UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP
FACULDADE ESTADUAL DE DIREITO DO NORTE PIONEIRO
***Campus* de Jacarezinho**

PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA

HOMELL ANTONIO MARTINS PEDROSO

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS ATUANDO COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL

JACAREZINHO (PR) – 2014

HOMELL ANTONIO MARTINS PEDROSO

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS ATUANDO COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP como requisito parcial para obtenção do título de mestre em ciência jurídica, sob a orientação do professor Doutor Ilton Garcia da Costa.
Linha de Pesquisa: Estado e responsabilidade: Questões Críticas.

JACAREZINHO (PR) – 2014

P372d Pedroso, Homell Antonio Martins.

Democracia participativa: Associações de Bairros atuando como instrumento de inclusão social/ Homell Antonio Martins Pedroso. Jacarezinho, PR: Universidade Estadual do Norte do Paraná. 2014.

113 f.

Orientador: Prof. Doutor Ilton Garcia da Costa

Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, 2014.

1. Inclusão Social 2. Direitos Sociais 3. Exclusão Social 4. Estado I. Título.

CDD 352.081

TERMO DE APROVAÇÃO

HOMELL ANTONIO MARTINS PEDROSO

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS ATUANDO COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa
Orientador

Prof. Dr. Maurício Gonçalves Saliba

Prof. Dr. Lafaiete Pussoli

Jacarezinho, 13 de dezembro 2014

Dedico este trabalho aos socialmente excluídos, pedindo a Deus, na sua infinita bondade que ilumine a mente daqueles que almejam dias melhores com igualdade entre os homens e dê a estas pessoas força e sabedoria para desenvolver mecanismos de inclusão social.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é uma palavra que vem do grego e significa estar grato, ou seja, expressar o reconhecimento de que uma pessoa ou pessoas contribuíram na conquista de um objetivo.

Com este pensamento agradeço a Deus a oportunidade de realizar o sonho do mestrado e também por compor a 9ª Turma com pessoas especiais.

Na pessoa do Professor Doutor Vladimir Brega Filho agradeço aos professores a atenção dispensada durante o curso e os ensinamentos transmitidos;

Ao professor orientador Doutor Ilton Garcia Costa fica o reconhecimento e a gratidão pelas proveitosas orientações;

A nossa amiga Maria Natalina Costa, nossos agradecimentos pela presteza e cordialidade que dispensou a nós na Secretaria Acadêmica;

A minha família pela força e incentivo, em especial a minha esposa Janice Zilio Martins Pedroso, as minhas filhas Tamy Martins Pedroso e Raissa Martins Pedroso pela compreensão das razões de minha ausência para as viagens e nas horas de pesquisa.

Aos meus pais Silvio Tobias de Vasconcelos Pedroso (in memorian) e Maria Aparecida Martins Pedroso agradeço pela minha educação.

A comunidade estava representada nessa estrutura social por um Conselho, onde tinha lugar reservado um representante de cada bairro. Por exemplo, Chichen- Itza estava dividida em quatro bairros, sendo que cada um elegia seu representante no Conselho entre as famílias mais importantes, e, dentro delas indicavam-se aqueles que mais se destacavam na vida pública da cidade. (ENRIQUE PEREGALLI)

Pedroso, Homell Antonio Martins. **Democracia Participativa: Associações de Bairros atuando como instrumento de inclusão social**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica – área de Concentração: “Teorias da Justiça e Exclusão”, linha de pesquisa: “Estado e Responsabilidade. Questões críticas” – da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP: Jacarezinho, 2014.

RESUMO

A organização da sociedade é um tema oportuno no momento atual em que a Constituição Federal alberga em suas linhas o princípio da participação popular em sintonia com a liberdade de associação. Neste sentido, a pesquisa busca integrar as associações de bairros ou de moradores na organização social. Estas associações constituem-se pela união dos moradores de determinado bairro, no exercício da liberdade de associação, para discutir os problemas sociais. Tomando esta finalidade como premissa, a pesquisa busca demonstrar como podem as associações contribuir para com o Estado em suas obrigações de inclusão social, proporcionando os direitos sociais e garantindo as liberdades públicas. A atuação destas associações encontra legitimidade nos princípios da liberdade de associação, da dignidade da pessoa humana e da participação popular. Para tanto é necessário encontrar um modelo de organização social que incorpore as associações, sendo primordial que cada bairro do município promova a constituição de uma pessoa jurídica, que ao final se organizam em um Conselho de Municipal de Associações congregando todas as associações do município. Este pensamento de avanço e sedimentação da democracia semidireta é perfeitamente possível porque este é o modelo adotado pela nossa Constituição Federal, sendo certo que existem diversas normas constitucionais e infraconstitucionais que admitem a participação de associações na administração pública. É no sentido de promover os objetivos da república de erradicar a pobreza e as desigualdades sociais que o objetivo do trabalho é mostrar que as associações de bairros assumem a função de instrumentos de inclusão social, atuando como parceiras do Estado. A pesquisa tem como área de Concentração as Teorias da Justiça e Exclusão e como linha de pesquisa o Estado e Responsabilidade – Questões críticas.

Palavras Chaves: Associação de Bairros, Estado, Direitos Sociais, Exclusão Social, Princípio da Participação Popular.

Pedroso, Homell Antonio Martins. **Participatory Democracy: Associations Neighborhoods acting as an instrument of social inclusion**. Dissertation submitted to the Master's Program in Legal Science - concentration area: "Theories of Justice and Exclusion", line of research, "State Responsibility. Critical Issues "- Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP: Jacarezinho, 2014.

ABSTRACT

The organization of society is a timely topic in today's time the Federal Constitution lodges in their lines the principle of popular participation in line with freedom of association. In this sense, the research seeks to integrate the neighborhood associations or residents in social organization. These associations are made up by the union of the residents of a particular neighborhood, in the exercise of freedom of association, to discuss social problems. Taking this purpose as a premise, the research seeks to demonstrate how they can contribute to the associations with the state in its obligations to social inclusion by providing social rights and ensuring public freedoms. The performance of these associations is legitimate on the principles of freedom of association, of human dignity and popular participation. For this it is necessary to find a model of social organization that incorporates the associations, being paramount that each district of the municipality promotes the formation of a legal person, which at the end are organized in a Board of Municipal Associations of bringing all the county associations. This forward thinking and sedimentation of semi-direct democracy is perfectly possible because this is the model adopted by our Federal Constitution, given that there are various constitutional and infra-constitutional norms that permit the participation of associations in public administration. It is to promote the goals of the Republic of eradicating poverty and social inequalities that the objective is to show that the neighborhood associations are to act as instruments of social inclusion, acting as partners of the state. The research is the area of specialty Theories of Justice and exclusion and as a research line and the State Responsibility - Critical questions.

Key words: Association of Neighborhoods, State, Social Rights, Social Exclusion Principle of Popular Participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 10

1 ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS..... 13
1.1 Conceito de Associação..... 14
1.2 Liberdade de associação..... 16
1.3 Direito de reunião como núcleo das Associações..... 22
1.4 As Associações nas Constituições Brasileiras..... 25
1.5 Criação das Associações..... 29

2 ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS COMO ATORES SOCIAIS..... 36
2.1 Regime democrático: base legal da participação..... 39
2.2 Valorização do princípio da participação popular 42
2.3 Participação popular: previsões constitucionais..... 47
2.4 Participação popular: previsões infraconstitucionais..... 53

3 ASSOCIAÇOES DE BAIRROS E A INCLUSÃO SOCIAL..... 56
3.1 Associações: interferência no Executivo e políticas públicas 64
3.1.1 Associações: atuação na segurança pública local 70
3.1.2 Associações e o orçamento participativo... 72
3.1.3 Associações contribuindo na inclusão social educacional... 74
3.2 Associações e sua atuação no Legislativo 75
3.3 Associações participando no Judiciário 78
3.3.1 Autor ou substituto processual 80
3.3.2 Câmaras de conciliação e justiça itinerante 82

4 SISTEMA ORGANIZACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES 85
4.1 Divisão territorial do Município 85
4.2 Organização política: Conselho Municipal de Associações 89
4.3 Legitimidade e representatividade das Associações 92
4.4 Base empírica ilustrativa..... 93
Conclusão 96
Referências 98
Apêndice..... 103

INTRODUÇÃO

A nossa Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988 inaugurou um novo período na história do nosso país, positivando em sua estrutura normativa os caminhos necessários para a construção de uma sociedade voltada para a valorização do ser humano.

Com a nova carta constitucional o Estado passa de um modelo radical de poder concentrado para um modelo democrático no exercício do poder, com claro objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Neste propósito trouxe ainda vários dispositivos contemplando a participação social nas decisões políticas administrativas, tencionando efetivar o comando constitucional que diz ser do povo todo o poder, e que uma das maneiras de seu exercício é a participação direta, consagrando assim o regime democrático semidireto.

Com este cenário podemos afirmar que o sistema constitucional reconhece a necessidade de convivência harmônica entre a democracia representativa e a participação direta do povo nas diretrizes do funcionamento do Estado na busca dos fins que levaram os homens a se unir em sociedade.

O problema atual é que em todo o período de vigência da Constituição Federal a democracia representativa se mantém com a participação através do voto, sendo que a efetivação dos comandos constitucionais que norteiam a participação do povo, de forma mais atuante nas decisões políticas, vem sendo morosamente implantada e com vícios em sua execução.

É o que de fato mostra a revista The Economist que avalia o estado de democracia de 167 países nos quesitos processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, funcionamento do governo, participação política e cultura política em que o Brasil está classificado em 44º lugar, dentro das “democracias imperfeitas”, devido à perda nos quesitos participação e cultura política, pois embora haja eleições livres, há deficiências significativas em outros aspectos, incluindo problemas de governança, uma cultura política subdesenvolvida e baixos níveis de participação política.

A par das disposições que tratam do modelo democrático, o constituinte originário elencou como objetivos da República a construção de uma sociedade

livre, justa e solidária, devendo o Estado garantir aos cidadãos a prestação de direitos sociais para alcançar o objetivo adotado como premissa.

Assim, diante de tantas desigualdades ocasionadas pela omissão estatal no trato dos direitos sociais, gerando uma crise de representatividade caracterizada pela divergência entre as decisões tomadas pelos poderes constituídos e a necessidade real daqueles que os elegeram, aumenta a necessidade de participação popular e nasce o interesse social pelas associações civis, uma vez que a constituição de associações promove de modo salutar o interesse coletivo pelo reconhecimento da importância do princípio da participação popular e torna permanente o direito de reunião.

Dentre as associações surge um modelo que acaba por acompanhar o princípio da divisão territorial tomada como característica marcante da forma Federalista de Estado, ou seja, as associações de bairros são uma subdivisão territorial dos Municípios e tem como objetivo acompanhar a realidade social de um determinado bairro.

Neste contexto o objetivo da pesquisa é analisar o Princípio Constitucional da Participação Popular em cotejo com o Princípio da Liberdade de Associação e neste passo verificar a importância da atuação das Associações de Bairros como instrumento na inclusão social através das políticas públicas estatais.

As atividades destas associações podem fortalecer a participação social e o Estado, em razão disso, tem a responsabilidade de promover a organização das associações no sentido técnico de fomentar a organização social sem, contudo, interferir no direito de liberdade de associação, para depois, compartilhar com elas o poder político.

Na condução dos trabalhos a metodologia adotada consiste na pesquisa voltada para consultas bibliográficas sobre o tema, bem como aplicação da técnica de contatos diretos na modalidade entrevista não estruturada com três presidentes de Associações de Bairros, da cidade de Santa Cruz do Rio Pardo, que mais se destacaram nas atuações junto ao poder público na realização de políticas públicas.

No primeiro capítulo o trabalho trata do conceito de associação e de sua sustentabilidade no princípio da liberdade de associação, que se mostra uma liberdade natural sedimentada ao longo dos anos e ainda no direito de reunião que se perpetua no seio das associações.

Este capítulo busca também demonstrar a forma que as associações estiveram presentes nas Constituições brasileiras bem como vai demonstrar processo de criação das associações, tratando das assembleias de fundação, de aprovação do estatuto e de eleição da diretoria.

A pesquisa avança, no segundo capítulo, para o estudo do regime de governo, mostrando que o constituinte originário consagrou o regime democrático de governo como principio fundamental no parágrafo único do artigo primeiro ao dizer que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos previsto na Constituição Federal e desta forma persegue uma valorização no princípio da participação popular.

Além do que, o capítulo colaciona preceitos constitucionais e várias normas infraconstitucionais que estabelecem mecanismos de participação popular nas políticas públicas a serem desenvolvidas pelo poder público, como por exemplo, a lei 11.343/2006 que trata das políticas contra as drogas.

O terceiro capítulo demonstra as possibilidades de atuação das Associações no cenário estatal, ou seja, nos três poderes, dando efetividade ao princípio da participação popular. No poder executivo tem potencial para atuar na segurança pública local com a instituição da polícia comunitária, bem como na educação com cursinhos pré-vestibulares e ainda designando representantes no orçamento participativo.

No poder legislativo avalia a possibilidade de participação na elaboração dos projetos de lei de iniciativa popular, promovendo a divulgação e os debates sobre temas de interesse coletivo e por fim a atuação no Judiciário com a instituição de Câmara de conciliação e com o projeto de justiça itinerante do Tribunal de Justiça e ainda defendendo os interesses coletivos em juízo.

O último capítulo vai cuidar de estabelecer o modo pelo qual as associações passam a integrar a organização social, ou seja, demonstra a divisão do município em bairros, cada qual com sua associação, unidos por um Conselho Municipal de associação. É neste capítulo que ilustramos o trabalho apresentando comentários às entrevistas que compõe o apêndice.

Deste modo, em linhas gerais, considerando que o constituinte originário elencou como objetivos da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, deve o Estado organizar a sociedade de modo que haja uma comunicação proveitosa entre seus membros.

1. ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS

As Associações de bairros ou de moradores são organizações com personalidade jurídica formadas pela união voluntária de pessoas residentes em determinado bairro, com ânimo permanente e com finalidade de dialogar sobre os problemas comunitários bem como buscar as soluções de modo eficiente.

A finalidade central das atividades das associações de bairros é promover a consciência coletiva dos moradores de um espaço limitado em um município e com isso promover neste espaço o bem comum, sempre pautado no princípio da solidariedade e na prevalência do interesse comum.

A solidariedade é vista por Zygmunt Bauman como a viga mestra a sustentar a construção de uma comunidade que atenda aos interesses coletivos, dando ainda suporte a liberdade e a diferença, como de fato podemos notar:

> A política pós-moderna, voltada para a criação de uma comunidade política viável, precisa ser guiada (como sugeri nas conclusões de *modernidade e ambivalência)* pelo tríplice princípio de Liberdade, Diferença e Solidariedade, sendo a solidariedade a condição necessária e a contribuição coletiva essencial para o bem estar da liberdade e diferença. No mundo pós-moderno, os primeiros dois elementos da fórmula tríplice tem muitos aliados abertos ou encobertos, quando nada nas pressões de “desregulamentação” e “privatização” dos crescentes mercados globalizados. Uma coisa que é improvável a condição pós-moderna produzir sob sua responsabilidade – isto é, não sem uma intervenção política – é a solidariedade. Mas sem solidariedade, como mostramos acima, nenhuma liberdade é segura, enquanto as diferenças, e o tipo de “política de identidade” que elas tendem a estimular, como David Harvey ressaltou, de um modo geral terminam em opressão. (BAUMAN, 1988, p. 256)

A convivência entre os membros de um bairro, estabelecida em reuniões permanentes, vai permitir o restabelecimento do sentimento de solidariedade humana e em consequência afastar o egoísmo que por vezes impede a formação de uma sociedade política viável.

Nas atividades das associações de bairros evidenciam-se os três princípios apontados por Bauman, ou seja, a solidariedade sustenta a liberdade de associação e o diálogo entre os membros permite a formação da consciência coletiva sobre a diferença e, assim, as associações assumem a condição de instrumentos de inclusão social ao lado do poder político.

1.1 Conceito de Associação

Todo e qualquer objeto de estudo ou de pesquisa deve ser individualizado para uma maior compreensão do seu papel no sistema jurídico e para tanto é necessário encontrar características próprias que possam colocar em destaque suas particularidades, o que resulta ao final na elaboração de um conceito do objeto.

O termo associação é um substantivo feminino abstrato que se dispõe a designar a ação do ser humano de se unir teleologicamente uns com os outros de modo permanente, sem visão empresarial e com objetivos predeterminados tendentes a realização do bem comum do grupo.

Esta união é delimitada, no que toca a quantidade de associados, por diversos fatores, como por exemplo, pelo território em que as pessoas convivem, pela categoria profissional ou econômica a que pertencem, pela religião que professam, por determinada causa temática restrita de interesse comum, a exemplo dos ambientalistas, ou seja, por diversos interesses e diversas finalidades.

Washington de Barros Monteiro, quanto trata das pessoas jurídicas de direito privado, fala da finalidade das associações revelando outras características com o seguinte ensinamento:

> A pluralidade de pessoas, intencionalmente reunidas, pode efetivamente visar a fins de solidariedade, aproximação ou confraternização; esportes e diversos; debates e conferências; ciência e arte; lucro ou benemerência. Infinita a sua gama, múltiplos os seus diferentes matizes. São encontradas pessoa jurídicas na vida real para todas as destinações, para todos os fins. É a inata tendência dos homens, sempre voltados para o convívio em sociedade. (MONTEIRO, 1985, p. 114)

A primeira característica a ser visualizada é de que a existência da associação depende única e exclusivamente da vontade de cada membro em permanecer ligado aos demais de modo voluntário, ou seja, o sujeito deve ter *animus voluntarius* de permanecer interagindo com os demais membros do grupo na busca da finalidade para a qual foi criada.

A segunda característica ou requisito é a existência de uma finalidade lícita que vai ser o objeto congregador das forças individuais dos seus membros, evidentemente voltada para o bem comum, sendo certo que é esta finalidade que vai determinar a que veio a associação, devendo, os dirigentes e membros primar às

ações tão somente para os limites almejados pela escolha da finalidade no momento da criação.

Temos ainda que a associação deve ser caracterizada pela estabilidade e continuidade dos trabalhos, ou seja, a criação de uma associação deve ser permanente e não transitória. Não que não possa ser constituída determinada associação para ter personalidade jurídica temporária para cumprir uma determinada meta, isto é possível, mas enquanto não alcançar esta meta ela será permanente.

Por fim, em nossa leitura, uma última característica é ínsita à associação, qual seja, a questão econômica. O nosso Código Civil em seu artigo 53 preconiza que as associações não poderão ser organizadas com finalidade econômicas e aqui o vernáculo já foi motivo de diversas discussões.

Silvio de Salvio Venosa entende que as associações podem ter atividade econômica para obter fundos, desde que o produto arrecadado não sofre desvio de finalidade e nos termos em que fundamenta:

> É importante que o estatuto estabeleça a proveniência dos fundos, que podem derivar de contribuições iniciais e periódicas dos próprios associados ou de doações de terceiros. Nada impede que a associação exerça alguma atividade que lhe forneça meios financeiros, sem que com isso se descaracterizem suas finalidades. O exame será muito mais do caso concreto. Assim, por exemplo, uma agremiação esportiva ou social pode cobrar por serviços de locação de suas dependências para eventos; pode vender lembranças e uniformes; pode cobrar pelos serviços de fisioterapia; exames médicos etc. O que importa verificar é se não existe desvio de finalidade. (VENOSA, 2009, p. 263)

A finalidade econômica é entendida como aquela que se destina a produção, distribuição e consumo de bens ou serviços e o objetivo certo para quem dela participa é o lucro pessoal ou individual, melhor dizendo, que se concentra em um ou em alguns e neste último sentido a proibição legal de participação das associações no sistema econômico.

Vale dizer, uma associação pode produzir e distribuir bens para o consumo e com esta atividade obter lucro, realizando então atividade econômica, todavia toda retribuição pecuniária advinda desta atividade deverá ser aplicada única e exclusivamente na finalidade para a qual a associação foi criada e jamais o produto da comercialização deve ser distribuído entre os associados.

Na linha das características apontadas, Tatiane de Abreu Fuin e Mayara Alice Souza Pegorer anotam que a própria lei se encarregou de apresentar o conceito de associação no artigo 53 do nosso Código Civil, conforme a seguinte afirmação:

> O terceiro setor é composto por organizações de natureza privada sem fins lucrativos dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos. No início, tais organizações possuíam fins assistências e mais recentemente, elas se voltam para a defesa dos direitos fundamentais. Nesse contexto, estão as associações médicas que buscam realizar os direitos fundamentais dos indivíduos. Com efeito, dispõe o artigo 44 do Código Civil que as associações são pessoas jurídicas de direito privado e, por sua vez, o artigo 53 do Código Civil traz o conceito de associações afirmando que se constituem as associações pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. (FUIN; PEGORER, 2012, p. 83)

Com efeito, em nossa visão, o Código Civil no artigo acima descrito não dá um conceito completo de associação, eis que não aponta duas das principais características que é a permanência duradoura e a licitude da finalidade prevista na vontade dos associados de compor o grupo.

Fixados os contornos das características das associações pode-se propor um conceito singelo como sendo a união voluntária e permanente entre pessoas, voltada para uma atividade lícita, com a finalidade de busca do bem comum e sem aproveitamento econômico para os associados.

Extrai-se ainda das características que singularizam as associações o exercício pelos cidadãos do direito de liberdade de associação em cotejo com o direito de liberdade de reunião, ambos com previsão na nossa Constituição Federal e que serão tratados na sequencia.

1.2 Liberdade de associação

A união entre os homens em associações é um fator natural, de sobrevivência da espécie humana, que ocorre na medida em que as circunstâncias levam a certeza de um perigo iminente ou atual que pode suprimir direitos, garantias e liberdades e que a atuação individual se mostra insuficiente para afastar este perigo.

Odilon Robles bem retrata esta necessidade natural de vida gregária que posteriormente passa a ser individualizada em uma liberdade:

> Se observarmos o homem em relação aos demais animais e lembramos que, nos primórdios, sua vida selvagem o colocava no mesmo ambiente em disputa direta com os outros animais, percebemos que há uma desvantagem nítida do homem em relação à sua força física, sua velocidade e sua resistência. Como animal caçador e nômade, o homem é fraco e leva desvantagem na competição natural. No entanto, sua capacidade racional fez com que ele desenvolvesse uma forma de aumentar enormemente sua capacidade de luta e de segurança, e, assim desenvolveu a vida comunitária. Mais do que simplesmente viver juntos a outro, o homem estabeleceu comunidades nas quais a divisão do trabalho entre seus integrantes garantiam uma maior e melhor otimização do tempo e das condições naturais. (ROBLES, 2009, p. 29-30)

Nestas oportunidades o homem se vê na necessidade de agregar as forças individuais para a proteção da espécie contra fatores naturais ou advindos do comportamento de seus semelhantes, surgindo por excelência o direito à liberdade de associação.

A característica natural que revela este fenômeno de agregação remonta os primórdios dos tempos, vale dizer, já nos tempos em que os nômades abandonaram a vida errante para se fixar em lugar certo e determinado surgiu a necessidade de associar-se para defender interesses comuns.

O termo nômade é designado para identificar grupos de homens num estágio em que não havia organização social e o trabalho não se apresentava como no modelo atual, viviam errantes pelo mundo, ora aqui, ora ali, sempre se escondendo em cavernas para se proteger do frio, da chuva e dos animais bravios, no mais viviam ao relento e se alimentavam de raízes, frutos, pequenos animais e de peixes. Darcy Ribeiro escrevendo sobre os nômades nos ensina:

> Antes da Revolução Agrícola o homem vivera sempre em pequenos bandos móveis de coletores de raízes e frutos, de caçadores e pescadores, rigidamente condicionados ao ritmo das estações, engordando nas quadras de fartura e emagrecendo nos períodos de penúria. Só em regiões excepcionalmente dadivosas, como as costas marítimas, ricas em mariscos, e por isso mesmo muito disputadas, esses bandos podiam alcançar maiores concentrações. Ainda assim o montante de cada grupo era limitado pela capacidade de provimento alimentar nas quadras de maior escassez e pelas dificuldades de ordenar socialmente o convívio de unidades sociais maiores. (RIBEIRO, 2000, p. 39)

Com o tempo alguns destes grupos se organizaram socialmente e se destacaram ao desenvolver a mão de obra agrícola e pastoril, ou seja, dominaram a arte da produção do próprio alimento com o cultivo da terra e também com a criação de animais para a subsistência do grupo, período conhecido como revolução neolítica ou agrícola.

Ocorre que outros grupos que não dominavam as técnicas avançavam contra os demais para apropriarem-se de suas produções, o que gerou a necessidade de união dos grupos mais desenvolvidos para proteção coletiva da produção e das criações do território tribal.

