, no qual se observa uma certa condição sobre a qual o indivíduo disfruta de deveres e direitos, sempre que estiver adstrito a determinado território. A cidadania, sob o enfoque dogmático, está estritamente ligada à noção do território nacional, sendo que, ultrapassando-se determinadas fronteiras perder ou se adquire nova cidadania; mas, em qualquer caso, ela estará sempre em direta a determinado território.

Longe dessa definição dogmática, o empoderamento dos círculos locais faz surgir uma cidadania de contornos plurais, a qual tem sua validade desconectada das circunscrições territoriais. O pertencimento e o senso de responsabilidade substituem os elementos

identificadores da cidadania jurídica, para embasar um conceito de cidadania cosmopolita<sup>34</sup>, apartada de qualquer declaração supraordenada, tendo como meta estabelecer uma articulação entre atores sociais e o Estado Gestor. Ser cidadão, então, identifica um atributo da própria condição humana<sup>35</sup>, totalmente revestida de pluralidades e que não pode ser simplesmente (re)delimitada ou (re)definida a partir de um comando normativo.

O poder local é a própria cidadania enquanto vontade de poder: se sufocada por ações subordinativas, tende a se desgastar pela ação mecânica do cotidiano dogmático; mas se posta em ação, liberta a sociedade e promove o crescimento das autonomias, notadamente nos menores espaços do poder político.

É por tudo isso que as afirmações a respeito da formatação do espaço político prescindem de uma identificação a qualquer fronteira ou território rigorosamente delimitado<sup>36</sup>, podendo inclusive ocorrer no seio de um Estado Unitário como é o caso de Portugal ou em meio a várias unidades autônomas, como no caso brasileiro<sup>37</sup>. Basta perseguição e a aplicação em concreto dos Empoderamento Local, para que se tenha um conceito de cidadania envolto em questões cotidianas e impulsionado na direção da perspectiva gurvitchiana de produção do Direito Social em via Condensada.

Ao espaço político ganha, nesse diapasão, uma formatação liquefeita, deixa para traz qualquer identificação às demarcadas fronteiras territoriais, serve de aporte para o elemento

---

<sup>34</sup> Dentro das possíveis acepções para o termo, adota-se aquela referida por Bobbio e Matteucci (1998, p. 293), segundo a qual a noção de cosmopolitismo deve ser encarada em separado de qualquer doutrina que proponha a supressão da soberania nacional ou eliminação das divisões políticas e territoriais. O aspecto cosmopolita da cidadania, então, colocasse ao lado de ideias que dão ênfase à existência de uma ordem normativa consensualmente construída pela e para humanidade – o que enseja um distanciamento de conceitos *jus* naturais – com objetivo de dar fim à crise instalada nos Estados Modernos.

<sup>35</sup> Do mesmo modo que o sentido cosmopolita de cidadania deve ser visto a parte dos conceitos *jus* naturalistas, a condição humana também não pode ser igualda à natureza do homem: o Homem é um ser constantemente condicionado por suas próprias ações – sejam elas políticas, econômicas, psicológicas, jurídicas, laborais. Apenas por meio de uma construção hipotética e de pouca concretude, faz sentido falar na condição natural do ser; mas aí estar-se-ia frente a algo que não pode ser descrito como humano, é um ser além ou aquém da Humanidade. (ARENDR, 2007, p. 8)

<sup>36</sup> A delimitação do espaço local pode inclusive, conforme adverte Castells (2003), acontecer alheia ao território físico, principalmente quando observada a difusão de conhecimento e instauração de debates por meio dos instrumentos como rádio, televisão e a internet, os quais são capazes de estabelecerem verdadeiras audiências populares, cada vez mais distantes de qualquer controle estatal. De toda sorte, os meios de comunicação em massa, e especialmente aqueles criados e os direcionados para questões locais, equivalem a desnacionalização e desestatização da informação, criando um novo âmbito de atuação do poder político (CASTELLS, 2003, p. 313).

<sup>37</sup> A afirmação de que o espaço político não necessita de uma organização formal, tal qual se encontra na estruturação dos territórios, pode ser verificada a partir das descrições de Brose (2010, p. 134) a respeito dos movimentos sociais, os quais mesmo após instalarem o debate local e realizarem as demandas para as quais se originaram, seguem em franca expansão, ganhando amplitude suficiente para influenciar espaços políticos além das fronteiras nacionais. Neste mesmo sentido, é possível assimilar as práticas de Orçamento Participativo –OP, conforme expõe Santos (2002, p. 465), podem ter seu embrião atribuído a experiência gaúcha verificada na última década do século XX, e que se viram contagiando outros estados da federação e servindo, ainda, de inspiração para a gestão orçamentária de outras nações.

essencial à formatação do intento gurvitchiano de produção normativa reflexa, qual seja, a existência de um inorganização social.

Pode-se afirmar que a característica mais essencial do Direto Social é exatamente sua primazia sobre qualquer forma de organização sobreposta às pluralidades sociais; seu desenvolvimento tem como esteio a existência de uma comunidade inorganizada ou, como prefere Gurvitch (2005, p. 48) uma sociedade subjacente à organização artificialmente voltada à eliminação de qualquer vestígio de diversidade. Então, é correto predizer que estas comunidades inorganizadas possuem a seu lado os elementos da autonomia, do poder local, da cidadania qualificada, sendo informadas pelos princípios da Subsidiariedade e da Descentralização.

Nesses espaços, a unidade do poder decorre da integração política verificada no respeito ao pluralismo, ao passo que os territórios hierarquicamente organizados, tem sua unidade forjada por meio da subordinação e da coação incondicional, não se podendo falar em integração política propriamente dita.

A doutrina a respeito do Direito Social e suas conseqüentes imputações de Subsidiariedade, Descentralização e Autonomia Local, cujas espécies identificam a Cidadania Habitual e no Poder Local, apesar de alinhar-se a um tipo de inorganização social, não visa superar a Soberania Estatal; longe disso, os imperativos de Direito Social tem como meta o próprio fortalecimento do Estado. A este respeito o próprio Gurvitch (2005, p. 60) refere que a acepção mais pura de sua teoria reside na hipótese dos atores sociais cumprirem os comandos normativos sem a necessidade de socorro à coação estatal. Veja-se, que a noção do Direito Social Puro, tem como ponto central a desnecessidade da coação e não a sua inexistência.<sup>38</sup>

Desta forma, tendo por base as afirmações de Hermany (2007), os municípios constituem, em razão da inovação realizada pelo Texto Político de 1998, o menor lastro de gestão verificado no modelo brasileiro de federação. Mas esta situação, não possui assento na simples organização territorial criada pelo constituinte, antes ela é fruto de uma construção política que durante certo tempo concedeu aos municípios um espaço privilegiado de debate e produção normativa

---

<sup>38</sup> Essa afirmação pode ser demonstrada por meio da narrativa engendrada por Santos (1988) a respeito da produção normativa de Passárgada. O Direito de Passárgada é fruto do empoderamento e da conquista de uma certa forma autônoma da comunidade, frente ao Direito Estatal, ou Direto do Asfalto. As ordens deste Direito paralelo se fazem cumprir por meio do respeito à pluralidade de cada caso: não existem leis gerais para casos concretos, todo caso resolvido requer uma norma própria. Isto não significa que a coação própria ao Direito do Asfalto seja abandonada, uma vez que se faz sempre presente a possibilidade de recorrer-se a sua subordinação incondicional quando inexitosa a aplicação do Direto de Passárgada. O Direto Oficial representa, assim, uma coação em potência.

A organização do Estado Nacional sob o modelo de federação pressupõe, nos termos do parágrafo 4º do artigo 60 da CRFB, condição de intangibilidade material à atuação do poder estatal, constituindo cláusula de barreira à qualquer deliberação legislativa voltada à supressão da forma federada, ainda que tal medida decorra do Poder Constituinte Derivado. (BAROSO, 2010, p.189). Por outro lado, se o modelo federativo é intransponível, o número de integrante das partes que o compõe é, de certa forma, mais flexível, por força do próprio Texto constitucional.

Nesse sentido, no que se refere à possibilidade de criação de novos entes locais, há uma inovação verificada a partir do rompimento com a Constituição de 1967, o que reflete a apresentação de uma inédita forma de descentralização política. Sob a égide da Constituição de 1967, a criação dos municípios depende diretamente da interferência do poder concentrado na União, pois, a teor do artigo 14, cabe à Lei Complementar estabelecer requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma sobre a qual se fará a consulta às populações locais sobre a intenção de criação do novo Município. (BRASIL, 1967)

A lei referida pela Constituição de 1967, é a Lei Complementar 01/67 a qual contém na redação do seu artigo 2º os requisitos mínimos de (i) estimativa populacional superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado Federado; (ii) eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população na circunscrição territorial a ser criada; (iii) centro urbano já constituído, contando com no mínimo 200 (duzentas) casas e (iv) arrecadação verificada no último exercício financeiro igual ou superior a 5 (cinco) milésimos do total da receita estadual em impostos. (BRASIL, 1967b)

Muito embora não conste revogação expressa desse dispositivo complementar<sup>39</sup>, há uma incompatibilidade, ainda que parcial, com a Constituição de 1988. A nova ordem constitucional impõe um procedimento diferente ao verificado na Constituição de 1967; se na temática do Texto revogado o poder de criação de novos municípios está colocado nas mãos da União, pois deve-se obediência à LC 01/69, a Carta de 1998 atribui aos Estado Federados, a possibilidade de regulamentar a própria subdivisão do poder político, mediante lei estadual.

O Constituinte originário adota, em 1988, como núcleo da federação nacional, a aliança autônoma da União, dos Estado e dos Municípios, mas faculta a possibilidade de novas formações territoriais, tanto no âmbito estadual, quanto nas esferas locais. Neste último caso, é de se observar que a Constituição Federal de 1988, antes da EC-15/96, prevê a

---

<sup>39</sup> Conforme consta na página oficial do Planalto Nacional, não consta revogação expressa da Lei Complementar 01/67; disponível em [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lcp%201-1967?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lcp%201-1967?OpenDocument), acesso em 10 de novembro de 2016.

possibilidade de criação de novos Municípios, por meio de lei estadual desde que preservada a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, sendo necessário a realização de prévia consulta às populações diretamente interessadas.

Esse entendimento é esclarecido por Meirelles (2001, p. 67) ao referir que a Constituição vigente é responsável pela outorga de uma nova competência para a organização do espaço político federal e introduz uma marca de inconstitucionalidade material nos requisitos elencados no artigo 2º da LC 01/67, haja vista que, agora cabem às leis estaduais estabelecerem os critérios de criação de seus municípios.

O primitivo texto do §4º do artigo 18 da Carta de 1988, faz menção à lei estadual como dispositivo legislativo apto a autorizar a criação de novos municípios, fato que acaba rompendo com a tradição constitucional brasileira de centralizar na União, e especialmente no pronunciamento do Parlamento Nacional, a outorga de permissão para novas criações. Esta nova temática, conforme esclarece Lorenzetti (2003, p. 3), faz inaugurar um novo procedimento para a criação de unidades políticas locais, abrindo espaço para o esvaziamento dos requisitos de arrecadação, índices de população, construções e eleitores, previstos na Lei Complementar 01/67.

A nova forma de criação de entidades locais não necessita, nessa óptica, de qualquer autorização legislativa nacional, bastando a existência de lei estadual que autorize o surgimento do novo município. Este quadro, rapidamente, cria uma expansão de novas unidades, sem antes causar alguns danos à estrutura federativa nacional, tendo em vista que a multiplicação de novas unidades locais ocorre a partir de critérios diferentes, cria um cenário de disparidade entre as diversas pessoas jurídicas de direitos, mas deposita a mesma parcela de autonomia em cada novo círculo territorial criado.

O aumento no número de municípios entre a promulgação da Constituição de 1998 e o ano de 1995 chega à casa dos 22 % (vinte e dois por cento), esta proporção não está acompanhada do mesmo índice de crescimento na economia nacional, o que resulta em uma instabilidade econômica em todo lastro da federação.

A possibilidade de os estados federados formularem as próprias leis para a criação de novas entidades políticas locais, sem a necessidade de obediência a critérios isonômicos para todos os casos, oportuniza o surgimento de entidades políticas com pouca expressão econômica; cada novo município que surge, gera um impacto direto na distribuição das receitas aos demais membros da federação. (LORENZETTI, 2003, p. 4)

Visando corrigir esta disparidade, em abril de 1993 é apresentado à Câmara Federal, o Projeto de Emenda à Constituição – PEC – número 156; nele consta a intenção de



estabelecer requisitos mínimos e homogêneos em todo o território nacional, para a criação de novos municípios. A PEC 156/93 é cristalina no que se refere ao objetivo para o qual está direcionada, barrar a criação de novos municípios, os quais se proliferam por todo o território nacional, e devolver à União a autoridade sobre a matéria.

Isso é facilmente observado no conteúdo da exposição de motivos que acompanha a proposta da PEC-156/93, cujo teor é o seguinte:

É evidente que concordamos plenamente que os atos de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios devam ser decididos pelas Assembleias Legislativas e pelos Governos Estaduais, devendo ser, portanto, decididos em nível político e consignados em Lei estadual. Entendemos, no entanto, que os requisitos e os procedimentos para a criação de municípios devem ser estabelecidos em lei complementar federal e não em lei complementar estadual como consta da atual redação do parágrafo 4º do artigo 18 de nossa Constituição. E por que lei complementar federal? Por que, na prática as leis complementares estaduais fugiram, a nosso ver, ao bom senso, pois fixaram requisitos tão díspares de um Estado para outro que em alguns casos poderíamos dizer que chegaram às raias do exagero. (...)

Contrassenso como esses nos levam a apresentar esta proposta de emenda à Constituição, para que os requisitos ~ os procedimentos necessários à criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios passem a ser estabelecidos de maneira uniformizada e através de uma lei complementar federal e não mais lei complementar estadual como dispõe atualmente o parágrafo 4º do aludido artigo 18 de nossa Constituição. (BRASIL, 1993)

Com a aprovação da PEC 156/93, o parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição Federal sofre uma mudança significativa e passa a dispor da redação atual, no sentido de que cabe à lei estadual<sup>40</sup> autorizar a criação, fusão, incorporação ou desmembramento de novos municípios, contudo, isto só deve ocorrer dentro do período de tempo determinado por Lei Complementar Federal.

Essa modificação põe um termo final em qualquer possibilidade de surgimento de novo município, da mesma forma, rompe com a autonomia deferida aos estados federados pela Constituinte de 1988<sup>41</sup>, pois retira das mãos dos estados membros a decisão final sobre o assunto. A alteração constitucional introduzida no parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição Federal, apresenta exigências cumulativas em razão da necessidade de reprimir a proliferação

---

40 No Rio Grande do Sul a matéria está disposta no artigo 9º da Constituição Estadual e regulamentada pela Lei complementar nº13587/10, sendo os requisitos necessários a existência de no mínimo 5.000 habitantes ou um número de eleitores superior a 1.800 eleitores, bem como um núcleo urbano com no mínimo 150 casas ou prédios ou 250 casas localizadas em dois ou mais núcleos urbanos integrantes do novo território. (Rio Grande do Sul, 1991)

41 É possível observar inúmeras ações no âmbito da Suprema Corte, questionando a possibilidade de criação de novos municípios, mesmos após a EC-15/1993; isto pois, a Lei Complementar federal referida como necessária para a fixação do período de emancipação, nunca foi promulgada. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal, desde da última alteração do parágrafo 4º do artigo 18, tem-se mantido contrário a criação de novos municípios, declarando a inconstitucionalidade das leis estaduais que autorizam a criação de novas unidades federadas. Neste sentido: ADI 4992; ADI 3682, ADI 2240 e 1504

de novos entes municipais, nem sempre conduzidas de maneira clara e com motivos alinhados ao real interesse público e, de fato, a inexistência da Lei Complementar federal, exigida para fixação do calendário de criação, inviabiliza toda tentativa<sup>42</sup> de criação de nova unidade municipal. (MENDES, 2014, p. 70)

Se por um lado, os municípios têm sua autonomia política, compreendida como a capacidade de auto delimitação de suas fronteiras, limitada pela impossibilidade constitucional de criação de novas entidades locais sem o aceno do governo central, por outra ponta, resta ainda campo para o desenvolvimento de outras espécies de autonomias, as quais nas palavras de Rocha (2014, p. 35) refletem a autonomia normativa, autonomia administrativa e a autonomia financeira.

No que diz respeito à autonomia normativa, os municípios brasileiros gozam de larga prerrogativa na construção de sua própria legislação, situação que se reflete na obrigatoriedade imposta pela atual Constituição Federal, ao dispor em seu artigo 29, que aos municípios devem ser regidos por meio de Lei Orgânica<sup>43</sup>, atendidos os princípios e preceitos contidos na Constituição Federal.<sup>44</sup>

Essa possibilidade de auto-regulamentação não está isenta de limitações e incidência de um controle externo, especialmente no que se refere às cláusulas e repetição obrigatórias constantes no Texto Político (STRECK, 2012, p. 582). Mas isto não faz significar que a ordem constitucional esteja voltada a supressão da autonomia legislativa das esferas locais, notadamente em razão de que a produção jurídica circunscrita a cada membro da federação torna potencializa a produção do Direito reflexivo pretendido por Gurvitch (2005). Essa aptidão mostra-se caracterizada no momento a produção normativa local possibilita o contato direto entre atores sociais - reais destinatários da normatividade jurídica -, gestores públicos e representantes legislativos, ensejando um círculo de engajamento mútuo entre emissores e destinatários do comando jurídico.

---

<sup>42</sup> Mesmo após a EC-15/93, um número expressivo de 57 (cinquenta e sete) novas unidades políticas foram instituídas, o que levou a Câmara dos Deputados a edição de nova alteração constitucional, desta vez constante no artigo 96 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual, em nome da continuidade do Estado Federal, ratifica a criação de novas unidades políticas até dezembro de 2008. (BRASIL, 2008)

<sup>43</sup> A necessidade de organização municipal dar-se por meio de Leis Orgânicas, é descortinada por Meirelles (2001, p. 87), como uma influência do sistema federal Norte-Americano, o qual possibilita a auto-regulamentação das unidades locais, sempre atendendo aos preceitos da Constituição Federal e do respectivo Estado Membro. Assim sendo, o atual sistema implantado pela CRFB de 1988 introduz no país o modelo americano das chamadas Cartas Próprias, oposto que se pode verificar nas Constituições precedentes à 1988, nos modelos anteriores, aos Estado Membros cabia estabelecer as bases da organização municipal, restando aos círculos locais de poder político apenas a regulamentação das disposições constitucionais.

<sup>44</sup> A enumeração dos preceitos a serem observados na elaboração da Lei Orgânica em cada unidade local, consta nos incisos dos artigos 29 e 29-A da CRFB, cujo conteúdo descreve um rol exemplificativo, mas de repetição obrigatória e, todas as Cartas Municipais, constando, entre outras matérias, em determinações a cerca do período de eleições, número de vereadores, subsídio de prefeitos e vereadores, restrições às despesas municipais.

Assim sendo, tem-se na Constituição Federal dois balizamentos a respeito da produção normativa local, sendo ao mesmo tempo, um ponto de partida e um limite para as possibilidades de produção jurídica dos municípios, circunstância bem delimitada a partir da análise dos artigos<sup>45</sup> da Constituição Federal que dizem respeito às competências legislativas de cada ente da federação. Contudo, há um ponto nefrálgico neste quadro que se constitui por meio em razão da existência de um grande número de municípios no Brasil<sup>46</sup>, todos eles dotados de autonomia legislativa e vasta produção normativa, o que torna muito trabalhoso o controle de toda a produção normativa ocorrida nestes dispersos espaços de poder.