Darcy Ribeiro também fala sobre esta associação:

> As sociedades estruturadas nos dois tipos de formação sociocultural – as aldeias agrícolas indiferenciadas e as hordas pastoris nômades – dedicam-se, essencialmente, à reprodução do seu modo de vida através de economias de subsistência. Mas suas disputas reciprocas e os conflitos com os povos mais atrasados sobre cujos territórios se expandem já começam a fazer da guerra uma ocupação fundamental, garantidora das suas condições de sobrevivência e de expansão. A unidade étnica, fundada na comunidade linguística e cultural, já nessa época enseja associações periódicas de muitos grupos locais ou de hordas independentes para ações conjugadas de ataque ou de defesa, começando a gerar, desse modo, unidades étnicas mais amplas. (RIBEIRO, 2000, p. 43)

Nesta época encontramos os homens se reunindo em associações em dois momentos, no primeiro, os homens viviam em pequenos grupos para se defender de fatores externos naturais como a chuva, o frio e o ataque de animais bravios e ainda unindo forças para coletar o alimento, fazer a pesca e a caça, ou seja, organizando um ambiente comum a todos.

Em outro momento a liberdade de associação é para a defesa ao ataque externo de seus próprios semelhantes, que atrasados no tempo, buscavam tomar à força a produção dos grupos mais desenvolvidos, assemelhando-se a atual política pública de segurança, quando ainda não se pensava em Estado organizado.

A liberdade de associação visto como direito natural não desaparece com a instituição de uma organização social mais avançada, passando a ser visto como um direito institucional e de fato encontramos o exercício desta liberdade associativa, mais precisamente, na cidade de Chichen- Itza na antiga civilização dos Maias que habitaram a atual região que compreende a península mexicana de Yucatán e em áreas onde hoje se localizam Guatemala, Honduras, El Salvador e Belize.

A cidade de Chichen- Itza era dividida em bairros e cada bairro escolhia um representante entre as famílias para fazer parte de um Conselho Superior que em associação colocavam os problemas da cidade em discussão e buscavam a solução que melhor atendia a comunidade na resolução dos problemas.

O modelo organizacional da Civilização Maia é definido, segundo Enrique Peregalli da seguinte forma:

> A comunidade estava representada nessa estrutura social por um Conselho, onde tinha lugar reservado um representante de cada bairro. Por exemplo, Chichen- Itza estava dividida em quatro bairros, sendo que cada um elegia seu representante no Conselho entre as famílias mais importantes, e, dentro delas indicavam-se aqueles que mais se destacavam na vida pública da cidade. Os habitantes dos bairros da cidade se identificavam com seu cacique, com suas façanhas contadas pelas famílias, a ponto de colocarem após seu sobrenome o do cacique, interiorizando na sua consciência a dominação. Novamente estamos em presença da ideologia encobrindo a exploração, que era também coercitiva. Em cada vila ou povoado existia um delegado policial, o tupil, encarregado de manter a ordem e de fazer cumprir as leis. (PEREGALLI, 1994, p. 43)

A liberdade de associação é exercida quase sempre com a ocorrência de um acontecimento social que passa a ser sua força de sustentação, o sistema feudal por uma questão lógica teve seu momento de crise em razão da falta de comercialização dos produtos dos grandes latifúndios. Partiu-se então para a busca de consumidores e surge então a figura dos viajantes mercadores.

Esta possibilidade de ir e vir levou os homens da época a experimentar o gosto da liberdade, razão pela qual, aproveitando-se das experiências de união entre eles quando buscavam a comercialização e em decorrência natural dos encontros nas margens de rios, nas encruzilhadas e em lugares planos, foram surgindo às cidades.

O problema é que estas cidades estavam localizadas em um feudo e pelo sistema deveriam seguir as regras do senhor feudal, o que impedia o desenvolvimento, sendo as associações um forte instrumento para a libertação, é o que mostra Leo Huberman:

> Mas o comércio, por sua própria natureza, é dinâmico, mutável e resistente às barreiras. Não se podia ajustar à estrutura feudal. A vida na cidade era diferente da vida no feudo e novos padrões tinham de ser criados. Pelo menos, os mercadores assim julgavam. E o pensamento, com esses comerciantes audazes, foi logo

> traduzido em ação. Eles aprenderam a lição de que a união faz a força. Quando viajavam pelas estradas, juntavam-se para se proteger contra os salteadores; quando viajavam por mar, associavam-se para se proteger contra os piratas; quando comerciavam nos mercados e feiras, aliavam-se para concluir melhores negócios com seus recursos aumentados. Agora, face a face com as restrições feudais que os asfixiavam, mais uma vez e uniram, em associações chamadas “corporações” ou “ligas”, a fim de conquistar para suas cidades a liberdade necessária a expansão contínua. (HUBERMAN, 1983, p.37)

As corporações ou ligas de que fala o autor era um instrumento que unia os mercadores para dar sustentação as recentes formações denominadas cidades, frente às tentativas dos senhores feudais em mantê-los sob suas dependências, principalmente contra a instituição de impostos e taxas.

A liberdade de associação mostra-se muito forte no fim do século XVIII e começo do século XIX quando, na Inglaterra os trabalhadores se revoltam contra as máquinas, creditando a elas a miséria e a fome então instalada, isto em razão da produção em larga escala que provocavam o desemprego.

Partindo desta premissa começaram a destruir, esmagar e queimar as máquinas que produziam tanto a um menor custo, libertando assim o ódio que tinham dentro de si em razão do próprio desenvolvimento que chegava com a mecanização do trabalho nas fábricas e nas indústrias.

Esta atitude dos trabalhadores provocou reação imediata dos proprietários das fábricas, que tendo o controle do Parlamento fizeram aprovar uma lei tipificando como crime a destruição de máquinas e cominando pena de morte para o transgressor.

O método de destruição não era mais um bom negócio e os trabalhadores resolveram conquistar a participação política através do voto e com isso ter influência nas decisões para construir uma sociedade mais justa, todavia a política também não logrou as conquistas almejadas pelos trabalhadores.

Assim, buscaram uma associação mais sólida e somente conseguiram bons resultados quando se associaram em Sindicatos, é o que escreve Leo Huberman:

> A classe trabalhadora ganhou a sua luta pela democracia política, mas as boas coisas que ele previa como resultado dessa vitória não ocorreram. Ou pelo menos ocorreram apenas em parte, e não só através do voto. Talvez que o fator mais importante na conquista de melhores condições para os trabalhadores, salários mais altos e dias menores tenha sido sua própria organização, lutando pela defesa de

> seus interesses – o sindicato. O sindicato não era novidade. Foi uma das mais antigas formas de organização dos trabalhadores, evoluindo naturalmente das antigas associações de jornaleiros. (HUBERMAN, 1983, p.202)

Aqui podemos perceber claramente a liberdade de associação funcionando como um instrumento voltado ao estabelecimento da consciência coletiva nas relações trabalhistas entre os empregadores e os empregados, o que de modo eficaz torna subsistente e segura esta relação de natureza privada, embora com importantes repercussões sociais.

Nesta linha de pensamento a cidadania é outra relação em que o efetivo exercício da liberdade de associação mostra-se necessária para a plena eficiência das políticas públicas voltadas a garantir os direitos sociais dos cidadãos e neste passo segue a nossa sociedade, organizando-se em associações temáticas que auxiliam o Estado na sua finalidade e na busca de um sentido mais abrangente de justiça.

Lafaiete Pussoli ao tratar das espécies de justiça contribui em muito para realçar a importância da liberdade de associação para a busca do bem comum com os seguintes dizeres:

> O bem comum é a paz que toda sociedade quer e deseja, é a finalidade que a lei quer alcançar, é o objeto da justiça social. As pessoas, para melhor viverem e se desenvolverem, organizam-se em famílias, em associações, em grupos diversos, em empresas etc., para lutar por um ideal. Cada uma dessas organizações carregam consigo um bem comum. Por exemplo, na família, os pais buscam o aperfeiçoamento dos filhos, encontrando nisto a felicidade, sentindo-se úteis, ajudando a humanidade na sua perpetuação; enfim, caracterizando o bem de uma comunidade de pessoas. No mesmo sentido, a sociedade como um todo, desde uma pequena povoação ate a sociedade internacional, tem um bem comum. Isto não quer dizer que este seja a soma das propriedades e riquezas que a sociedade possui, e sim, a vida dignamente humana das pessoas. Explicando melhor, podemos entender como bem comum a boa qualidade de vida das pessoas, a garantia da subsistência de todos. Um elemento muito importante na identificação da justiça social é a solidariedade. (PUSSOLI, 1996, p. 11)

Proporcionar um encontro entre a liberdade de associação, a cidadania e a solidariedade é sem dúvidas encontrar um caminho capaz de mudar o pensamento social capitalista para uma cultura humanista onde o ápice de qualquer planejamento seja a dignidade da pessoa humana.

O direito constitucional de liberdade de associação viabiliza a união de pessoas para então exercer a cidadania, sustentados por uma consciência coletiva, ou seja, por um pensamento igualitário de benefício comum, todavia é importante que essa união que vai ensejar a realização de outro direito, qual seja, o de reunião, seja duradouro e persistente em suas ações.

1.3 Direito de reunião como núcleo das Associações

O direito de reunião é uma liberdade prevista na Constituição Federal de 1988 e também constitui o núcleo central do direito constitucional de liberdade de associação, em outras palavras, a atividade que mantém uma associação em funcionamento é a realização de reuniões periódicas, as quais possibilitam a retomada de pautas, proposição de projetos de longo, médio e curto prazo.

Embora possamos identificar diferenças e igualdades entre os direitos de reuniões e de associações, destacamos uma igualdade que é fundamental para o Estado democrático de direito, qual seja, em ambas, o agrupamento das pessoas gera uma força capaz de promover mudanças.

Esta premissa de potencialização de forças é ressaltada nas palavras de Morange, matéria que tratou da seguinte forma:

> A liberdade de se agrupar constitui o fundamento indispensável da maior parte das liberdades coletivas. Em compensação, apresenta por natureza um risco para a ordem pública. Por sua força, um agrupamento pode contrabalançar a dos poderes públicos, multiplicar o poder daqueles que dele participam, suscitar desordens. Assim, não é surpreendente que todos os poderes tenham manifestado desconfiança e reserva a esse respeito. Sob o Antigo Regime, a necessidade de obter uma autorização prévia permitia exercer algum controle. (MORANGE, 2004, p. 265)

As semelhanças continuam em pelo menos mais três características, a primeira é o respeito a liberdade que cada cidadão tem de fazer ou não parte das reuniões ou de associar-se a uma associação, em outras palavras, ninguém é obrigado a reunir-se ou associar-se senão pela sua própria vontade e estando associado ou participando de uma reunião, pode delas se desprender a qualquer momento.

A segunda característica consiste em uma igualdade restritiva da possibilidade de, em duas situações, o Estado restringir o direito de reunião, ou seja, quando decretar o estado de defesa ou o estado de sítio, neste último caso podendo até mesmo suspender o direito de reunião, ainda que promovida no seio das associações.

Por fim, tanto nas associações como nas reuniões tem imposição que não nos parece restrição, mas sim um dever natural que garante a própria segurança da coletividade ou da ordem pública, qual seja, a exigência de que seus fins sejam lícitos, de que não seja reunião armada e no caso das associações que não tenha finalidade paramilitar.

A característica marcante e que inicia as diferenças entre os dois institutos, é o caráter definitivo das associações e o temporário do direito de reunião, aquelas tem como escopo garantir aos seus membros o direito de reunir periodicamente e por tempo indeterminado para discutir e deliberar sobre os assuntos de sua finalidade estatutária.

Por sua vez o direito de reunião garante o agrupamento temporário dos interessados, que se reúnem para tratar de assuntos específicos e de interesse comum ou até mesmo e simplesmente para compartilhar ideias, não sendo a união dos membros feita de modo permanente, mas sim temporária.

Apesar do propósito definitivo das associações, poderá ela ser extinta por vontade de seus associados e assim também ocorre com as reuniões, todavia quando pensamos na dissolução de uma de outra por vontade do Estado, encontramos uma diferença fundamental.

A dissolução das associações somente pode acontecer, com interferência do Estado, por decisão do Poder Judiciário em provimento jurisdicional, ao passo que as reuniões se submetem a um comando administrativo do Poder Executivo que, através da autoridade policial pode dissolver o ajuntamento, conforme nos ensina Sahid Maluf:

> Uma vez constituída a associação na forma da lei, só poderá ser dissolvida por sentença judicial. Neste ponto, a diferença entre os direitos à liberdade de reunião e à liberdade de associação é de maior relevo: enquanto na reunião pode ser dissolvida pela autoridade policial, a associação só pode ser dissolvida por sentença judicial proferida em processo regular. (MALUF, 1977, p. 447)

Seguindo nas diferenças, as reuniões nas associações ocorrem em sede própria e, portanto, os assuntos são tratados somente entre seus integrantes, o que garante o sigilo da matéria deliberada em razão da proibição constitucional de interferência do Estado em suas atividades.

Em sentido contrário o direito de reunião será exercido em local aberto ao público, com aviso a autoridade pública, o que permite a participação anônima do Estado ou de grupos contrários ao propósito do grupo organizador e com isso estabelecer uma indesejável desordem social.

Sobre a privacidade das reuniões nas associações e publicidade da liberdade de reunião, que vai dar certa margem de fiscalização ao Estado, ensina José Afonso da Silva:

> Fala-se no inciso constitucional em reunir-se *em locais abertos ao público.* Isto não é nem limitação nem exigência para o exercício da liberdade de reunião. Quer dizer apenas que as reuniões *privadas* são amplamente livres, porque estão amparadas por outros direitos fundamentais, como a inviolabilidade do lar ou a liberdade de associação em cuja sede se realizem. As *públicas* ocorrem em logradouros públicos ou em outros locais abertos ao público, como um terreno particular aberto, um estádio liberado ao público, uma igreja etc. (...) A escolha do local aberto ao público é parte da liberdade de reunião. É livre, sem que a autoridade alguma tenha o poder de indicar o local onde possa dar-se. (SILVA, 2003, p. 264-265)

Na esfera jurídica sabe-se que na sociedade civil para ter direitos e obrigações é necessária a aquisição de personalidade civil que é atribuída pelo Estado as pessoas naturais quanto nascem com vida, ressalvados os direitos do nascituro, e as pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro.

Aqui verificamos mais uma diferença entre os institutos, as associações podem adquirir esta personalidade jurídica com o registro de seu estatuto no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas, ao passo que as reuniões não poderão obter esta personalidade.

Esta observação é feita por Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino ao diferenciar um instituto do outro:

> “As associações pressupõe coligação de pessoas, mas se diferenciam das meras reuniões, tratadas em tópico precedente, porque aquelas têm caráter de permanência, de continuidade, ao

> passo que estas são sempre temporárias, ocasionais, eventuais. Ademais, as reuniões nunca são entidades personificadas, enquanto as associações têm possibilidade de adquirir personalidade jurídica. (PAULO; ALEXANDRINO, 2008, p. 128-129)

Outro ponto diferencial restritivo é que se uma reunião temporária tiver que ser realizada em determinado dia e local e se porventura já houver outra designada, o que se sabe por conta da exigência de aviso prévio a autoridade, aquela não poderá ser realizada, o que não vai acontecer nas associações que tem sede própria.

A par das diferenças e igualdades que permeiam os dois institutos, o certo é que o direito de liberdade de reunião tem vida própria e também está contido no direito de liberdade de associação, apresentando-se como instrumentos de grande valor na busca de uma organização social tendentes aos interesses coletivos.

Em derradeiro ponto, sinaliza-se que o próprio Estado vem instituindo e fomentando o direito de reuniões em sua quadra funcional e assim o faz quando promove as audiências públicas, bem como as conferências públicas para discutir e deliberar temas sociais que implicam reflexos em toda a sociedade.

Deste ponto de vista, não há problema nenhum em exigir do Estado que chame a si a responsabilidade de participar junto com a comunidade na organização de uma sociedade civil que contemple a possibilidade de participação popular nas decisões estatais, modelando o município em divisões territoriais denominadas de bairros e fomentando nelas associações de moradores.

1.4 As Associações nas Constituições Brasileiras

A Constituição ganhou nos últimos tempos o destaque de documento maior de um Estado e este reconhecimento é nitidamente revelado quando a Constituição passa de um documento figurativo para uma realidade de eficácia de seus dispositivos, aproximando de forma concreta o cidadão do Estado.

A Constituição é um documento que registra o acontecimento de uma Assembleia, realizada por vontade de um povo, em um determinado momento histórico onde se declara os direitos fundamentais e se promove a organização do Estado, delimitando ainda as garantias para a eficácia dos direitos reconhecidos,

ideologia que se inicia a custa de sangue, na Revolução Francesa, como de fato nos mostra Eduardo Cambi:

> A Revolução Francesa, cuja deflagração ocorreu simbolicamente com a queda da Bastilha em 1789, foi o grande marco histórico do Estado Moderno. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão inaugurou a nova ideologia, fundada na Constituição, na separação dos poderes e nos direitos fundamentais. Segundo o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), "toda sociedade em que a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes está determinada, não tem Constituição". (CAMBI, 2011, p.23)

Em razão do papel fundamental da Constituição na existência do Estado é necessário buscar nas Constituições brasileiras destaques sobre a liberdade de associação, ou seja, verificar a presença de normas constitucionais que reconheçam as associações como direito fundamental nos diversos momentos históricos de promulgação ou outorga constitucional.

A Constituição do Império de 1824 não contemplava de modo expresso o direito de associação, todavia o fazia de forma tácita quando garantia o direito de associação para fins religiosos. Outro destaque é que esta Constituição aboliu as corporações de oficio, que eram associações de proteção aos artesãos.

Já a Constituição da República de 1891 é mais clara neste sentido, uma vez que além da liberdade de associação religiosa prevê expressamente de forma singela o direito de todos de se associarem e se reunirem sem armas, não apontando nenhuma intervenção estatal, apenas quanto à Policia em caso de desordem.

Tanto a omissão da Constituição Imperial de 1824 quanto à previsão na Constituição republicana de 1891 foram apontadas por Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> A liberdade de associação, a que tanto se apegam os liberais contemporâneos, não se encontra reconhecida nas primeiras declarações. Essa omissão se explica em virtude da influência de Rousseau, como é sabido, contrária a todo agrupamento que se imiscuísse entre o indivíduo e o Estado. Por outro lado, a legislação ordinária era mesmo hostil às associações, pondo sua existência à mercê do governo. No decurso do século XIX, porém, essa posição foi revista, por influência especialmente de Stuart Mill e do Conde de Tocqueville. Este, na verdade, soube convencer os constituintes de que a formação de associação para a defesa de interesses coletivos

> era a melhor maneira de se impedirem os males do governo das massas. O direito brasileiro mostra reflexos dessa evolução. A Carta de 1824 não reconhecia entre os direitos e garantias fundamentais o de associação, o que só foi feito pela Constituição de 1891, quando a revisão do pensamento liberal a esse respeito já se firmara. (FERREIRA FILHO, 1990, p. 259)

A primeira Constituição da era Vargas, a de 1934, mantém a liberdade de associação para fins religiosos e, em decorrência da liberdade de culto, garante a estas associações o direito de manter cemitérios particulares, obviamente com observação das regras ambientais para evitar contaminação e sob a fiscalização do poder público.

É neste momento que ocorre a separação da liberdade de reunião e de associação em artigos distintos, já que a Constituição anterior agrupava em um só dispositivo, dizendo que: “a todos é licito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a policia, senão para manter a ordem publica”.

O constituinte de 1934 também inovou na exigência expressa de atividade lícita e da garantia de que as associações somente seriam compulsoriamente dissolvidas por sentença judicial, sendo a primeira uma decorrência lógica do próprio sistema jurídico que já proibia atos ilícitos e a segunda uma clara manifestação de impedir que o Poder Executivo, via ato administrativo, pudesse coibir a liberdade de associação.

Pontes de Miranda assinalou a mudança:

> Já vimos que as Constituições de 1934, de 1937, de 1946 e de 1967 não mais encambulharam as duas liberdades, técnica e vulgarmente distintas: a liberdade de reunião e a de associação. Trataram-nas em regras jurídicas seguidas, o que se compreende e se justifica. Como a liberdade de reunião, a liberdade de associação enfrentou o Estado autoritário, o Poder Legislativo e Poder Executivo incontrolados. (MIRANDA, 1987, p. 604-605)

A segunda Constituição da era Vargas, a de 1937, como de costume, a liberdade de associação para fins religiosos é mantida. No mais também mantém o direito de liberdade de reunião e altera a redação do artigo que trata das associações substituindo a expressão “para fins lícitos” pela expressão desde que os seus fins não sejam contrários à lei penal e aos bons costumes.

A Carta Constitucional de 1937, denominada Polaca, foi outorgada pelo então Presidente Getúlio Vargas, que revogou a Constituição Federal de 1934,

implantando assim o Estado Novo e mostrando seu autoritarismo suprimiu a garantia de sentença judicial para dissolução das associações.

Na última Constituição da era Vargas, a de 1946, permanece as garantias de associação para fins religiosos e novamente é mantido o direito de reunião e de associação, restabelecendo a expressão para fins lícitos e a exigência de sentença judicial para dissolução compulsória.

Uma novidade nesta Constituição é a proibição da organização, registro ou funcionamento de associações ou partidos políticos que tivesse como finalidade a implantação de programas e ações antidemocráticos relativos ao pluralismo partidário e na garantia dos direitos fundamentais, o que pode ser taxado de arbitrário já que esta restrição não esta contida na expressão “finalidade lícita” da regra permissiva da criação de associações.

Após o golpe militar de 1964 veio a Constituição de 1967 que manteve a redação anterior na liberdade associação e de reunião, somente suprimindo a proibição de programas de ações que contrariasse o regime democrático, bem como não assinalou em seu texto a questão da ilicitude dos fins das associações, supressão comentada por Pontes de Miranda:

> A despeito da diferença entre o texto de 1967 e os outros, outro meio de verificação não havia que o da investigação do fim lícito da associação. O que é contra a lei penal, ou contra os bons costumes, lícito não é; assim, as expressões “fins contrários à lei penal” e “fins contrários aos bons costumes” valiam o mesmo que “não ter fim lícito”. Por aí se vê como a realidade das relações jurídicas, através da ciência do momento, reage contra os elaboradores broncos de Constituições e de leis. A Constituição de 1967 não aludira à ilicitude nem à licitude. Em consequência, se alguém cometia ilícito, as autoridades tinham o caminho de suscitar a aplicação da lei penal ou da lei vedativa não-penal, inclusive sobre nulidade. A Emenda Constitucional n. 1, de 1969, voltou à explicitude. (MIRANDA, 1987, p. 608)

A Constituição de 1967 bem como a Emenda Constitucional de 1969 manteve o regramento expresso para a liberdade de reuniões e liberdade religiosas. Apenas é se anotar que a Emenda de 1969 restabeleceu a expressão “para os fins lícitos”.

Finalmente chegamos a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 e aqui o constituinte segue firme no tratamento separado da liberdade de associação

para fins religiosos, instituindo, apesar da laicidade do Estado, a isenção de impostos para esta modalidade de associação.

A liberdade de reunião é novamente assegurada, devendo ser exercida de forma pacífica e sem armas, possibilitando participação de quem quer que seja, devendo os organizadores fazer a comunicação à polícia, mas não precisam de autorização estatal.

Evidentemente a liberdade de associação é mantida na Constituição Cidadã, apenas com a ressalva de que não poderá ter caráter paramilitar, estabelecendo também a previsão constitucional de que a criação de uma associação não depende de autorização estatal e que este não poderá interferir em seu funcionamento; da mesma forma sua dissolução somente será feita de modo compulsório por decisão judicial transitada em julgado, e aqui uma novidade, a de que o Juiz pode suspender as atividades da associação.

Alexandre de Moraes sintetiza direito à liberdade de associação da seguinte forma:

> É plena a liberdade de associação, de tal forma que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou mesmo permanecer associado, desde que para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar, sendo que sua criação e, na forma da lei, a de cooperativa independem de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento, constituindo-se um direito que, embora atribuído a cada pessoa (titular), somente pode ser exercido de forma coletiva, com várias pessoas. (MORAES, 1997, p. 78)

Uma questão óbvia, mas que também diz o texto constitucional é de que o individuo não é obrigado a se associar e quando for associado poderá deixar a associação a qualquer momento, nada podendo impedi-lo.

Por fim, outra novidade constitucional é a representação judicial e extrajudicial dos filiados pela associação, é a chamada substituição processual que possibilita o ajuizamento de ações pelas associações em nome dos filiados, independente do direito próprio de ação das associações.

1.5 Criação das Associações

A primeira medida para criação de uma associação é sem sombra de dúvida a união de um determinado grupo de pessoas com um projeto a ser discutido,

promovendo uma ampla divulgação da intenção de se constituir uma associação, para que um número maior de pessoas possam tomar conhecimento e despertar a vontade de participar.

Pontes de Miranda, ao comentar sobre a constituição de 1946, fala da criação, permanência e personalidade jurídica da associação de modo bastante esclarecedor e com as seguintes palavras:

> O exercício da liberdade de associação consiste, precipuamente, em criar-se associação. Ali, “associação” esta em lugar de “ato de se associar”; aqui, em lugar de entidade associativa. A liberdade de se associar é, então, a de praticar o ato criador de associação. Compreende ela, além disso, a liberdade de adesão às já constituídas: os novos associados são pessoas que aderem, sem que criem; aderem ao fato jurídico, ao que foi criado, à criação pretérita. Mais ainda: a liberdade de associação estende-se no tempo, enquanto tem eficácia o ato coletivo ou comum. Porém essa liberdade de associação não dá direito à personalidade jurídica da entidade criada; tal direito teria de ser feito da incidência de alguma lei ordinária, como, por exemplo, a que só exija o registro. (MIRANDA, 1953, p. 190-191).

A divulgação deve também ser no sentido de marcar uma primeira reunião com local, data e assuntos a serem tratados, promovendo um diálogo positivo e democrático. A pauta desta reunião será a discussão e elaboração de uma minuta do estatuto que vai reger a administração e definir a finalidade da associação, inclusive com o modo de administração.

Aqui vale uma observação, muitas associações são criadas com estatutos copiados e sem discussão pelos membros da nova associação, ou seja, não há esta primeira reunião e sim uma única assembleia de constituição, aprovação do estatuto e eleição dos membros da diretoria.

Este procedimento não é adequado porque já em um primeiro momento exclui os futuros associados da gestação da associação, não permitindo que os interessados possam opinar nos comandos normativos da estrutura e funcionamento da associação, o que por certo vai refletir num enfraquecimento inicial da participação.

Para ilustrar esta afirmação colacionamos ensinamentos de Pedro Demo, que compara a participação democrática ao ar que respiramos, devendo ser efetiva e diária para combater o autoritarismo e a centralização:

> Assim, do ponto de vista do eixo político da política social, o primeiro desafio será como motivar a organização comunitária, entendida tanto como aglutinação de interesses, como de espaços. A meta parece clara: é preciso chegarmos a um tipo de sociedade, marcada pela constituição democrática, tão bem tecida em suas malhas associativas, que a própria democracia se torne oxigênio diário e seja capaz de reagir as intervenções centralistas e autoritárias. Passar de objeto de manipulação, para sujeito de seu próprio destino. (DEMO, 2009, p. 33)

Esta oportunidade que se dá aos futuros membros da associação de participar da elaboração do estatuto e nas decisões da associação como membros da Assembleia será a todo instante o gás motivador e fator responsável pela continuação dos trabalhos da entidade e ainda proporcionando aos membros um sentimento de ser útil, dada a oportunidade de participação.

Eliminado o vício apontado, evitando assim que se queimem etapas e fortaleça o principio da participação dos membros, na reunião que se discute o estatuto que vai prever a administração da associação e sua constituição, será então marcada uma Assembleia futura que vai dar vida a associação e aprovar o estatuto.

A eleição da diretoria administrativa pode ser feita nesta mesma Assembleia ou em outra a ser marcada, todavia mais uma vez deve se evitar mitigar a participação de todos com a imposição de chapas prontas e sim dar oportunidade iguais para aqueles que se empenharam na criação de poder participar da administração da associação, criando assim, em cada pessoa, uma autovalorização da sua personalidade em harmonia com seu espirito voltado para a solidariedade.

Neste ponto é preciso dar oportunidade ao indivíduo para que ele contribua com a denominada consciência coletiva, o que é muito bem colocado por José Fernando de Castro Farias:

> De outro lado, há uma outra forma de solidariedade característica das sociedades modernas, que, como se sabe, o sociólogo francês tinha classificado no quadro da “solidariedade orgânica”, ou “solidariedade devida a divisão do trabalho social”, em que a coesão social é fundada sobre as diferenciações e as semelhanças que se completam reciprocamente. Quanto mais os membros de um grupo se distinguem, mais eles são indispensáveis uns aos outros assim como à sociedade; o fortalecimento da individualidade corresponde exatamente ao fortalecimento da unidade social. Assim, segundo Durkheim, é preciso que a “consciência coletiva” deixe descoberta a consciência individual para que sejam estabelecidas as funções especiais que a “consciência coletiva” ela mesma não pode regulamentar. Quanto mais a consciência individual é ampliada, mais forte é a coesão social que resulta dessa forma de solidariedade. Na

> “solidariedade orgânica”, o desenvolvimento da sociedade caminha junto com o desenvolvimento da individualidade. De um lado, o indivíduo depende cada vez mais da sociedade na medida em que aumenta a divisão do trabalho social; de outro lado, a atividade individual é mais pessoal na medida em que ela é mais especializada. (FARIAS, 1998, p.216)

O ser humano é essencialmente emotivo, razão pela qual os lideres do movimento de criação e da administração das associações precisam ficar atentos para não provocar em nenhum dos demais membros um sentimento de exclusão ou de subordinação ou até mesmo de inutilidade o que fatalmente colocará em risco a sobrevivência da associação.

É pacífico que dentro do ordenamento jurídico nada é absoluto, até mesmo o direito à vida não tem esta característica na medida em que se admite a legitima defesa ou a pena de morte em caso de guerra declarada. A nossa Constituição Federal veda a interferência do Estado no funcionamento das associações, as quais não dependem de autorização do Estado, todavia esta premissa parece ser relativa e não absoluta.

A relatividade consiste na previsão infraconstitucional de requisitos para criação e funcionamento das associações, mais precisamente no Código Civil que enumera em vários dispositivos elementos integradores do estatuto da associação, o que na verdade se fundamenta na segurança jurídica dos registros públicos e, portanto, na proteção dos membros da própria sociedade, sustentando a necessidade da previsão legal dos dispositivos.

Silvio de Salvo Venosa (2009, p. 263) diz que o “estatuto constitui a lei orgânica da entidade. É norma obrigatória para os fundadores da associação e de todos aqueles que no futuro dela venham participar. A vontade dos novos membros manifesta-se pela adesão à associação e aos regulamentos que a compõe.”

Com efeito, o Código Civil elenca os requisitos obrigatórios na previsão estatutária da associação como sendo:

> Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá:
> I – a denominação, os fins e a sede da associação;
> II – os requisitos para admissão, demissão e exclusão dos associados;
> III – os direitos e deveres dos associados;
> IV - as fontes de recursos para sua manutenção;
> V - o modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos;

> VI - as condições para alteração das disposições estatutárias e para a dissolução;
> VII – a forma de gestão administrativas e de aprovação das respectivas contas;

Dentre as disposições do Código Civil que determina os dispositivos normativos para compor os estatutos das associações temos aquelas que assumem natureza jurídica de normas de direito público, vale dizer, são normas cogentes de observância obrigatória e não podem ser modificadas pela vontade das partes; em contrapartida temos aquelas que ostentam a qualidade de facultativas ou com disposição alternativa.

Assim, são normas cogentes ou de direito público os dispositivos que apontam a previsão estatutária, aqueles que definem a competência privativa das assembleias para destituir os administradores ou alterar o estatuto, o dispositivo que diz não haver direitos e obrigações recíprocas entre os associados, a previsão do modo que ocorre exclusão de associados.

O comando normativo que dispõe sobre a exclusão do sócio e que deverá estar obrigatoriamente no estatuto, consistente na observância do princípio constitucional da ampla defesa esta em sintonia direta com eficácia horizontal dos direitos fundamentais, que nos ensinamentos de Ingo Wolfgang Sarlet está conceituado da seguinte forma:

> Para além de vincularem todos os poderes públicos, os direitos fundamentais exercem sua eficácia vinculante também na esfera jurídico-privada, isto é, no âmbito das relações jurídicas entre particulares. Esta temática, por sua vez, tem sido versada principalmente sob os títulos eficácia privada, eficácia externa (ou eficácia em relação a terceiros) ou horizontal dos direitos fundamentais, encontrando o seu maior desenvolvimento no âmbito da doutrina e jurisprudência constitucional alemã da segunda metade do século, passando também a atrair – embora mais recentemente – as atenções da doutrina europeia em geral, além de constituir uma dos mais controversos temas dogmáticos dos direitos fundamentais. (SARLET, 2011, p. 374-375)

Duas últimas previsões legais compõem o rol de normas de direito público, ou seja, aquela que define o quórum mínimo de 1/5 (um quinto) do quadro societário para convocar a reunião de órgãos deliberativos e os artigos que tratam da destinação dos bens da associação em caso de sua dissolução.

Cabe ressaltar ainda que a fração de um quinto é o quórum necessário para a convocação de uma Assembleia ou reunião de outro órgão deliberativo, ou seja, o número mínimo de pessoas que tem o poder de convocar os membros da associação para reunir-se.

Já por ocasião de uma Assembleia será necessário observar o quórum de instalação e o quórum de deliberação, sendo o primeiro o número mínimo de pessoas para que se possa dar inicio aos trabalhos da assembleia e o segundo mínimo de votos para aprovar determinada matéria.

Na criação das associações é de suma importância a instituição dos órgãos deliberativos e do modo de funcionamento de cada um deles, devendo ser objeto de previsão estatutária por força da lei civil. O órgão máximo de deliberação é sem dúvida a Assembleia que poderá ser ordinária, com data certa, prevista no estatuto, para acontecer ou extraordinária, que ocorre de acordo com a ocorrência de um acontecimento imprevisto.

De Plácido e Silva nos blindou com a demonstração do significado do instituto da Assembleia com muita propriedade quando escreve que:

> Assembleia tem o significado de *reunião.* Mas, a rigor, não se pode dar essa denominação a qualquer reunião. É necessário que as pessoas que a vão compor, possuam *igualdade* ou *semelhança* de situação, estejam ligadas pelo *mesmo interesse* ou por *identidade de funções,* e que tenham sido previamente *convocadas* para deliberarem ou resolverem sobre determinadas questões segundo as regras ou formalidades estatutárias para esse fim. (SILVA, 1993, p.212)

Hierarquicamente abaixo da Assembleia têm-se outros órgãos deliberativos que também vão acumular a função administrativa e fiscalizatória das associações e geralmente são formados por uma Diretoria Executiva composta por um presidente, um tesoureiro e um secretário com seus respectivos substitutos, bem como um conselho fiscal com atribuição de deliberar sobre a regularidade dos atos da Diretoria.

Feitos os procedimentos de constituição, aprovação do estatuto e eleição da diretoria vem a parte burocrática de registros no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, que é o momento que efetivamente a associação passa a ter personalidade jurídica, nos ternos da lei Civil e o registro para obtenção do Cadastro Nacional de pessoa jurídica junto a Receita Federal.

Evidencia-se ainda a importância de um regimento interno para balizar o funcionamento da associação, como por exemplo, estabelecer o procedimento e a periodicidade dos encontros dos órgãos deliberativos, principalmente em relação a Diretoria e ao Conselho Fiscal, que deve sempre promover o diálogo e a promoção de projetos, sob pena de não o fazendo, comprometer a existência da associação e gerar um desinteresse em seus associados.

Constituída de fato e de direito, a Associação passa a fazer parte da organização social e seus atos tendem a modificar o mundo material em que realizam suas finalidades, tornando-se então ator social.

2. ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS COMO ATORES SOCIAIS

Partindo da classificação setorial, a sociedade brasileira apresenta-se organizada em três setores, o primeiro o Estado, o segundo a iniciativa privada e o terceiro setor é composto por diversas organizações, que atuam no cenário público, por interesses públicos coletivos e sem nenhuma pretensão econômica, sendo objeto do presente trabalho apenas o primeiro e o terceiro setor.

O Estado Brasileiro é governado sob a batuta de um governo republicano e democrático semi-direto, razão pela qual, adotando uma linguagem conceitual podemos dizer que o Estado, constituído em três poderes, é o cenário onde se realiza as políticas públicas e os serviços públicos, ou seja, é o centro de deliberação dos interesses coletivos do povo brasileiro.

Valter Foleto Santin nos dá uma ideia do que seja a complexidade das atividades estatais no que toca as politicas públicas e a prestação de serviços públicos em sua dimensão material:

> As políticas públicas são os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos. Em todas as áreas o Estado deve possuir politicas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho de suas atividades estatais. As principais politicas públicas são: política econômica, política educacional, política habitacional, política ambiental, política previdenciária, política de saúde e política de segurança pública. A fixação das políticas públicas ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos. As políticas públicas correspondem ao planejamento e as obras e serviços públicos caracterizam a execução material da função. Na sua atuação, o Estado desempenha inúmeras atividades, prestando serviços públicos essenciais e não essenciais, de relevância pública ou não. Para as várias áreas de atuação do Poder público há necessidade de fixação de uma rota de atuação estatal, seja expressa ou implícita, as chamadas políticas públicas. (SANTIN, 2013, p.22)

Esta máquina estatal necessita, por uma questão natural, de pessoas denominadas atores sociais que irão desenvolver atividades nos diversos campos administrativos e políticos para efetivar as pretensões necessárias ao bem comum, vale dizer, identificar o interesse público, decidir pela implementação do meio mais eficaz para alcançar o resultado, executar os projetos e por fim mensurar ou avaliar os resultados.

Para tanto identificamos dois grupos de atores sociais, o primeiro denominado estatais ou públicos que são ligados diretamente ao Estado e é composto pelos agentes políticos, pelos designados politicamente e pelos burocratas, que formam o conjunto de atores que atuam diretamente no cenário das políticas públicas.

Dentre os agentes políticos, diretamente ligados às políticas públicas, encontramos aquelas pessoas eleitas pelo sufrágio universal e tem sua atuação limitada no tempo, sempre ligados a um partido político e estão presentes em todas as esferas do governo, bem como nos poderes executivos e legislativos.

Na esfera federal temos o Presidente da República, auxiliado por seus Ministros de Estado à frente do Poder Executivo, os Deputados Federais e os Senadores com atividades legislativas e integrantes do Congresso Nacional.

Na esfera Estadual encontra-se o Governador do Estado e seus secretários, no executivo e os Deputados Estaduais nas Assembleias legislativas, e por fim, na esfera municipal encontram-se os Prefeitos e seus Secretários Municipais no comando do Executivo e os vereadores nas Câmaras Municipais.

Hely Lopes Meireles, levando em conta a independência funcional, também considera agentes políticos os membros da Magistratura, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e representantes diplomáticos, vejamos:

> Agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandados ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Estes agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecida na Constituição e em leis especiais. Tem normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhe são privativos. (...) Nesta categoria encontram-se os Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os membros das corporações legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (Magistrado em geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público. (MEIRELES, 2004, p.76-78)

Esta classificação de agentes políticos parece ser a mais correta se considerarmos a atuação em politicas públicas, já que a Magistratura e o Ministério Público hoje são importantes instituições de garantia de direitos sociais, os segundo pedindo e os primeiros impondo decisões a serem cumpridas pelos demais agentes na proteção do cidadão em seus direitos.

Atuando nas atividades administrativas estatais, ao lado dos políticos, estão os atores sociais designados politicamente, que são aqueles indicados pelos políticos para exercer funções de chefia, direção e assessoramento, ou seja, as funções ou cargos de confiança dos políticos.

Por fim, fechando o quadro dos atores estatais estão os burocratas, representados pelos funcionários de carreira que prestaram concursos públicos e exercem suas funções independentemente dos partidos politico que estão no poder, embora vinculados aos projetos por eles executados.

De outra banda temos o terceiro setor, que agregam os atores sociais privados ou ainda não governamentais, sem fins lucrativos, que direcionam suas atividades para o bem coletivo, quer em parceria com o Estado, quer com autonomia administrativa e financeira, e aqui identificamos associações de diversos segmentos, dentre elas as associações de bairros.

Sobre esta necessidade inerente ao Estado de lançar mão de parceiros privados na consecução dos serviços públicos e nas realizações de políticas públicas, Edilson Francisco Gomes e Guilherme Sampiere Santinho escreveram:

> Se ao Estado cabe dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, realizar políticas públicas e prestar serviços públicos que garantam a efetivação dos direitos fundamentais sociais, sempre com olhos ao asseguramento de uma existência digna a todos, fundada nos ditames da justiça social, pode se dizer que a missão atribuída ao Estado é gigantesca, embora seja perfeitamente possível de ser realizada. Vai dai, que para cumprir sua finalidade o Estado necessita de parceiros, de entes que estejam fora do aparato estatal e que assumam a prestação de serviços públicos e o cumprimento de políticas públicas destinadas a realização dos direitos fundamentais. Cumpre registrar, que a aceitação de que o Estado precisa de parceiros em nada tem a ver com assumir a incapacidade do Estado social em cumprir sua missão. Antes, revela-se como uma alternativa eficaz para o atingimento dos fins atribuídos a esse modelo de Estado. Também é preciso assentar, desde já, que permitir, e até mesmo incentivar, que parceiros não pertencentes à estrutura estatal possam prestar serviços cabentes ao Estado, em nada se assemelha com ideia de estado mínimo, típica do Estado liberal e neoliberal. (GOMES; SANTINHO, 2012, p.65)

A atuação dos atores sociais estatais ou públicos tem sua legitimidade no regime democrático representativo, enquanto a legitimidade dos atores não governamentais, pelo regime democrático participativo, ambos na previsão do artigo primeiro parágrafo único da nossa Constituição federal.

As associações de bairros exercendo suas atividades de forma isolada, sem parceria e sintonia com o Estado, podem até produzir resultados positivos pontuais, mas em muito pouco vai contribuir para a sustentabilidade, ou seja, com a preocupação de atingir objetivos de proteção das gerações futuras.

Em razão disso é necessário a organização destas associações a nível municipal, o que vai produzir um resultado mais satisfatório na busca dos resultados esperados pelo constituinte de 05 de outubro de1988, e deste modo surge um ator social com amparo nos princípios democráticos de participação popular, quais sejam, as associações de bairros.

2.1 Regime democrático: base legal da participação

A base de sustentação da forma republicana, do sistema presidencialista e do regime democrático de governo é sem dúvida a premissa de que o povo é a fonte do poder, ou seja, é aquele que detém a legitimidade de decidir, pela maioria de seus membros, o que é melhor para a coletividade em determinado momento histórico, assim o fazendo de forma direta ou delegando este poder a determinadas pessoas guindadas do seio da própria sociedade.

O certo é que o povo é o legítimo detentor do poder por uma simples razão, qual seja, será ele o destinatário de todo regramento a ser estabelecido, bem como de todas as práticas estatais voltadas ao bem comum, que na verdade acaba por se confundir, ao final, com os direitos individuais, o que na clássica teoria do contrato social implica dizer que cada um abdica de uma parcela e sua liberdade em prol do interesse comum.

São neste sentido os ensinamentos de José Afonso da Silva quando trata do conceito de democracia:

> Democracia é conceito histórico. Não sendo por si só um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes

> a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob este aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história. (SILVA, 2003, p.125-126)

O princípio norteador do regime democrático repousa na harmonia da persecução da realização do interesse público em um espaço comum onde o diálogo entre os segmentos governamentais e a sociedade civil organizada busque realizar os objetivos elencados na Constituição Federal no sentido de erradicar a pobreza e promover a igualdade social por meio da edição de regras e na execução das políticas públicas.

Neste passo tem-se que o regime democrático implica na participação do povo na gestão pública em menor ou maior intensidade, o que gera uma classificação didática em autocracia de um lado e democracia de outro, esta subdividida em três espécies, direta, representativa e semi- direta.

O regime autocrático não admite a participação popular nos rumos dos poderes instituídos, vigorando uma submissão dos destinatários dos fins estatais em relação aos seus governantes, exatamente o contrário do que ocorre no regime democrático que admite a participação popular.

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2008, p. 258) retratam o regime autocrático onde “os destinatários das normas e da política governamental não participam da sua produção. Trata-se de regime estruturado de cima para baixo, de imposição da vontade do governante ao povo, sem o direito de manifestação deste”.

A democracia representativa ocorre quando os cidadãos elegem seus representantes através do voto e estes assumem a responsabilidade de decidir as questões em nome de seus eleitores, o que ocorre na formação do Poder Legislativo e no Poder Executivo.

Na democracia direta os próprios cidadãos manifestam diretamente a vontade do coletivo, não precisando de representante para fazê-lo, ao passo que na democracia semidireta os dois sistemas anteriores são adotados, é o caso da nossa Constituição Federal que além do sistema representativo mantém vários instrumentos de participação direta.

Carlos Magno Spricigo Venério fala com muita propriedade da democracia semidireta na nossa Constituição:

> Em 1988 a Constituição da República Federativa do Brasil adotou como regime político a democracia semidireta. A democracia semidireta consiste na combinação de institutos de democracia representativa ou parlamentar com aqueles próprios da democracia direta (BENEVIDES, 1991). A intenção do constituinte originário explicita-se com toda clareza já no parágrafo único do artigo 1º, onde se afirma que *"Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos* ***ou diretamente,*** *nos termos desta Constituição"*(grifo nosso). O enunciado normativo vigente contrasta visivelmente com os anteriores, como nas Constituições de 1969, 1967 e 1946, onde se afirmava que *"Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido",* locução apropriada para a democracia representativa em seu estado puro. (VENERIO, 2008, p. 21)

O sistema semidireto ao que parece é o mais indicado para suprir duas realidades presentes no sistema representativo no que toca as decisões de acordo com a fonte do poder, o povo. O primeiro ponto versa sobre o resultado das eleições, mostrando quase sempre uma vitória com percentual muito perto da metade dos habilitados a exercer o direito de participar das eleições.

Este resultado, que geralmente é influenciado pelas coalizões do segundo turno, coloca o candidato vencedor numa posição desconfortável, já que o número de pessoas que não acreditaram em suas propostas, não se mostra um número irrelevante, mas sim considerável, eis que pouco menos da metade não deu legitimidade ao candidato, o que somente ocorre em decorrência da presunção legal oriunda da aceitação da vontade maioria, ainda que pequena.

O segundo ponto é exatamente na posição contrária dos eleitores que contribuíram na vitória de determinado candidato quando estes votam assuntos polêmicos, decisão de políticas públicas ou quando atuam nos interesses de grupos econômicos minoritários, a posição do representante não encontra guarida na posição daqueles eleitores, o que por certo mitiga a legitimação por parte dos que o elegeram e agora não concordam com seu posicionamento.

O sistema democrático semidireto também é ressaltado por José Luiz Quadros de Magalhães onde mostra a transformação social neste sentido:

> Muitas outras questões podemos formular a respeito do conflito em torno da palavra democracia. Muitos foram os sentidos do seu conceito, mas democracia em que acreditamos neste momento de

> transformação da sociedade é a democracia que se constrói do diálogo livre, no livre pensar no seio de uma sociedade onde a construção de espaços de comunicação seja possível, o que depende da construção da cidadania como ideia de dignidade, libertação da miséria e respeito humano. Não há efetiva liberdade sem meios para exercê-la, e estes meios são os direitos que libertam o ser humano da miséria e da ignorância. (MAGALHÃES, 2006, p. 21-22)

Neste sentido os mecanismos de participação popular tem como escopo fazer a vontade do legítimo detentor do poder quando os seus representantes destoarem da ideologia que os conduziram as respectivas cadeiras, o que também não vai ser absoluto, todavia aumenta o poder direto de participação.

Apesar de muita resistência por parte dos representantes eleitos, a democracia semidireta vem se firmando por meio de instrumentos previstos na Constituição Federal e que possibilitam efetiva participação popular capaz de dar maior eficácia as atividades estatais de serviços públicos e políticas públicas.

2.2 Valorização do princípio da participação popular

Nos últimos anos a sociedade brasileira vem assistindo uma valorização do princípio da participação popular por um crescente interesse dos cidadãos pela política, em razão de certa deficiência do Estado por uma série de acontecimentos oriundos da democracia eminentemente representativa, que também é previsto na Constituição Federal.

Aliás, o desinteresse do cidadão em participar das decisões do Estado mostra-se perigoso para o bem estar da coletividade na medida em que a sua vontade e seu interesse são discutidos por apenas um grupo, que os representa, como de fato observa Lafaiete Pussoli:

> Para participarmos, não podemos esperar que o outro ou o governo faça alguma coisa. O comodismo pode levar a uma desagregação social semelhante à dos países onde a maioria das pessoas não conseguem viver bem. Pode, também, gerar o paternalismo, método de ação de governos autoritários, que não permite o processo participativo, e que se pode resumir na seguinte frase: “Não penses, porque o chefe pensará por ti!” Eliminando-se a reflexão, acaba-se, consequentemente, com a participação do cidadão. Não é suficiente dizer “não” ao paternalismo, seja ele governamental ou das pessoas que convivem conosco. É preciso substituí-lo por uma política que permita a efetiva manifestação das pessoas ou da pessoa e, por fim,

> da sociedade civil. O medo de participar ativamente das atividades da sociedade é uma circunstância que pode ser facilmente abandonada através da fórmula: participar. Jacques Maritain, filósofo francês que morreu em 1973, escreveu uma frase digna de lembrança: “Quanto mais se avança na escuridão da noite, mais próximo esta o clarão da madrugada”. (PUSSOLI, 1996, p. 51)

Também fortalece a democracia participativa a ideia baseada no modelo liberal onde se busca uma atuação mínima do Estado no seio da sociedade, surgindo então a participação mais efetiva da sociedade organizada nas decisões que permeiam as políticas públicas.