É por essas razões que Hermany (2007, p. 285) exalta a necessidade de se ter bem demarcada a intrínseca relação entre a normatividade constitucional e a produção legislativa local, com o conseqüente respeito às delimitações constitucionais outorgam a autonomia legislativa aos municípios brasileiros. A inclusão dos municípios na aliança formadora da federação nacional, requer a contrapartida do respeito à demarcação constitucional das atribuições legislativas locais, tudo em nome do equilíbrio político que deve pautar as relações entre os membros da federação.

Daí então, ser possível afirmar que o legislador local não se encontra liberto em seu labor normativo, a autonomia legislativa deve respeitar as diretrizes constitucionais, e isto, antes de fazer cessar a autonomia local, apenas reforça a garantia de auto-regulamentação contida dentro dos limites constitucionais. Diante disto, o caminho da produção legislativa local deve guiar-se pelos preceitos e princípios constitucionalmente consagrados em torno da descentralização e de subsidiariedade. Quer isto dizer, que se exige dos órgãos locais com poder legislativo, que ao exercerem esta função, tenham em mira os interesses próprio das localidades onde incide a matéria que é objeto da legislação, pautando este exercício pela preferência aos círculos de poder político mais próximos aos cidadãos. (OLIVEIRA, 2013, p.101)

---

<sup>45</sup> As competências privativas da União estão dispostas no art. 22, as quais podem ser delegadas aos Estados-Membros por meio de Lei complementar; a competência comum entre a União, Estados e Municípios, está elencada no artigo 23; já as competências estão descritas no artigo 24, sendo que cabe à União estabelecer normas gerais e aos Estado-Membros suplementar estas diretrizes. Por último o artigo 30 estabelece que aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

<sup>46</sup> Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), o Brasil conta com um total de 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta mil) municípios, todos eles com uma diversidade cultural e espacial que torna difícil a acomodação de qualquer alinhamento político-legislativo em razão das mais variadas realidades locais. Apenas como exemplo desta pluralidade de situações, tome-se os casos do maior e do menor município gaúcho, Alegrete, localizado na fronteira oeste do Estado, com uma área total de mais de 7.803 km<sup>2</sup>(sete mil oitocentos e três mil quilômetros quadrados) e Esteio, pequeno município localizado na região metropolitana da Capital Gaúcha, com pouco mais 27,68 km<sup>2</sup> (vinte e sete quilômetros quadrados), dados disponíveis em [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm), acesso em 13 de novembro de 2016.

Nessa perspectiva, a autonomia local em termos legislativos poder ser identificada, pela possibilidade – e necessidade -de o município legislar a respeito das questões que gravitam em torno do interesse local e da suplementação da legislação federal, tal qual descrito nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal. (BRASIL, 1998).

O sistema que articula as competências legislativas aos componentes da federação brasileira, apresenta um complexo método de repartição, cuja classificação de determinada matéria pode caber exclusivamente a um único ente federado, quando ter-se-á a competência vertical, ou a atribuição legislativa é dividida entre os membros da federação, levando-se em conta um escalonamento de normas gerais à normas específicas, tendo-se então, uma distribuição vertical da competência.

O sistema de repartição vertical ou horizontal de competências não aparenta grandes problemas quando informado com mecanismos delimitadores das possibilidades de atuação legislativa de cada membro da federação; contudo, o problema surge quando estas delimitações não encontram um suporte conceitual seguro, dando margem à extensas celeumas<sup>47</sup>, tal ao que ocorre com a expressão interesse local contida no inciso I do artigo 30 da Constituição Federal.

É justamente por isso que as discussões sobre a extensão desse conceito merecem absoluto destaque, especialmente no que tange à exigência ou não de exclusividade do Município nos assuntos de interesse local. Na medida em que a matéria adquira um ou outro viés, poder-se-á constatar um caráter mais restritivo, ou por outro lado mais amplo da atribuição do ente Municipal, última hipótese que melhor se coaduna com a proposta de direito social. Nesse sentido, a se destacar a ótica de que o interesse local não significa um conjunto de atribuições em que prevalece a atuação do Município. (...) Caso contrário estar-se-ia muito restrita a atuação do Município, adstrita aos assuntos de interesse local, sem qualquer reflexo nos demais espaços da gestão territorial. (HERMANY, 2007, 287)

Alinhado a esse entendimento, Dowbor (2007, p. 52) faz referência que na contemporaneidade, o tema que emerge como sinônimo seguro ao interesse local diz respeito às questões que circundam a valorização e organização do espaço local, particularmente em relação as discussões voltadas para a regulamentação dos espaços urbanos, matéria intimamente ligada ao interesse local e com reflexo direto na ordem nacional<sup>48</sup>. É por esta razão que o debate em torno do aumento da autonomia local, no que diz respeito às

<sup>47</sup> As ações sobre a temática são fartas no âmbito da Suprema Corte, valendo como exemplo emblemático o entendimento do Corte no sentido de que as questões relativas ao direito de construir, entre elas o planejamento, o uso e o controle do solo urbano são questões que dizem respeito ao interesse local e, portanto, devem ser tratadas no âmbito da legislação municipal. Decisão contida nos autos do Recurso Extraordinário 97.5613, publicado no DJE 03/10/2016.

<sup>48</sup> A análise de Dowbor (2007) tem como pano de mira a temática da incidência do setor econômico sobre a delimitação da organização dos espaços geográfico e político, concluindo pela crescente onda de envolvimento dos atores locais contra estes influxos, o que contribui diretamente para o reforço das autonomias locais.

atribuições e possibilidades legislativas de organização urbana, ganha relevo diante da análise sobre a concretização da categoria de Direito Social Condensado.

Essa preocupação em delimitar a autonomia legislativa em torno de assuntos voltados às questões urbanísticas, é um fenômeno sentido de maneira muito direta nos países ocidentais, mostrando-se uma nova fonte de atuação às ciências modernas. Existe uma forte tendência em superar as ideologias e práticas que fecham o horizonte à formação de uma sociedade urbana próxima à realidade urbana, um movimento denominado por Lefebvre (2010, p. 106) com a nova ciência da cidade, cujo objetivo principal é transformar as velhas bases locais, reconstruir as antigas cidades por meio de ações de encorajamento do novo cidadão urbano.

A esse respeito, Boja (2003, p 119) refere que o tema, vem se verificando atuante nos debates políticos ao longo da história política ocidental e ganha considerável velocidade de discussão na filosofia e sociologia atuais, em razão da enfoque dado às cidades como um lugar privilegiado onde se concentram e convivem as diferenças de origens e de atitudes, é nas cidades que se observa a vivência de lugares mais destacados para a introdução da desordem apta à inovação, a diversidade se faz presente como requisito de convivência e o desenvolvimento da cidadania.

Toda essa preocupação pode ser sentida diante da importância que se atribui aos municípios por meio da distribuição de competências legislativas concernentes à regulamentação do espaço urbano local. A regulação local das questões urbanas é ponto chave para a verificação dos elementos básicos destinados a concretização do Direito Social gurvitchiano, bem como torna evidente a fortificação da autonomia legislativa local revigora os pressupostos da cidadania ordinária.

No âmbito nacional, a atribuição dessas competências pode ser citada por meio de dois marcos normativos que fazem refletir aquelas adjetivações em torno da produção jurídica e da autonomia local, qual sejam, a Lei 6.766/79 – Parcelamento do Solo Urbano- e a Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, as quais estabelecem noções genéricas acerca do uso e parcelamento do solo urbano e instituem diretrizes gerais à prestação da política urbana.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> O Estatuto da Cidade e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano atendem à exigência contida no artigo 182 da CRFB, o qual fixa a atribuição federal para determinar normas gerais sobre questões da política de desenvolvimento urbano. Muito embora a Lei do Parcelamento do Solo seja anterior à Constituição de 1988, sua receptividade constitucional deriva do alinhamento de suas disposições ao conteúdo constitucional, especialmente no tocante à competência concorrente entre a União, os Estados e os Municípios para instituírem normas sobre direito urbanístico; na ausência de lei municipal tratando sobre o tema, deve-se aplicar o estabelecido na lei 6.766/79. (CARDOSO, 2001, p. 15)

Em ambos os casos é possível identificar uma preocupação do legislador federal em não invadir o círculo local de distribuição do poder político, o que pode ser justificado em vista da impossibilidade de solução nacional dos problemas intimamente ligados às questões locais<sup>50</sup>. Esta atitude denota uma marcante aproximação entre as demarcações conceituais sobre o direito gurvitchiano e a produção normativa destinada a superar as formas jurídicas de absorção do Estado Nacional, o que impede à soberania jurídica dissolver as peculiaridades locais, mas mantém a soberania política das unidades federadas. (GURVTICH, 2005, p. 395)

Especificamente em relação à execução das políticas públicas voltadas às questões urbanísticas, o Estatuto da Cidade estabelece em seu artigo 2º, o objetivo geral de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, valendo-se para tanto, de princípios como o da cidade sustentável, a gestão democrática, da cooperação intragovernamental, o planejamento estratégico e a adequação à realidades locais. (BRASIL, 2001)

É crível de ser observado que o Estatuto das Cidades, ao estabelecer como princípio norteador de suas ações, a gestão democrática, o faz por meio da participação popular, privilegiando as associações comunitárias, como instrumento legitimado a formular, executar e fiscalizar os programas e projetos de desenvolvimento urbano. Neste sentido, a gestão democrática marca uma guinada na produção normativa local, enaltece os pressupostos da autonomia legislativa local e abarca os padrões informadores da ideia de Direito Social.

Sob essa perspectiva, resta evidente a proposta de configuração da categoria Condensada de Direito Social, materializada em face da indispensável articulação entre os espaços institucionais de poder político local e a participação dos atores sociais. As ações normativas resultantes deste processo conduzem ao compartilhamento de responsabilidades entre emissores e destinatários da decisão pública e tornam possível a integração indispensável à legitimação do ideal gurvitchiano.

Daí então, a incontestável conclusão de Hermany (2007, p. 296) a respeito de que os procedimentos de gestão democrática presentes no Estatuto das Cidades, estão potencialmente mais inclinados a produção do Direito Social quando praticados dentro dos espaços locais, instrumentalizando-se, por exemplo, por meio de audiências públicas e debates com a participação da população, ações que abrem o lastro dos mecanismos voltados à participação e fiscalização popular da gestão pública.

---

<sup>50</sup> Note-se que a Lei 6.766/79, no seu primeiro artigo já adverte quanto à possibilidade das unidades locais adequarem-se às peculiaridades locais; do mesmo modo o Estatuto das Cidades vale-se de instrumentos de planejamento municipal, como o plano diretor e o plano plurianual, para fins de implementar as diretrizes gerais sobre a política pública urbana.

De toda sorte, os instrumentos voltados à gestão democrática<sup>51</sup> solidificam a autonomia legislativa municipal e, a partir do momento em que passam a guiar os assuntos políticos através da participação popular, traduzem-se em um elo de ligação entre a legitimidade requerida pelo Direito Social e a soberania jurídica responsável pela integração dos atores sociais. O espaço local, neste sentido, assume posição de destaque frente às outras unidades da federação em função da prática cotidiana de envolvimento de seus membros em assuntos que dizem respeito, por exemplo, às questões da gestão urbanística local. O resultado disto, é a produção de uma legislação autônoma, segunda a qual seu conteúdo não se traduz em uma independência política, pois há um indiscutível respeito aos comandos constitucionais, mas amplia geometricamente os esteios da autonomia local.

Se por um lado o modelo federativo nacional é capaz proporcionar um espaço bem demarcado em torno da autonomia legislativa local, por outro deixa em desalinho a importante questão da autonomia financeira das unidades locais. Segundo se pode compreender das ideias de Corallo (2004, p. 90) o assunto representa um tema de proporções gigantescas, responsável pela própria manutenção do pacto federativo, uma vez que a correta e adequada repartição das receitas financeiras torna viável a execução das competências constitucionalmente atribuídas a cada unidade da federação.

No contexto nacional, conforme adverte Meirelles (2001, p. 112), a autonomia local só se verifica em razão da existência de recursos próprios que sejam capazes de garantir a realização de obras e serviços públicos locais. A gestão municipal, seja ela exercida por meio da notável democracia administrativa ou até mesmo sob a forma de um governo totalitário, só tem possibilidade de realizar-se frente à disposição de recursos financeiros; daí a importância da autonomia financeira local dentro do tema da concretização do Direito Social.

A autonomia financeira local, nesse sentido, representa uma fonte de consulta à emergente teoria do federalismo fiscal, cujos conceitos encontram-se na já referida tendência de descentralização do poder político. Da mesma forma que o federalismo político visa redistribuir parcelas do poder aos diferentes níveis da organização do Estado, o federalismo fiscal tem como meta a reestruturação das relações jurídicas-financeiras, com vista a estabelecer escalões de redistribuição de receitas, na mesma proporção em que se percebe a repartição do poder político. (ROCHA, 2014, p. 3)

---

<sup>51</sup> Não é apenas o Estatuto da Cidade que impõe a necessidade da participação popular nos assuntos da gestão pública, conforme já referido no Capítulo II, a LRF e a Lei de Licitações também possuem a mesma obrigação como requisito de validade de alguns atos da gestão. Aliás, a teorização a respeito da possibilidade de abertura à participação popular na definição das decisões públicas, não está restrita apenas às questões e torno de políticas públicas, abrange da mesma forma o problema do controle das decisões judiciais e legislativas; neste sentido Habêrle (2002).

Diante desse contexto, é possível verificar que a descentralização adotada pela Constituição de 1988 visa aumentar a capacidade de gestão das unidades federadas, seja por meio de autonomia legislativa, seja por mediante a autonomia financeira, sendo possível, então uma observação material das autonomias dentro do município de Xangri-lá, com vista à verificação da possibilidade de surgimento do Direito Social

### **3.3 As possibilidades e as perspectivas de concretização do Direito Social em Xangri-lá**

A ideia de capital social está intimamente ligada as noções de habitus e campo, conceitos desenvolvidos por Bourdieu (1989), com o intuito de verem-se vencidas determinadas questões simbólicas as quais tornam por impor um certo grau de dominação à sociedade; esta opressão resulta em estruturas de poder que aniquilam a capacidade criativa e inventiva dos atores sociais.

O combate a essa forma de dominação estruturalista e ideologicamente aparelhada, acaba por prescrever um círculo teórico muito alinhado ao ideal de transindividualidade referido por Gurvitch (2005, p. 449), sendo possível observar em ambos posicionamentos, a mesma ideia fichteana de superação do individualismo hegeliano. A explicar sua tese a respeito do tema, Bourdieu (1989) afirma que

*o habitus, como indica a palavra, é uma conhecimento adquirido e também um haver, um capital (de um sujeito transcendental na tradição idealista) o habitus, a lexis, indica a disposição incorporada, quase postural -, mas sim o de um agente em ação: tratava-se de chamar a atenção para o primado da razão prática de que falava Fichte, retornando ao idealismo, como Marx sugeria nas Teses sobre Feuerbach, o lado ativo conhecimento prático que a tradição materialista, sobretudo com a teoria do reflexo, tinha abandonado. [sic] (BOURDIEU, 1989, p. 62)*

Assim sendo, o habitus transparece um saber prático, adotado pelos variados sujeitos, de forma que suas ações sejam um contraponto as imposições estruturalistas. Para bem desenvolver-se, o habitus necessita de um espaço de articulação, um local onde a integração dos atores possa ser conduzida pelas próprias intenções do grupo; é condição de desenvolvimento do habitus, um amplo espaço destinado a prática cotidiana de inter-relacionamento.

Esse espaço é denominado de campo e não pode ser descrito como um espaço circunscrito apenas por discursos ideológicos, pois se assim o for, o campo do habitus estará tomado pelas mesmas formas de poder ideológico responsáveis pela determinação antecipada das estruturas sociais.



Sendo fruto da necessidade de contraposição entre o habitus e o estruturalismo, o campo passa a ser identificado como o lugar em que se desenvolvem as ações de cotidiano dos atores. A lógica que promove o conhecimento da gênese do campo social, então, passa pelo entendimento de que é preciso escutar o som das ideias ordinárias, subtrair o arbitrário das formas simbólicas, diluir poder que impõe a dominação e, diante de tudo isto, abrir um novo caminho para a delimitação de um espaço de entrosamento dialético. (BOURDIEU, 1989, p. 69)

As relações de força que se desprendem dessa conjuntura são conceituadas como uma forma simbólica de capital, uma forma de dominação e social e moeda de troca atuante dentro do campo social. O capital, neste sentido, pode apresentar-se sob as mais variadas facetas, capital cultural, político, artístico, econômico, educacional, sendo que o poder que dele emana tanto mais perceptível quanto mais forte for sua atuação sobre os atores.

Como resultado, o capital artístico, pode ser bem reconhecido em meio ao campo das produções literárias, local em que desempenha enorme força na condução dos atores; na mesma forma, frente a um grupamento social habituado em tomar parte nas atividades que dizem respeito à condução dos assuntos da pólis, o capital político é fonte de poder constantemente exercido sobre seus atores. (BOURDIEU, 1996, p. 253)

Essas questões, fazem parte de um todo indissolúvel e, embora apresentadas mediante categorias separadas umas das outras, são responsáveis por compor um tecido social descrito por Wacquant (2005) como o banco depositário dos vários capitais de poder. A existência desta pluralidade de campos de poder social, não obstante sua aparente autonomia, impede que os reflexos resultantes de suas ações, sejam estudados de forma apartada dos efeitos que lhes originam. Como exemplo desta assertiva, pode-se resta claro que as maiores concentrações de capital político existem justamente dentro de campos sociais habitualmente destinados ao combate do capital econômico. (WACQUANT, 2005, p. 38)

Alinhando essas considerações à intenção contida no presente trabalho de verificar-se a possibilidade da configuração da categoria de Direito Social Condensado desejado por Gruvitch (2005), é possível afirmar que o campo de desenvolvimento necessário a esta realização, deve estar percorrido pela noção de capital social trabalhada em Putnam (2006), qual seja, uma relação de poder relacional calcada na confiança e na colaboração dos atores.

Ao descrever o desempenho das instituições políticas em duas partes distintas da Itália, Putnam (2006, p. 173) questiona o porquê de uma região do país ser tão desenvolvida e a outra permanecer na pobreza; concluindo que este fato não deve ser atribuído à predileção dos habitantes pela vida parca. O desenvolvimento social necessita do desenvolvimento de

capital social, conceituado sob a forma de ação coletiva voltada ao impulso progressivo da sociedade.

As ações preenchidas pelo capital social partem tem como ponto de partida a necessidade de superação de certas necessidades comuns a todos os membros da sociedade; quando agem coletivamente, os atores deixam para trás toda a possibilidade de fracasso individual, depositando o sucesso no agir coletivo. Muito embora este o resultado seja facilmente antevisto, as relações de capital social não são implementadas de maneira imediata e, até mesmo, em determinados casos sua ocorrência pode ser algo impossível de ser verificado, visto que

não há garantia de que ninguém irá roer a corda, se não houver um compromisso que possa ser cobrado. Pior ainda, cada um sabe que o outro se acha na mesma situação. Para haver cooperação é preciso não só confiar nos outros, mas também acreditar que se goza da confiança dos outros. (...) Quando os atores são incapazes de assumir compromissos entre si, eles têm que renunciar - pesarosamente, porém racionalmente - a muitas oportunidades de proveito mútuo. (PUTNAM, 2006, p. 176)

Mas a parte da dificuldade de sua implementação, algo que necessita tempo e espaço de trabalho, o conceito de capital social ganha ares de mecanismos de organização social, basicamente identificados com sentimentos de confiança entre os atores. Se ele não existe, certos objetivos como o desejo de desenvolvimento, traço comum na grande maioria das formações sociais, não seria possível.

É claro que uma pequena comunidade do interior de qualquer estado tem mais chance de ver concretizado os laços de confiança e cooperação, que uma grande metrópole; mas isto não quer dizer que nestes grandes centros o capital social esteja consumido por outra forma de manifestação de capita, como o econômico. (PUTNAM, 2996, p. 178)

A esse respeito pode trazer a contribuição de Sen (2000) de que o desenvolvimento do capital social, pode trazer significativas mudanças no capital econômico. Se a educação, por exemplo, é intensificada e estendida a pessoas que antes não haviam sido contempladas com a oportunidade de estudar, isto gera um grau de aumento no valor da produção econômica e na renda pessoal. Assim sendo, os benefícios que o aumento do capital social inculca nos campos da atuação social são maiores que os verificados diante do simples aumento da produção econômica .