Assim, outro fator decisivo para sustentar a ideia das associações de bairros como integrantes ativos da organização social política administrativa de um município, fortalecendo a efetivação do princípio da participação popular, é a crise de representatividade que o modelo democrático representativo vem enfrentando nos últimos tempos nas três esferas de poderes, legislativo, executivo e judiciário.

Esta crise de representatividade não é marca registrada das instituições brasileiras e não passa despercebido por Antonio Carlos Wolkmer, que trata do assunto com segurança:

> Os movimentos sociais como tais, envolvendo seus membros e sua organização, revelam-se como autênticos produtos de “ciclos” culturais/ideológicos e “flutuações” políticas, econômicas e sociais. Só se pode entender a força e o papel dos movimentos sociais contemporâneos quando contextualizados na historicidade cíclica do presente, marcada por profunda crise político-econômica em nível mundial. A insegurança das populações diante da impotência das instituições políticas clássicas (debilidade do sistema representativo, falência do Estado do Bem-Estar Social e deterioramento da qualidade de vida) impelem o crescimento dos movimentos sociais e/ou das organizações não - estatais que “buscam reorganizar a vida social e redefinir a vida politica”. (WOLKMER, 2001, p.123)

Um dos problemas atuais que assola o Poder Legislativo é a existência de tantas concessões econômicas aos parlamentares que implicam em um alto gasto de dinheiro público e que não se sustenta em um país que segue com a miséria, com a pobreza e com a desigualdade social, e ainda, mesmo diante de tantas regalias, se perdem na corrupção.

O Poder legislativo também enfrenta problemas com a representatividade por conta do pluralismo cultural, que movimenta a sociedade em razão do progresso da tecnologia que torna a comunicação entre as pessoas mais célere e dinâmica, gerando a diversidade de ideias e opções de vida, o que torna alguns temas

impopulares e em razão disso o legislativo vem se omitindo na produção de leis para regulamentar determinadas liberdades públicas, fomentando um descontentamento dos cidadãos que tem interesse no assunto.

Eduardo Cambi Salomão também evidencia outros elementos que abastecem a crise no modelo representativo quando ensina que:

> O parlamento passa a gerenciar os embates políticos necessários à governabilidade do país. Isso contribui, de um lado, para a baixa produtividade legislativa do Parlamento e, por outro lado, pelo excesso de atividade legislativa do Poder Executivo (v.g., edição abusiva de medidas provisórias). As novas fronteiras entre o Executivo e o Legislativo, aliada às falhas no processo eleitoral, às críticas ao sistema majoritário e proporcional, à ausência de fidelidade partidária (cuja inexistência redundou na Res. TSE 22.610/2007, considerada constitucional pelo STF, apesar de argumentos contrários), ao voto obrigatório, à corrupção e a impunidade dos governantes contribuem para a *crise da democracia representativa,* com desinteresse da população pela política e o enorme descrédito das instituições. (CAMBI, 2011, p. 185-186)

A corrupção também é vista no Poder Executivo como um nocaute na representatividade, mas aqui temos também a questão da má administração dos recursos públicos e o constante problema do inchaço da máquina administrativa, com um quadro de pessoal que absorve boa parte da arrecadação, que por sinal também tem sua parcela de culpa, já que a carga tributária vem desanimando o trabalhador brasileiro.

Evidentemente nosso pensamento não é voltado para a abolição do sistema representativo formado pelo sufrágio do voto, mas sim fazer uma leitura do dispositivo constitucional, previsto no parágrafo único do artigo primeiro, no sentido de interpretar a conjunção “ou” como equivalência, ou seja, não no sentido de um ou outro, mas sim possibilitando a existência dos dois sistemas, direto e representativo ao mesmo tempo e nos termos da Carta Maior, ou seja, o reconhecimento do sistema semidireto.

Este sincronismo entre democracia representativa e participativa é visto por Ana Catarina Piffer Gonçalves, como um modelo vital:

> A aspiração do século XIX quanto a um sistema democrático de governo, tido como justo e igualitário caminha de forma paralela com a desigualdade social. Paradoxal, contudo realidade. Uma das explicações é que os interesses econômicos da sociedade atual

> limitam a participação do povo, seja individualmente ou coletivamente de modo que não sobrecarreguem o governo com as demandas sociais. É vital a conjugação da democracia participativa e da participação representativa. Devemos fomentar a exploração do âmbito institucional de implementação de conselhos setoriais, políticas de descentralização, associação dos agentes públicos e provados de modo a proporcionar maior informação, participação no planejamento e na gestão dos recursos. (GONÇALVES, 2011, p.67)

Podemos afirmar com propriedade que a democracia representativa e a democracia direta foram concebidas ao mesmo tempo na promulgação da Constituição em 05 de outubro de 1988, todavia os mecanismos de participação direta não foram aproveitados nos primeiros anos de vida da carta magna, tendo uma gestação para o mundo real apenas nos últimos anos.

A democracia participativa sempre esteve presente, mas, por diversas razões, não saia das entrelinhas da Magna Carta, sempre tímida não mostrava o rosto e agora precisa vir com força total para fortalecer o sistema e buscar uma sociedade melhor para todos, nada melhor do que contar, para a realização do bem comum, com aqueles que efetivamente vivem os problemas sociais, cada qual na sua particularidade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro coloca a participação popular da sociedade como uma razão indissociável do Estado Democrático de Direito quando ensina que:

> O princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à ideia de Estado democrático de Direito, referido no Preâmbulo da Constituição de 1988, proclamado em seu artigo 1º e reafirmado no parágrafo único, com a regra de que "*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição";* além disso, decorre implicitamente de várias normas consagradoras da participação popular em diversos setores da Administração Pública, em especial na parte referente à ordem social. (DI PIETRO, 2010, p. 635)

Se não há dúvidas sobre a responsabilidade estatal na realização dos direitos sociais, também é inegável que as duas décadas e um lustro de vigência da Constituição Federal mostra que o monopólio do sistema representativo não conseguiu promover os objetivos constitucionais da Republica consistente em erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais.

Esta insuficiência é inerente ao próprio sistema democrático e somente será suprida com a participação popular sendo colocada como um novo paradigma na

administração pública, quebrando assim o monopólio dos representantes eleitos, nas decisões do Estado.

Paulo Bonavides ao tratar do tema participação popular o faz com muita propriedade ao dizer que:

> O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis. Todavia, a fórmula pode parecer, e o é, em verdade, pleonástica; mas pleonasmo que rejuvenesce o conceito, e lhe imprime energia e sedução e imanência e força. Isto em escala tão elevada que a sobredita dicção se faz o mais fascinante vocábulo das letras politicas contemporâneas. (BONAVIDES, 2008, p. 283)

O campo de atuação do Estado na busca de suas finalidades é muito amplo e complexo por diversos fatores, entre eles a própria desigualdade social em confronto direto com os interesses regionais, que são características da nossa forma de governo federalista, sendo absolutamente necessária a participação popular neste imenso campo da administração pública.

Os tempos modernos apresentam uma nova forma burocrática de desenvolvimento dos trabalhos do administrador que consiste no desenvolvimento de políticas públicas para atender os interesses coletivos e para tanto integra o sistema um modelo denominado Ciclo de Políticas Públicas, o qual de forma satisfatória facilita a participação dos membros da sociedade em sua elaboração.

Valter Foleto Santin quando trata das políticas públicas de segurança pública enfatiza a participação do legislativo e do cidadão, bem como do Ministério Público, mostrando que é possível a união dos representantes com a participação efetiva do representados, vejamos:

> A formulação e alteração da política de segurança pública são atividades de cunho político do Estado, especialmente por meio do Executivo, mas o legislativo, o Ministério Público e o cidadão devem integrar os debates a respeito, para melhoria do sistema. A atuação do cidadão deve ser ampla e integral. O cidadão deve ser ouvido pelo Estado sobre a política de segurança pública, os seus planos e instrumento de ação. (SANTIN, 2004, p. 198)

A participação direta dos cidadãos é uma realidade constitucional que merece ser explorada para o bem de todos e os representantes do povo, ou seja, o

próprio Estado tem que necessariamente encampar a ideia e fomentar os mecanismos de participação, já que todos prestam um juramento consistente em manter, defender e cumprir a Constituição Federal, bem como as leis vigentes.

Tendo fixado a premissa de que a participação popular é essência da democracia e que o momento pede uma maior participação do povo em nosso sistema, colaborando com os representantes eleitos de forma harmônica na busca da felicidade do povo brasileiro, nossa próxima etapa e identificar instrumentos que possibilitam a efetiva participação do povo nos rumos do Governo.

2.3 Participação popular: previsões constitucionais

Veremos a partir de agora uma série de previsões constitucionais que chamam o povo a participar efetivamente das decisões políticas administrativas e com isso dar a sua contribuição para tornar a nossa sociedade um espaço público tendente a respeitar a dignidade da pessoa humana.

A inserção de dispositivos permissíveis da participação popular na Constituição Federal de um país demonstra a importância da contribuição a ser dada pelos cidadãos nas diretrizes tendentes a promover um diálogo intenso e aberto no sentido de fomentar a igualdade social em estrita observância e respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, sempre carregando a bandeira da justiça social.

Amartya Sen quando escreveu sobre a ideia de justiça social também evidenciou a importância daquilo que chama de “agitação pública” ou liberdade democrática, com o seguinte pensamento:

> Em geral, as possibilidades de agitação pública sobre questões de desigualdade social e privações começam a ser mais utilizadas do que antes, apesar de o compromisso em relação a essas questões ter sido eclipsado por vários anos por causa da violência sectária que desviou a atenção dessas preocupações. Recentemente, houve muito mais ação dos movimentos organizados baseados de modo amplo em exigências de direitos humanos, como o direito à educação básica, o direito a alimentação (em particular, à merenda escolar do meio - dia), o direito aos cuidados básicos de saúde, garantias de preservação do meio ambiente e o direito à “garantia de emprego”. Esses movimentos servem para focalizar a atenção em falhas específicas da sociedade, em parte complementando o amplo debate público na mídia, mas também proporcionando uma maior conotação política às demandas sociais importantes. A liberdade democrática pode certamente ser usada para promover a justiça social e favorecer uma política melhor e mais justa. O processo,

> entretanto, não é automático e exige um ativismo por parte dos cidadãos politicamente engajados. (SEN, 2011, p. 385-386)

Nesta linha de pensamento o poder público passa a viver um espaço de diálogos entre a sociedade para a promoção do bem comum, estabelecidos com base em instrumentos de participação popular na Constituição Federal e nosso primeiro contato é com a participação nas politicas públicas da saúde.

Não há dúvidas de que o bem mais importante que a pessoa dispõe é a vida, sendo certo que o cidadão tem o direito de receber do Estado um tratamento condizente com sua necessidade de recuperação de uma doença ou até mesmo de prevenção, e com isso viver de modo saudável, gozando os prazeres da natureza.

Deste modo, a Constituição Federal em seu artigo 198, ao tratar da estrutura do sistema único de saúde, definindo uma rede regionalizada e hierarquizada para desenvolver as ações e serviços públicos de saúde, com a participação das três esferas do Governo, Federal, Estadual e Municipal, aponta como uma das diretrizes a participação da comunidade através de conselhos.

Mônica de Almeida Magalhães Serrano (2009, p.86) fala que esta participação é “importante vetor de fiscalização, os conselhos têm em sua composição usuários diretos dos serviços de saúde, indicados por associação de moradores, sindicatos, entre outros, o que possibilita, inclusive, o controle da aplicação dos recursos e gastos públicos”.

Outro direito do cidadão e de responsabilidade do Estado, que se mostra de suma importância para o desenvolvimento de qualquer nação, é a educação, que além de proporcionar ao cidadão um desenvolvimento pessoal, também o coloca como parte integrante de uma sociedade que dele depende, para torna-se economicamente e culturalmente produtiva.

Em razão disso o constituinte originário fez constar na carta magna, em seu artigo 206 e inciso VI que um dos princípios norteadores do ensino será o da participação, ou seja, a gestão democrática na forma da lei na condução do ensino público, o que sem dúvidas permite uma maior compreensão dos problemas a serem resolvidos e das necessidades a serem supridas.

A Seguridade Social, compreendida como a previdência social, a saúde e a assistência social, representa a preocupação governamental com o futuro das pessoas que integram a sociedade, desenvolvendo mecanismos que venham

garantir estabilidade financeira àquele que por qualquer razão torna-se um cidadão desprovido de força para o trabalho, como superveniência de doença incapacitante ou para aquele que se encontra em idade avançada.

O artigo 194 estabelece a participação da sociedade com poder de iniciativa nas ações destinadas a garantir o direito à saúde, à previdência e à assistência social, bem como o inciso IV do parágrafo único deste artigo vai mais além, enfatizando o caráter democrático da administração e estabelecendo uma gestão que chama de quadripartite, eis que contará com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados organizados em colegiado.

No campo específico da Assistência Social a nossa Constituição, em seu artigo 204 inciso II é bem específica, normatizando a participação da população, que será feita não de modo individual, mas sim, por meio de organizações representativas, que deverão atuar diretamente na formulação e controle das ações governamentais.

A forma que veio garantir a efetiva participação da sociedade nas áreas da saúde, educação e assistência social foi a criação de Conselhos de Políticas Públicas nas três esferas de governo e que depois se multiplicou em outras áreas, os quais são citados por Fernando de Britto Alves com muita clareza:

> Dito isto, é possível concluir que os Conselhos de Políticas Públicas constituem-se como órgãos públicos de composição prioritariamente paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, nas hipóteses previstas na Constituição Federal, ou em outras, em que a transcendência e a singular relevância dos interesses públicos geridos demandam uma abertura democrática na gestão de projetos, programas ou políticas. Os conselhos têm autonomia normativa, consubstanciada tanto na capacidade de auto-regulamentação, já que aprovam seu regulamento, quanto na capacidade de editar normas de caráter geral (quando se tratar de conselho gestão amplo), em sua respectiva área de atuação, que possuem em caráter regulamentar, supletivo de disposições legais ou de decretos do poder executivo. (ALVES, 2013, p.235)

Como exemplos de conselhos já instituídos na Administração Pública temos o Conselho do Idoso, o Conselho da Criança e do Adolescente, o Conselho de Alimentação Escolar, o Conselho do Fundef, Conselho Assistência Social, Conselho dos direitos das pessoas com deficiência, Conselho da Saúde, Conselho de Política Cultural e outros mais.

Os conselhos não representam uma novidade dos tempos atuais, na verdade a história mostra que ao longo dos tempos este instrumento foi usado com o mesmo objetivo, ou seja, democratizar as deliberações, possibilitando a participação direta dos interessados nos assuntos que lhes diz respeito.

A nossa primeira Constituição, a imperial de 1824, outorgada pelo imperador Dom Pedro I, estabelecia a participação do cidadão na administração das províncias em capitulo autônomo, como se vê pela redação dos seguintes artigos:

> CAPITULO V. - Dos Conselhos Geraes de Provincia, e suas attribuições.
> Art. 71. A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negocios da sua Provincia, e que são immediatamente relativos a seus interesses peculiares.
> Art. 72. Este direito será exercitado pelas Camara dos Districtos, e pelos Conselhos, que com o titulo de - Conselho Geral da Provincia- se devem estabelecer em cada Provincia, aonde não, estiver collocada a Capital do Imperio.
> Art. 73. Cada um dos Conselhos Geraes constará de vinte e um Membros nas Provincias mais populosas, como sejam Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Geraes, S. Paulo, e Rio Grande do Sul; e nas outras de treze Membros.
> Art. 75. A idade de vinte e cinco annos, probidade, e decente subsistencia são as qualidades necessarias para ser Membro destes Conselhos.
> Art. 76. A sua reunião se fará na Capital da Provincia; e na primeira Sessão preparatoria nomearão Presidente, Vice-Presidente, Secretario, e Supplente; que servirão por todo o tempo da Sessão: examinarão, e verificarão a legitimidade da eleição dos seus Membros.
> Art. 79. Não podem ser eleitos para Membros do Conselho Geral, o Presidente da Provincia, o Secretario, e o Commandante das Armas.
> Art.. 81. Estes Conselhos terão por principal objecto propôr, discutir, e deliberar sobre os negocios mais interessantes das suas Provincias; formando projectos peculiares, e accommodados ás suas localidades, e urgencias.

A ideia dos Conselhos como mecanismos de participação popular deve observar o princípio democrático na sua constituição, vale dizer, a escolha dos membros não governamentais deve ser de responsabilidade da sociedade civil e não do governo para não haver manipulação.

A Constituição, quando vai tratar do Sistema Nacional de Cultura não foge a regra, da participação e da instituição do Conselho, estabelecendo no “caput” do artigo 216-A que as políticas públicas relacionadas a cultura serão promovidas de

acordo com o principio participativo democrático, sendo suas atividades pactuadas entre os entes da federação e a sociedade.

O inciso X do parágrafo primeiro do mesmo artigo condiciona o funcionamento do Sistema Nacional de Cultura a democratização dos processos decisórios com participação e controle social da sociedade objetivando o desenvolvimento humano, social e econômico.

O parágrafo segundo do artigo 216 A da Constituição Federal define a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, elencando em seus incisos os seus componentes e entre eles destacamos os Conselhos de Política Cultural que são instrumentos de participação social, bem como as conferências de cultura que também representam uma forma de diálogo envolvendo entre o poder público e a sociedade.

A par dos Conselhos, as associações civis representativas congregam pessoas da sociedade para unir forças no trato dos interesses coletivos e não foi por menos que constituinte fez constar no artigo 29 inciso XII preceito de participação destas associações no planejamento municipal, o que possibilita um debate criativo, democrático e com resultados oriundos da colaboração de todos os membros.

O termo planejamento municipal enseja uma atividade complexa dos entes federativos com elaboração de diretrizes da administração pública para o futuro, vale dizer, o administrador precisa estabelecer metas e objetivos da administração com base em receitas e despesas oriundas da atividade estatal na perseguição dos serviços públicos e da realização de política públicas.

O planejamento municipal consiste então nas decisões tendentes a programar o desenvolvimento do município e que a princípio vai ser materializado em quatro documentos principais, sendo eles, o plano plurianual, as diretrizes orçamentarias, os orçamentos anuais e o plano diretor, os três primeiros previstos no artigo 165 e o último previsto no artigo 182, todos da Constituição Federal.

O disposto no artigo 29 inciso XII coloca as associações representativas como colaboradoras na elaboração das decisões do destino da coletividade no que toca a administração pública e, aqui, a melhor interpretação é no sentido de ser a participação obrigatória e não facultativa, ou seja, o poder executivo municipal tem o dever de efetivar a participação das associações.

Marco Antonio Queiroz Moreira ressalta a natureza obrigatória, desta participação quando trata do Estatuto da Cidade:

> O seu advento implicou indelével conquista do Direito Urbanístico, corroborando alguns instrumentos já existentes e inaugurando outros novos e necessários à consecução de vários objetivos da política urbana. De efeito, as diretrizes estampadas em seu texto fazem eclodir a possibilidade de se arrostar os graves problemas sociais e econômicos que acometem o Município, bem como viabilizam a correta utilização e distribuição do espaço urbano. Não se pode afirmá-lo serôdio, eis que, a despeito do longo período de espera contado desde a Carta de 1988, o Estatuto da Cidade ainda ressurte como imprescindível à política urbana. Constitui marco dicotômico na história do Município brasileiro. Inadmissível seria a sua não promulgação. A população deve esta atenta para requestar a sua necessária participação na execução das diretrizes gerais anunciadas no Estatuto da Cidade. Insta-se seja correspondida a vontade popular nas decisões pertinentes à efetivação de tais diretrizes no Município, tudo de conformidade com a realidade e necessidades locais. (MOREIRA, 2005, p.87-88)

É também preceito constitucional outro instrumento de participação popular denominado audiência pública, previsto como parte dos trabalhos das comissões permanentes ou temporárias instituídas no Congresso Nacional, em suas duas casas, de acordo com divisão de matérias.

O artigo 14 da Constituição Federal vai tratar dos direitos políticos e aqui elenca o plebiscito, o referendo e o projeto de lei de iniciativa popular como formas clássicas de participação do cidadão na esfera do poder público, sendo certo que os dois primeiros somente serão realizados por iniciativa exclusiva do Congresso Nacional e o terceiro é um direito de cidadania para dar inicio a projeto de lei por vontade pelo próprio povo, ou melhor, por aqueles que ostentam os direitos políticos.

O plebiscito, como o próprio nome evidencia, é ato pelo qual se chama a plebe, ou o povo, para se manifestar através do voto sobre determinada matéria que tenha relevante importância social antes da manifestação do legislativo ou do executivo, dependendo do assunto, já no caso do referendo esta manifestação do poder público já ocorrer e o povo é então chamado apenas para ratificar ou não a decisão tomada.

Por fim e para os objetivos deste trabalho, basta as formas de participação até agora comentadas, muito embora há previsão de outras na nossa Constituição Federal, possibilitando uma mudança de paradigma, onde os representantes eleitos possam ter sustentação e apoio daqueles que os elegeram, fortalecendo assim o espírito democrático.

Além das previsões Constitucionais de instrumentos de participação popular também vamos encontrar os modelos de exercer o poder de forma direta em inúmeras previsões legislativas infraconstitucionais, quase sempre regulamentando a lei maior, matéria que será nosso próximo assunto.

2.4 Participação popular: previsões infraconstitucionais

Na seara infraconstitucional também não é diferente, há inúmeras previsões de participação popular em diversas leis de relevante interesse público, apresentando-se quase como um grito de desespero chamando o povo para participar das decisões que refletem na sociedade como um todo.

Para atender a proteção às crianças e aos adolescentes, no início da década de noventa entrou em vigor o Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual também assegurou a participação popular por meio de organizações representativas em todas as esferas de governo, ou seja, federal, estadual e municipal.

Esta mesma lei, em seu artigo 92 inciso IX, norteou o funcionamento das entidades de acolhimento de crianças em situação de risco com a observação do princípio da participação de pessoas da comunidade no processo educativo, aqui, chamando o povo para uma parceria voltada as crianças e aos adolescentes.

Uma das preocupações que com certeza envolve toda a sociedade, estando também relacionado com os adolescentes, é o tráfico de entorpecentes, que cada dia que passa destrói inúmeras famílias, onde pessoas são violentamente atacadas pelos viciados na busca de recursos para adquirir a droga, quer da família destes mesmos viciados que acabam se desestruturando, um verdadeiro caos social que o Estado sozinho jamais vai resolver.

Para combater o tráfico de drogas o Poder Legislativo aprovou e a Presidência sancionou a lei 11.343/2006 que trata das políticas públicas de combate as drogas, com a criação de um Sistema Nacional que tem como missão promover o consenso nacional com fundamentos estratégicos e, diz a lei, com ampla participação social nas atividades do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad.

O Estatuto do Idoso, por meio da vigência da lei 10.741/03, define como linha de ação nas políticas de atendimento ao idoso a participação dos diversos

segmentos da sociedade, garantindo assim a interferência direta da opinião pública nos interesses dos cidadãos com idade avançada.

O Estatuto da cidade que entrou em vigor em outubro de 2001 positivou um importante instrumento de participação popular quando na alínea “f” do inciso III do artigo 4º fez constar a gestão orçamentária participativa dentro dos trabalhos de planejamento municipal.

As denominadas audiências públicas encontram-se previstas em algumas leis infraconstitucionais, por exemplo, na lei 8666/93 que cuida das regras de licitação pública, na lei complementar 101/00 que instituiu normas de responsabilidade fiscal aos administradores públicos, também na 9394/96 que formula as diretrizes e bases da educação, bem como na lei 8.080/90 que institui o sistema único de saúde.

Fernando de Brito Alves aponta também previsões infraconstitucionais das audiências públicas nas leis 9.784/99 que cuida das diretrizes do processo administrativo, na 8.625/93 que trata da organização do Ministério Público e também na lei 10.257/2001, mais conhecida como estatuto da cidade e ainda na lei 9.868/99 que cuida das ações de controle de constitucionalidade concentrada, e define o instituto como:

> Conceitualmente, a audiência pública é uma espécie de participação funcional, coletiva e direta dos cidadãos nos processos de deliberação do poder público, em sentido lato. É funcional, visto que consiste na atuação cidadã fora do aparato da administração pública, mas em atividade materialmente pública, que se desenvolve com o auxílio ou concordância da própria administração; é coletiva porque envolve a atuação de uma pluralidade, que se reúne para uma pauta específica, que, depois de esgotada, perde o objeto, e isso distingue dos conselhos; é direta, visto que ordinariamente ela ocorre sem a intermediação de representantes eleitos. (ALVES, 2013, p. 213)

Interessante destacar que o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA já na década de 80 definiu pela resolução 01 de 23 de janeiro de 1986 as regras para realização de audiência pública com a finalidade de submeter à população os estudos de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA decorrente de alguma obra, antes de aprovação pelo órgão estadual.

Ao lado das audiências públicas que são específicas e tem caráter temporário encontramos as conferências públicas que ocorrem em períodos

determinados e são permanentes, uma delas esta prevista na lei 8.142/90 que se dedicou a regulamentar a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde.

A lei 8.742/93 que dispõe sobre a organização da Assistência Social também prevê a realização de conferências públicas a serem realizadas em um lapso temporal de quatro anos e tem como finalidade avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

As formas de participação popular estão previstas em outras leis, em decretos do executivo, todavia não pretendemos esgotar o assunto, basta dizer que a nossa legislação infraconstitucional é rica em instrumentos que permitem ao cidadão participar da vida política administrativa dos poderes que organizam o Estado.

Assim é de fácil percepção que a legislação infraconstitucional, a exemplo da própria Constituição Federal, fomenta a participação popular e com isso a sociedade passa a ter maior controle dos assuntos de interesses coletivos no cenário de atuação do Estado, tema que trataremos no próximo tópico.

3. ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS E A INCLUSÃO SOCIAL

Para entender o Estado como sendo o cenário de participação das associações de bairros ou de moradores é necessário entender a responsabilidade estatal enquanto governo, frente à natureza humana dos cidadãos bem como a assimilar que o Estado nada mais é do que um instrumento de promoção do bem comum, bem como ter noção da exclusão social.

Neste ponto, é relevante tomar como núcleo de observância obrigatória o princípio da dignidade da pessoa humana para entender o compromisso do Estado e a legitimidade das associações para participar do funcionamento da máquina estatal em seus três poderes, sempre orientado pelo interesse público.

Esta relação umbilical do Estado enquanto poder e o princípio da dignidade da pessoa humana enquanto eixo gravitacional do sistema é visível nos ensinamento de Paulo Bonavides, evidentemente com outras palavras:

> Toda a problemática do poder, toda a porfia de legitimação da autoridade e do Estado no caminho da redenção social há de passar, de necessidade, pelo exame do papel normativo do princípio da dignidade da pessoa humana. Sua densidade jurídica no sistema constitucional há de ser, portanto, máxima, e se houver reconhecidamente um princípio supremo no trono da hierarquia das normas, esse princípio não deve ser outro senão aquele em que todos os ângulos éticos da personalidade se acham consubstanciado. Demais disso, nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana. Quando hoje, a par dos progressos hermenêuticos do direito e de sua ciência argumentativa, estamos a falar, em sede de positividade, acerca da unidade da Constituição, o princípio que urge referir na ordem espiritual e material dos valores é o princípio da dignidade da pessoa humana. (BONAVIDES, 2008, p. 233)

A expressão dignidade da pessoa humana ao ser interpretada ao pé da letra nos leva ao entendimento de que um ente natural ao nascer passa a integrar uma sociedade pré- constituída e recebe o reconhecimento do Estado organizado de que é merecedor da tutela estatal em razão da sua natureza humana, visto então deste prisma, a dignidade humana é base de direito material.

De outro lado podemos verificar que a dignidade da pessoa humana também assume o status de princípio constitucional, fazendo parte do novo paradigma do

neo-constitucionalismo que insere os princípios como integrantes do sistema jurídico ao lado das regras positivadas.

Este caráter de dupla valoração da dignidade da pessoa humana é afirmado por Jussara Maria Moreno Jacintho da seguinte forma:

> Acreditamos que a dignidade humana possua duas dimensões. A primeira, uma dimensão axiológica, em que o princípio da dignidade humana assume a posição de eixo hermenêutico de toda ordem constitucional, funcionando como o valor que vai conferir unidade material à Constituição. Na sua segunda dimensão, a dignidade humana apresenta-se como direito fundamental, de natureza jusfundamental, cujo núcleo essencial é integrado por várias prestações positivas e negativas. (JACINTHO, 2009, p.19)

Enquanto princípio a Dignidade da Pessoa Humana vai ser chamada no momento hermenêutico para promover uma positivação de uma decisão para se estabelecer uma premissa nas atividades administrativas e legislativas, ou seja, na feitura das leis e nos atos administrativos a dignidade da pessoa humana vai balizar as decisões.

No Poder Judiciário este princípio, o da dignidade da pessoa humana, vai promover uma tutela jurisdicional em um caso concreto de modo a mostrar que a decisão justa é aquela que valoriza a condição de ser humano, em detrimento de qualquer outra condição, ainda que afaste a aplicação de uma regra.

Esta afirmativa encontra amparo na vontade do constituinte originário que colocou o principio da dignidade humana como principio fundamental da República, ao lado da soberania, da cidadania, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político.

Enquanto direito material, nossa leitura é no sentido de que o principio em análise está atrelado às políticas públicas e as liberdades públicas, revelando-se um direito da pessoa de receber do Estado um mínimo necessário para subsistência de todos, os direitos sociais, tal qual educação, saúde, lazer, trabalho entre outros.

O fundamento talvez esteja no fato de que o homem quando nasce, em tese, não é pessoa, é um ente, uma criatura natural, não sabe sequer o que é sociedade e exatamente porque é obrigado a dela fazer parte é que o Estado constituído deve adotar a premissa de que todo homem ao nascer adquiri o status social de pessoa e com isso forma-se o paradigma de que todo homem é digno de viver em sociedade e receber tratamento correspondente a sua natureza humana.

O termo pessoa bem se sabe não corresponde ao ser humano visto como criatura natural é, na verdade, uma construção jurídica ou ainda uma roupagem ou até mesmo uma máscara que o ser natural recebe do Estado e com isso adquiri personalidade.

Washington de Barros Monteiro nos ensina a origem do termo pessoa como sendo:

> A palavra *pessoa* advém do latim *persona,* emprestada à linguagem teatral na antiguidade romana. Primitivamente, significava *máscara.* Os atores adaptavam ao rosto uma máscara, provida de disposição especial, destinada a dar eco às suas palavras. *Personare* queria dizer, pois, ecoar, fazer ressoar. A máscara era uma *persona* porque fazia ressoar a voz da pessoa. (MONTEIRO, 1985, p.55)

Com base neste ensinamento histórico podemos afirmar que o ser humano ao nascer recebe do Estado uma máscara simbólica advinda dos direitos da personalidade que vai conferir ao novo membro social o direito de ter direitos e de se fazer ouvir por seus pares.

Tanto é verdade que num passado não muito distante alguns seres humanos não recebiam por parte da sociedade o direito de compartilhar dos mesmos direitos que os demais, que eram reconhecidos como pessoa, é o caso dos escravos que apesar de ser homem, ser natural, não recebia do Estado o tratamento de membro social, vale dizer, não era considerado pessoa.

José Cretela Junior (2001, p. 53-54) mostra de forma cristalina este momento histórico quando escreve que “para os Romanos, homem e pessoa eram conceitos diversos, sendo o primeiro biológico e o segundo jurídico”, e assim, para ter o status de pessoa era necessário ver reconhecido no ser humano alguns requisitos, razão pela qual o povo romano dividia a população em humanos pessoas e não pessoas.

A dignidade passa a ser o reconhecimento, pelo Estado, dos direitos sociais de cada criatura que passa a viver em sociedade e torna-se pessoa em razão de duas vertentes, a primeira dada sua natureza humana, que lhe confere a grandeza de ser um fim em si mesmo e a segunda porque ao nascer não tem o poder de escolher não viver na sociedade.

Assim, quando o sujeito nasce a coletividade é quem o aceita e por esta razão deve dele cuidar, no que tange aos interesses coletivos, e o Estado por sua vez, deve garantir a todos os direitos de subsistência, os chamados direitos sociais.

Dentro deste sistema e paulatinamente através dos tempos foram sendo reconhecidos direitos, garantias e liberdades públicas que de modo quase absoluto são inerentes a vida em sociedade, já que a estrutura de um poder centralizado, o Estado, foi pensado com finalidade de meio para proporcionar aos seus integrantes um mínimo de igualdade possível, ante o poder egoísta de um grupo minoritário, daí surge os direitos individuais, sociais e de solidariedade, como de fato ensina Vladimir Brega Filho:

> Dessa forma, os excessos do absolutismo e as aspirações da burguesia podem ser considerados fatos históricos importantes para o reconhecimento dos direitos individuais na época da Revolução Francesa. A revolução industrial e, em conseqüência, o surgimento da classe proletária, são fatos históricos decisivos para o surgimento dos direitos sociais. Por fim, os horrores da Segunda Guerra Mundial têm importância fundamental para o surgimento dos direitos de solidariedade. (BREGA FILHO, 2002, p. 21)

Pela sequência apresentada na citação em epígrafe os direitos são classificados em gerações, os individuais de primeira geração, os sociais de segunda geração e os de solidariedade de terceira geração.

Os direitos sociais, fundamentais de segunda geração, destacam-se no cenário como aqueles direcionados à coletividade, ou seja, transcendem o individualismo, sem abandoná-lo e constituem obrigação prestacional do Estado.

Dentre esses direitos, previstos em nossa Constituição Federal no capítulo que trata da Ordem Social, destacamos, entre outros, a Seguridade Social, que subdivide em saúde, previdência social e Assistência Social, bem como o direito a educação, todos atrelados a materialidade da dignidade da pessoa humana.

Nesta linha de pensamento Vladimir Brega Filho, citando Ingo Wolfgang Sarlet e Celso Lafer, sintetiza os direitos de segunda geração com a seguinte afirmação:

> Esses direitos foram chamados de direitos fundamentais de segunda geração e “caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando-se uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas. Note-se,

> contudo, que “o titular desse direito, no entanto, continua sendo, como nos direitos de primeira geração, o homem na sua individualidade”, não podendo ser confundidos com os direitos coletivos ou difusos. (BREGA FILHO, 2002, p. 23)

Assim, os direitos sociais fundamentais estabelecidos para garantir a dignidade humana frente a uma igualdade social deve ser uma preocupação constante do Estado e, toda ação ou omissão do Estado ou de qualquer membro da sociedade, tendente a privar o indivíduo de um direito social acarretará uma exclusão a estes direitos, o que se reveste de um retrocesso.

Esta marginalização de pessoas frente aos direitos sociais fere frontalmente os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Esta obrigação prestacional dos direitos fundamentais de segunda geração, tida como direito dos cidadãos em razão da natureza humana, a ser proporcionada pelo Estado, criado exatamente para ser um instrumento a serviço do homem, também é acentuada por Eduardo Cambi com o seguinte ensinamento:

> Não basta ter liberdade em relação ao Estado, devendo-se desfrutar essa liberdade, mediante a atuação do Estado, que deve proteger os indivíduos contra as investidas do Poder Público e também contra a agressão propiciada por particulares. Para isto, o Estado deve colocar a disposição das pessoas os meios materiais, bem como implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais. Os direitos fundamentais sociais, previstos no art. 6º da CF/1988 (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados) impõe *obrigações de fazer* ao Estado. Tais direitos abriram a possibilidade de transformação da sociedade a partir do direito. (CAMBI, 2011, p.215)

Quando o Estado se omite surge a exclusão social, que é a privação imposta a um ou mais membros da sociedade de um direito social ou de uma liberdade pública que lhe assiste em razão da sua condição humana, estando, portanto violado o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana enquanto direito material advindo do estabelecimento de fundamentos da República.

A exclusão social é verificada, por exemplo, quando o cidadão acometido de uma doença não consegue atendimento médico ou mesmo remédios, também ocorre quando o Estado não disponibiliza vaga em instituição escolar ou quando

uma criança trabalha o dia todo e fica fora da escola, ocorre ainda quando o indivíduo por não ter onde morar vai viver nas ruas, o desempregado também é excluído do direito social ao trabalho.

Tais Nader Marta embora reconheça a dificuldade de modelar um conceito do que seja exclusão social, deixa muito claro que negado acesso a uma política pública tem-se excluído o valor a dignidade humana, sua colocação é da seguinte forma:

> O fenômeno da exclusão social, como se verá ao longo deste, não pode ser compreendido através de um conceito escatológico e autônomo, sem que seja inserido em um contexto social nos quais estão presentes todos os conteúdos que são sistematizados em um ordenamento de ideias que ferem materialmente a dignidade humana. Isso importa dizer que não existe um conceito formal do que seja a exclusão social, por não se tratar exclusivamente de um conteúdo tópico, mas deve ser esta entendida e compreendida em um sistema gerador de pobreza e desigualdade, que excluem a dignidade humana não só como preceito constitucional máximo, também um ideal humano. Para entender este contexto, implica entender este fenômeno interligado à inclusão social. Isso porque só poderá ser implementada a inclusão social se partirmos da ideia de que exista uma parte que fora excluída da sociedade. Sendo assim, a inclusão social corresponderia não a polarização de fenômenos, em oposição à exclusão, mas sim uma parcela da sociedade que se beneficiaria do que não lhe pertencia outrora e que lhe fora concedido por uma política pública de implementação. Ou seja, parcelas dos excluídos são incluídos no sistema por conseqüência de sua exclusão, e isso se verifica claramente com a concessão de benefícios assistenciais prestados pelo Poder Público, como uma teórica garantia de norma constitucional plena. (MARTA, 2010, p.80)

A falta de efetividade na realização dos direitos sociais torna o Estado faltoso em sua responsabilidade, razão pela qual não escapa do preceito constitucional de inafastabilidade jurisdicional, ou seja, também poderá responder por descumprir com suas obrigações constitucionais e para tanto poderá ser acionado judicialmente, vale dizer, de protetor da dignidade da pessoa humana passa a ser réu em processo judicial.

É o que nos ensina Eduardo Cambi (2011, p. 218), quando fala que “o Estado, quando se omite na efetivação destes direitos, ofende gravemente a lei fundamental, compelindo ao Judiciário a atuar para restaurar o respeito e a autoridade da Constituição”.

O momento atual é portador de uma tendência crescente de se levar ao conhecimento do Poder Judiciário o desrespeito cometido, principalmente pelo poder público, a dignidade da pessoa humana, fenômeno conhecido por judicialização das políticas públicas, onde o Judiciário via processo judicial restabelece esta dignidade, impondo ao governante a obrigação de cumprir a sentença.

Jairo Néia Lima, ao tratar do da inclusão social como direito fundamental coloca de modo claro o fenômeno da exclusão social, subdividindo-a em duas ocorrências:

> Em países como Brasil, a pobreza, a desigualdade e a exclusão são fenômenos mais complexos, pois englobam uma variedade maior de situações. Expressam-se tanto por meio de formas denominadas de "velha pobreza" como de "nova pobreza". A primeira, diz respeito à privação de recursos mínimos para a sobrevivência, em que a baixa, ou nenhuma, renda gera contingentes de moradores de ruas. Já a "nova pobreza e/ou exclusão" tem como característica a ampliação da situação de vulnerabilidade que afeta parte da população, em razão de fatores econômicos, políticos, tecnológicos e culturais. (LIMA, 2012, p.35)

Feitas estas considerações sobre a responsabilidade do Estado frente ao princípio da dignidade da pessoa humana e na dificuldade que o Estado tem de realizar a sua missão institucional, gerando a exclusão social, surge uma segunda premissa consistente na participação do cidadão, enquanto pessoa e destinatário dos serviços públicos e das políticas públicas para uma melhor atuação dos órgãos estatais.

Esta preocupação de buscar caminhos para promover a inclusão social foi reforçada com a entrada em vigor da lei 12.073 de 29 de outubro de 2009 que instituiu o dia 10 de dezembro como o dia a inclusão social, destacando em seu artigo primeiro o objetivo de conscientização da sociedade sobre a importância da efetivação dos direitos humanos.

A participação popular em parceira com o Estado na busca das políticas sociais é vista por Pedro Demo como fundamental, eis que:

> A bem da verdade, não se ultrapassou ainda na prática o espaço restrito da politica social de economista, politicamente alienada e socialmente compensatória e, em consequência, pouco redistributiva, quando não perversa, bem como a idéia de que política social é coisa do Estado. O *eixo político* da política social centra-se no fenômeno da *participação.* É através dela que promoção se torna

> autopromoção, projeto próprio, forma de co-gestão e autogestão, e possibilidade de auto-sustentação. Trata-se de um processo histórico infindável, que faz da participação um processo de conquista de si mesma. Não existe participação suficiente ou acabada. Não existe como dádiva ou como espaço preexistente. Existe somente na medida de sua própria conquista. (DEMO, 2009, p. 12)

O pensamento do autor é extremamente oportuno no sentido de que devemos abandonar a ideia impregnada na consciência coletiva de que o Estado é o único responsável pelo desenvolvimento do país com a promoção da igualdade social, quando na verdade o povo se esquece de que ele é o Estado e que a sua participação indica seu interesse em ter dignidade.

O Estado é então o cenário de atuação das associações de bairros ou moradores que amparados pelo princípio da participação popular são chamadas para participar da coisa pública em seus três poderes, Executivo, legislativo e Judiciário, e com isso dar maior efetividade aos anseios de inclusão social, sempre na busca de uma sociedade mais justa e mais solidária.

Jairo Néia Lima chama a atenção para a necessidade de promoção da inclusão social, atribuindo-lhe status de direito fundamental:

> O direito fundamental à inclusão social, portanto, já em 1988, foi reconhecido como uma necessidade premente. Todavia, até então não se avançou substancialmente na transformação da realidade social brasileira, constituindo-se sujeitos aptos a melhorar suas condições de vida e a influir no espaço democrático. Nesse ponto, importa esclarecer que esse novo direito fundamental é uma decorrência do art. 3º da CF. Na esteira desse raciocínio, o direito fundamental à inclusão social pretende ser a posição jurídica de vantagem que confere a pessoa humana o acesso a um espaço político e social de oportunidades e proteção. Mas não se trata de assistência social pura e simplesmente, pois deve ir além, para proporcionar condições ao desenvolvimento consciente e pleno de potencialidade humana, a fim de constituir sujeitos da própria história, libertos das dependências que sequer supunham sofrer, e que possam interferir democraticamente nas decisões que afetam sua vida e a coletividade, por meio de direitos específicos como a educação, saúde, cultura, entre outros direitos que detêm essa capacidade emancipadora. (LIMA, 2012, p. 63-64)

Para possibilitar que o sujeito interfira nas decisões que a todos interessam e que são tomadas nos espações públicos pelos representantes da sociedade, já vimos anteriormente que, de direito, estão previstas na nossa Constituição Federal bem como na legislação infraconstitucional várias formas de participação popular no

Estado, sendo que muitas delas vêm sendo utilizadas de forma tímida ou com diretrizes estabelecidas pelos governantes de acordo com interesses diversos e não são suficientes para destacar o preceito constitucional da democracia semidireta.

Neste contexto temos premissas absolutas que norteiam o momento atual, de plano não há dúvidas de que há para o Estado uma responsabilidade de efetivar os direitos sociais e que as decisões tomadas, no seio da democracia representativa, não têm garantido os direitos dos cidadãos, o que por sua vez permite a exclusão social.

Esta ocorrência pede mecanismos de inclusão social, já prevista na Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, dentre eles a sedimentação da democracia participativa, possibilitando o direito legítimo do cidadão de ser portador de ideias que levem ao bem comum.

Neste contexto surgem as associações de bairros ou de moradores como atores sociais organizados com legitimidade constitucional para atuar no cenário estrutural do Estado com intuito de colaborar nas atividades fins dos poderes Executivos, Legislativo e Judiciário.

3.1 Associações: interferência no Executivo e políticas públicas

O orçamento doméstico de uma família, onde todos trabalham, revela de modo esclarecedor, observando a regra da proporcionalidade, o mecanismo da grandiosa estrutura do Estado que tem como missão institucional a efetivação dos direitos fundamentais com a implementação das políticas públicas e garantias das liberdades públicas.

A premissa é a mesma, ou seja, os membros contribuem financeiramente para as despesas da casa e com isso usufruem dos bens adquiridos e contribuem nas decisões que levam a escolha daquilo que é necessário e primordial, ao passo que para o funcionamento do Estado todos contribuem com o pagamento dos tributos e devem participar diretamente das suas decisões.

Assim, os membros de uma sociedade quando decidiram outorgar poderes a uma estrutura maior para proporcionar a todos o bem estar social, objetivou o financiamento de ações voltadas para esta finalidade, eis o Estado, que para realizar esta tarefa faz o planejamento e o controle através das políticas públicas.

A presença do Estado atuando como gestor do bem comum é firmada por Valter Foleto Santin com as seguintes palavras:

> O Estado foi constituído para atender as necessidades comunitárias na incessante busca da paz social e do bem comum. O primeiro estágio foi no sistema tribal, caracterizado pela congregação difusa e anárquica. Posteriormente, estimulados pela conveniência, necessidade ou compulsão, os grupamentos progrediram, alcançando certo grau de unidade orgânica, estabilidade social e fixidez territorial, gênese do Estado em seus rudimentos. Progressivamente, chegou-se ao Estado atual, caracterizado pela concentração do poder de comando sobre um território, por meio do monopólio de serviços essenciais para a ordem interna e externa, da produção do direito legislado, do aparelho coativo para cumprimento das leis e da reorganização do sistema de imposição e arrecadação fiscal. (SANTIN, 2004, p. 27)

A vida em sociedade é uma condição necessária ao homem, assim como também o é a existência do Estado, que por sua vez vai ser o nível da balança para manter uma igualdade social entre os membros da sociedade, pelos menos no que toca a prestações fundamentais de subsistência como saúde, educação, habitação e outros mais previstos na Constituição da República.

A busca deste resultado se dá em atividades estatais materializadas pelo Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal através da prestação de serviços públicos e das políticas públicas, uma nova dinâmica de realização de direitos sociais, com objetivo de melhor identificar os problemas, etiquetar aqueles mais urgentes, buscar alternativas, executar e analisar o resultado.

Hélcio de Abreu Dallari Junior define as políticas públicas como um conjunto de atos administrativos complexos e o faz da seguinte forma:

> Políticas Públicas são as orientações predominantes geradas pelos principais órgãos do poder político, determinando as ações sociais, políticas e econômicas no âmbito do Estado. A definição dessas politicas públicas depende sobremaneira da participação popular, que é fundamental para o conhecimento das prioridades a serem atendidas. Esse processo de definição segue etapas típicas. Primeiro, são identificados os problemas vivenciados pela sociedade, buscando-se o máximo conhecimento das situações concretas. Normalmente, esses problemas se inter-relacionam. Temos, a partir disso, um intrincado campo de análise. Mas uma vez identificados os problemas e suas implicações, parte-se para a tomada de decisões específicas. Verifica-se o que se impõe ao encaminhamento adequado para a solução dos problemas vividos, ao passo em que são imaginadas medidas governamentais que possam ser eficazes. Todavia, não basta imaginar soluções. É preciso ir além, cuidando de

> executar tais medidas governamentais. A execução dessas medidas demanda a especificação das etapas a serem seguidas até a obtenção do resultado esperado. Tais etapas devem ser pensadas e planejadas dentro de um prazo possível de execução. Por fim, deve ser feita uma avaliação sobre a eficiência das medidas governamentais que foram implantadas. Deve-se verificar se as praticas adotadas atingiram seus objetivos finais. E, mais ainda, é necessário verificar as consequências geradas pela implementação das políticas públicas. (DALLARI JUNIOR, 2010, p.43-44)

Importante, neste momento, relembrar os aspectos que dão sustentação a realização das políticas públicas pelo Estado, o primeiro deles é sem dúvida o reconhecimento constitucional da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, valorizando a condição humana e colocando o homem como digno de receber proteção do Estado em razão desta condição, homenageando desta forma o princípio da dignidade da pessoa humana inserido nos princípios fundamentais da república.

A união dos homens com a formação do Estado somente existe porque há a instituição de contribuições por parte dos membros da sociedade através dos tributos, e em razão desta contribuição financeira o Estado tem a obrigação de proporcionar os serviços públicos essenciais e desenvolver políticas públicas.

Outro ponto importante é a definição da finalidade do Estado, que não é em hipótese alguma um fim em si mesmo, mas um meio necessário para proporcionar o bem estar de todos com a efetivação dos direitos fundamentais e a garantia da participação da sociedade nos debates, planejamentos e controle dos atos do poder público, contribuindo então para uma boa gestão dos recursos públicos.