O local mais propício para esse desenvolvimento é o município. Conforme lembra Dowbor (2012, p. 53) a população brasileira, diferente do que se verifica em décadas passadas, hoje é essencialmente urbana, a Constituição Federal declarou a autonomia dos

Municípios; as ações políticas deixaram de ser decididas por pequenas oligarquias, hoje elas sofrem a influência de um contingente populacional de crescente desenvolvimento. Esta mudança de cenário, acarreta também uma mudança de capital, seja ele econômico, político ou social, para dizer apenas três modificações apenas.

Essas novas arenas de poder induzem novas formas de articulação, a regulação social é finalmente preenchida pela atuação local, mas que apesar de apontar para uma política localmente enraizada, o desenvolvimento dos espaços locais ainda requer um governo com ações políticas fortificadas, no intuito de implementar políticas públicas que assegurem o desenvolvimento e a manutenção do capital social local.

A força do Estado, não significa um topo pesado, com uma burocracia arrogante e enrijecida. Um Estado desejável é aquele que permite que seus cidadãos se desenvolvam, que se apoia amplamente numa democracia inclusiva na qual os poderes para administrar os problemas serão idealmente manejados localmente, restituídos às unidades locais de governança e ao próprio povo, organizado nas suas comunidades. (DOWBOR, 2012, p. 53)

Daí, então, a ideia de que o capital social é a força motriz primária para a implementação da democracia administrativa, elemento capaz de oportunizar a formação do ideal gurvitchiano de Direito Social Condensado.

Nesse sentido, aporta a grande importância da análise das características marcantes na delimitação do capital social dentro dos círculos territoriais da unidade local.

### **3.3.1 A autonomia local e capital social: elementos para a apuração do ideal gurvitchiano.**

A ocupação do litoral gaúcho está associada a um evento que percorre o início do século XX, fundamentado sobre a ideia de higienização pessoal e combate à insalubridade. O começo do século XX é cientificamente marcado por uma tendência de higienização pessoal, que nas palavras de Correa (XX2010) tem como origem uma onda de epidemias que vai dizimar uma significativa parcela da população urbanas no início do século XX. Este fato leva os médicos a uma reflexão sobre as razões da sua ocorrência, dando origem a uma corrente de pensamento conhecida como higienismo, que vê no espaço urbano um grande campo patológico merecedor de estudos e intervenções, tanto sob o seu aspecto físico quanto moral. (CORREA, 2010, p. 3)

Reflexo dessa reformulação é a ideia que o banho de mar pode ser considerado um remédio eficaz contra o combate às epidemias e assim sendo, já na década de 1930 o litoral

gaúcho começa a presenciar a construções de estabelecimentos denominados de hotéis saúdes, os quais reforçam a noção de higienização pessoal por meio do asseio que o impacto das ondas pode provocar. Schossler (2010) demonstra que em alguns lugares, como na cidade de Pelotas, o intento sanitaria é tão acentuado, que existem cartilhas com a descrição pormenorizada de como deve ser o banho do banho de mar.

O banho de mar:

Durante o banho de mar não se deve estar quieto. Aqueles que souberem nadar praticarão esse exercício, e os que não souberem farão movimentos idênticos aos dos nadadores, agarrando-se a um cabo ou munindo-se de uma bóia. O momento de saída do banho é anunciado pelo primeiro calafrio. Nunca se despreze este sinal dado pela natureza. Os banhos devem ser mais ou menos demorados, conforme a compleição do banhista, e nos dias de agitação do mar ou do ar atmosférico devem ser também curtíssimos para todos que o tomarem. Embora geralmente se aconselhe o contrário, é conveniente friccionar o corpo com um lençol de pano grosso, para apressar a reação. Aqueles nos quais dificilmente se produz a reação, deve-se dar uma bebida generosa e fortificante. Convém que ao terminar o banho, os banhistas se entreguem a um movimento corporal moderado, um passeio, por exemplo, não excedente a meia hora, evitando nesse tempo toda a umidade e variações de temperatura. Nunca se deve tomar mais do que um banho por dia.[sic] (SCHOSSELER, 2010, p. 113)

Dessa forma, a ocupação do território litorâneo tem seus primórdios marcados por uma ideia de higienização pessoal, algo que o distancia da noção contemporânea de recreação e lazer, somente na metade do século XX que esta realidade vai começar a ser modificada. Dois fatores são responsáveis pelo novo panorama, o primeiro é a facilitação do acesso à orla gaúcha, notadamente pela construção da ERS 030, ligando Porto Alegre à Tramandaí, e o segundo é ação de alguns empresários porto-alegrenses que adquirem algumas extensões de terras junto à faixa litorânea e ali começam a planejar cidades ajardinadas.

Um desses projetos é desenvolvido pelo arquiteto Ubatuba de Faria junto à empresa Atlântida S. A. Balneários, capitaneada pelo empresário Antônio Casaccia, o qual deseja construir no litoral norte do Estado, uma cidade aos moldes dos balneários uruguaios da década de 1950. (STROHACKER, 2007, p. 75)

Chama atenção na composição do capital urbano do balneário Atlântida o fato de que o projeto desenvolvimento e executado no ano de 1952 pela loteadora Atlântida S.A Balneários, é antecedido por um outro projeto, da autoria do mesmo arquiteto, mas abandonado em 1939 pela falta de recursos para sua implementação. O projeto urbanístico originário de Atlântida segue o ideal higienista do começo do século e prevê grandes áreas verdes, ruas e avenidas com largas áreas de circulação, tendo seus lotes dispostos de maneira que possa ser contemplada uma variada faixa econômica.

Pode-se afirmar que esse primeiro projeto está influenciado pelo cenário político da época, no qual está presente um cunho mais populista e preocupado com a questão social; o zoneamento é pensado para diferentes classes e preocupado com a questão de higienização e valoração sanitária. Ao passo que o plano implementado em 1952 não é mais possível verificar um traço de social, sendo destinado, por isso mesmo, para as classes média e alta da sociedade gaúcha. Não se pode divisar no loteamento executado uma preocupação com o desenvolvimento local, no máximo está previsto a definição de vias onde será permitida a instalação do comércio. Parece que Casaccia contava com a infraestrutura de Capão, ou melhor, que a Atlântida foi criada como um bairro e não como uma cidade autônoma. (OLIVEIRA, 2015, p. 153).

Diante desse quadro, é possível estabelecer uma leitura sobre a formação do capital urbano do balneário de Atlântida, muito próxima à narrativa de Lopes (2014, p. 65) a respeito do mito platônico sobre a ilha perdida de Atlântida. Tanto na alegoria quanto no caso do balneário gaúcho, é possível identificar a descrição de dois momentos históricos que incidem sobre uma mesma cidade: o primeiro em face da representação mitológica que diz respeito à sociedade ascendente, fato que nunca foi alcançado; e o segundo, é a marca de uma dispersão política que inevitavelmente se instala no seio da cidade.

A ilha de Platão (2002), ao mesmo tempo que representa uma crítica à realidade política de Atenas, faz surgir uma aspiração social ao seu tempo; do mesmo modo, o primeiro projeto do balneário gaúcho é um capital social idealizado e nunca encontrado, contrastando com a realidade projetada sobre a Atlântida executada.

O balneário de Atlântida pensado em 1939 está visivelmente marcado pela ideia desenvolvimento social, o fio condutor do trabalho de Ubatuba de Faria é a intenção e construir um lugar destinado a abrigar todas as classes sociais do Estado e desenvolver a região; tanto é assim, que o elevado custo do projeto impediu sua execução. Já o projeto executado em 1950, perde muito do cunho social, está influenciado pela intenção de seus idealizadores de concretizarem no sul do país, uma cópia da arquitetura urbanística observada nas praias uruguaias ao começo do século XX. (OLIVIERA, 2007, p. 39)

Nessa perspectiva é fácil observar a delimitação do capital urbano que aos poucos vai integralizar o capital social do futuro município de Xangri-lá: uma sociedade formada a partir de um ideal elitizado, com pouca preocupação com a questão do desenvolvimento social, planejando a cidade, conforme lembra Lopes (2013, p. 32), como uma segunda morada de lazer e recreio, na qual a ideia de autonomia é preterida pelo conceito de cidade jardim destinada ao incremento econômico pessoal.

A realidade da moradia como negócio é apontada por Sanfelici (2015, p. 112) como fruto de um fenômeno da valorização fundiária urbana, realizada sobre terrenos-alvos. É uma ação percorrida por estratégias de incorporação urbana que reúne a dinâmica de transformação de solo rural em solo urbano, o parcelando e o loteamento do solo, a verticalização do tempo e do espaço de construção e, por fim, a implementação de novas técnicas de comercialização e relação com os bairros onde é produzida. O resultado de tudo isto é um novo alcance da valorização do espaço local e a dispersão da população mais pobre para áreas mais afastadas dos terrenos-alvos da ação imobiliária.

Essa ação sentida ao longo do desenvolvimento urbano de Atlântida e repetida com ainda mais força, após a criação do município de Xangri-lá, do qual Atlântida passa a fazer parte como bairro. A política urbana do novo município vai direcionada para a implementação de unidades habitacionais cada vez mais elitizadas e privilegiando a ocupação sazonal do município.

A par da sua política urbanística, a autonomia política é conquistada em 1992, e acaba refletindo um contexto generalizado em todo território nacional, qual seja o surgimento de novas unidades federadas, em sua grande maioria detentoras de um pequeno número de habitantes e muito repasses financeiros da União e do Estado-Membro para sua sobrevivência. (MAGALHÃES, 2008, p. 14)

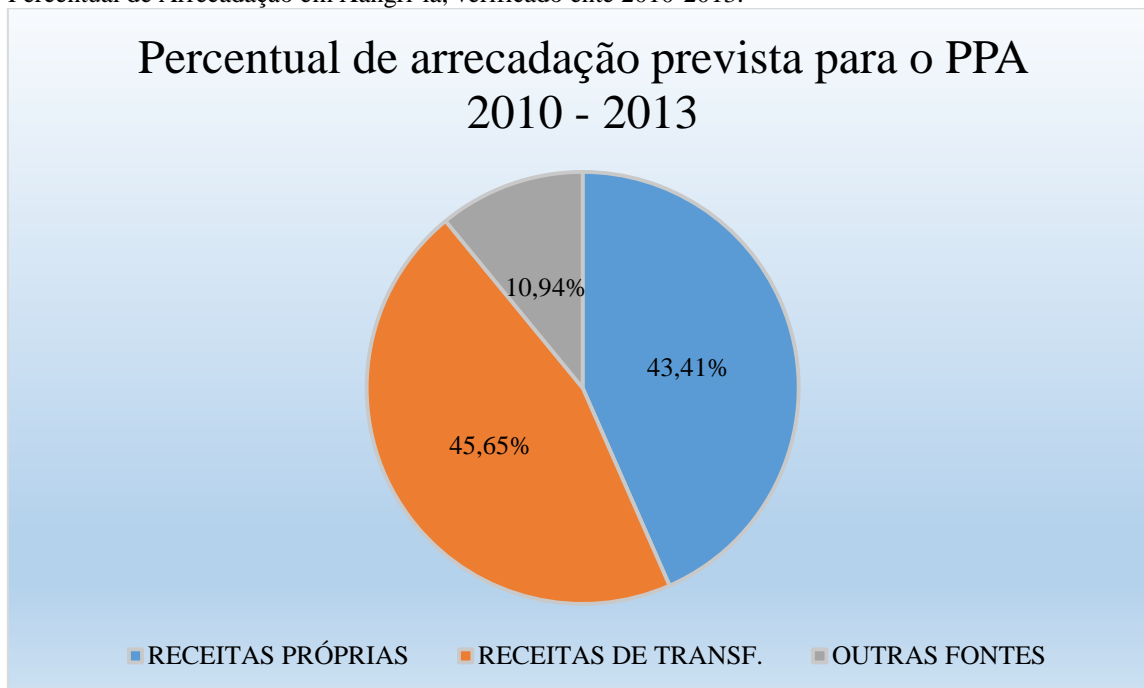
Muito embora a dependência econômica seja uma realidade denunciada na quase totalidade dos municípios nacionais, o quadro financeiro de Xangri-lá é superior à realidade dos municípios vizinhos, podendo ser identificado à autonomia financeira referida por Rocha (2005) como necessária à configuração da autonomia local.

Essa circunstância se deve em muito ao capital urbano desenvolvido em Xangri-lá, especialmente com a implementação da política pública de acolhimento de incorporações imobiliárias destinadas à implantação de loteamentos ou condomínios fechados. A arrecadação própria resultante dos imóveis existentes nestes empreendimentos, notadamente o IPTU e o ITBI, contribuem com um elevado percentual para a autonomia financeira local.

O quadro abaixo demonstra a evolução dos referido impostos durante a execução do PPA 2010-2013.

GRÁFICO nº1

Percentual de Arrecadação em Xangri-lá, verificado ente 2010-2013.



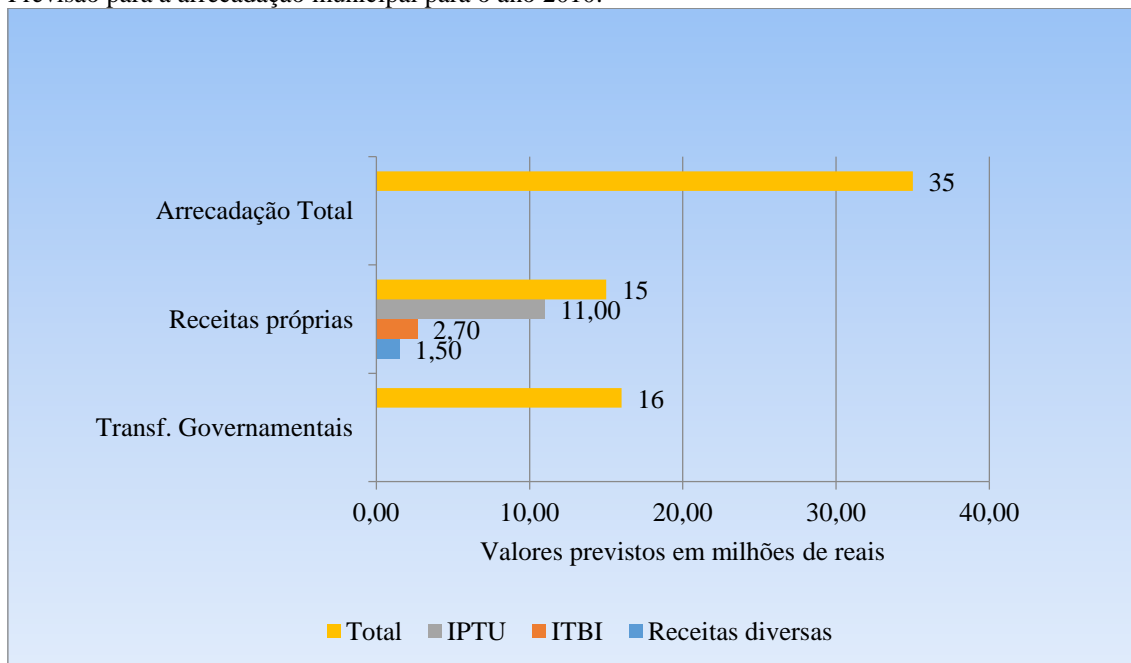
FONTE: Xangri-lá, 2016. Adaptado

Em Xangri-lá, a política pública de desenvolvimento urbano com base no incentivo aos empreendimentos condominiais, tem início com a publicação da LC 07/2004, que primeiramente previu a possibilidade de instalação de empreendimento do tipo loteamento fechado. Posteriormente, no ano de 2005, houve uma alteração legislativa reformando a LC 07/2004, fazendo valer a LC 12/2005, que passou a reger de forma pormenorizada a matéria.

Após a regulamentação da matéria, uma consequência sentida foi o aumento da arrecadação própria. Os empreendimentos acabam incrementando a economia municipal, em razão da oferta de postos de empregos, e aos mesmo tempo fazem subir as receitas derivadas da arrecadação, principalmente no tocante aos de impostos sobre a propriedade territorial e sobre a transferência de bens imóveis.

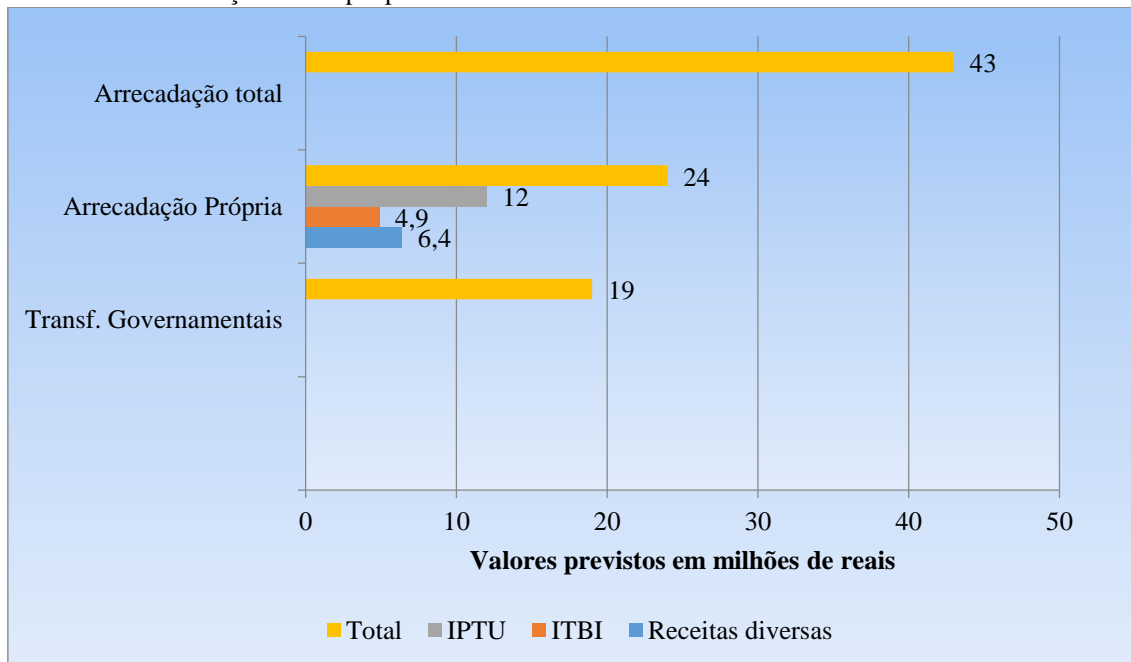
Os gráficos abaixo demonstram o crescimento da arrecadação municipal ao longo do PPA 2010 -2013, sendo possível observar que as receitas oriundas das transferências intragovernamentais ainda representam uma considerável parcela na arrecadação municipal, contudo a arrecadação própria tem uma escala de crescimento que supera em números absolutos a incidência das parcelas recebidas da União e do Estado. (XANGRI-LÁ, 2009).

Gráfico n°02  
Previsão para a arrecadação municipal para o ano 2010.



FONTE: Xangri-lá, 2009b.

GRÁFICO N° 3  
Previsão da arrecadação municipal para o exercício 2011.