Nesta linha de pensamento não há como dissociar o homem do Estado, razão pela qual a mente definidora dos rumos a serem tomados com as ações estatais deve ser mensurada com a participação efetiva dos membros da sociedade e de forma direta e representativa.

Neste sentido Geisla Aparecida Van Haandel Mendes e Ubirajara Carlos Mendes (2012, p.154) ensinam que “o envolvimento ativo dos cidadãos na dimensão política da sociedade é indispensável para o processo de consolidação e desenvolvimento democrático.”

Partindo da premissa de que o sistema constitucional, em diversos dispositivos, pede uma maior participação do povo nos assuntos relacionados aos objetivos estatais, verificamos que este é o caminho para o controle das políticas

públicas, tomando o cidadão consciência do seu dever contribuir nas ações administrativas.

Eduardo Cambi acentua a necessidade de o cidadão exercer o direito de participação, principalmente tendo acesso a informações, e com isso ter um cuidado maior com a coisa pública, para tanto afirma que:

> Nem sempre é fácil ao intérprete afirmar se a política pública adotada pela autoridade pública é *minimamente eficiente.* A possibilidade de controle político e jurídico das escolhas do Estado, em matéria de políticas públicas, depende do *acesso às informações* adequadas sobre receitas e despesas públicas. Todos os cidadãos têm de saber quanto dinheiro o Estado tem e como ele esta sendo gasto, salvo excepcionalmente, quando isso for constitucionalmente justificado (v.g., gastos em segurança pública). Escândalos recentes, envolvendo o uso abusivo de cartões corporativos por ministros de Estado e o pagamento de passagens aéreas para familiares de parlamentares viajarem para o exterior, reafirmam a necessidade de se exigir maior transparência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos. (CAMBI, 2011, p. 423)

É no cenário da efetivação das políticas públicas realizadas pelo poder executivo que ganha importância a participação das associações de bairros ou de moradores no propósito de contribuir em todas as fases do ciclo de políticas públicas, primeiro porque seus membros são diretamente interessados na realização dos direitos sociais, depois porque são eles que patrocinam financeiramente a execução destas políticas.

Além do que, sendo os membros das associações os destinatários das políticas públicas, são eles os melhores indicados para apontar os problemas que ocorrem e que merecem atenção especial na hora de se montar a agenda no ciclo das políticas públicas.

Por outro lado e, considerando necessidade de bem aplicar os recursos financeiros das políticas públicas, a participação das associações de bairros e de moradores também são indicadas para exercer o controle externo destas políticas, o que será feito de modo positivo em razão da diversidade da formação dos membros, vale dizer, a variedade de formação das pessoas em diversas áreas do conhecimento.

A título de ilustração podemos imaginar que em uma associação de bairros ou de moradores vamos encontrar pedreiros, eletricistas, encanadores como membros e, na eventual realização de uma obra no bairro serão eles os olhos da

entidade no controle externo da execução da obra, o que não se verifica até então, ou seja, obras são realizadas sem nenhuma fiscalização técnica de pessoas estranha a administração direta, ou seja, da sociedade organizada.

O exercício do controle das políticas públicas pode ser visto em dois sentidos, o primeiro para evidentemente acompanhar a elaboração e a execução dos projetos de políticas públicas para que os objetivos fiquem sempre dentro da finalidade, qual seja a efetivação dos direito fundamentais.

Num segundo momento o controle no sentido de fiscalizar o sistema como um todo, não somente em determinado plano de elaboração e execução, mas em todos os segmentos do governo, isto para impedir que projetos mirabolantes, faraônicos, eleitoreiros e coronelistas desviem dinheiro que poderia ser usado em prol das políticas públicas com prioridade.

Uma das possibilidades de atuação das associações consiste na indicação de pessoas para compor os chamados Conselhos de Políticas Públicas, instrumentos valiosos no controle das ações governamentais, mas que hoje não tem legitimidade absoluta, já que são indicados de acordo com interesses políticos, é o que observa Fernando de Brito Alves:

> Quanto à representatividade, é difícil assegurar que a escolha dos conselheiros seja realmente democrática, sob a perspectiva da sociedade civil, da mesma forma que os mesmos não estão sujeitos a quaisquer processos de controle e responsabilização. Os representantes populares nos conselhos não são submetidos a qualquer procedimento de legitimação substantiva, já que não são eleitos pelo voto universal, e por isso não recebem uma delegação explícita, como seria desejável em qualquer regime democrático. A legitimidade dos conselheiros populares é meramente instrumental e decorre na relação que possuem com as entidades ou setores da sociedade representados, com as quais devem manter um processo de interlocução permanente. Do ponto de vista governamental, não é incomum que a representação em conselhos de políticas se faça por quem não tenha atribuição administrativa (capacidade) de decidir, o que pode esvaziar substantivamente as deliberações do conselho, tornando-o inócuo. (ALVES, 2013, p. 238)

O controle social das políticas públicas é uma medida que se impõe em razão, não somente da falta de credibilidade dos agentes políticos, diuturnamente envolvidos em escândalos de corrupção, mas também para a eleição de prioridades necessárias aos anseios sociais em determinado momento, ou seja, os destinatários

determinando quais são as ações governamentais a serem implementadas em primeiro lugar.

A premissa a ser visualizada pelo cidadão é transportar para o setor público o mesmo cuidado que tem com seus bens particulares, o controle que exerce em relação ao seu patrimônio particular deve ser o mesmo quando for lidar com a coisa pública, isto porque o patrimônio público é de todos e em benefício de todos.

O controle externo, aquele feito pelo cidadão enquanto outorgante do poder a seus representantes é visto por Valter Foleto Santin com o seguinte direcionamento:

> O popular efetiva-se pela concretização do direito de participação do cidadão na gestão dos serviços públicos e exercício do direito de reclamação, direito de acesso aos dados e informes e direito de representação (art. 37. § 3.º, CF, nova redação feita pela Emenda Constitucional n. 19). São instrumentos do controle popular: participação em audiência, reclamação, representação, pedido de informações e *habeas data.* No momento atual, a sociedade exige que todos os órgãos públicos possuam controle externo para maior e melhor vigilância, fiscalização, segurança, regularidade, eficiência e qualidade dos serviços públicos, para acompanhamento da correção e lisura do comportamento dos servidores públicos, em prol do interesse da sociedade. (SANTIN, 2004, p.191-192)

Felizmente o que se tem visto, ainda que de forma morosa, é um despertar do povo brasileiro na interpretação do princípio republicano, ou seja, a república veio para separar efetivamente a confusão entre o patrimônio dos monarcas e aquele comum a todos, delimitando o que é privado e o que é comum a todos.

Até pouco tempo o cidadão sequer se atentava para esta premissa, deixando os representantes eleitos atuar como se proprietários fossem da coisa pública; os tempos estão mudando, o povo está participando e o controle tem sido mais efetivo, mas ainda estamos caminhando para uma relação mais igualitária entre o governo e os cidadãos.

Deste modo, as associações de bairros ou de moradores devem atuar diretamente nas políticas públicas e, para demonstrar que isto é possível de fato, elencamos a participação na política pública de segurança pública por meio do projeto de polícia comunitária, bem como na elaboração do direcionamento das políticas públicas através da indicação de membros para fazer parte do Orçamento Participativo.

3.1.1 Associações: atuação na segurança pública local

A ordem pública consistente na proteção do homem e na proteção patrimonial é uma das políticas públicas das mais antigas e, talvez, como dito quando falamos da liberdade de associação, a primeira atividade essencialmente estatal, quando os nômades desenvolvidos criaram uma força humana organizada para proteger as suas comunidades dos nômades que ainda viviam errantes.

A segurança pública é uma das políticas públicas do Estado onde as associações de bairros podem contribuir de modo eficaz e decisivo para amenizar os problemas relacionados a paz social ou a ordem pública. Com o propósito de dar sustentação a esta afirmação lembramos uma ação afirmativa denominada Polícia Comunitária.

Este modelo tem suas origens nos Estados Unidos da América e consiste em uma participação efetiva de uma determinada comunidade na atuação da polícia, tanto na fase preventiva como na fase repressiva, fixando a premissa de que o Estado não pode estar em todos os lugares ao mesmo tempo, o que torna a segurança pública uma política pública de meio e não de resultado.

Valter Foleto Santin quando cuidou de escrever sobre o controle judicial da segurança pública mostrou com objetividade o que vem a ser polícia comunitária e quais são suas linhas de pensamento:

> A chamada “polícia comunitária“ não é uma instituição policial nova e diferente dos órgãos policiais já existentes e previstos constitucionalmente no art. 144 da Constituição Federal (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares, guardas civis e corpo de bombeiros) mas sim um modo diferente de operação policial, em que os agentes policiais aproximam-se da comunidade, travando laços de amizade, solidariedade e fraternidade, de origem institucional, com a criação de canal de comunicação adequado para aumento da relações humanas e principalmente aumento do respeito popular para a instituição policial. O contato mais próximo entre policial e povo faz surgir situação de confiança mútua, com interesse recíproco no combate aos delitos. (SANTIN, 2013, p. 110)

Assim, tendo em vista o grande número de pessoas que residem nos bairros, a comunidade será os olhos da polícia, que identificando a causa de insegurança colaboram dando ciência as autoridade para que a partir dali assumam a resolução do problema e restabeleçam a segurança.

Este sistema é normalmente formado por uma estrutura física e outra operacional. A primeira consiste na construção de bases militares nos bairros e a segunda o estabelecimento de reuniões periódicas entre policiais designados para trabalhar naquele setor e os integrantes da associação de bairros.

É nestas reuniões que acontecem os verdadeiros ciclos de políticas públicas de segurança eis que há a identificação do problema, a formação da agenda elencando os problemas, a formulação de alternativas para a solução do problema, a tomada de decisões no sentido de prevalecer a melhor alternativa, a implementação da medida mais oportuna para resolver o problema, a avaliação do resultado e por fim a extinção do projeto com o selo de “bem sucedido”.

Esta aproximação comunidade e autoridades da segurança pública na busca dos mesmos objetivos mostra uma vinculação necessária de um compromisso maior na execução do objeto da teoria do contrato social, o que delimita-se no pensamento de Ingo Wolfgang Sarlet:

> Cumpre salientar, neste contexto, que Locke, assim como já o havia feito Hobbes, desenvolveu ainda mais a concepção contratualista de que os homens têm o poder de organizar o Estado e a sociedade de acordo com sua razão e vontade, demonstrando que a relação autoridade-liberdade se funda na autovinculação dos governados, lançando, assim, as bases do pensamento individualista e do jusnaturalismo iluminista do século XVIII, que, por sua vez, desaguou no constitucionalismo e no reconhecimento de direitos de liberdade dos indivíduos considerados como limites ao poder estatal. (SARLET, 2011, p.40)

Nesta linha de raciocínio fixa-se como um dos pilares que sustentam o contrato social, entre o Estado e o povo, é a efetiva participação das partes interessadas no sucesso do pacto e para tanto a execução deste contrato deve ser acompanhada de perto e em parceria entre os Estado e a população.

A título exemplificativo e, para que melhor se visualize a participação das associações de bairros temos a identificação de um problema onde determinada viatura policial apresenta inúmeros defeitos que a impossibilitam de uso e em razão disso encontra-se parada, a espera de um procedimento burocrático para realizar o serviço.

A associação, tendo em sua comunidade os profissionais aptos a reformar o veículo, assume esta responsabilidade e promovem a sua recuperação, colocando-o novamente a serviço da segurança, o que se faz a um custo mínimo já que toda mão

de obra e materiais serão adquiridos sem a pretensão de lucro, mas sim com escopo de colaborar nas diretrizes do bem comum.

No plano preventivo o resultado positivo da parceria polícia comunidade pode ser ainda maior, eis que a implementação de projetos voltados a formação dos alunos das escolas dos bairros são proveitosas, adotando-se para tanto a premissa de que as crianças de hoje serão os homens de amanhã e a mudança cultural elencada como meta das associações em parceria com o Estado será a garantia da sustentabilidade.

As ações consistem em palestras sobre assuntos de segurança, de comportamentos que constituem crimes, dos malefícios que as drogas proibidas causam à saúde e a paz familiar, todas proferidas por autoridades policiais, advogados promotores de justiça, delegados, médicos e outros profissionais.

As associações de bairros e os policiais promovem ainda campanhas de saúde pública contra as drogas, contra o álcool bem como viabilizam projetos de formação de fanfarras, teatros e práticas desportivas, o que no conjunto, formam o caráter dos alunos, contribuindo preventivamente na cultura social voltada para o bem comum.

Esta parceria é sem dúvida uma máxima do princípio da participação popular na administração pública para empreender esforços comuns com a finalidade de ter uma politica de segurança pública mais eficiente e capaz de promover um sentimento de segurança que venha a garantir uma vida mais saudável, psicologicamente falando.

3.1.2 Associações e o orçamento participativo

O orçamento participativo é um dos instrumentos a serem utilizados pelos administradores públicos na eleição de prioridades de aplicação da receita tributária do Estado e tem como característica principal o bom senso dos destinatários das políticas públicas e dos serviços públicos em reconhecer o que realmente é prioridade.

Hoje o que se tem é a reunião de um grupo de pessoas escolhidas pelo poder público de forma aleatório e, portanto, sem legitimidade popular, muitas vezes escolhidos de acordo com os interesses daqueles que administram o setor público e

assim, o orçamento participativo passa a ser um modelo figurativo com pouca expressão no cenário, o que faz com que logo desapareça.

Leonardo Augusto Gonçalves em artigo publicado na Revista Argumenta destaca o orçamento participativo como importante instrumento para a efetividade do objetivo constitucional da inclusão social:

> Necessário destacar, ainda, uma inovação que o País conhece, desde o final dos anos 80, desenvolvida apenas em nível municipal, qual seja: o orçamento participativo. Entre os Municípios que adotaram tal forma de participação popular no âmbito do planejamento orçamentário podem ser citados os de Porto Alegre, Recife e São Paulo. (DAL BOSCO, 2008, p. 295) O orçamento participativo deve ser encarado como instrumento voltado para a implementação das políticas públicas que têm como alvo a inclusão social e, dentro desta linha de entendimento, afigura-se como autêntica estratégia na busca da efetividade dos direitos fundamentais de segunda dimensão. (GONÇALVES, 2009, p. 197)

O Estado para desenvolver as políticas públicas lança mão de seu direito constitucional de instituir e arrecadar tributos, suportados pelo povo, mas para serem aplicados em único e exclusivo benefício da sociedade, razão pela qual participar das decisões que norteiam a aplicação do dinheiro arrecadado é um direito e uma obrigação dos contribuintes, que tem no orçamento participativo um instrumento capaz de viabilizar os interesses da comunidade na articulação politica entre Estado e comunidade.

O primeiro ponto então é fazer com que as pessoas escolhidas sejam indicadas pela própria população interessada e com isso adquiram uma legitimidade direta e consistente, voltada para o interesse comum e sem a concepção bairrista, política ou de pessoalidade, ou seja, atender primeiro o que é mais urgente.

Fernando Brito Alves (2013, p. 207), quando trata do orçamento participativo, assinala que “as classes populares têm representação majoritária e são reconhecidas como titulares de direitos subjetivos urbanos, passíveis de reivindicação, ordinariamente pela via política”.

A atuação das associações na indicação da composição do Orçamento Participativo com certeza vai transformar este instrumento tão valoroso em um palco de discussão, debates e diálogos sustentados por um conteúdo extraído diretamente da fonte reveladora das necessidades coletivas e seu funcionamento será bem mais eficaz.

3.1.3 Associações contribuindo com a inclusão social educacional

Os cursinhos pré-vestibulares comunitários se consolidaram no Brasil na década de 90 e tem como objetivo principal a democratização do ensino. A intensificação da demanda no ensino superior é visível nos últimos tempos em função da expansão do ensino e das modificações do mundo do trabalho, e neste contexto temos os jovens frente a este impasse em que as políticas de expansão mediante a privatização do ensino superior brasileiro não favorecem o acesso dos egressos do ensino médio que dependem essencialmente do ensino público para avançar e continuar seus estudos.

Podem ser considerados uma anormalidade para muitas famílias desfavorecidas, pois se um jovem brasileiro encontra dificuldades diante dos níveis mais elevados de conhecimento, o que dizer das famílias de baixa renda, mais exploradas pela sociedade?

A prática dos cursinhos pré- vestibulares populares já foi adotada em várias regiões brasileiras e Nadir Zago citando Oliveira e Thum aponta algumas características que definem as propostas políticas e as condições de existência dos cursos pré-vestibulares comunitários:

> - atendimento aos setores, grupos ou frações de excluídos socialmente do acesso ao ensino superior e egressos de escolas públicas;
> - são cursos gratuitos na sua maioria ou que cobram uma taxa que varia entre 5% a 10% do salário mínimo para despesas básicas relacionadas à manutenção das suas estruturas, transporte para professores e outros colaboradores;
> - as propostas pedagógicas não têm como único objetivo a preparação para o vestibular. Na maioria dos cursos pré-vestibulares populares há um eixo curricular denominado “cultura e cidadania”, nominação da disciplina obrigatória que privilegia um trabalho educativo voltado para o exercício da cidadania e este compreende a formação de uma consciência critica frente aos problemas políticos, sociais e de discriminação racial no país;
> - seu corpo docente e administrativo está apoiado em um trabalho de caráter voluntário;
> - poucos são os cursos que possuem sede própria, eles funcionam em locais bastante diversificados: escolas, universidades, instituições religiosas, associações comunitárias, entre outros;
> - o número de vagas oferecido é variável segundo cada experiência. (ZAGO, 2008, p. 154)

Como observamos, a maioria dos cursinhos são oferecidos de forma gratuita, as propostas pedagógicas divergem dos objetivos dos cursinhos particulares, pois além do preparo para o vestibular, há uma preocupação em desenvolver a cidadania. Outro fator é que eles não têm sede própria e funcionam em locais diversificados, além da equipe administrativa e docente que desenvolve trabalho voluntário.

Tomando como base um dos objetivos fundamentais da república que é reduzir as desigualdades sociais em que a Constituição Federal prevê em seu artigo 5º o direito a igualdade, sem distinção de qualquer natureza; as associações de bairros poderão auxiliar as pessoas menos favorecidas e propor em parceria com o município a implantação de cursinhos pré-vestibulares comunitários para atender esses jovens e colaborar para que a desigualdade social seja reduzida.

A politica educacional de um país é um fator transformador da realidade social que tem potencial suficiente para contribuir com redução da desigualdade social. O sucesso desta transformação depende do grau de conhecimento dos membros da comunidade escolar, vale dizer, o empenho de cada um na busca do conhecimento é termômetro do rendimento escolar e requisito para bom desempenho.

Neste aspecto temos como fonte de busca do conhecimento as bibliotecas, que podem ser municipais ou escolares e necessitam estar à disposição da comunidade e dos alunos de modo efetivo. Neste segmento as associações de bairros, poderão buscar parcerias com empresas públicas e privadas para a instalação de bibliotecas comunitárias.

Essas bibliotecas seriam uma referência no apoio aos estudantes dos bairros já que com a ausência dos pais, que se dedicam ao trabalho, os alunos não tem apoio em casa, o que poderá ser suprido com a atuação das associações na manutenção de um espaço público capaz de promover a orientação educacional fora da escola, como por exemplo, na realização de tarefas domiciliares, além de projetos que estimulariam a prática da leitura tão essencial na vida das crianças.

3.2 Associações e sua atuação no Legislativo

O Poder Legislativo é aquele responsável pela edição de regras de convivência, ou seja, o sistema jurídico adotado em nosso país é o “civil law” que

consiste no império de leis escritas que integrarão o corpo jurídico pela vontade dos representantes do povo e eleitos pelo voto, bem como também acumula a função fiscalizatória, apresentando-se estas duas funções como típicas, isto porque o legislativo também exerce função atípica de administrar o órgão e julgar certas autoridades.

Este poder é formado pelos parlamentares do Congresso Nacional a nível federal, que por sua vez é composto pela Câmara dos Deputados com 513 parlamentares e pelo Senado Federal com 81 senadores.

A nível estadual o poder legislativo esta representado pelos Deputados estaduais, sendo a composição das Assembleias de acordo com o número deputados federais que representam o respectivo estado, e por fim, a nível municipal pelos vereadores, que tem as cadeiras de acordo com tabela progressiva baseada no número de habitantes.

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino ao lecionar sobre o Poder legislativo anotam que:

> As funções **típicas** do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar. No desempenho da função legislativa, cabe a ele obedecidas as regras constitucionais do processo legislativo, elaborar as normas jurídicas gerais e abstratas. Em cumprimento a função fiscalizadora, cabe ao Congresso Nacional realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial ao Poder Executivo (CF, art. 70), “fiscalizar e controlar diretamente ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (CF, art. 49, X), bem como investigar fato determinado, por meio da criação de comissões parlamentares de inquérito – CPI (CF, art. 58, § 3º). (PAULO; ALEXADRINO, 2008, p. 386)

Este mecanismo de produção de leis, amparado na democracia representativa, não é o único, já que com base no princípio da participação popular, onde temos a democracia direta, a sociedade civil representada pelo próprio povo também pode, nos termos da Constituição Federal apresentar projetos de leis, chamados de iniciativa popular.

As associações de bairros ou de moradores, organizadas dentro do município, tem potencial para proporcionar ao mecanismo de iniciativa popular uma maior efetividade, desde promoção de debates para esclarecimento da matéria objeto de deliberação social até a efetiva coleta de assinaturas necessárias para que o projeto possa ingressar no Poder Legislativo.

Esta visão de participação popular na criação do direito já foi apontada por Antonio Carlos Wolkmer com as seguintes palavras:

> Os centros geradores de direito não se reduzem, de forma alguma, às instituições e aos órgãos representativos do monopólio do Estado, pois o Direito, por estar inserido nas e ser fruto das práticas sociais, emerge de vários e diversos centros de produção normativa, tanto na esfera supra-estatal (organizações internacionais) como no nível infra-estatal (grupos associativos, organizações comunitárias, corpos intermediários e movimentos sociais). (...) Encarar o Estado sob novas funções implica não vê-lo como tutor permanente da Sociedade e detentor único do monopólio da criação jurídica, mas, agora, como simples mandatário da comunidade, habilitada a prestar serviços a uma ordem pública plenamente organizada pelo exercício e pela participação da cidadania individual e coletiva. (WOLKMER, 2001, p.153-155)

Deste modo, a sociedade civil organizada pelos sindicatos, organizações não governamentais, associações e principalmente associações de bairros ou de moradores podem participar diretamente na produção dos comandos normativos nas três esferas legislativas.

Esta participação é extremamente importante já que as regras tem como destinatários o próprio povo, ou seja, o povo fazendo a lei de acordo com o interesse puramente legítimo e sem intermediários, o que dará ao resultado da proposta uma caraterística com o selo de autenticidade.

Lafaiete Pussoli bem demonstra a necessidade de participação do cidadão na produção das leis como garantia de prevalência da vontade daquele que efetivamente tem interesse no conteúdo das regras de convivência, quando escreve que:

> A Constituição Federal de 1988, ao admitir a Iniciativa Legislativa popular – que também existe na legislação de vários Estados e Municípios -, demonstrou uma preocupação dos constituintes com a colaboração direta do cidadão no órgão legislativo. Este desempenha o papel de garantir que a lei surja como autêntica expressão da vontade popular. No entanto, diante da constatação dos limites, por exemplo, no procedimento da eleição dos representantes populares, criou-se um instrumento que suprisse esta falha e assegurasse a representatividade do processo legislativo: a iniciativa popular. (PUSSOLI, 1996, p. 47)

Dois são os problemas que rodeiam o instituto, o primeiro deles é que as assinaturas são coletadas aleatoriamente e como se fosse um contrato de adesão,

vale dizer, embora ocorra uma divulgação geral, não há efetivamente um debate mais apurado sobre o tema que leve a uma real conscientização.

Além disso, existe também dificuldade em relação ao número de assinaturas necessárias para propor o projeto sendo que a nossa Constituição, para as leis federais exige a assinatura de no mínimo um por cento do eleitorado nacional e que este total seja oriundo de pelo menos cinco estados da federação com percentual de três décimos por cento para o total de eleitores de cada estado.

O Brasil contava nas eleições de 2012 com aproximadamente 140.646.44 de eleitores, o que significa que o projeto de iniciativa popular no âmbito federal deverá contar com 1.406.464 subscrições dividas em cinco estados, o que de certa forma inviabiliza seu uso efetivo, tanto que não há consenso de quantos projetos foram apresentados nos anos de vigência da Constituição, chegando-se, alguns doutrinadores a um número de quatro, outros defendem que houve casos onde os projetos seguiram com assinatura de um parlamentar, que chamou a si a responsabilidade de propor o projeto.