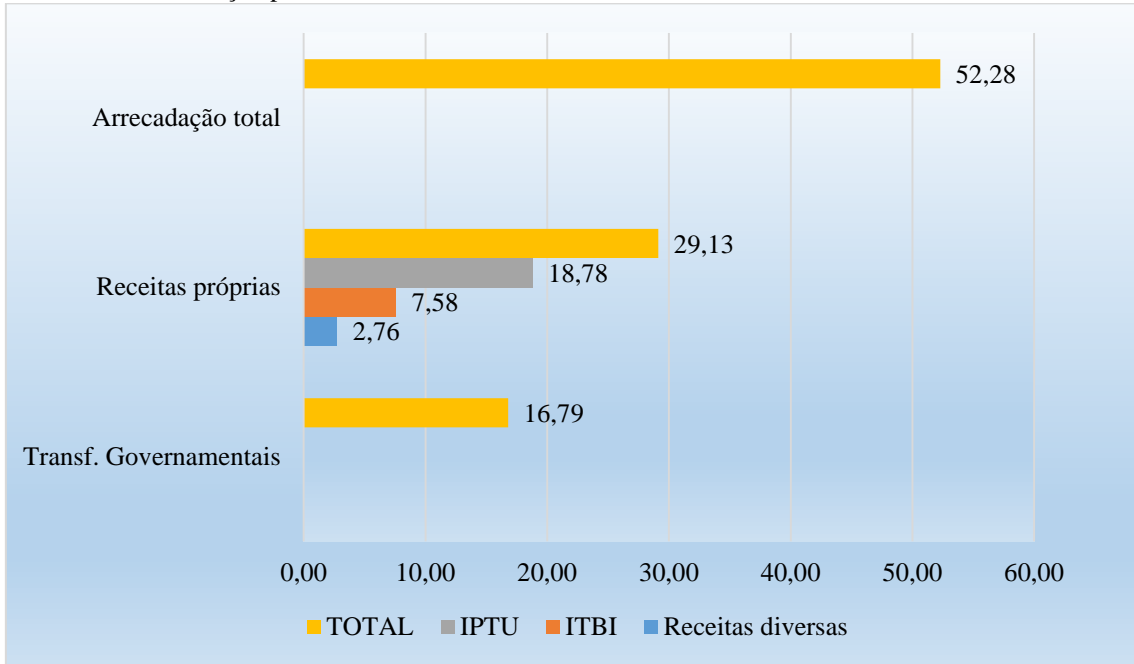


FONTE: XANGRI-LÁ, 2010



GRÁFICO Nº 4

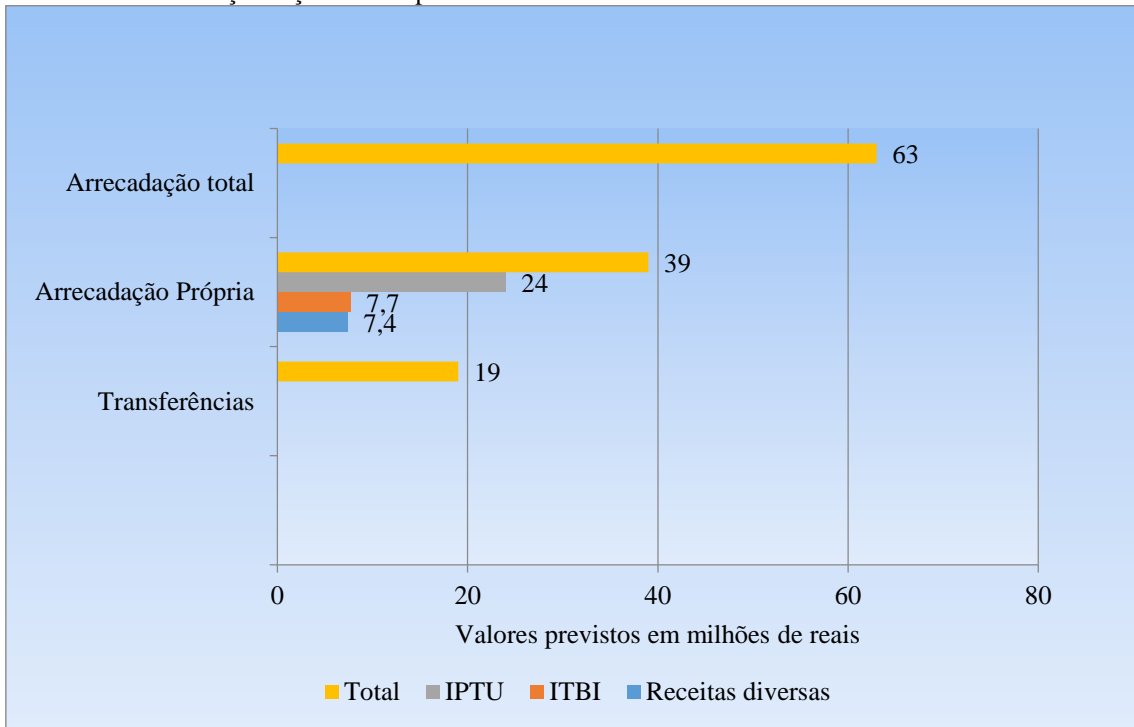
Previsão de arrecadação para o exercício de 2012.



FONTE: XANGRI-LÁ, 2011

GRÁFICO Nº 5

Previsão de arrecadação orçamentária para o exercício de 2013



FONTE: Xangri-lá, 2012

Esse impacto nas finanças públicas acaba incentivando a política pública urbana de separação social da cidade o que, segundo Vasconcelos (2013), institucionaliza a dispersão e separação socioespacial. Embora o resultado financeiro seja positivo, estas práticas reforçam uma artificial destas diferenças, na estrutura do espaço local. Note-se que a diversidade, quando organicamente produzida, não corrompe o equilíbrio do espaço geográfico; no mais das vezes, as poliformia urbana apenas cria um relevo formado pelas diferenças sociais, mais ainda assim, a pluralidade de espaços garante o equilíbrio da cidade.

A ideia de distribuição territorial que opera uma separação social, não é um fato recente na história das sociedades organizadas, tampouco um privilégio das políticas urbanas nacionais e, menos ainda, um reflexo sentido apenas dentro dos círculos locais de poder político. Muitos podem ser os exemplos apontados como indicadores da disposição geográfica do capital urbano, mas em resumo, este fenômeno acaba ocorrendo sempre por meio de duas formas, nem sempre isoladas e independentes, quais sejam a justaposição e/ou a segregação do capital urbano.

No primeiro caso tem-se o convívio, de certa forma equilibrado e produtivo, das diferentes formas de habitação e dos variados tipos de capital humano, ao passo que a segregação ou segregação espacial resulta da incisão de um poder simbólico, tendenciosamente instalado com o fito de demarcar espaços de atuação de um poder político, nitidamente construído por meio da dominação econômica. Neste sentido, a separação é uma forma radical de divisão do espaço urbano, com muros ou outros obstáculos físicos, visando separar diferentes comunidades. (VASCONCELOS, 2013, p. 20)

A formação inicial do espaço urbano de Xangri-lá está identificada a existência de uma distribuição justaposta do capital urbano, principalmente quando conhecidos os fatores e as justificativas referente aos dois projetos de urbanização do balneário de Atlântida. Em ambos os casos, no abanado em 1939 e no executado em 1952, é possível verificar a que os diferentes tipos de capital social estão harmonicamente justapostos, circunstância amplamente redefinida a partir da emancipação política do município e da criação de política públicas urbanas voltadas à atração de investidores, especificamente incorporadores e construtores imobiliários, que passam a desenvolver um acelerado processo na segregação do território local.

As primeiras notícias sobre o surgimento de condomínios de fechados na cidade de Xangri-lá, conforme observa Souza (2013, p. 55), refere-se ao começo da década de 1990, quando o município abriga o primeiro empreendimento destinado a esta metodologia urbanística, batizado de Villas Resort e fruto de uma da cooperação direta entre a prefeitura

municipal a incorporadora Capão Novo Ltda. Composto por unidades residenciais, todas elas com uma certa similitude e singularidade na construção, sua localização às margens da orla marítima, faz emergir a notável imponência arquitetônica por de trás de seus muros.

O êxito da experiência desperta a atenção de outras empresas do ramo imobiliário, as quais adquirem glebas de terras e logo passam a pressionar o poder político local com intuito de regulamentar a matéria e oportunizar novos empreendimentos. Contudo, o sucesso das primeiras empreitadas é barrado pela omissão na regulamentação do assunto, fazendo surgir um hiato de quase uma década até a aprovação da LC 07/2004. Daí para frente, torna-se possível verificar a materialização da crescente tendência de apropriação e segregação do espaço urbano, a qual no período entre 1995 e 2013, é marcada pela aprovação e construção de mais de 30 novos empreendimentos. (LOPES, 2013, p. 89)

A identificação de alguns dos motivos que contribuem para o fenômeno separação territorial, pode ser obtida em Dowbor (2007), ao se verificar que o final o século XX é o momento histórico em que a dinâmica da economia ganha força suficientemente capaz de expandir o consumo a campos até então intocáveis por esta prática. Para que isso ocorra, é fórmula é simples: o mercado se aproveita da insegurança, por meio do discurso do medo, e reduz a disponibilidade dos bens; o resultado é que as pessoas e, também as cidades, passam buscar a felicidade e a segurança através do consumo. No mesmo sentido, as organizações urbanas acabam repetindo os ideais do mercado consumidor.

Não há muito mistério nesse processo: a empresa privada pode desenvolver atividades que geram um produto vendável, como um sapato. Quando se trata de interesses difusos da sociedade, no entanto, do rio limpo, da cidade bonita, do espaço verde essencial para as crianças brincarem, da articulação escola-bairro, da riqueza da vida nos rios e nos mares, da segurança nas vizinhanças, não há empresa que nos possa "vender" isto, a não ser, por exemplo, cercando uma região, e gerando os monstruosos condomínios, guetos de riqueza que preparam novos dramas para amanhã. (DOWBOR, 2007, p. 41)

Essa sistemática, o medo - ou melhor, o remédio para a sua cura - é o instrumento mais eficaz na divulgação da propaganda em defesa de políticas urbanísticas destinadas à segregação espacial. Dentro dos muros há uma feliz sensação de segurança, que só pode ser rompida pela aventura de entrar em contato com o profano e caótico mundo externo. Mas qual para esta tresloucada ação? Por que abandonar o lindo espelho d'água que ornamenta o quintal? Não há razão para deixar de apreciar a sempre verde e aparada grama dos canteiros e, inclusive a do próprio jardim, que à custa do trabalho alheio também é tão verde quanto a do vizinho.

Assim, os condomínios horizontais de lotes reúnem, na visão de Rodrigues (2013, p. 151), tudo que o ideário urbano necessita: harmonia de formas e supressão do medo. Estes fatores, além de servirem como cartaz à segregação, ainda funcionam como o fio condutor responsável por grande parte da rotina dos acontecimentos intramuros.

Para bem funcionar, o condomínio horizontal de lotes necessita de um elevado aparato de segurança, voltado tanto para fora quanto para dentro de suas muralhas: câmeras de filmagem, agentes de segurança aparelhados com rádio comunicadores, telas e cercas sobre os muros, balizas e cancelas à frente das portarias, identificação biométrica de acesso, enfim, todo um aparato que não deixa claro aqueles que ali moram, fazem parte de uma luxuosa prisão ou construíram casas dentro dos limites de uma fortificação neomedieval.

No cenário de Xangri-lá, essas afirmações podem ser observadas ao longo dos 31 (trinta e um) condomínios que atualmente são responsáveis pela composição de considerável parcela do capital urbano. Ao traçar o perfil da ocupação no município, Lopes (2013) demonstra que as construções intramuros, contabilizadas até 2013, representam o percentual de 10,5 % (dez inteiros e cinco décimos por cento) de toda área territorial do município. Este dado é ainda mais relevante, quando comparado ao coeficiente de ocupação tradicional, que compõe apenas 18,5% (dezoito inteiros e cinco décimos) do espaço territorial; se a velocidade dos empreendimentos seguir o ritmo até então observado, dentro de poucos anos o percentual de ocupação dos condomínios horizontais será maior que o das residências tradicionais.

A segregação espacial não é, contudo, o único fator que compõe o capital urbano do município de Xangri-lá, é possível observar uma considerável justaposição entre a diversidade do capital humano, que integra o município, e as diferentes possibilidades de organização urbana. É o que ocorre diante da análise sobre a localização dos Condomínios Bosques de Atlântida, Atlântida Lagos Park, Atlântida Ilhas Park, Malibu Beach e Quintas do Lago, todos eles fixados à margem leste da ERS – 030, Estrada do Mar, muito próximos ao bairro mais periférico do município, a comunidade da Figueirinha, assentada na margem oeste da estrada.

Essa situação, embora amenize, não exclui a segregação espacial e até mesmo, é apontada por Vasconcelos (2013, p. 19) como um fator possivelmente voltado ao reforço da dominação econômica. Mantendo a classe hipossuficiente a uma certa proximidade, os condôminos têm aos seus dispor toda a mão de obra que necessitam. A proximidade entre a casa e o trabalho, além de evitar custos com transportes, estabelece uma relação de dependência e exploração, na medida em que cada família detentora de uma residência intramuros, se vale da prestação dos serviços das pessoas que habitam a periferia formada em

torno do condomínio e, da mesma forma, a economia destas pessoas fica adstrita ao mercado de trabalho oportunizado pela segregação.

Além de contribuir para a delimitação do capital urbano, os efeitos da segregação espacial em Xangri-lá, podem ser melhor entendidos a partir do conhecimento sobre a estrutura local de capital humano.

A questão do capital humano, na perspectiva de sua manifestação dentro das unidades locais de poder político, passa a ser tratado ao lado dos múltiplos fatores que percorrem a formação dos laços sociais. Sem desconhecer a ideologia que percorre o tema, notadamente aquela exposta por Masrshall (1996) na direção dos aspectos que envolvem o desenvolvimento econômico e a aquisição e acumulação de renda, a análise do capital humano tende a afastar-se do discurso o fundamenta apenas na perspectiva de gerenciamento econômico.

Nesse sentido, o capital humano pode ser (re)definido como resultado do somatório das influências externas ou internas ao espaço local, e que se observam na atuação dos atores sociais. Em resumo, o capital humano tem um ponto de convergência muito próximo ao horizonte descrito por Putnam (1996), diferenciando-se, apenas, quanto ao resultado pretendido em cada caso: nas regiões italianas do norte e do sul, Putnam (1996, p. 183) tem em mente a análise de ações cívicas, cuja terminologia empregada é a de capital social, e que estão voltadas ao desenvolvimento econômico cooperativo; ao passo que as descrições do capital humano na presente caminhada, dizem respeito aos fatores que contribuem, positivamente ou não, para a verificação da possibilidade de produção normativa gurvitchiana.

Para tanto, tem-se que a noção de capital humano deve estar traçada em sintonia com as ideias expostas por Foucault (2008), possibilitando, dessa forma, que o termo tenha sentido quando colocado ao lado de uma série de externalidades, tais como os efeitos locais do mercado global, o nível de concentração intelectual, a renda familiar média da população, os processos de densidade populacional e a participação dos atores na tomada da decisão política e, principalmente, de investimentos em educação.

A reunião de todos esses fatores, torna possível apontar o capital humano como um dos fatores responsáveis pela possibilidade de uma produção normativa local, com traços gurvitchianos.

Nesse diapasão, o enfrentamento do tema início na delimitação das características do povoamento da costa litorânea do Estado. Na avaliação de Schossler (2010), o litoral representa uma grande fronteira a ser ultrapassada pelo colonizador do século XIX; as praias

gaúchas apresentam condições climática e geográficas muito adversas, quando comparadas ao restante do continente. Estas circunstâncias relegam ao litoral norte uma marca de espaço vazio que por muito tempo vai ser a característica da região.

Ao longo do século XX, a realidade de lugar despovoado aos poucos vai tornando-se menos incisiva e as aglomerações urbanas ganham forma, sendo possível observar o surgimento de um considerável número de distritos e povoados e, até mesmo de alguns municípios. Um destes povoamentos é Capão da Canoa, emancipado de Osório em 1982, e que tem sua origem ligada a uma pequena comunidade rural, denominada de distrito de Cornélios, situada na encosta da Serra do Mar. (CAPÃO DA CANOA, 2016).

O fato do município mãe de Xangri-lá ter sua origem atribuída a uma pequena comunidade rural, afastada da orla marítima, serve para demonstrar a inicial composição do capital humano da região. Em sua grande maioria, as cidades litorâneas do norte do Estado, possuem um sistema de povoamento que mescla a influência de colonos italianos e alemães, assentados nas regiões costeiras à Serra do Mar, e uma imigração composta pela miscigenação de atores, dos mais variados pontos do Estado.

Ao estudar o tema, Ramos (2014, p. 70) demonstra que os municípios praianos possuem uma taxa populacional de imigração muito superior à média das demais cidades da região, o que acaba repercutindo diretamente nos indicativos demográficos destes centros urbanos. Estes dados refletem, no âmbito territorial sobre o qual está debruçado o presente estudo, a mesma tendência já confirmada em outros espaços urbanos, qual seja, o aumento na imigração urbana os novos municípios brasileiros surgidos na última década do século XX; isto por força de que nestas unidades políticas, o desenvolvimento econômico mostra-se mais acelerado quando comparado às cidades mais antigas e ainda dependentes da economia rural.

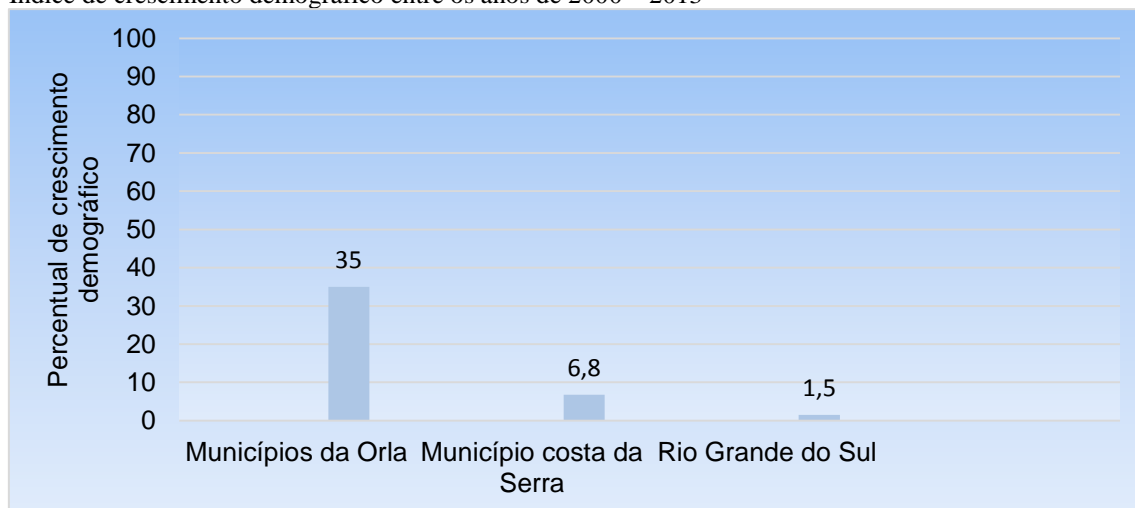
Por essas razões, o crescimento populacional nos municípios do litoral norte é superior à própria média estadual. Os dados dos censos demográficos do IBGE, verificados entre os anos 2000 e 2010, demonstram que os municípios localizados na orla norte do litoral gaúcho, possuem um índice médio de crescimento na casa dos 35% (trinta e cinco por cento), enquanto municípios localizados nas encostas da serra ou mesmo naqueles em que a economia predominante é a atividade rural, o crescimento da população equivale ao percentual de 6,8 % (seis inteiros e oito décimos por cento).

No gráfico abaixo, é possível observar a diferença dos percentuais de aumento populacional entre as cidades localizadas na orla e os municípios distantes desta área; do mesmo modo, é perceptível a disparidade entre os índices de crescimento demográfico

apurados no âmbito do estado do Rio Grande do Sul e a média auferida nos municípios do litoral norte gaúcho.

GRÁFICO Nº 6

Índice de crescimento demográfico entre os anos de 2000 – 2013



Fonte: CENSO DEMOGRÁFICO, 2010, adaptado.