O certo é que o instituto deve ganhar força com o apoio das associações de bairros para ser visto como um instrumento importante na perseguição da democracia participativa em nosso país, valorizando e promovendo audiências públicas de debates sobre a matéria contida nos projetos, bem como a organização das associações perante um Conselho Municipal das Associações trará uma maior agilidade na obtenção das assinaturas necessárias.

3.3 Associações participando no Judiciário

A natureza gregária do ser humano tem como objetivo natural a preservação da espécie humana, com a união de forças para vencer as necessidades, todavia, por questões do mistério que envolve a mente humana para o bem e para o mal, as relações interpessoais apresentam-se a todo momento carregadas de negatividade, ou seja, a vida em sociedade não é só alegria, também dá origem a conflitos para atender interesses pessoais de um ou de outro.

No início os conflitos eram resolvidos pelos próprios interessados, até que o Estado organizado substituiu as partes na resolução dos problemas oriundos da vida social, e com a tripartição dos poderes coube ao Poder Judiciário, a tarefa de dizer o direito no caso concreto.

Alexandre de Moraes bem resume este poder da república que exerce a função pacificadora no seio social, ainda que em desfavor dos outros dois poderes, o executivo e o legislativo:

> O Poder Judiciário é um dos três poderes clássicos previstos pela doutrina e consagrado como poder autônomo e independente de importância crescente no Estado de Direito, pois, como afirma Sanches Viamonte, sua função não consiste somente em administrar a Justiça, sendo mais, pois seu mister é ser verdadeiro guardião da Constituição, com a finalidade de preservar basicamente os princípios da legalidade e da igualdade, sem os quais os demais se tornariam vazios. Essa concepção resultou da consolidação de grandes princípios de organização política, incorporados pelas necessidades jurídicas na solução de conflitos. Não se consegue conceituar um verdadeiro Estado democrático de direito sem a existência de um Poder Judiciário autônomo e independente para que exerça sua função de guardião das leis, pois, como afirmou Zaffaroni, “a chave do poder judiciário se acha no conceito de independência”. (MORAES, 2011, p. 1253)

O Poder Judiciário é o único dos poderes que não tem seus membros eleitos diretamente pelo voto universal, mas sua composição é na essência fruto da meritocracia, devendo os Magistrados, Promotores, Defensores, Procuradores serem aprovados em concursos públicos, bem como os advogados necessariamente ser vinculados a Ordem dos Advogados do Brasil mediante a aprovação em uma seleção semelhante a um concurso.

Esta estrutura judiciária, por força do Princípio da Inércia, não pode se manifestar na identificação do conflito e na sua colocação frente ao Estado, devendo os interessados provocar o Poder Judiciário para que ele possa dizer quem está certo ou quem está errado no caso “sub judice”, mediante um provimento jurisdicional.

Atualmente a preocupação que se tem em relação ao Judiciário e que pode ser compartilhada pelo Estado com as associações de bairros ou de moradores, é a questão do acesso ao Poder Judiciário em duas vertentes, a primeira é desenvolver mecanismos que possibilitem aos jurisdicionados meios facilitadores para a busca do provimento jurisdicional e depois que esta prestação seja rápida e eficaz.

Ellen Gracie Northfleet, traduziu a obra de Mauro Cappelleti e Bryant Garth onde encontramos uma visão contemporânea da problemática do acesso a justiça e que bem reflete a questão:

> Tornou-se lugar comum observar que a *atuação positiva* do Estado é necessária para assegurar o gozo de todos esses direitos sociais básicos. Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida que as reformas do *welfare state* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos. De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade e direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 11-12)

Nos últimos tempos o Judiciário tem sido chamado a resolver os problemas de modo alarmante, fazendo com que uma grande quantidade de processos caminhe por longos anos e com inúmeros prejuízos para os jurisdicionados. Um dos clientes, atualmente, mas frequente é o próprio Estado, que se omite nas políticas públicas com o Poder Executivo e na produção de normas com o Poder legislativo.

Partindo de condições facilitadoras do acesso ao judiciário e da rápida resolução dos conflitos, a contribuição a ser dada pelas associações de bairros ou de moradores é no sentido de instituir mecanismos de conciliação e mediação na sede e nos limites de seu território, bem como o juizado itinerante, em parceria com o Poder Judiciário, o que sem sombras de dúvidas vai contribuir para reduzir a demanda judicial que hoje é preocupante.

As associações podem ainda buscar o Judiciário na condição de autor do direito de ação ou de substituto processual, para com apenas um processo, sempre para defender os interesses da coletividade ou direitos metaindividuais, contribuir para melhor acesso e celeridade no que toca aos direitos que transcendem o individualismo, ainda que determinado indivíduo possa dele se beneficiar.

3.3.1 Autor ou substituto processual

A primeira forma de participação das associações junto ao Poder Judiciário, contribuindo para a inclusão social ou o restabelecimento de direitos, é atuando com a propositura de ações judiciais ordinárias, mandado de segurança ou até mesmo

ação civil pública, tudo quanto lhe assegura a nossa Constituição Federal promulgada em 05 de Outubro de 1988.

Enquanto o conflito que venha a lesar um direito ou ameaça-lo estiver no plano de efeitos que interfira na vida de apenas uma pessoa ou um cidadão estaremos diante de uma proteção jurisdicional individual, mas, na medida em que os direitos violados e os danos causados ultrapassam a individualidade e afetam um número maior de pessoas nos limites de um mesmo fato ou de uma mesma relação jurídica estaremos então falando em direitos transindividuais ou metaindividuais, os quais se subdividem em difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Hugo Nigro Mazzilli (2001, p. 43) realça a diferença entre os interesses dizendo que “entre os *interesse público* e o *interesse privado,* há, pois, *interesses transindividuais ou coletivos,* compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas", vale dizer uma categoria intermediária que pede tratamento processual diferenciado.

Nos direito difusos o resultado da prestação jurisdicional vai ser indivisível e vai alcançar um número indeterminado de pessoas em uma mesma relação de fato, ao passo que nos direitos coletivos o resultado da prestação jurisdicional é indivisível, mas pode encontrar como beneficiários um limite de pessoas em uma relação jurídica base e em uma mesma relação de fato.

Nos direitos individuais homogêneos o resultado da prestação jurisdicional é divisível e encontra um número limitado de pessoas em uma relação jurídica comum, oriunda de um mesmo fato, de um mesmo ato ou de um mesmo contrato, sempre ligando os sujeitos ativos por um nexo baseado nesta relação.

Deste modo e para melhor esclarecer os institutos, a diferença básica entre as tutelas metaindividuais é no sentido de que nos direitos difusos e nos direitos coletivos o provimento jurisdicional é indivisível, embora nos segundo caso se possa determinar quem são os beneficiários, o que não desnatura a qualidade de indivisíveis, já no primeiro caso os beneficiários serão indetermináveis.

Nos direitos individuais homogêneos, ao contrário dos demais o provimento jurisdicional será dividido em um determinado número de pessoas devidamente identificáveis.

O ordenamento jurídico pátrio, com objetivo de atender os novos anseios processuais de efetividade dos direitos, maior acesso à justiça, celeridade processual e atém mesmo decisões não conflitantes, possibilita a legitimação das

associações, entre outros, para propor ações coletivas em nome de seus associados e para os fins previstos em seus estatutos, esta legitimação é chamada de extraordinária, o que nas palavras de Hugo Nigro Mazzilli significa:

> A *legitimação extraordinária* é a possibilidade de alguém, *em nome próprio, defender interesse alheio.* Chama-se essa legitimação de extraordinária por ser excepcional e depender de expressa autorização legal. Quando ela ocorre, configura-se verdadeira *substituição processual,* inconfundível com a *representação*; nesta última, alguém, *em nome alheio,* defende interesse alheio (como é o caso do procurador ou mandatário). A ação civil pública ou coletiva prestam-se basicamente à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Por meio dessas ações, alguns legitimados substituem processualmente a coletividade de lesados (legitimação extraordinária). Essa legitimação especial dá-se em proveito da *efetividade* da defesa do interesse violado, pois que, em matéria de lesão a interesse de grupos, seria impraticável buscar a restauração da ordem jurídica violada se tivéssemos de sempre nos valer da legitimação ordinária, e, com isso, deixar a cada lesado a iniciativa e o ônus de comparecer individualmente em juízo, o que, sobre impraticável, faria gerar inevitáveis decisões contraditórias para poucos que se aventurassem a comparecer em juízo. (MAZZILLI, 2011, p. 57)

As associações de bairros ou de moradores inserem-se no rol de legitimados extraordinários na medida em que a própria Constituição Federal no titulo que trata dos direitos e garantias fundamentais, em seu artigo 5º inciso XXI, atribui a elas a possibilidade de representar seus filiados em juízo ou fora dele, bem como no inciso LXX alínea “b” diz que as associações legalmente instituídas poderão impetrar mandado de segurança coletivo.

A matéria constitucional foi regulamentada pelas leis 7.347/95 que trata da Ação Civil Pública, bem como pela lei 12.016/2009 relativa ao mandado de segurança, ambas trazendo dispositivo condicionando a legitimidade a um lapso temporal de um ano de existência da associação e da previsão estatutária da matéria, objeto da propositura de ação, como finalidade da associação.

3.3.2 Câmaras de conciliação e justiça itinerante

Não é novidade que em tempos atuais enfrentamos uma crise no Poder Judiciário, com o grande número de ações tramitando, o que por certo implica na morosidade, no aumento de custos com os processos e principalmente arranha o

direito constitucional de acesso a justiça, já que este direito não se resume tão somente na propositura da ação, mas também na rapidez da prestação jurisdicional e na justiça da decisão.

O Conselho Nacional de Justiça, preocupado com a realidade atual e também pretendendo a busca da satisfação do jurisdicionado, editou a resolução 125 de 29 de novembro de 2010, onde institui uma política judiciária de resolução de conflitos a ser implementada em todo país e privilegiando a conciliação e a mediação, e assim o fez no artigo primeiro, com a seguinte redação:

> Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. (Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13)
>
> Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe oferecer mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. Nas hipóteses em que este atendimento de cidadania não for imediatamente implantado, esses serviços devem ser gradativamente ofertados no prazo de 12 (doze) meses.

Uma das premissas adotadas para uma maior eficácia na pacificação dos conflitos é a de que participação do jurisdicionado na solução do processo, substituindo a sentença do magistrado, apresenta uma tendência maior de solidez, já que quando o Estado normatiza pela sentença, uma das partes vai manter seu descontentamento por razões naturais, ao passo que quando contribui com o resultado este descontentamento tende a desaparecer.

A resolução determinou a implantação dos denominados Centros Judiciários de Solução de Conflitos – CEJUSC, possibilitando em seu artigo 7º inciso VI a realização de convênios com entidades públicas ou privadas para possibilitar o sucesso dos objetivos da nova política de resolução de conflitos.

No mesmo sentindo, e privilegiando o acesso à justiça, a Constituição Federal trouxe norma programática no sentido de que os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho e os Tribunais de Justiça Estaduais estalarão a justiça itinerante, realizando audiências e demais funções da atividade jurisdicional.

Outro ponto de parceria visando o bem coletivo preventivo é promoção de eventos e palestras sobre temas relacionados aos conflitos levados ao Poder Judiciário como os crimes do Código Penal, os deveres e obrigações do Código Civil, os direitos dos consumidores, os direitos previdenciários e outros mais, conscientizando os associados.

Neste passo, as associações de bairros ou de moradores, como entes privados poderão celebrar com o Judiciário uma parceria visando os fins pretendidos na resolução 125 do CNJ, criando em suas bases câmaras de conciliação e mediação e no mesmo passo colaborar com a instalação da justiça itinerante dos Tribunais.

Esta aproximação do Judiciário com a população por intermédio das associações de bairros ou de moradores por certo terá um resultado produtivo, já que as pessoas imbuídas em resolver o conflito tem interesse direto na pacificação social e principalmente nos limites territoriais de cada associação.

4. SISTEMA ORGANIZACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES

Toda organização deve desenvolver suas atividades impulsionadas por um sistema e aqui não é diferente, as associações necessitam de uma ligação que vai fomentar o diálogo e a participação de todos nos destinos políticos do município e possibilitar a vigência de uma consciência coletiva.

Deste modo é necessário que se promova a união das Associações dos Bairros do Município, formando um Conselho Municipal, que além dos representantes das Associações de Bairros vai ter em sua composição os representantes do Poder Público Municipal.

É nas atividades e reuniões deste Conselho que vai ocorrer a interação entre o os governantes e a sociedade para buscar pontos de convergência de formação de uma sociedade com menos desigualdade social.

4.1 Divisão territorial do Município

Dentre todas as modalidades de associações, a de Bairros se destaca por ter como finalidade o desenvolvimento de um determinado bairro e o bem comum dos seus moradores, constituindo-se na menor célula de agrupamento social dentro do primeiro elemento do Estado que é o território.

O pensamento comum de que o homem precisa conhecer o passado para entender o presente e viver o futuro tem no assunto tratado uma relevância que se destaca, já que ao buscar a história da formação do território brasileiro observa-se que a divisão territorial e a politica administrativa se deu de modo a permitir a divisão do município em bairros organizados por associações com poder politico deliberativo.

Quando os portugueses aqui chegaram não havia divisão nenhuma do território brasileiro, encontraram o povo indígena que não adotava, por sua cultura, o princípio patrimonialista e para os colonizadores, num primeiro momento também não havia mesmo a necessidade de divisão do território em razão do objetivo de exploração das riquezas.

Na medida em que outros povos, como os holandeses e os franceses, buscavam participar das riquezas de nossa terra, bem como na crise econômica

europeia agravada pela peste negra, a Coroa Portuguesa viu a necessidade de colonização para garantir a segurança da colônia.

A economia que sustentava a colonização girou em torno da produção agrícola de cana para produção do açúcar, bem como a produção de tabaco e pecuária nas regiões interioranas.

Para tanto e considerando que a Coroa Portuguesa não tinha recursos para bancar os custos da colonização, optou-se pela divisão do território para proporcionar uma administração mais eficaz, o investimento dos particulares que recebiam terras e também para melhor proteção da colônia.

O momento histórico que deu início a colonização é bem explorada por José Murilo de Carvalho quando ensina que:

> A necessidade, porém, de defender a conquista dos ataques de outros europeus, sobretudo franceses e espanhóis, forçou a Coroa portuguesa a dar início à colonização, trinta anos após a chegada da esquadra de Cabral. Colonização significava "produzir para o mercado europeu." O produto que naquele momento se revelou mais adaptável à região foi o açúcar. Para sua produção eram necessários terra, capital e mão-de-obra. A terra, abundante e facilmente arrancada dos nativos, foi distribuída em vastas sesmarias. O capital veio de portugueses enriquecidos no comércio com as Ìndias e de capitalistas judeus. A mão-de-obra foi buscada inicialmente na escravização da população indígena. Entretanto, como esta dificilmente suportava o trabalho nos engenhos e era rapidamente dizimada por guerras e epidemias, recorreu-se, já a partir da segunda metade do século XVI, à importação de escravos da costa ocidental da África. (CARVALHO, 2007, p. 19)

De início foi adotada uma política de distribuição de pequenos lotes, denominados à época de sesmarias, onde havia a obrigação dos novos habitantes de cultivá-los para atender interesses da coroa na Europa e ainda uma divisão de todo território, em capitanias hereditárias, ao todo, 15 capitanias que se iniciavam na costa do Oceano Atlântico e findavam-se na imaginária linha do Tratado de Tordesilhas.

O sistema de capitanias hereditárias, porque a terra era transmitida de pai para filho, perdurou até o ano de 1821, quando então surgiram as províncias do império brasileiro, que eram também subdivisões do território brasileiro, todavia com estabelecimento de um poder centralizado em nome da Coroa.

A República chegou em 15 de novembro de 1889 e com ela passou a vigorar no Brasil a forma de estado federalista, que substituiu a forma unitária vigente no império, transformando as províncias em estados federados, onde os estados ganham maior autonomia em relação ao poder central.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao comentar sobre esta transição do modelo unitário de estado para o modelo federalista mostra uma herança de desigualdades regionais recebidas pela República:

> A Constituição de 1891 ao institucionalizar a Federação seguiu o modelo federalista dualista. Este porém, era mal adaptado à profunda diversidade de condições entre as regiões do País, consequentemente entre os Estados. De fato, para muito dos Estados faltavam condições econômicas para adequadamente atender às tarefas que desde então lhes incumbiam. Esse mau atendimento foi causa de maior empobrecimento dos mesmos Estados e, destarte, do alargamento do fosso entre regiões ricas e regiões pobres. E igualmente era destoante da mentalidade prevalecente no País, na medida em que esta tende a tudo esperar da Capital. Por isso, foram os Estados que batalharam pelo incremento da atividade da União (e, desse modo, pelo alargamento de sua esfera de competências) e não o contrário, conforme revela a história da Primeira República, por paradoxal que isto pareça. (FERREIRA FILHO, 1990, p.48)

Até o advento da República tínhamos uma divisão territorial em províncias, bem como um poder concentrado na monarquia, após, tem-se o território dividido em estados e o poder político também dividido entre eles e a União, ou seja, cada estado com sua autonomia.

Assinala-se que os Estados tinham seus territórios divididos em municípios, mas estes não tinham autonomia política.

Esta concentração do poder politico nas mãos da União e dos Estados membros perdurou até a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando então os municípios foram reconhecidos como entes federativos e dotados de autonomia, amparados na premissa de que os municípios estão mais perto dos destinatários do que os demais, esta modificação em relação aos municípios foi destacada por José Luiz Quadros de Magalhães:

> Na Constituição Federal de 1988 tivemos a ousadia de instituir no Brasil um modelo federal bastante original, com três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Nesta oportunidade, os municípios foram elevados ao *status* de ente federado, dotado de poder constituinte decorrente, podendo estabelecer sua própria

> Constituição (Lei Orgânica Municipal) sem, contudo, contrariar a Constituição Federal. (...) Há outro parâmetro que não pode ser esquecido, diante do desafio do município de desempenhar sua função de *welfare* trata-se da dinâmica política interna dos municípios, que, ao lado das iniciativas em prol do desenvolvimento econômico local, tem dado origem a diversificados programas de geração de emprego e renda. A atuação dos governos locais, voltada ao desenvolvimento local, através de programas, ao mesmo tempo socializantes, faz parte do processo de ruptura com as formas tradicionais de ação governamental às quais estivemos presos por séculos, substituindo-as por novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, somando à democracia representativa mecanismos de participação direta da população, como os orçamentos participativos e conselhos gestores. (MAGALHÃES, 2006, p.65 e 76)

Considerando o status de ente federado dos Municípios, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, e que as associações de bairros ou de moradores por estarem inseridas dentro de uma divisão territorial do município nos leva a pensar na possibilidade de se tornarem também uma subdivisão autônoma política administrativa do município em razão de diversos fatores que giram em torno do vínculo associativo e os fins do Estado.

O primeiro deles é a evidente possibilidade de maior efetividade nos fins estatais com a participação popular em razão da menor concentração de munícipes num espaço público direcionado para a solução de problemas relacionados ao bem estar de todos aqueles que compartilham espaços comuns e próximos, possibilitando uma melhor compreensão da realidade e uma melhor conscientização política, em razão da delimitação do território.

A título de exemplo da importância desta divisão territorial, podemos citar como interesse coletivo que independe de ideologia, a segurança pública, ou seja, ninguém melhor do que as pessoas que residem em determinado bairro para avaliar, acompanhar, sugerir políticas públicas voltadas para a segurança das pessoas.

Valter Foleto Santin evidencia a importância desta participação quando escreve que:

> A participação popular na realização de segurança pública é necessária, útil e conforma a vontade do constituinte, que previu a obrigação do Estado de prestar os serviços de segurança pública, com a colaboração de todos (art.144, *caput,* da Carta Magna), que se associa às garantias individuais do cidadão, especialmente de comunicação da prisão em flagrante, tudo formando uma estrutura de controle externo da polícia pela sociedade. (...) O Estado, por meio das policiais, tem a obrigação de prestar o serviço, mas o

> cidadão tem o direito de colaborar e participar da segurança pública, sendo que a faculdade de participação ficou mais acentuada pela reforma constitucional que previu expressamente o direito de participação do cidadão na gestão dos serviços públicos, o seu direito de reclamação, direito de acesso e direito de representação (art.37§ 3º, CF, nova redação feita pela Emenda Constitucional n. 19) (SANTIN, 2004, p. 195-196)

Evidenciada a importância da divisão do município em bairros, tendo em vista a proximidade dos interesses de seus moradores é necessário colocar em prática os a estruturação e organização das associações, para efetivar os mecanismos constitucionais de participação popular.

Estes mecanismos possibilitarão uma participação efetiva no comando administrativo do governo, fazendo com que democracia representativa e participativa caminhem no mesmo passo na busca do ideal proposto pelo constituinte de 1988, qual seja, a felicidade de todos a redução da desigualdade social.

4.2 Organização política: Conselho Municipal de Associações

Assim como a divisão territorial as associações de bairros ou de moradores já são uma realidade em nossa sociedade e muitas delas funcionando com muita vontade de contribuir para melhorar o ambiente em que vivem os seus associados, mas, também é realidade que estão em atividade sem nenhuma ajuda do poder público representado pelo Município.

A participação do Município na parte operacional e não ideológica na instituição e no funcionamento das associações de bairros ou de moradores para garantir sua continuidade não tem nenhuma restrição normativa, pelo contrário, é uma responsabilidade em razão de princípios constitucionais, sendo que a constituição veda apenas a intervenção em seu funcionamento quando esta tiver por intenção impedir, suspender ou controlar suas atividades.

A responsabilidade estatal de fomentar as associações vem lastreada no Princípio constitucional da participação popular em observância aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil inseridos no artigo 3º da Constituição Federal, porque as associações serão instrumentos para alcançar estes

objetivos, que por sua vez colaboram para resgatar o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

José Afonso da Silva vai dizer que na perseguição dos objetivos fundamentais o que se busca é o império do respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana:

> A Constituição consigna, como *objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, vale dizer, do Estado brasileiro:* construir uma sociedade livre, justa e solidaria; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e de outras formas de discriminação (art.3º). É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentos, e, entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana. (SILVA, 2003, p. 105-106)

Deste modo, considerando esses objetivos tendentes a resgatar a condição humana como um fim em si mesmo e não como um instrumento para realização de outros fins, como por exemplo, a escravidão de muitos para alcançar riquezas para poucos, afirma-se que é responsabilidade do Estado lançar mão de instrumentos capazes de colaborar em suas atividades e assim efetivar sua finalidade constitucional. .

Acompanhando esta linha raciocínio temos que lembrar a opção do constituinte originário em eleger o princípio democrático semidireto para ser nosso regime de governo e assim, ver nas associações de bairros ou de moradores um instrumento de participação que poderá ser prontamente eficaz na busca da efetivação dos direitos fundamentais previstos também na nossa Constituição.

É neste sentido que sustentamos a responsabilidade do Estado em contribuir de forma material e operacional para a instituição de associações em todos os bairros do município, inclusive nas áreas rurais, e com isso atender um dos reclamos constitucionais que consiste em chamar o povo para participar das decisões nas atividades do governo.

Partindo então da premissa de que o município está constituído por associações em toda sua extensão territorial urbana e rural, ou seja, cada bairro ou grupos de pequenos bairros se reuniram e formaram suas associações, é imperiosa

a construção de um colegiado municipal capaz de reunir delegados designados pela assembleia das associações, com poderes para votar nas reuniões deste colegiado.

Em outras palavras, a proposta é a constituição de um Conselho das associações de bairros ou de moradores, ou outro órgão que fará o contato político com o Poder Público na busca de definir prioridades para as políticas públicas de acordo com os interesses no âmbito municipal, indicar representantes para os demais conselhos, organizar audiências públicas e conferências municipais e desta forma buscar os objetivos da República consistente em erradicar a pobreza e promover a igualdade social.

A criação de Conselhos também já é uma realidade na estrutura governamental e deve obedecer ao principio da legalidade e ser formado com base em um texto legal, o que é perfeitamente possível em razão de previsões constitucionais de participação popular que deram origem aos conselhos de políticas públicas em especial aos artigos 198, 204 e 206 da Constituição Federal, que tratam respectivamente da saúde, da assistência social e da educação.

Esta realidade na constituição dos Conselhos, nas três esferas municipal, Estadual e Federal, é evidenciada por Laiana Delakis Recanello e Thaís Savedra de Andrade:

> Assim, tem-se que os Conselhos de Direitos passaram a ser um mecanismo de formulação, execução e fiscalização das políticas sociais pela sociedade civil, em âmbito federal, estadual e municipal. Ademais, os conselhos de direitos na esfera federal, estadual e municipal são o momento em que a sociedade, por meio de organizações representativas, oficialmente poderá participar na formulação de implementação de políticas públicas. (...) Destarte, a democracia brasileira é exercida a partir da cidadania, sendo que os conselhos municipais podem ser considerados a expressão de vários setores sociais, dentre os quais se destacam a saúde, educação, idoso, mulher, criança e adolescente dentre outros. (RECANELLO; ANDRADE, 2012, p.138)

O Conselho a ser instituído terá em sua composição representante das associações de bairros ou de moradores distribuídas pelo município, bem como representantes do Poder Executivo e do Poder legislativo e vai trazer as diretrizes a serem seguidas pela efetiva elaboração de seu regimento interno.