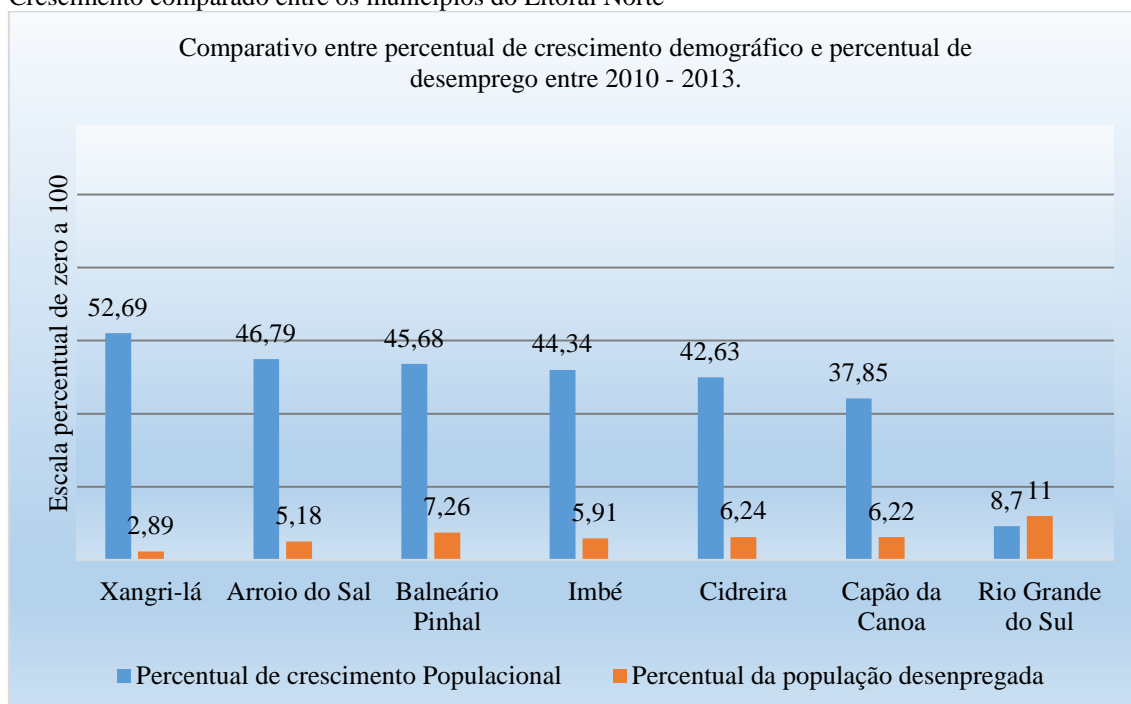
O aumento da população na costa norte do litoral gaúcho, segundo os relatos de Forchezatto (2014), impõe à composição do capital humano xangrilense a marca de um acontecimento decorrente do esvaziamento territorial verificado nas regiões Sul, Oeste e da Campanha do Estado, nas quais os centros urbanos estão tradicionalmente ligados à economia rural, e o conseqüente adensamento desta imigração na Região do Litoral Norte.

O espaço geográfico da costa norte do Estado, demonstra um aumento da população permanente ao longo dos anos de 2010 e 2013, sendo que no âmbito dos municípios praianos de Xangri-lá, Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Imbé, Cidreira, Capão da Canoa, Tramandaí e Torres, sete deles representam o quadro dos dez municípios do Rio Grande do Sul com maior crescimento populacional e o único a não constar nesta lista é o município de Torres. (FORCHEZATTO, 2014, p. 140).

Essa transferência demográfica tem como ponto de partida a oferta por novos postos de emprego e, não obstante o auto índice de imigração interna sentido nas cidades litorâneas, a taxa de ocupação laboral é superior aos índices estaduais. Neste sentido, o crescimento demográfico da região litorânea, quando analisado ao lado dos indicadores de desemprego da ocupação economicamente da população ativa, apresenta a seguinte formatação:

GRÁFICO Nº 7

Crescimento comparado entre os municípios do Litoral Norte



Fonte: IBGE (2016), Comitê de estatísticas sociais.

Ao lado dos indicativos de emprego e crescimento populacional, outro aspecto importante na identificação do capital humano, diz respeito à distribuição per capita da renda entre os cidadãos do município. Esta análise deve ser feita com um certo cuidado pois, tal qual adverte Sen (2000, p. 117) pobreza e falta de renda não são conceitos, necessariamente, equivalentes e indissociáveis. O senso comum leva a concluir que o aumento da renda leva ao aumento da capacidade de desenvolvimento social, pois a renda é um importante mecanismo de obtenção de capacidades.

Mas isso não se repete de maneira tão clara nas realidades locais, onde pobreza, vista como um sinônimo à falta de renda, aparece conectada ao subaproveitamento das capacidades do grupo social. Esta conexão entre potencialidades e baixa renda tem no desenvolvimento econômico impulsionado pela expansão econômica sem controle, baseada nas liberdades de mercado sem levar em conta a existência de recursos humanos locais, e na distribuição desigual das riquezas produzidas em meio a esse desenvolvimento. (SEN, 2000, p. 119)

A identificação da renda deve ser vista, então, apenas como um sinônimo de salário, pois em última análise, ambos estão voltados ao desenvolvimento das capacidades de produção e aquisição de bens.

Dessa forma, a renda serve apenas como um índice para aferir a remuneração de certa parcela do capital humano, uma forma de recompor o capital que o trabalhador dispensa



durante o trabalho: a renda é simplesmente o produto ou rendimento de um capital, mas não se confunde com ele. (FOUCAULT, 2008, p. 308).

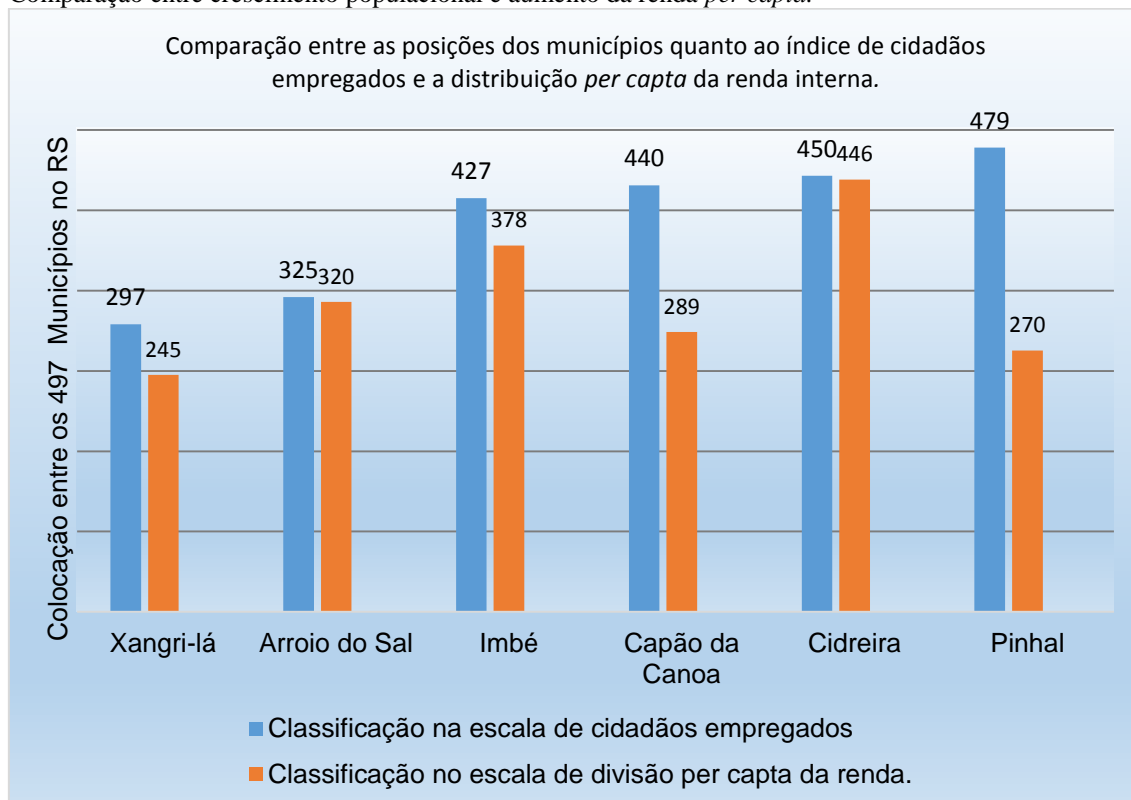
Por isso, que os índices indicativos da remuneração, embora demonstrem a recomposição econômica do capital, não servem para delimitar o seu grau de desenvolvimento.

O estudo comparado entre municípios da mesma região, demonstra cenários diversos sobre o mesmo tema: uma comunidade pode possuir uma elevada remuneração, mas apresentar um capital humano pouco aproveitado, pois o índice de desempregados elevado. Não obstante, um outro município pode deter um bom aproveitamento do capital humano, com baixo percentual de desemprego, mas mesmo assim a média salarial das pessoas apresenta-se baixa.

O gráfico abaixo ilustra as posições dos seis municípios com maior crescimento populacional entre os anos de 2010 e 2013, e apresenta suas respectivas colocações entre os 497 (quatrocentos e noventa e sete) município do Estado, dentro das escalas que medem os percentuais de pessoas empregadas e a distribuição per capita da renda.

GRÁFICO Nº 8

Comparação entre crescimento populacional e aumento da renda *per capita*.



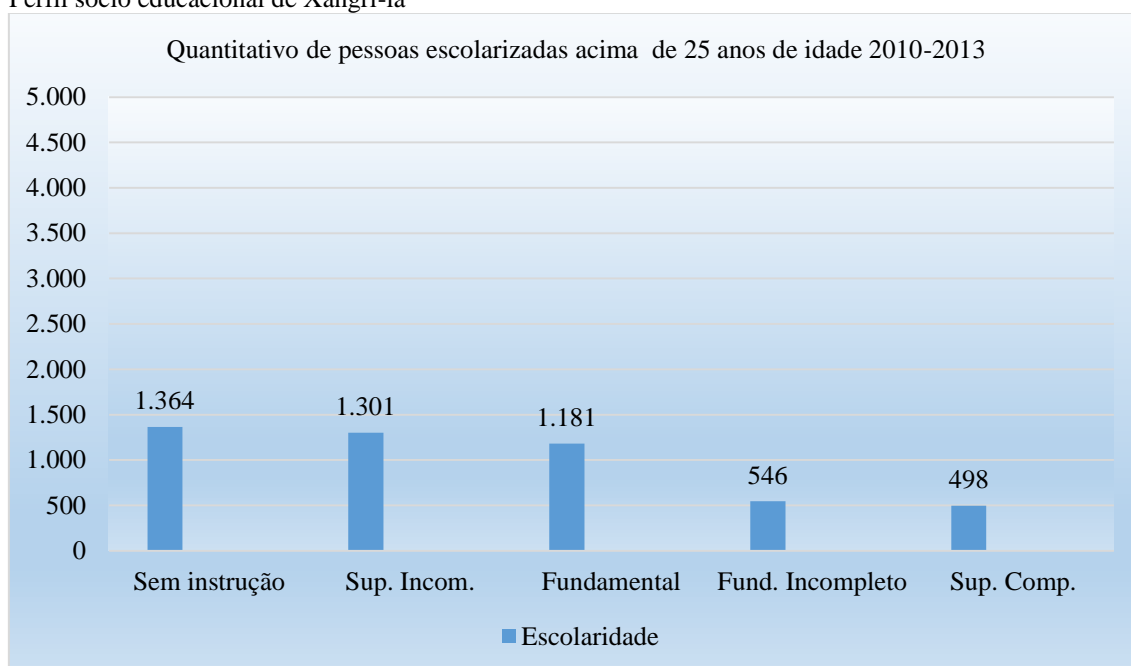
Fonte: IBGE (2016), Comitê de estatísticas sociais. e Fepam (2013), adaptado pelo autor.

Na comparação acima, apenas Arrio do Sal e Cidreira apresentam uma certa correspondência entre o capital humano empregado e média salarial obtida entre os trabalhadores; ao passo que nos demais municípios é possível identificar uma disparidade entre a posição dentro da escala que auferi os percentuais de pessoas empregadas e a escala que verifica a distribuição da renda entre estas pessoas.

Ciente dessa disparidade, Sen (2000, p. 118) propõe que os governos aumentem os investimentos em áreas como a educação básica e saneamento, como vista a um equilíbrio entre capacidade de desenvolvimento e oportunidade econômica, uma vez que capital humano pode ser incrementado a partir da elevação dos percentuais de pessoas alfabetizadas, do atendimento universal de serviços sanitários, da distribuição organizada do espaço territorial.

Nesse sentido, com o objetivo de estabelecer um ponto final na análise das características que envolvem a população de Xangri-lá, apresenta-se um perfil sócio educacional dos moradores locais. É de se ressaltar, que os dados apresentados levam em conta o recorte temporal entre os anos 2010 e 2013, sendo delimitado a partir dos dados apresentados do IBGE (2016) e levam em consideração apenas a população acima dos 25 anos de idade.

GRÁFICO Nº 8  
Perfil sócio educacional de Xangri-lá



FONTE: IBGE, 2016. Adaptado pelo autor.

Todas essas exposições em torno da descrição sobre o capital humano levam em consideração a importância do se conhecer quem são os atores e quais as circunstâncias que

os percorrem. O homem é um ser submerso em suas circunstâncias; para salvar-se necessita primeiro pô-las a salvo, afirmar Ortega y Gasset (1914)<sup>52</sup>. No mesmo sentido, pode-se parafrasear o autor espanhol para demonstrar que o município é o ser que corresponde à cidade e suas circunstâncias é o povo que nela habita: se ela não põe a salvo estes atores, não resguarda a si mesma, perde-se em meio a suas próprias circunstâncias.

Assim sendo, tendo como base as ideias de Muller (2003), identificar quem é o povo que presente nos limites da cidade, significa ter em mãos a correta ferramenta para a ferir se a democracia que naquele espaço se desenvolve é apenas um teatro forjado pelas representações jurídicas, ou se a ação popular se faz presente a ponto de manter sólida a construção de um direito reflexo.

O povo que compõe terminado território não se refere apenas àquelas pessoas que ativamente produzem e induzem o poder político, ele emerge em meio a todas circunstâncias sociais que compõe o círculo político local, incluindo ai inclusive as pessoas que pelo conceito jurídico-normativo não são ativamente consideradas como povo. Fala-se dos excluídos sociais a que a democracia positivista não oportuniza voz ativa<sup>53</sup>, relegando-os à condição de subcidadãos. (MÜLLER, 2003, p. 93).

Diante disso, embora seja possível demarcar a ocorrência dos pressupostos formais da democracia, é importante ter-se em mente que fatores como nível de desempregados, a distribuição *per capita* da renda, a média de escolaridade, o movimento migratório, a composição do espaço geográfico, enfim fatores, todo o somatório de circunstancias que dão forma ao capital sócio-humano, tem o condão de reformular a análise sobre a autonomia legislativa local.

Contudo, para que se possa afirmar a presença do desenvolvimento e da autonomia local, é preciso ter-se presente no âmbito do círculo de poder político, um mútuo compromisso entre os cidadãos que compõe este espaço; compromisso que pode ser medido em relação ao engajamento político existente em meio a participação do corpo social – com todas as circunstâncias que o compõe – na vida política do município.

É nesse sentido que Sen (2000, p. 249) propõe que a razão humana seja posta em prática, ainda que se utilizando do instrumental moderno, a fim de proporcionar um equilibrado desenvolvimento local. Estes instrumentos podem ser identificados em meio aos

<sup>52</sup> *Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo.* (ORTEGA Y GASSET, 1914, p. 44)

<sup>53</sup> Apenas como exemplo, anote-se que a Constituição Federal, nos artigos 14 e 15, ao descrever as possibilidades de exercício da soberania política, expõe uma noção jurídica de cidadania e de direitos políticos, as quais podem ser suspensas ou extintas em determinadas situações; isto reforça o caráter excludente imposto ao conceito de povo politicamente ativo e referido por Muller (2003) como reflexo do ambiente democrático positivista.

conselhos e espaços de diálogos abertos à participação popular na gestão pública e na produção normativa.

O movimento de emancipação política é descrito por Leal (2010, p. 55) como um fenômeno presente em grande parte dos municípios brasileiros ao longo dos últimos trinta anos; o clima de tensão política anterior à abertura política da década de 80, fez com que os sentimentos de pertencimento aumentassem o nível de solidariedade entre os atores locais; circunstância sentida no aumento da participação política das comunidades de base.

Dentre esses movimentos de desenvolvimento e apoio mútuo tem-se como exemplos os Conselhos Comunitários, formados em meio às necessidades da população local e que representam um importante espaço para a observação das potencialidades do Direito Social gurvitchiano. É inegável o impacto positivo que estes movimentos causam à democratização da gestão local, pois reforçam a pluralidade social e abrem caminho para a produção jurídica desconectada da hegemonia e do controle estatal; o Estado não perde o poder que o compõe, apenas o vê reconfigurado em meio a real soberania popular. (LEAL, 2010, p. 60).

Diante disso, expõe-se a realidade do município de Xangri-lá no tocante à participação popular nos Conselhos Comunitários e de Gestão Política Compartilhada. A análise tem como base o levantamento quantitativo, efetuado junto à municipalidade, sobre o total de entidades deste seguimento, bem como leva em consideração o nível de participação do capital sóciohumano nos debates que se desenvolvem nestes ambientes.

Para aferir o nível de participação popular é estipulada uma escala de excelência, com pontuação dividida em razão dos seguintes questionamentos: (i) O conselho possui autonomia financeira? Entendida como a capacidade/possibilidade de auferir recursos. (ii) O conselho possui autonomia política? Entendida como a criação espontânea, livre da regulação municipal. (iii) As decisões do conselho vinculam a municipalidade? (iv) A gestão do conselho é livre de interferências da municipalidade? Como nomeações, posse e destituição de membros. (v) Os membros do conselho são eleitos pela comunidade? (vi) O conselho é paritário? No sentido de sua composição ser equilibrada entre técnicos e leigos sobre o assunto objeto das discussões.

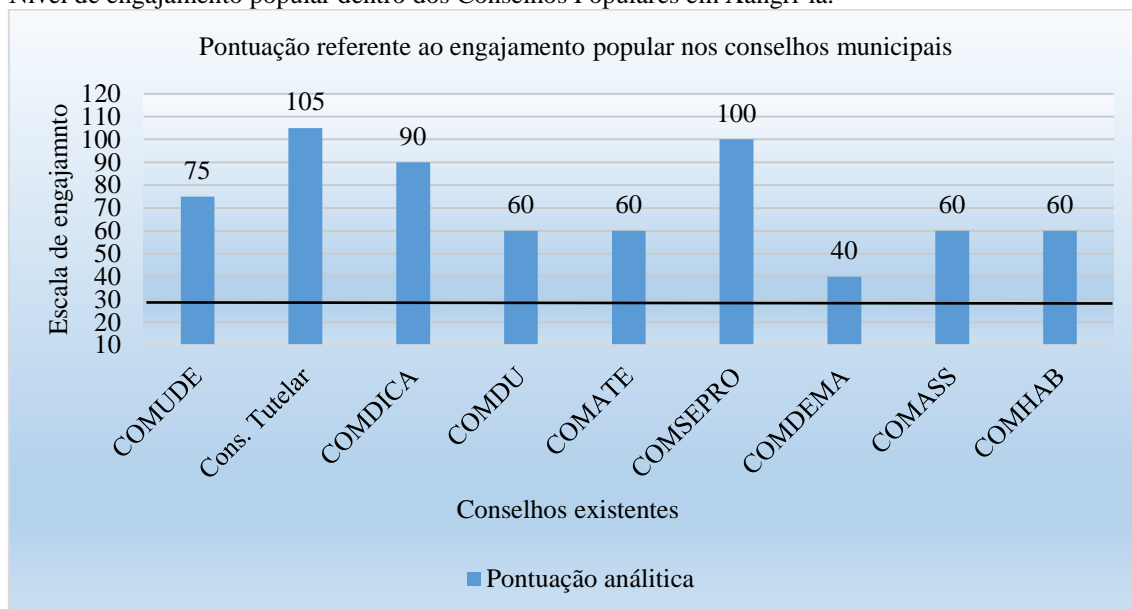
Analisando a legislação sobre cada conselho, bem como o estatuto jurídico daqueles que o possuem, tem-se estipulado para todos os questionamentos a referência de 20 (vinte) pontos para respostas positivas, 10 (dez) pontos para a resposta negativa aos quesitos (i) e (iii) e 5 (cinco) pontos para a resposta negativa aos quesitos (ii), (iv), (v) e (vi).

O resultado dessa fórmula é uma escala que vai de 40 (quarenta) à 120 (cento e vinte pontos); sendo que a pontuação mínima apresenta apenas a composição formal do conselho,

sem a participação direta e efetiva da população e a máxima pontuação, refere-se à verificação das bases apontadas por Gurvitch (2005) como necessárias e indispensáveis a concretização da ideia de Direito Social.

GRÁFICO Nº 9

Nível de engajamento popular dentro dos Conselhos Populares em Xangri-lá.



FONTE: Câmara municipal de Xangri-lá, 2016b.

Por fim, mas não com menos importância, apresenta-se dois grandes levantamentos de dados, a respeito da produção normativa no município de Xangri-lá.

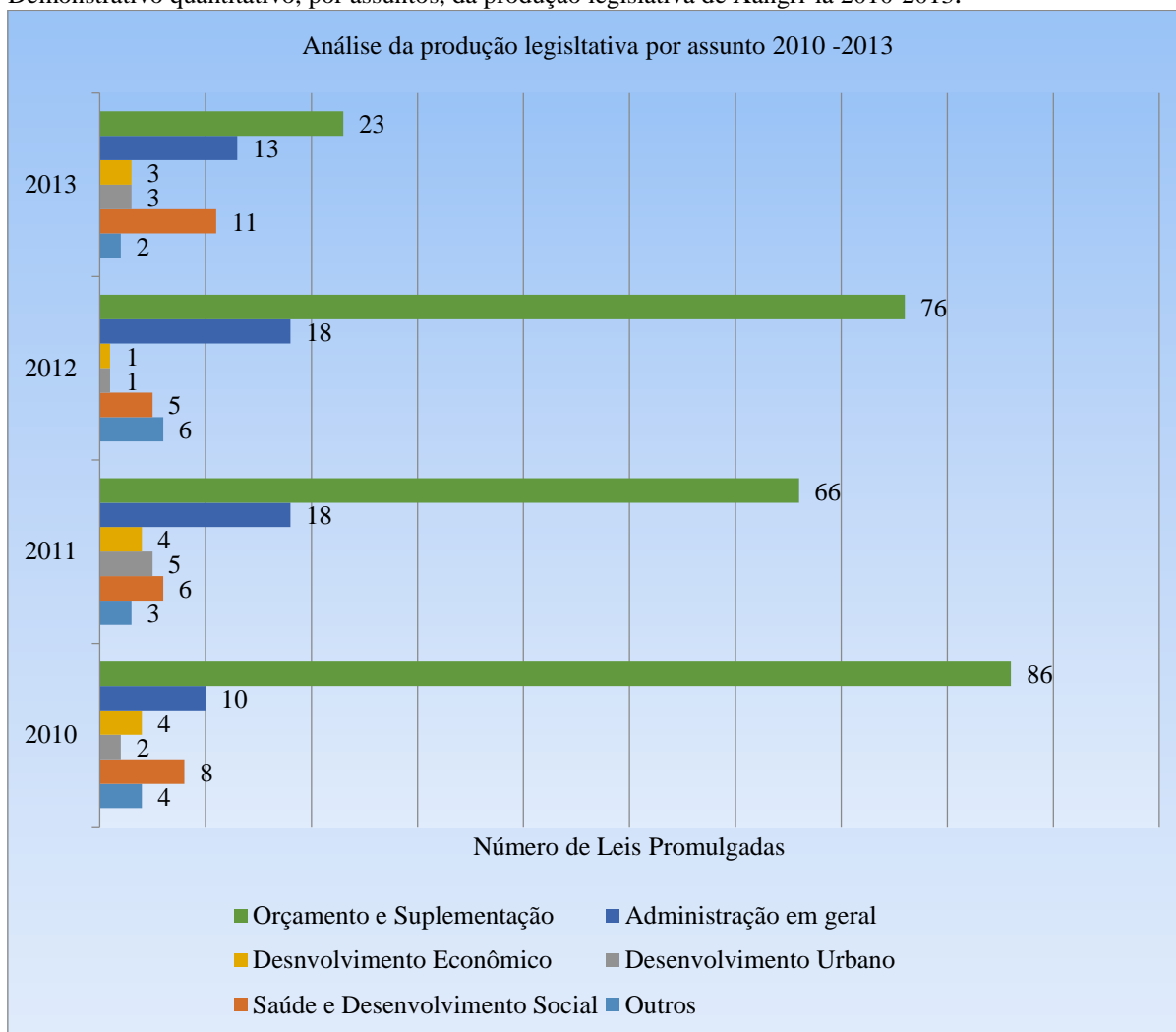
O primeiro conjunto de resultados demonstra a quantidade de leis produzidas ao longo daquele do período 2010-2013, apresentando os principais assuntos nelas aprovados.

O levantamento tem como norte apenas a produção normativa advinda do legislativo municipal e leva em consideração os dados disponibilizados na página eletrônica da entidade; não compõe o objeto de observação, neste momento, qualquer análise sobre o procedimento de tramitação e aprovação dessas leis.

O resultado é expresso no seguinte quadro:

GRÁFICO Nº 10.

Demonstrativo quantitativo, por assuntos, da produção legislativa de Xangri-lá 2010-2013.



FONTE: Câmara municipal de Xangri-lá, 2016. Adaptado pelo autor.

Diante desse resultado, observa-se a existência de um expressivo número de leis municipais voltada a matérias que dizem respeito a tributação, ao orçamento e às finanças locais.

Daí então, parte-se para a verificação dos procedimentos administrativos de tramitação desses assuntos, os quais se desenvolvem em meio aos órgãos municipais. O intuito é verificar se os ideais propostos por Gurvitch (2005) restam atendidos, ainda que de forma incipiente, ao longo dessa tramitação.

Os dados estão dispostos em dois grupos.

No primeiro, descrito no Gráfico nº 11, estão abordadas questões de orçamento, finanças e tributação local; no segundo grupo, representado no Gráfico nº12, estão expostas as principais matérias aprovadas ao longo do período analisado e que dizem respeito diretamente à composição do capital sócio-humano do município.

O processo de identificação dos dados guarda a mesma metodologia utilizada para o desenvolvimento do tema sobre o engajamento político -Gráfico nº 9.

Dessa forma, tem-se estabelecido 6 (seis) questionamentos independentes uns dos outros, quais seja: **(i) Iniciativa:** O projeto de Lei é de iniciativa dos Conselhos ou da Comunidade? **(ii) Audiência Pública:** a proposta legislativa, antes de ser encaminhada às comissões temáticas, foi apresentada à população local? **(iii) Deliberação Popular:** Sendo apresentado em audiência pública, indaga-se se houve oportunidade de alteração pela comunidade? **(iv) Emendas:** Chegado ao parlamento, o projeto inicial foi emendado pelo legislativo? **(v) Deliberação das Emendas:** Sendo positiva a respostas a este último quesito, as emendas foram postas novamente ao debate com a comunidade? **(vi) O procedimento final de votação:** é possível verificar o acompanhamento da comunidade no dia da votação do projeto?

As respostas para essas questões estão baseadas nos procedimentos administrativos que conduzem a edição legislativa e levam em conta a proposta apresentada dentro do ideal de Direito Social gurvitchiano.

Assim, para cada indagação está estipulada uma pontuação específica, baseada na resposta positiva ou negativa ao objeto indagado; dividindo-se a pontuação final dentro de uma escala mínima de 40 (quarenta) e máxima de 120 (cento e vinte) pontos - onde 40 (quarenta) representa a simples tramitação formal e 120 (cento e vinte) o máximo debate e participação.

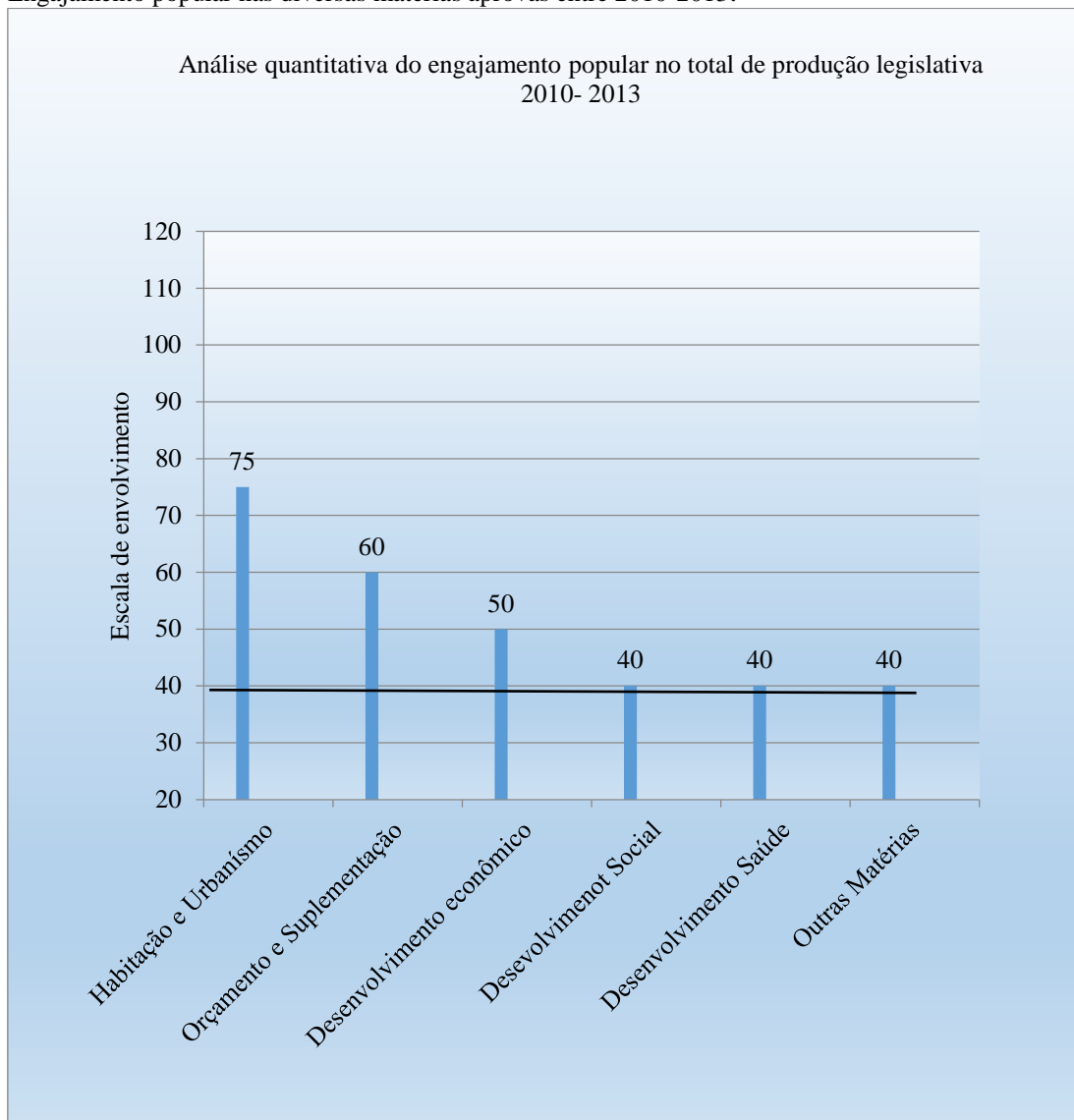
Para cada quesito respondidos de forma positiva, estipula-se 20 pontos; para o quesito (i) a resposta negativa, não soma ponto algum; para os quesitos (ii), (iv) e (vi) cada resposta negativa soma 10 (dez pontos); para os quesitos (iii) e (v) cada resposta negativa soma 5 (cinco) pontos.

Por serem independentes uns aos outros, nada impede que determinada proposta apresente pontuação máxima no quesito (i) e pontuação mínima no que se refere ao debate das emendas no parlamento, quesito (v), e por isto, a pontuação final pode ser demonstrada de forma escalonada e objetivamente estruturada.

O resultado está diagnosticado nos seguintes gráficos:

## GRÁFICO Nº 11

Engajamento popular nas diversas matérias aprovadas entre 2010-2013.

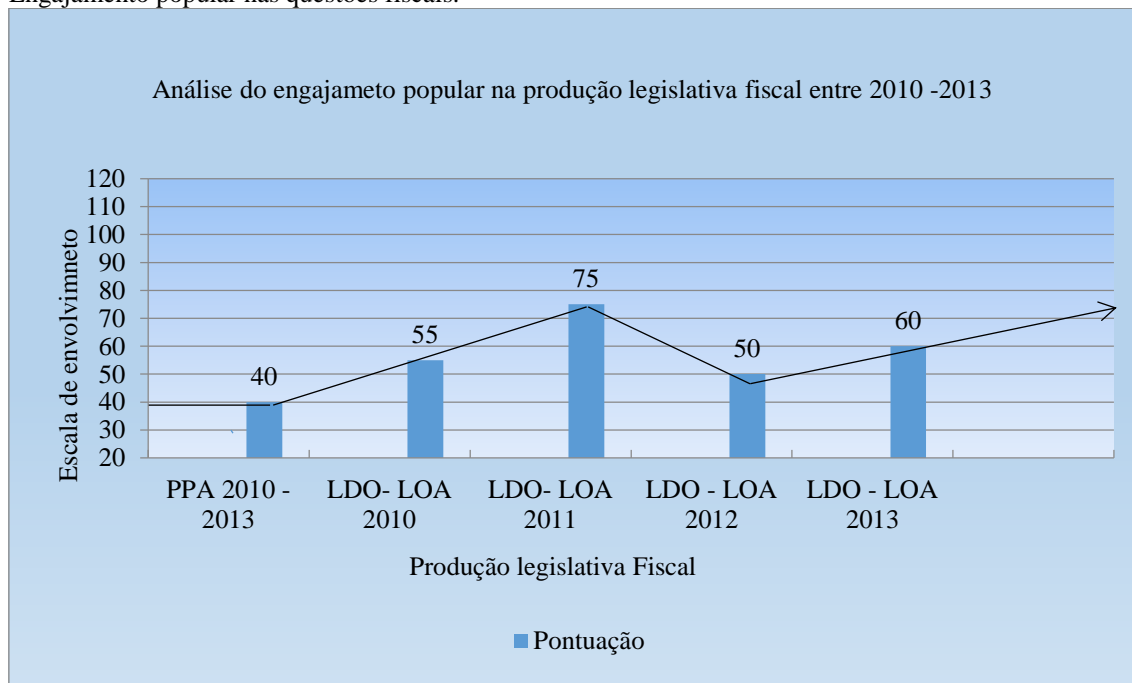


Fonte: Câmara Municipal de Xangri-lá, 2016; Expediente Administrativo CMX - 196/2016.



## GRÁFICO N°12

Engajamento popular nas questões fiscais.



Fonte: Câmara Municipal de Xangri-lá, 2016; Projeto de Lei 075/2009, Lei Municipal 1.249/2009; Projeto de Lei 107/2010, Projeto de Lei 057/2010; Projeto de Lei 090/2011, Lei Municipal 1489/2011; Lei Municipal 1.580/2012.

As exposições desses dados servem de apoio para a análise de como se dá o arranjo social e a conjuntura política de Xangri-lá. Resta claro que a formação do município é fruto, em grande parte, de uma onda imigratória que percorre todo o litoral norte do estado, mas que concentra sua força de dispersão nas localidades à beira da orla. Daí o porquê do município ser constituído por pessoas advindas de outras regiões, as quais encontram na cidade um ambiente propício ao emprego com boa média salarial, mas com baixa escolaridade.

Contudo, a par dessas circunstâncias, o engajamento político dos habitantes não reflete o mesmo potencial de desenvolvimento econômico, transparecendo que os muros erguidos ao longo das avenidas do município afastam a população da participação cívica e do contato direto com os assuntos da vida política.

## CONCLUSÕES

### **1. Conclusões a respeito do Capítulo I: Pluralismo Jurídico e Estado Descentralizado.**

**1.1.** O enfrentamento da temática acerca do pluralismo jurídico está balizado pelo o entendimento sobre os motivos que levaram a sociedade a adotar a fisionomia de um poder político centralizado e o porquê o sistema jurídico é construído apenas a partir das estruturas institucionais do Estado. Estas análises tem no período medieval, um ponto de recorte temporal que se volta à descrição primária da organização social. O contexto da sociedade da época, vista sob o cenário ocidental, exerce forte influências nas estruturas políticas da modernidade; contudo não se ignora o fato de outros povos como egípcios, japoneses e chineses, também apresentarem formas de organizações políticas muito próximas às descritas no Velho Mundo.

**1.2.** A sociedade medieval no contexto dessa apresentação tem um cunho eminentemente ocidental, delimitado até o século XII e que antecede as organizações político-instrumentais da modernidade. Assim sendo, pode-se afirmar que a distribuição do corpo social no período do medievo apresenta uma clara oposição ao cenário que se começa a desenvolver com a crise instalada sobre o sistema feudal. A sociedade da época tem um modo de vida cooperativo, quando comparado com os ideais modernos de acumulação de riquezas e estratificação econômica; da mesma forma, pode-se observar uma multiplicidade de corpos sociais; também é possível notar uma variedade de fontes indutoras à diversos ambientes de poder; cada grupamento – nobreza, clérigo, corporações de ofício, vassalagem – possui um certo grau de autonomia interna, sobre o qual exerce as funções de condução política e produção normativa.

**1.3.** O resultado deste enleio, é que cada ambiente medieval apresenta um espectro cooperação, lealdade e fidelidade, com jurisdições, poderes e personalidades próprias. A autonomia dos corpos políticos no medievo, especialmente dentre dos diversos reinos da época, é de tamanha expressão, que cada círculo possui uma estrutura de gestão própria, como governo, direitos de defesa e ataque, policiamento interno e, sobretudo, a possibilidade de definição e aplicação de um sistema jurídico exclusivo. São esses fatores que identificam a sociedade medieval, cuja noção de pluralidade se extraí da diversidade de ambientes políticos, todos dotados de considerável autonomia; onde se pode observar a existência de um variado conjunto normativo, válidos apenas dentro dos limites geopolíticos de cada ambiente.

**1.4.** Em meio a toda essa diversidade, se vê surgirem alguns grupos, os quais organizados e imbuídos de um sentimento autoprotetivo, direcionam-se em atividades de comércio entre os reinos. Porém, as condições políticas da época, tornam a circulação de mercadorias uma atividade insegura e imprevisível. Em termos de organização social, cada grupo impõe seu sistema de medida, as tarifas monetárias se modificam de lugar para lugar, os ânimos para aquisição de mercadorias variam conforme cada ambiente; enfim a pluralidade medieval não favorece o desenvolvimento do comércio. Em relação às questões normativas, os vários sistemas jurídicos fazem daqueles que praticam o comércio, um ser habitante de um constante limbo: a cada localidade uma nova forma de agir, a cada nova forma uma punição diferente.

**1.5.** Toda essa pluralidade impõe um forte quadro de insegurança à classe ascendente; as guildas – os comércios existentes entre os reinos – logo ganham forças tornando-se burgos – cidades independentes dos reinos –, passando a exigir uma uniformização normativa. É claro que este processo é algo gradual, e por vezes descontínuo, mas em termos de identificação causal, pode ser apontado como um dos fatores que contribuem para a corrosão das estruturas feudais. Então, diante desse influxo social, tem-se o surgimento de um movimento intelectual que clama por operacionalizar os mecanismos de controle social, dando maior estabilidade nas ações do cotidiano. É o que se pode denominar de racionalismo, uma ação filosófica que se desenvolve em contraponto ao pensamento medieval, onde a pluralidade social e a diversidade de poder político são as marcas mais significantes.

**1.6.** O racionalismo é um movimento de contraponto à pluralidade e à desconcentração, pois ela acaba se desenvolvendo ao destes fatores; não se observa uma superação total das organizações autônomas, as diversidades não são eliminadas por inteiro. A sociedade que se forma em seguida à crise do modelo feudal, ainda guarda traços de dispersão e heterogeneia, contudo a organização centralizada e hegemônica, atenuam estas linhas a ponto de torna-las imperceptíveis ao observador mais descuidado. Por isso a razão moderna é apenas um contraponto às estruturas medievais. A rígida organização social pretendida pela modernidade começa a ser posta em prática impondo uma universalização de normas e uma generalização de valores; sobre estas bases, o poder político pode ser melhor controlado, não se faz necessário um grande número de pessoas envolvidas diretamente em sua condução.

**1.7.** Consequência direta disto, é que o poder político passa a concentrar-se nas mãos daqueles que detém os instrumentos capazes de manter o sistema jurídico coeso e delimitar o nível axiológico da sociedade. Em termos weberianos, a estrutura estatal hegemônica e monolítica está diretamente ligada às intenções burgueses de erguer um aparato burocrático capaz de impor uma unicidade de comandos à sociedade. Ao atomizar a sociedade, o

racionalismo moderno centraliza a política e criando um corpo administrativo, cuja função mais evidente é impor as regras do Direito e criar a figura de um Estado; a pluralidade da sociedade medieval é logo reduzida a uma só nação, um só governo, uma só lei, um só interesse.

**1.8.** Dessa forma, pode-se ter em mente que a centralização administrativa e o monismo estatal são o resultado da união de entre a racionalização do poder político – o que faz surgir a noção de soberania - e a positividade formal do Direito, visto apenas como os pronunciamentos normativos advindo do Estado. Assim sendo, é certo afirmar que ao Estado cabe o monopólio na produção das normas jurídicas, pois a legalidade de suas normas, decorrem da inquestionável legitimidade que a modernidade lhe confere. Portanto, o Estado e Modernidade, são concepções a quem se deve creditar os mesmos fundamentos; falar de Estado, notadamente no âmbito ocidental, necessita ter como foco as denúncias habermasiana em respeito ao desenvolvimento da filosofia, da política, do direito e da economia; fatores que fortemente redefinidos a partir da razão moderna.

**1.9.** Estado, Direito e Coação, são elementos que se unidos em uma formidável simbiose: monopolizam a produção e a execução do sistema jurídico, utilizam-se de um aparato burocrático encarregado de erguer rígidas estruturas em meio aos corpos sociais, qualquer ação fora do contexto racional é facilmente identificada e imediatamente punida. O Estado põe-se sobre a sociedade como um eterno e atento vigilante, guarnecido por um aparelho burocrático cujo maior função é impor a sanção a todo e qualquer recalcitrante que furtivamente tentar eximir-se.

**1.10.** Em meio a essas hipóteses, apresenta-se o ideal gurvitchiano como ação capaz de reformular a legitimação e da força obrigatória do Direito. Ao substituir-se a coerção pela coesão e a subordinação pela integração, o Direito torna-se produto do agir social; daí sua adjetivação de Direito Social, o qual dispõe de uma normatividade reflexa: ao mesmo tempo que se direciona para a sociedade, dela mesma advém; coloca em um mesmo plano autores e destinatários do Direito. O entrecruzamento entre a noção de fato normativo e realidade social resulta na ideia de pluralismo jurídico, um sistema de regras que busca sua legitimação em meio ao próprio círculo político em incide.

## **2. Conclusões em respeito ao Capítulo II: Da democracia clássica à democracia administrativa.**

**2.1.** A discussão sobre a composição do termo democracia está intimamente ligada às estruturas do pensamento moderno; é a própria modernidade a responsável pela contextualização dos instrumentos de representação política, postos à disposição do Estado para conduzir o poder social. Aliás, a pretensão científica da modernidade é alargada que ela mesma é capaz de delimitar o que é verdade ou não. Por esses motivos, a modernidade passa a encarar a democracia como sinônimo de representação política: existindo mecanismo de representação, tem-se presente também a democracia.

**2.2.** Em um contexto mais dilatado, pode-se observar que a democracia sempre esteve ligada a noção de governo exercido pelo povo; inclusive a etimologia do termo remete a esta conclusão (*demos*, povo; *krato*, governo). Os povos da antiguidade clássica já praticavam esse tipo de governo, que se repetiu no período de dominação do Império Romano; tendo sido particularmente suspenso durante o medievo, e ganhando novos ares com os ideais iluministas no século XVIII. De qualquer forma, a democracia foi inventada, reinventada, discutida e rediscutida, aplicada e reaplicada, inúmeras e incontáveis vezes; sempre que as condições de determinada sociedade foram propícias para que o governo fosse entregue aos seus integrantes, isto de fato ocorreu.

**2.3.** A análise dessas transformações faz concluir que todas elas foram úteis para o tempo em que se apresentaram, cada época com seus instrumentos, cada povo com seu governo. Mesmo os gregos, citados como os grandes exemplos de democracia, não puderam impor em todas suas cidades estados este modelo; a democracia de Atenas é diferente da que existe em Tebas, que por sua vez, é distinta do governo de Pireu. Para reconstruir a democracia é preciso caminhar ao seu lado, desde das concepções clássicas, passando pelos desejos liberais, até chegar-se às aspirações deliberativas. Neste sentido, é possível identificar que o poder político desenvolvido pela modernidade está caracterizado pelo emprego de instrumentos de representação, os quais apenas reforçam a hegemonia estatal. Diante de tal quadro, é preciso encontrar uma solução para o atingimento de uma democracia que esteja baseada em termos jurídicos e, ao mesmo tempo, estaiada sobre uma teoria política permeada pela real participação popular.

**2.4.** O primeiro passo é a superação da clássica democracia representativa e exercida apenas pelo direito ao voto. Neste diapasão, avulta a concepção de uma participação direta e comprometida com o futuro das decisões públicas. O modelo hegemônico de gestão estatal está cada vez mais distante do controle popular, o Estado acaba sendo conduzido a um quadro de inevitável crise de legitimação. Portanto, é necessário alcançar um grau de articulação política capaz de propor uma interlocução entre os atores sociais, tendo como resultado uma

maximização da cidadania e das prerrogativas fundamentais. Esta situação encontra melhores possibilidades de concretização quando o próprio Estado promove a participação direta e efetiva daqueles que diretamente serão atingidos pela decisão política. Esta participação requer a instituição de dois pilares básicos: a descentralização das decisões públicas e a participação direta dos atores sociais na formação desta decisão.

**2.5.** É nesse ponto que a noção de democracia contemporânea passa a conectar-se com a ideia de ação transpersonalista descrita pela teoria gurvitchiana. Neste entrecruzamento de ideias, surge uma democracia que não se contenta apenas com a representação ou com a possibilidade do debate, o tranpersonalismo busca resultados coletivos, gestão compartilhada. Por isso torna-se possível falar em democracia administrativa, uma vez que é sobre a gestão dos assuntos políticos que a participação vai se debruçar. Resta claro, então, a necessidade que o Estado descentralize a produção jurídica e conceda meios democráticos de gestão pública, surge então a obrigação de que todos aqueles que se fazem interessados no assunto, participem de forma ativa na elaboração e implementação dos temas apresentados ao diálogo.

**2.6.** Sendo isso certo, de nada adiante ter-se os meios se os fins não são perseguidos. O Estado pode disponibilizar todos os recursos possíveis para a efetivação da democracia, mas se participação popular não se fizer presente, tudo serão discursos retóricos, sem qualquer possibilidade de efetivação. Portanto, mais que um direito, a participação é um dever, um imperativo categórico; uma imposição que se faz incidir sobre todos os cidadãos.

**2.7.** Este dever pode ser concretizado de duas maneiras: uma é a forma passiva, diz respeito ao cumprimento das normas do processo legislativo e que dão suporte aos mecanismos de representação; em um segundo aspecto, o dever de participação se concretiza quanto em meio ao financiamento de recursos e em função da presença ativa nos espaços destinados à elaboração de políticas públicas. O princípio democrático investe o cidadão tanto em direitos representativos como em deveres de participação direta e efetiva no processo político.

**2.8.** Destarte, a democracia além de configurar-se um autêntico direito fundamental, é responsável pela imposição dos deveres de colaboração e participação da gestão pública. Ao garantir o acesso dos cidadãos ao espaço público, a participação limita o arbítrio estatal e ultrapassa a tradicional categoria de direitos fundamentais, encarados como escudos contra o Estado, para enquadrar-se sob a perspectiva de um dever fundamental.

**2.9.** A ideia de dever fundamental está diretamente ligada ao conceito de solidariedade, entendido como o dever de contribuir com o financiamento do Estado; do mesmo modo, faz

sentido ao lado da noção de cidadania, vista como o dever fundamental de participação na tomada de decisão.

**2.10.** Exemplos de espaços destinados ao cumprimento desses podem ser bem vislumbrados no plebiscito, no referendo, nas comissões de usuários, na atuação de organizações sociais, nas audiências e consultas públicas. Em todos esses procedimentos a deliberação e a consulta popular demonstram a possibilidade de participação democrática na elaboração e discussão das políticas públicas. No cenário atual, onde as prestações estatais estão cada vez mais abrangentes, a captação de recursos é mantida a mesma proporção. Para assegurar Direitos é necessário que o Estado disponha de recursos. Por estas razões, o dever de participação ganha maior importância, notadamente quando se leva a adquirir consciência de que a conta de todos os recursos será liquidada por todos os cidadãos.

**2.11.** O resultado dessa ação é uma normatividade ao mesmo tempo criadora e destinada aos círculos originários do poder político. O direito a ter direitos é substituído pelo dever de participação e a cidadania passa ser composta por dois pilares: a cidadania fiscal – dever de contribuir - e a cidadania participativa – dever de deliberar. Assim, a participação popular não se limita mais ao ato de eleição de representantes, mas configura-se como o dever de participação na elaboração das políticas públicas.

### **3. Conclusões sobre o Federalismo Nacional, Autonomia Local e Direito Social em Xangri-lá.**

**3.1.** O desenvolvimento dessas ideias serve para identificar as estruturas hegemônicas do poder político e, por meio delas, visualizar os reclamos de uma sociedade inclinada a construir um modelo de Estado Subsidiário. No novo quadro que se apresenta, o Estado é reforçado pelas autonomias locais, as quais quando bem delimitadas, servem de elemento base para a proposição de uma reorganização estatal. Assim sendo, uma rediscussão do arranjo federativo surge como contraponto ao sistema centralizador; ao mesmo tempo em que a aliança serve para fundamentar e centralizar o poder político pode, também, ser útil na reorganização do complexo sistema estatal, no qual se mesclam a separação institucional, o encorajamento da democracia e o respeito à diversidade política.

**3.2.** Seguindo esses aspectos, é possível identificar que no Brasil, originalmente, a desconcentração do poder central se dá com o intuito de evitar-se o desmembramento nacional; não se identifica no ambiente brasileiro uma conjugação de intenções políticas no

intento de fortalecer um poder soberano, o que acaba adjetivando o federalismo pátrio como um movimento de desagregação. Como solução a essa situação, apresenta-se os ideais gurvitchianos, com forte delimitação democrática e pluralista, os quais vislumbram na União Federal a obrigação de proporcionar espaços voltados à produção normativa escalonada, desconectada das imposições do poder centralizador, evitando que os círculos políticos inferiores sejam apenas singelos reprodutores das normas ditadas pelos órgãos superiores. A arquitetura para a construção dessa normatividade, então, requer uma maciça distribuição (e descentralização) do poder político, o que deve resultar em ambientes de comunicação e interação social muito próximo aos administrados. No cenário oportunizado pelo federalismo brasileiro, esses espaços são representados pelos municípios; as fronteiras territoriais locais demarcam os sítios mais aptos à discussão e interação social.

**3.3.** Por assim ser, os municípios brasileiros reclamam um tratamento isonômico aos demais entes da federação, sobretudo no que se refere a demarcação de suas autonomias financeira e administrativa, o que acaba servindo de esteio à produção do direito gurvitchiano. Contudo, a simples adoção de um Estado Federado, identificado a partir da separação ou da agregação espacial do território, não é capaz de dar cabo à(s) crise(s) verificada(s) no cerne da condução política dos Estados nacionais.

**3.4.** Diante dessas afirmações é possível perceber a importância da temática a respeito do fortalecimento das autonomias para a compreensão do assunto referente poder local e da produção do Direito Social Condensado. A realocação do poder político dentro do espaço local, então, passa a ser encarada como a possibilidade fática de concretização daquela categoria normativa. Com isto se evita a implantação de um regime normativo totalitário, responsável por sufocar as autonomias locais e, ao mesmo tempo, impede-se o agigantamento de certas potencialidades (como o poder econômico), cuja consequência direta é a destruição do próprio ambiente de comunhão.

**3.5.** A identificação dos pressupostos que servem de delimitação ao âmbito em que atua o poder local, aponta para o surgimento de um contexto social apto à materialização do comprometimento de atores sociais com questões que dizem respeito ao cotidiano político. Os governos locais, por assim dizer, estão dotados de uma proximidade com governado, cuja consequência mais significativa é a troca de experiências sensoriais em torno de questões as quais, numa perspectiva de poder centralizado, não se podem observar nos menores níveis de organização política.

**3.6.** Daí então o porquê da investigação a respeito da possibilidade de materialização da categoria de direito gurvitchiano na órbita do município de Xangri-lá. Este intento tem como



delimitação temporal o planejamento e a execução do PPA 2010-2013, especialmente no que diz respeito às políticas públicas urbanísticas e à gestão orçamentária.

**3.7.** A identificação dos pressupostos de ancoragem legislativa no município faz transparecer um quadro de desagregação social, algo que não chega a ser inédito no cenário nacional, mas que para demonstrar especificamente a fragilidade do processo político local.

**3.8.** Xangri-lá. Tal qual a grande maioria dos municípios nacionais, uma dependência financeira da União. Os recursos oriundos de transferências governamentais – dentro da perspectiva temporal analisada – representam cerca de 45% (quarenta e cinco por cento) da receita municipal. Contudo, o cenário financeiro local sofre um forte incremento da arrecadação própria advinda do IPTU: 43% (quarenta e três por cento) da arrecadação municipal é fruto apenas do IPTU local. Estes índices tendem a serem invertidos com o passar dos anos; novas habitações – de alto padrão e com elevado valor venal – vão surgindo e tendem a modificar em um curto prazo a dependência econômica de Xangri-lá.

**3.9.** Mas não é apenas nos âmbitos das finanças pública que o avanço dos denominados Condomínios Fechados mostra-se capaz de influenciar a economia local. Os índices de emprego e de renda dos moradores do município são diretamente afetados por esse movimento. O crescimento populacional é outro fator que se mostra influenciado pelas construções erguidas dentro dos muros de Xangri-lá. No comparativo entre as cidades localizadas na orla marítima, Xangri-lá desponta como o lugar com maior índice de empregados, boa condição de renda e supercrescimento populacional.

**3.10.** Porém, a par das vantagens desse desenvolvimento econômico, o município apresenta um índice elevado de pessoas com baixo grau de instrução: mais da metade da população economicamente ativa – considerada acima dos 25 (vinte e cinco) anos de idade – possui no máximo o ensino fundamental.

**3.11.** A conjunção desses fatores (renda *per capita*, emprego, escolaridade, potencial local de desenvolvimento econômico, arrecadação municipal) serve como parâmetro para traçar o engajamento popular na elaboração e na execução das políticas públicas urbanísticas e da gestão orçamentária municipal. Neste sentido, é possível identificar o nível de participação popular na administração municipal, por meio dos conselhos comunitários, e a existência de espaços abertos ao diálogo na produção do Direito local.

**3.12.** Nessa senda, a grande maioria dos Conselhos comunitários no município de Xangri-lá acaba refletindo apenas um braço da administração municipal; sendo possível concluir que lhes falta tanto a autonomia financeira, quanto a administrativa; do mesmo modo, as decisões

tomadas por estes colegiados, apenas tem caráter consultivo, sendo certo afirmar que a autonomia administrativa em sentido estrito lhe é restrita.

**3.13.** Em contra partida, o legislativo municipal é bem mais ativo, independente e autônomo que os conselhos. A produção legislativa local, quando observado os números absolutos, é vasta. Mas se levado em conta as matérias debatidas, há pouca inovação; a grande maioria das deliberações do legislativo gravita em torno de questões orçamentárias e administrativas. Durante toda a execução do PPA 2010-2013 formam esses dois assuntos que dominaram a pauta do poder legislativo.

**3.14.** Assim sendo, ainda que se tenha uma expressiva produção normativa, isto não leva a crer que haja a concretização do direito gurvitchianos. Ao contrário, o que se observa em Xangri-lá é apenas a formalização dos procedimentos legislativos, audiências públicas com pouco debate, baixa adesão da população e, não raras vezes, servem apenas para cumprir exigências legais. No cenário analisado, pode-se concluir com segurança que há uma desconcentração do poder político: as atribuições locais são postas aos poder municipal (desconcentradas da União e/ou Estado Federado), mas não são expostas à sociedade. Resta prejudicada ou até mesmo impossível a afirmação de que em Xangri-lá o Direito Local é fruto de uma ação reflexiva da sociedade.

**3.15.** Porém, ainda que de forma incipiente, é possível identificar em Xangri-lá uma tendência de aproximação entre o poder político e a população local especificamente na elaboração da legislação urbanística e na execução de políticas públicas voltas a esta questão. Contudo, este tímido engajamento é fruto do mesmo poder econômico que transforma a cidade em um espaço de segregação espacial e dispersão política. As atas municipais, os processos de alteração legislativa, bem como os debates ocorridos dentro dos conselhos temáticos e comunitários que dizem respeito à matéria de desenvolvimento urbano, são conduzido por eminentemente por representantes de empresas do ramo da construção civil, membros do setor da corretagem imobiliária, arquitetos, engenheiros e toda uma série de pessoas mais ou menos imersa ou beneficiada com as políticas públicas de segregação territorial.

**3.16.** Esse fato não corresponde diretamente à ideia de Direito Social proposta neste trabalho, mas faz revelar que certas categorias, quando vêm suas pretensões atingidas pela decisão do poder político, são capazes de se mobilizar e influenciar – ou até mesmo modificar – o resultado da decisão política. Isto de certa forma confirma as aspirações de produção normativa reflexiva, porém falha no movimento popular que se levante em Xangri-lá, um lastro de sustentação social capaz de legitimar o direito gurvitchiano.

**REFERÊNCIAS:**

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barrões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ABANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados- Revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro. Vol. 31, n. 1, p. 5-14, Agost. de 1988.

ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. *Audiências e consultas públicas*. Brasília: ANEEL, 2006. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/documents/656835/14876406/caderno\\_tematico\\_006\\_2006.pdf/4494f67e-ae8c-4634-851d-fc787240c6fa](http://www.aneel.gov.br/documents/656835/14876406/caderno_tematico_006_2006.pdf/4494f67e-ae8c-4634-851d-fc787240c6fa)> Acesso em 08 de dezembro de 2015.

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. *Do estado soberano ao estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado*. Blumenau: FURB, 2002

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2003.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

\_\_\_\_\_. *As origens do totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O conceito da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBER, Benjamin. *Consumido*. Tradução de Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Record, 2009.

BAROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

\_\_\_\_\_. *A sociedade individualizada: vidas contadas, histórias vividas*. Tradução de José Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle. *Textos para discussão 122*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG, 2012. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudios1.html>>. Acesso em 03 de agosto de 2016.

BITTENCOURT, C. M.; CALATAYUDE, E. D.; RECK, J.R. *Teoria do direito e discricionariedade: fundamentos teóricos e crítica do positivismo*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmen C. Varriale. Brasília: UNB, 1998.

BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. Tradução de Alfredo Fait. 2. ed. São Paulo: Malheiros: 2000.

\_\_\_\_\_. *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Márcio Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

\_\_\_\_\_. *O positivismo Jurídico: Noções de filosofia de direito*. Tradução de Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1995.

BORJA, Jordi. *LA ciudad conquistada*. Madri: Alianza, 2003.

BOURDIEU, Pierre. *As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário*. Tradução de Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

\_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertand, 1989.

BUFFON, Marciano. *Tributação e Dignidade Humana: Entre direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 de outubro de 1998. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro 24 de janeiro 1967. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 25 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estado Unidos do Brasil. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro 19 de dezembro de 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 25 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto 7.866/2012. Regulamenta a Lei Federal 12.593/2012. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 de dezembro de 2012. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7866.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7866.htm)>. Acesso em: 22 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto 8.434/2015. Regulamenta a Lei Federal 13.080/2015. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 de maio de 2015. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/b110756561cd26fd03256ff500612662/0cbfc8cf1ec4169783257e30004754ad?OpenDocument>>. Acesso em: 22 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 01 de 1967. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 09 de novembro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp01.htm)>. Acesso em: 22 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o inciso XXI da Constituição Federal. *Diário oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 07 de julho de 1994. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 25 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 12.593/2012. Institui o Plano Plurianual. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 de janeiro de 2012. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112593.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112593.htm)>. Acesso em: 22 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei 13.080/2015. Dispõe sobre a elaboração da Lei Orçamentária. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 de janeiro de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm)>. Acesso em: 22 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei 13.115/2015. Estima a receita e fixa a despesa da União para o ano de 2015. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 de outubro de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm)>. Acesso em: 25 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas sobre as finanças públicas. *Diário oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 de maio de 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 25 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 15 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. *Orçamento cidadão: projeto de lei orçamentária*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento/orcamento-cidadao>>. Acesso em 15 de agosto de 2016b.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda Constitucional 156/93. Brasília: Câmara dos Deputados Federais, 1993. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=08182E016C87](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=08182E016C87)>

8AC84D1EBEBD25258AAF.proposicoesWeb2?codteor=1242942&filename=Dossie+-PEC+156/1993>. Acesso em 10 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda Nacional. Disponível em <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>>. Acesso em: 25 de agosto de 2016c.

BRASILEIRO, Ana Maria. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas de serviços e impressões, 1973.

BROSE, Markus. *Da ditadura positivista à democracia participativa: a expansão da participação popular no Rio Grande do Sul*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

BUFFON, Marciano. *Tributação e Dignidade Humana: Entre direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CÂMARA MUNICIPAL DE XANGRI-LÁ. *Portal de legislações*. 2016. Xangri-lá: Câmara Municipal. Disponível em <<http://xangrila.cespro.com.br/pesquisaLegislacao.php?cdMunicipio=8078&byAno=2005&dTipo=436>>. Acesso em 15 de novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. *Expediente Administrativo CMX – 196/2016*. Dados da legislatura 2010-2013. [s.n], 2016b.

CAPÃO DA CANOA. Apresenta a história do Município. Disponível em: <<http://www.capaodacanoa.rs.gov.br/site/home/pagina/id/62/?Historia-do-Municipio.html>>. Acesso em 14 de novembro de 2016.

CARDOSO, Alessandro Mendes. *O dever fundamental de recolher tributos no Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

CARDOSO, Fernanda. *Direito Urbanístico*. 2. ed. Salvador: Jus Podium, 2001.

CARVALHO, Castelar de. *Para compreender Saussure*. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

CENSO demográfico 2010: Banco de dados agregados do IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

CLASTELLS, Manuel. *O Poder da Identidade. Volume II*. Tradução Alexandra Lemos e Rita Espanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

CLASTERS, Pierre. *A sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política*. Tradução de Theo Santiago. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

CONTIOPELLI, Ernani. *Solidariedade Social Tributária*. Coimbra: Almedina, 2010.

CORALLO, Giovani. *Guia do Administrador municipal*. Porto Alegre: Nova Prova, 2004.

CORREA, Sílvio Marcus de Souza. Germanidade e banhos medicinais nos primórdios dos balneários no Rio Grande do Sul. *História, Ciências, Saúde*. Rio de Janeiro, v.17, n.1, p.165-184, jan-mar. 2010.

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DOWBOR, Ladislau. *Democracia econômica: alternativas de gestão social*. São Paulo, 2012. Disponível em <<http://dowbor.org/2012/09/ladislau-dowbor-livro-democracia-economica-edicao-revista-e-atualizada-julho-de-2012-131-p.html/>>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. *O mosaico partido: a economia além das equações*. São Paulo: 2007. Disponível em: <<http://dowbor.org/2007/11/o-mosaico-partido-a-economia-alem-das-equacoes-doc-2.html/>>. Acesso em: 15 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. *O que é o poder local*. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://dowbor.org/2000/09/ladislau-dowbor-o-que-e-poder-local-2008.html/>>. Acesso em: 11 de jun. 2016.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: EDUSP, 1999.

DURKEIN, Émile. *Da divisão social do trabalho*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EHRlich, Eugen. *Fundamentos da sociologia do Direito*. Tradução de René Ernani Certz. Brasília: UNB, 1986.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Constituição Do Estado do Rio Grande do Sul. *Diário Oficial Assembleia Legislativa de 18 de junho de 1991*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1991. Disponível em: <[http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X\\_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358](http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358)>. Acesso em 15 de dezembro de 2016

ETZIONI, Amitai. *La nueva regla de oro: comunidad y moralid en una sociedad democratica*. Traducción de Marco Aurélio Galarini Rodriguez. Barcelona: Paidós, 1999.

\_\_\_\_\_. *La terceira via hacia una buena sociedade. Propuestas desde el comunitarismo*. Traducción de José Antonio Ruiz San Román. Madri: Trotta S.A., 2001.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Cláudia Feres. *Democracia Deliberativa: Habermas, Cohem e Bohman*.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento e Educação, 1995.

FEPAM, Fundação Estadual de Proteção Ambiental. *Matriz econômica do litoral norte*. Porto Alegre: FEPAM, 2013. Disponível em <[http://www.fepam.rs.gov.br/programas/Matriz\\_Economica\\_LN.pdf](http://www.fepam.rs.gov.br/programas/Matriz_Economica_LN.pdf)>. Acesso em 17 de julho de 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo Legislativo*. 7. ed. São Paulo Saraiva: 2012.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FINLEY, Moses. *Democracia antiga e moderna*. Tradução de Waleia Barcellos. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução de Roberto Cabral de Melo Machado. Rio de Janeiro: NAU, 2002.

\_\_\_\_\_. *O nascimento da biopolítica: Curso dado no Collège de France (1978-1979)*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. *Microfísica do Poder*. Tradução de Roberto Machado. 25 ed. Rio de Janeiro: Graal, 2007.

\_\_\_\_\_. *Segurança, território e população: Curso dado no Collège de France (1977-1978)*. Tradução Cláudia Berliner. São Paulo Martins Fontes, 2008b.

\_\_\_\_\_. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 41. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

FORCHEZATTO, Adelar. Dinâmica demográfica no Rio Grande do Sul: o expressivo aumento da população nos municípios praianos do Litoral Norte entre os anos 2000 e 2010. *Boletim de Pesquisa Interface*. Porto Alegre: FACE/PUCRS, V. 1, n. 1, 2014.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt. *Controle da Corrupção: caminhos para a política pública de controle a partir das contribuições da teoria procedimental da democracia contemporânea*. 2014. 294 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado)-Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul. 2014

GORZEVISK, Clovis; BITENCOURT, Caroline Muller. *Marcos Normativos Constitucionais e Infraconstitucionais dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*. In.: *Estado, Política e Direito: políticas públicas e direitos sociais*. V. 3. CUSTODIO, A. V.; VIEIRA, R. S. (Org.). Criciúma: Unesc, 2011.

GORZEVISK, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.



GRAU, Eros Roberto. *Direito Posto e Direito Pressuposto*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

GURVITCH, Georges. *Tratado de Sociologia*. Tradução de Ana Guerra. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_. *Dialética Social*. Tradução de Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Vértice, 1987.

\_\_\_\_\_. *La idea del derecho social*. Granada: Editorial Comares, S.L., 2005.

HABÈRLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para interpretação pluralista e procedimental da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Tradução de Vamereh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

\_\_\_\_\_. *Direto e Democracia: entre facticidade e validade, Volume I*. Tradução de Flávio Breno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

\_\_\_\_\_. *Direto e Democracia: entre facticidade e validade, Volume II*. Tradução de Flávio Breno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

\_\_\_\_\_. *O discurso filosófico da modernidade*. Tradução de Luiz Rerpa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de Jorge Sperger. São Paulo: Loyola, 2002.

HAMILTON, Alexander. *O federalista*. Belo Horizonte: Lider, 2003.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Paidéia: Belo Horizonte, 1987.

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

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luís Afonso Heck. 20. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico*. Tradução de João Paulo Monteiro. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História da civilização brasileira: A época colonial. v 1.: Do descobrimento à expansão territorial*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2007.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das letras, 2009.

IBGE, Comitê de estatísticas sociais. *Pesquisa nacional sobre demografia e saúde*. 2016. Disponível em: <<http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/ministerio-da-saude/pesquisa-nacional-sobre-demografia-e-saude-pnds.html>>. Acesso em 08 de dezembro de 2016.

JAGUARIBE, Hélio. *A democracia grega*. Brasília: UNB, 1981.

KELSEN, Hans. *A Democracia*. Tradução Ivone Castilho Benedetti. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teoria pura de Direito*. Tradução de João Batista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução de Beatriz Viana Boeira. São Paulo: Perspectiva, 1998.

KRELL, Andreas. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e coordenação intergovernamental em tempos de reforma administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. Participação Social na Administração pública. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento Social Local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. p. 51-76.

\_\_\_\_\_. Demarcações conceituais preliminares da Democracia deliberativa: matrizes Habermasianas. In: \_\_\_\_\_. *A Democracia Deliberativa como nova matriz de Gestão Pública: alguns estudos de casos*. [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. Disponível em: [www.unisc.br/edunisc](http://www.unisc.br/edunisc). Acesso em: 30 de maio de 2016.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Prias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFORT, Claude. *A invenção da democracia*. Tradução Isabel Marva Loureiro. 2. ed. São Paulo: 1987.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil : e outros escritos : ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Tradução de Magda Lopes. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

LOPES, Eduardo Baptista Lopes. *Os condomínios horizontais e suas relações espaciais com o entorno - o caso de Xangri-lá/rs*. 2013. 155f. Dissertação de Mestrado ( Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

LOPES, Rodolfo. *Timeu-Críticas*. Coimbra: ECH, 2011.

LORENZETTI, Maria Silva Barros. Criação, incorporação, fusão e desmembramentos de municípios. *Consultoria Legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados Federais, 2003. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/305317.pdf>>. Acesso em: 15 de setembro de 2016.

MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal: origens e evoluções*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAGALHÃES, Jorge Carlos. Emancipação político-administrativa dos municípios do Brasil. In.: CARVALHO, A. X. Y. et al. (Org). *Dinâmica dos municípios*. Brasília: Ipea, 2008. p. 5-40.

MARSAHALL, Alfred. *Os economistas: princípios da economia*. Tradução de Rômulo Almeida. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico política*. Coimbra: Coimbra, 2013.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Volume I. Tradução de Regis Barbosa. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENDES, G. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo Saraiva, 2014.

MILL, John Stuart. *Sobre a liberdade*. Tradução de N. R. Salmones. Madrid: Alianza, 1991.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I. 6. ed. Coimbra: Coimbra, 1997.

MORAIS, José Luis Bolzan de. \_\_\_\_\_. *A ideia de Direito Social: o Pluralismo Jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

\_\_\_\_\_. As crises do Estado. In: \_\_\_\_\_. *O Estado e suas crises*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MOUFFE, Chantal. *The democratic Paradox*. London, New York: Verso, 2009.

MULLER, Friedrich. *Que é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução de Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NABAIS, José Cassalta. *O dever fundamental de pagar tributos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

OLIVEIRA, Ana Luiza Valle. *As duas Atlântidas 1939/1952: O veraneio moderno e a constituição dos balneários do litoral norte gaúcho*. 229 f. Dissertação de Mestrado. (Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Porto Alegre, 2015.

OLIVEIRA, Antônio Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2013.

ORTEGA Y GASSET, Jose. *Meditaciones del Quijote*. Madri: Clássica Espanhola, 1914.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PERREIRA, Luiz Carlos Bresser. Democracia Republicana e participativa. *Novos Estudos Cebrap*, 71, março 2005: 77-91. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/04-85DemocraciaRepublicana\\_Participativa-CEBRAP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/04-85DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf)>. Acessado em: 10 set. 2016.

PLATÃO. *A República*. Tradução de Pietro Nassetti. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2000.

\_\_\_\_\_. *Timeu e Críticas*. Tradução de Roberto de Paula Lima. Curitiba: Hemus, 2002.

PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PUTNAM, Robert. D. *Comunidade e Democracia: a experiência na Itália moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardin. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução Marília Cecília França. São Paulo: Ática S.A, 1993.

RAMOS, Alexandre Costa. *Fatores de atração migratória no litoral norte do Rio Grande do Sul e o desenvolvimento regional: um estudo a partir dos municípios de Capão da Canoa e de Osório*. 2014. 123f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

REALE, Miguel, *Teoria do Direito e do estado*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROCHA, Joaquim de Freitas. *Direito Financeiro local: finanças locais*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2014.

RODRIGUES, André Moyses. Loteamentos murados e condomínios fechados: propriedade fiduciária urbana e segregação sócioespacial. In.: \_\_\_\_\_; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Org.). *A cidade contemporânea: segregação espacial*. São Paulo: Conexto, 2013. p. 145-167.

ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. Tradução de Edison Bini. Bauru: EDIPRO, 2000.

SACCHETTO, Cláudio. O dever de Solidariedade no Direito Tributário: o ordenamento italiano. In.: *Solidariedade Social e Tributação*. GRECCO, M. A.; GODOI, M. S. (Org.). São Paulo: Dialética, 2005. p. 11-32.

SANFELICE, Daniel. As escalas de acumulação na produção das cidades. In.: CARLOS, A. F.A.; VOLOHCK, D.; ALVARES, I. P. (Org.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Conexão, 2015. p. 121-144.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal*. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição e 1988*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da Democracia revisitada: o debate contemporâneo. Volume I*. Tradução de Diná de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática 1994a.

\_\_\_\_\_. *A teoria da Democracia revisitada: as questões clássicas. Volume II*. Tradução de Diná de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática 1994b.

SAUSSURE, Ferdinand. *Curso de linguística geral*. Tradução de Antônio Chelini. São Paulo: Cultrix, 2006.

SCHMIDT, J. P.; ARAUJO, N. C. Comunidade e comunitarismo na Constituição Federal e na legislação brasileira. *Revista NEJ*, Vol. 17 - n. 3 set-dez. 2012. p. 327-344.

SCHOSSLER, Joana Carolina. *As nossas praias: os primórdios da vilegiatura marítima no rio grande do sul (1900 - 1950)*. 222 f. Dissertação (Programa de Pós Graduação em História) Pontífice Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SCHUMPETER Joseph. A. *Sobre a Liberdade*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHWINN, Simone Andrea. A evolução dos direitos fundamentais e a nova hermenêutica constitucional: a vinculação entre particulares e o princípio da solidariedade. In.: REIS, J. R.; BAGATINI, J. (Org). *Intersecções entre o público e o privado: reflexões no constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Multideia, 2015.

SEN, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Traducción Esther Rabasco. Buenos Aires: Planeta, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA, Mariana Barbosa de. *Urbanização e segregação socioespacial na região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul: uma análise da expansão e da (i)legalidade dos condomínios horizontais residenciais*. 2013. 119 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2013.

STRECK, Lênio Luiz. *Verdade e Consenso: Constituição, Hermenêutica e teorias discursivas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. de. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

STROHACKER, Tânia Marques. *A urbanização no litoral norte do estado do Rio Grande do Sul: Contribuição para a gestão urbana ambiental do município de Capão da Canoa*. 339 f. Tese de Doutorado (Programa de pós-graduação em Geociências) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

TABARELLI, Liane. *O direito na era globalizada: desafios e perspectivas*. Santa Maria: [s.n], 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: Leis e costumes de certas leis e costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Tradução de Eduardo Brandão, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia*. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre processos e formas sócioespaciais nas cidades. In.: \_\_\_\_\_; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Org.). *A cidade contemporânea: segregação espacial*. São Paulo: Conexão, 2013. p. 17-38

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WACQANT, Lóic. Poder simbólico y practica democrática. In.: \_\_\_\_\_. (org.). *El mistério del mistério: Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa, 2005.

WARAT, Luiz Alberto. *A ciência jurídica e seus dois maridos*. Santa Cruz do Sul: Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul, 1985.

WARBURTON, Nigel. *Uma breve história da Filosofia*. Tradução Rogério Bettoni. Porto Alegre: LP&M, 2012.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 2. ed. São Paulo Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Régis Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WOLKMER, Antônio Carlos. *História do Direito no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

\_\_\_\_\_. *Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.

XANGRI-LÁ, Expediente administrativo 079/2016. Dados da receita orçamentária. [s.n], 2016.

\_\_\_\_\_. Lei complementar 07/2004. *Estabelece a instituição de condomínios horizontais de lotes para fins de residência.* Xangri-lá: Gabinete do Prefeito Municipal, 15 de outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. Lei complementar 012/2005. *Estabelece a instituição de condomínios horizontais de lotes para fins de residência.* Xangri-lá: Gabinete do Prefeito Municipal, 11 de junho de 2005.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal 1249/2009. *Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2010-2013.* Xangri-lá: Gabinete do Prefeito Municipal, 16 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal 1489/2011. *Estima a receita e fixa a despesa para o exercício 2012.* Xangri-lá: Gabinete do Prefeito Municipal 14 de setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal 1580/2012. *Dispõe sobre as Diretrizes orçamentárias para o ano de 2012.* Xangri-lá: Gabinete do Prefeito Municipal, 08 de novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei 075/2009. *Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2010 a 2013.* Xangri-lá: Câmara Municipal, 2009.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei 074/2009. *Dispõe sobre a LOA e LDO para o ano de 2010.* Xangri-lá: Câmara Municipal, 2009b

\_\_\_\_\_. Projeto de lei 107/2010. *Dispõe sobre a LOA e LDO para o ano de 2011.* Xangri-lá: Câmara Municipal, 2010.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei 057/2011. *Dispõe sobre a LDO e LOA para o ano de 2012.* Xangri-lá: Câmara Municipal, 2011.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei 090/2012. *Dispõe sobre a LOA para o ano de 2013.* Xangri-lá: Câmara Municipal, 2012.

YAMASHITA, Douglas. Princípio da Solidariedade no Direito Tributário. In.: *Solidariedade Social e Tributação.* GRECCO, M. A.; GODOI, M. S. (Org.). São Paulo: Dialética, 2005. p. 45-68.

## ANEXO

Lista de Conselhos Municipais:

Sigla	Denominação	Regulamentação
COMUDE	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Lei Municipal 175/1990
Cons. Tutelar	Conselho Tutelar	Lei Municipal 234/1997

COMDICA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Lei Municipal 234/1997
COMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano	Lei Municipal 235/1997
COMATE	Conselho Municipal de Atuação Escolar	Lei Municipal 354/2000
CONSEPRO	Conselho comunitário Pró-segurança pública	Estatuto Próprio
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente	Lei Municipal 928/2007
COMASS	Conselho Municipal de Assistência Social	Lei Municipal 1.309/2010
COMHAB	Conselho Municipal Habitação Social	Lei Municipal 1.453/2011