É importante que se dê a este Conselho tanto o poder consultivo quanto o poder deliberativo, sendo que no primeiro caso ele será apenas consultado e sua

posição não vai vincular o administrador, já como deliberativo sua manifestação será de acatamento obrigatório, caso contrário suas atividades ficariam sem sentido.

A base legal que possibilita o poder deliberativo é exatamente o Princípio da participação popular previsto no parágrafo único do artigo primeiro da nossa constituição federal, bem como no inciso II do artigo 2º da lei 10.257/2001 que prevê a participação democrática das associações em todas as fases das políticas públicas urbana.

Atento ao princípio da legalidade é necessário que a instituição do Conselho Municipal das Associações seja feito com aprovação de lei municipal que vai dar sustentação ao seu funcionamento, bem como vai possibilitar uma estrutura capaz de garantir a participação popular nos rumos da administração.

A estruturação da organização social tendo como parâmetro a divisão territorial em bairros e a política em associações destes bairros possibilita um diálogo aberto e necessário entre os representantes e os representados na ordem pública dos acontecimentos envolvendo a efetividade das políticas públicas e nada mais é do que efetividade do princípio democrático.

4.3 Legitimidade e representatividade das Associações

No espaço público em que atua as associações como atores privados na busca de efetividade dos direitos fundamentais tem-se já estabelecido um poder decisório para dar implementação às políticas públicas e também para ser instrumento de viabilizador da elaboração de regras de convivência social.

No âmbito do Judiciário o direito de ação em nome da própria associação ou na qualidade de substituto processual também confere, a legislação em vigor, o poder decisório de buscar o Judiciário para reconhecer ou restabelecer direitos frente ao próprio Estado ou frente terceiros, razão pela qual, neste cenário as associações são também dotadas de poder decisório para atuar.

Já no campo administrativo do executivo o poder decisório vai estar arraigado na representatividade perante os conselhos municipais temáticos como o Conselho Municipal de da Saúde, por exemplo, onde terá direito voz e voto, sempre espelhado em debates promovidos em sua base e com todos os associados.

Mas o maior poder decisório esta no princípio de que todo poder emana do povo assentado na Constituição, ou seja, a decisão não é de apenas um individuo, mas de um Conselho que representa as associações, as quais são constituídas pelo povo organizado em células, vale dizer, o poder de decidir é decorrência do próprio regime democrático.

4.4 Base empírica ilustrativa

O princípio da participação popular agrega como fundamento ouvir o povo nos seus pensamentos, em suas ideias, em suas experiências de vida e nessa toada realizamos entrevista com três pessoas do povo que em determinado momento assumiram o encargo de conduzir como presidente as associações de seus respectivos bairros, e ao final prestaram grande contribuição para o enriquecimento do trabalho, vejamos então as entrevistas.

O conhecimento prático é por excelência uma fonte riquíssima de conhecimento, razão pela qual inserir dados coletados no núcleo da sociedade contribui de forma extremamente importante para ilustrar a base filosófica, que não é menos importante para o contexto social.

Pensando nesta linha de raciocínio o trabalho foi ilustrado com entrevistas feitas com pessoas ligadas às associações de bairros ou de moradores, os quais contribuíram com experiências vividas à frente da administração como presidentes de associações.

De modo geral percebe-se que o início do exercício do direito de liberdade de associação começa com um interesse comum aos moradores do bairro, mas que também beneficia os demais moradores do município, ou seja, a primeira missão dos entrevistados foi direcionar esforços para asfaltar os bairros.

As associações surgem por uma necessidade e quando se alcança o objetivo as pessoas começam a se dispersar e perdem o interesse até que outra necessidade possa novamente incentivar a atuação dos membros, é o que se vê nas entrevistas.

Neste ponto chamamos a atenção para dois aspectos, o primeiro é a falta de planejamento em longo prazo, o que não administração pública é conhecido como plano plurianual, o que por certo iria manter o grupo unido por um período mais duradouro, o segundo é a falta de incentivos por parte do Poder Público.

Interessantíssima a colocação de um dos entrevistados quando trata da função das associações, qual seja, *organizar a comunidade de forma a reivindicar os seus direitos, cobras aquilo que o poder público deixa de fazer, fiscalizar o poder público, conseguir organizar a comunidade, a localidade onde representa. Fazer com que a massa ganhe força.*

Essa noção da função das associações ilustra a base filosófica do trabalho na medida em que a busca da consciência coletiva nas decisões de interesse público é a grande arma a ser utilizada na plena eficácia dos direitos fundamentais de qualquer sociedade, vale dizer, a comunicação entre os membros da sociedade feita pelas associações permitem que a visão de bem comum seja estabelecida numa ordem de prioridade que vai promover a inclusão social.

Assim, percebem-se alguns conflitos entre as associações e o poder público no bojo das entrevistas o que deve ser evitado, este não deve de forma alguma tentar influenciar os rumos das associações, mas, estas não devem se distanciar do poder público e adotar uma premissa antidemocrática de que nenhum de seus membros poderá fazer parte de cargo político e se quiser o fazer deverá deixar a associação.

Neste sentido a operação deve ser inversa, ou seja, as associações podem se transformar nos melhores centros de formação de agentes políticos e com isso afastar o modelo atual onde pessoas com grande potencial preferem não integrar os partidos políticos e não querem assumir cargos públicos, dada a imagem negativa que tem hoje a classe dos dirigentes públicos.

As associações podem e devem ter a preocupação de mudar este quadro colocando pessoas com interesses públicos acima dos particulares e manter estas pessoas dentro das suas assembleias, como de fato disse a entrevistada que *o poder público não financeiramente, ele era representado pelos vereadores e pelo prefeito que participava das reuniões. Eles tinham bastante interesse.*

Desta fala destacamos que o Poder Público não deve engessar as associações com interesses partidários e respeitar o direito de liberdade de associação, todavia, deve por obrigação, em decorrência do princípio democrático, participar das associações bem como contribuir em todos os sentidos para manutenção desta importante instituição de caráter participativo.

O resultado da atuação das associações vem demonstrado pelas conquistas obtidas quando da atuação dos entrevistados, asfalto para os bairros, construção de

galerias, canalização de esgoto, melhoria na iluminação pública, campo de futebol, parque infantil, academia ao ar livre, projeto concretizado de urbanização com a construção de uma praça, cessão de terreno para construção da sede da associação.

A fala de um dos entrevistados mostra a existência de várias associações já constituídas legalmente e que estão em estado vegetativo a espera de um incentivo para voltar a funcionar, o que demonstra que a estrutura organizacional da comunidade é natural, faltando apenas a consciência cultural do povo em manter a união por meios destas associações e ainda um projeto fomentador do poder público que não deve ter medo das associações.

Neste sentido é um dos depoimentos: *o poder público teme uma organização da massa não só na esfera municipal, mas vemos isso em todas as esferas: municipal, estadual e federal. A minha opinião pessoa é que o poder público aprendeu a lidar com a massa, a não deixar com que a massa se organize, porque quando ela se organiza ela fiscaliza, ela acompanha mais de perto, ela não troca voto por dentadura, por passagem de ônibus, então não vale maia a troca de voto, a compra de voto, a negociata.*

O terceiro entrevistado contou da participação efetiva das associações de moradores no combate aos crimes na região em que constituídas, formando uma parceria com a Polícia Militar, onde moradores contribuíam com manutenção de viaturas e participação em campanhas de educação cultural.

5. CONCLUSÃO

O princípio da participação popular é o alicerce de um novo modelo, já consagrado na Constituição Federal de 1988, consistente na democracia participativa como instrumento necessário e eficaz aos projetos de inclusão social de políticas públicas e, em razão disso, concluímos que a contribuição das associações de bairros ou de moradores na construção de uma sociedade mais justa e solidária é uma possibilidade real.

As associações de bairros de um município necessariamente deverão estar ligadas por um Conselho maior, que vai reunir-se periodicamente e discutir os problemas de toda comunidade. Para tanto terá a seu dispor uma gama muito grande de instrumentos constitucionais para interferir na administração pública, bem como nos trabalhos legislativos e judiciários.

Para que um cidadão possa contribuir politicamente na gestão pública não basta que exerça o direito ao voto, na eleição de seus representantes e que pague rigorosamente seus impostos, sem, contudo, tomar ciência dos programas de governo e dos atos governamentais e legislativos daqueles que elegeu nas urnas.

Tomando conhecimento dos atos dos governantes o cidadão pode então questionar a oportunidade e conveniência daquilo que se pretende fazer com a receita arrecadada com os tributos, bem como discutir regras a serem positivadas e participar na resolução dos conflitos junto ao Judiciário.

A contribuição das associações de bairros ou de moradores consiste na conexão fundamental na busca do diálogo voltado para o bem comum entre o Estado e o seu povo, com o claro objetivo de garantir uma igualdade material entre todos, buscando assim os objetivos da república, como por exemplo, reduzir a desigualdade social e a erradicar a pobreza.

Conclui-se que o ponto central é a possibilidade de se construir a consciência coletiva na comunidade com realização de palestras, audiências públicas, conferências e outros meios, ou seja, ajudar a construir ou reconstruir os valores que formam o alicerce da ordem pública e o respeito aos demais integrantes da sociedade.

Como exemplo da atuação no sentido apontado, enfrentamos nos dias atuais uma dificuldade na proposição de projetos de lei de iniciativa popular em razão da exigência das assinaturas suficientes em razão da exigência de cinco por

cento do eleitorado do município, o que fica inviável sem que haja uma união das pessoas de modo permanente, problema este que se acaba quando vislumbramos um município organizado em associações de bairros vinculados a um Conselho Municipal destas Associações.

Também no caso dos plebiscitos e dos referendos a contribuição das associações será muito mais valiosa, já que as associações poderão transmitir aos seus associados o tema em discussão, com valiosas contribuições dos próprios interessados, para evidentemente uma votação mais consciente.

A concretização das associações como instrumento de inclusão social é uma realidade constitucional, infraconstitucional, moral e ética, restando ainda que é do Estado a obrigação de colaborar na organização do sistema por força do comando constitucional que adota como sistema político a democracia semidireta.

6. REFERÊNCIAS

ALVES**,** Fernando de Brito. **Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental.** Curitiba: Juruá, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da Política e da sociedade brasileira. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio. **Sistema politico brasileiro: uma introdução.** 2 ed. São Paulo: Unesp, 2007.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Direito Processual das Coletividades e dos Grupos.** 2 ed. São Paulo: LTR, 1992.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas.** Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

_____. **O mal-estar da pós-modernidade.** Tradução Mauro Gama e Claudia Martinelli Gama: revisão técnica Luis Carlos Fridman. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BONAVIDES**,** Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia participativa.** 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Teoria do Estado.** 6 ed. São Paulo. Malheiros, 2007.

BREGA FILHO. Vladimir. **Direitos fundamentais na Constituição de 1988.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, politicas públicas e protagonismo judiciário.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CAMPBELL, David F. J. et al. **Democracy Ranking: The Quality of Democracy in the World**. Disponível em: < http://democracyranking.org/>. Acesso em: 28 outubro 2014.

CHECHI, Rui de Oliveira. **Depoimento prestado em entrevista concedida** ao mestrando Homell Antonio Martins Pedroso em Santa Cruz do Rio Pardo, em 16 de abril de 2014 e transcrita pelo mesmo no ano de 2014.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CRETELA JUNIOR, José. **Direito romano moderno.** 10 Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanelli. **Direito Administrativo.** 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DALLARI JUNIOR, Hélcio de Abreu. **Teoria Geral do Estado Contemporâneo.** 3 ed. São Paulo. Rideel, 2010.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de politica social participativa.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FARIAS, José Fernando de Castro. **A origem do direito de solidariedade.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FERREIRA, Araci Noronha da Silva. **Depoimento prestado em entrevista concedida** ao mestrando Homell Antonio Martins Pedroso em Santa Cruz do Rio Pardo, em 02 de abril de 2014 e transcrita pelo mesmo no ano de 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

FUIN, Tatiane de Abreu; PEGORER, Mayara Alice Souza. Ações inclusivas das Associações médicas brasileiras para efetivação do direito à saúde. In: COSTA, Ilton Garcia. FREITAS, Paulo Henrique de Souza (Orgs.). **Terceiro Setor, ONGs – Questões Críticas.** São Paulo: Verbatim, 2012.

GOMES, Edilson Francisco; SANTINHO, Guilherme Sampieri. As Organizações da sociedade civil de interesse público no contexto do terceiro setor. In: COSTA, Ilton Garcia. FREITAS; Paulo Henrique de Souza (Orgs.). **Terceiro Setor, ONGs – Questões Críticas.** São Paulo: Verbatim, 2012.

GONÇALVES, Ana Catarina Piffer. Políticas Públicas: Atividade exclusivamente estatal x Participação de Empresas privadas. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira. ALVES; Fernando de Brito (Orgs.). **Políticas Públicas: da previsibilidade a obrigatoriedade – uma análise sob o prisma do estado Social de Direitos.** Birigui, SP: Boreal, 2011.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. **O Ministério Público na tutela dos direitos sociais: atuação no âmbito das políticas públicas.** Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. n. 11 (julho/dezembro) – Jacarezinho, 2009.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem.** 19 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **Dignidade Humana – Princípio Constitucional.** Curitiba: Juruá, 2009.

LIMA, Jairo Néia. **Direito fundamental à inclusão social: eficácia prestacional nas relações privadas.** Curitiba: Juruá, 2012.

MALUF, Sahid. **Direito Constitucional.** 9 ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1977.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: Em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores.** 7 ed. São Paulo: RT, 2001.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: A alternativa da democracia participativa. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROCHA Carlos Alberto Vasconcelos. **O Município e a construção da democracia participativa.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

MARTA, Tais Nader. **Exclusão Social x Vida Digna: direito ao trabalho das pessoas com deficiência, uma questão de princípios.** Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. n. 12 (janeiro/julho) – Jacarezinho, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança.** 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro.** 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946.** 2 ed. São Paulo: MAX LIMONAD, 1953.

_____. **Comentários à Constituição de 1967; com a emenda n. 1, de 1969.** 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil.** 25 ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 1997.

_____. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.** 8 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORANGE, Jean. **Direitos humanos e liberdades públicas.** Tradução de Eveline Bouteiller. Barueri/SP: Manole, 2004.

MOREIRA, Marco Antonio Queiroz. **Democracia participativa no município.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

PAIVA, Donizete Aparecido de. **Depoimento prestado em entrevista concedida** ao mestrando Homell Antonio Martins Pedroso em Santa Cruz do Rio Pardo, em 24 de setembro de 2014 e transcrita pelo mesmo no ano de 2014.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado. 2 ed. Rio de Janeiro: Impetrus, 2008.

PEREGALLI, Enrique. **A América que os europeus encontraram.** 13 ed. São Paulo: Atual, 1994.

PUSSOLI, Lafaiete. **Justiça dos Tribunais ou da Cidadania.** São Paulo: Cidade Nova, 1996.

RECANELLO, Laiana Delakis; ANDRADE, Tais Savedra de. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente como instrumento de inclusão social. In: COSTA, Ilton Garcia; FREITAS, Paulo Henrique de Souza (Orgs.). **Terceiro Setor, ONGs – Questões Críticas.** São Paulo: Verbatim, 2012.

RECH, Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades.** Caxias do Sul/RS: Educs, 2007.

RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: Etapas da evolução sociocultural.** São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

ROBLE, Odilon. **Conhecimento do Homem, da Natureza e da Sociedade.** Curitiba: IESDE Brasil S.A, 2009.

SANTIN. Valter Foleto. **Contrôle Judicial de Segurança Pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime.** São Paulo: RT, 2004.

_____. **Controle Judicial da Segurança Pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime.** 2 ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional.** 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães. **O Sistema Único de Saúde e suas diretrizes constitucionais.** São Paulo: Verbatim, 2009.

VENERIO, Carlos Magno Spricigo. A fundamentação da democracia semidireta nos textos políticos de Hans Kelsen. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VIEIRA, Reginaldo de Souza. (Org.). **Estado, Política e Direito: Relações de Poder e Políticas Públicas**. Criciúma: UNESC, 2008.

VENOSA, Silvio de Salvio. **Direito Civil: Parte Geral.** 9 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura do direito.** 3 ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

ZAGO, Nadir. **Cursos pré-vestibulares populares: limites e perspectivas.** Perspectiva: Revista Universidade Federal de Santa Catarina, v. 26, n. 1, 149-174, jan./jun. Florianópolis, 2008

APÊNDICE

Entrevista 1: Araci Noronha da Silva Ferreira

“O maior projeto nosso era ter nossa sede e sonhamos em fazer muitas coisas legais pois, sabíamos que isso seria importante para nós.”

Meu nome é Araci Noronha da Silva Ferreira. Faço parte da associação de moradores dos bairros Jardim Santana I e II. Quando fundamos a associação exercia o cargo de presidente.

Nós formamos a associação para melhorar o nosso bairro, porque nós não tínhamos asfalto e começamos a nos preocupar com isso. Fomos atrás do poder público, mas os terrenos eram particulares e os proprietários teriam que pagar a conta.

Como cada morador deveria arcar com o custo do asfalto fomos atrás de cada um, casa por casa, e também procuramos as pessoas que não moravam no bairro, mas estavam próximas e queriam o asfalto, essa busca de apoio foi para fortalecer a adesão a pavimentação do asfalto.

A criação de uma associação tem muitos motivos, a nossa foi pela necessidade de uma coisa específica, no caso o asfalto, para o bem da própria população local. No início da fundação da associação as pessoas estavam bastante animadas, pois a situação era bem difícil para todos, mas depois que conseguimos o tão sonhado asfalto o grupo começou a dispersar, as pessoas começaram a construir suas casas e os objetivos foram se modificando. Elas foram se distanciando e a associação foi perdendo força com isso.

Para arrecadarmos fundos no início da associação fazíamos rifas, festas na praça, vendíamos bolos e doces. Conseguíamos certa renda dessa forma. O poder público não ajudava financeiramente, ele era representado pelos vereadores e pelo prefeito que participavam das reuniões. Eles tinham bastante interesse. Várias pessoas da sociedade, como empresários vinham também.

Além do asfalto, conseguimos um projeto de uma praça em um terreno muito grande aqui próximo ao bairro. Fomos à luta. A princípio ele incluía a construção de quadras poliesportivas e outras coisas. No entanto, o poder público fez o estudo e achou que era inviável, pois já havia uma escola perto e não tinha necessidade de

construir mais quadras. O projeto foi bem mais simples e até hoje vem sendo cuidado pela própria prefeitura.

Após um tempo, a associação sentiu a necessidade de ter sua própria sede, pois fazíamos reuniões nas casas das pessoas, nas escolas ou em outros lugares, o local serviria também para alguns projetos voltados para a população local.

Começamos então a fazer o pedido para o poder público de um terreno ou alguma coisa onde pudéssemos construir uma sede. Depois de alguns anos, conseguimos a doação de um terreno, nesse período a associação já estava fraca, as pessoas não estavam mais empolgadas, então ganhamos um terreno que não é o ideal, estamos com ele até hoje, mas sem sede.

Talvez se tivéssemos ajuda a associação teria deslanchado, agora precisaríamos fazer um trabalho de conscientização e ir atrás das pessoas, pois muitas delas já têm outros compromissos, estão engajadas em outras coisas, na igreja e em outros projetos da vida.

Acredito que se levássemos nosso projeto de construção da sede adiante e pudéssemos implantar projetos voltados às famílias do bairro, nossos filhos poderiam participar, mas hoje não temos nenhum projeto local.

O maior projeto nosso era ter nossa sede e sonhamos em fazer muitas coisas legais, pois, sabíamos que isso seria importante para nós. Se a construção tivesse sido feita na época, acredito que estaríamos firmes até hoje. Teria expandido e conseguido muito mais coisas para o nosso bairro.

Na época foi muito gostoso ter trabalhado, pois estamos aqui desde o início, somos os primeiros moradores do bairro e temos amor por ele, e é uma pena que isso se perdeu. Nós conhecíamos os vizinhos e todas as pessoas que podiam nos ajudar. Com a ajuda do poder público também poderíamos montar projetos para amenizar a questão das drogas e pensamos em fazer palestras para acolher os adolescentes. Embora as escolas têm esse tipo de projeto se pudéssemos fazer isso no bairro, seria bastante interessante.

Entrevista 2: Rui de Oliveira Chechi

“Fazer com que a massa ganhe força pra poder cobrar do poder público a sua função.”

Eu me chamo Rui de Oliveira Chechi. Sou presidente da associação de moradores do Parque São Jorge.

A principal função da associação de moradores é organizar a comunidade de forma a reivindicar seus direitos, cobrar aquilo que o poder público deixa de fazer. Fiscalizar o poder público. Conseguir organizar uma comunidade, a localidade onde ela representa. Fazer com que a massa ganhe força.

A nossa associação no Parque São Jorge foi fundada com o intuito principal do asfaltamento das ruas do bairro. Nele todas as ruas eram de terra, com pouca infraestrutura e o pessoal já estava cansado.

Nós nos organizamos num grupo de pessoas no bairro pra fazermos uma comissão e correr atrás do asfalto, saber como funcionava, o que tinha que ser feito pra poder pavimentar. Nisso surgiu associação de moradores, pois tudo tinha que documentar, tinha que estar tudo legalizado. A associação começou a trabalhar, trabalhamos por 3 anos com relação ao asfalto e após esse período, nós conseguimos concretizar esse projeto. Todas as ruas foram asfaltadas, foi feito galeria de água pluvial e canalização de esgoto, onde não tinha esgoto canalizado ainda.

Nesses 16 anos de associação pudemos perceber que sempre que existe uma grande causa a população se une para sanar todas as necessidades da população local, porém quando não há uma grande reivindicação, como o caso do asfalto e da iluminação pública, as pessoas se distanciam. Mesmo com a distância percebe-se que todos os moradores estão alerta.

Quando surge uma nova causa, a associação é a primeira a ser procurada e a partir do momento que ela assume o novo projeto todos participam. Nossa associação trabalhou durante esses 16 anos exclusivamente de doações vinculadas a algum projeto. Ela não tem mensalidade, ela não tem uma arrecadação que não tenha uma finalidade.

Quando vamos fazer uma festa para as crianças recebemos doação de todo o material necessário, não pedimos recurso financeiro. Somente em algumas situações em que precisamos pagar aluguel.

O poder público quando da inauguração da associação ajudou bastante tanto na questão do próprio asfalto, como por outras questões até sociais. Com o decorrer dos anos acabou se afastando da associação, pois quis manipular a associação. Ele não só tentou manipular a associação como tentou colocar pessoas de sua confiança dentro da associação; não conseguindo fazer isso, tentou levar para o grupo político deles pessoas de dentro da diretoria da associação.

Graças a Deus desde a fundação da associação eu e meus diretores sempre fomos muito francos quando se falava em política. Que a associação era apolítica, que nós jamais apoiaríamos um candidato simplesmente pelo fato de ter algum benefício ou alguma coisa assim. Poderíamos apoiar por um ideal, como poderíamos nos arrepender depois no futuro pelo apoio efetuado, porém caso algum diretor quisesse sair candidato a vereador ou qualquer outra coisa a primeira coisa a fazer era se desligar da associação.

A associação não teria nenhum compromisso para apoiar ele em eventual candidatura. Uma das últimas pessoas que foi pressionada a mudar para um partido político fui eu no segundo mandato da associação. Tentaram me levar para um partido político já que foi a última cartada pra tentar entrar na nossa associação, mas como a gente já tinha isso dentro da associação e ninguém ali, embora fizessem política não fossem pessoas que estavam aptas a algum cargo político, eles não conseguiram e por esse motivo eles isolaram a associação.

Eu sou convicto de que o poder público só vai começar realizar obras realmente significativas nos municípios quando ouvir mais as associações porque quem sabe dos problemas locais é quem está lá no bairro e na grande maioria das vezes quem está lá está disposto a ajudar a resolver.

Quando a ideia vem do bairro para o poder público ela não é aceita. Nós tivemos vários projetos nossos que foram engavetados por surgir de dentro da associação. Recebiam o projeto, esperavam passar uns dois anos tentavam aplicar isso em outro bairro da cidade e não dava certo porque, porque os idealizadores do projeto eram de outro bairro, era focado nas necessidades de outro bairro, então não dada certo em outro lugar.

Eu cheguei até ouvir uma vez de um representante do poder executivo que o projeto não dava certo. Mas não iria dar certo mesmo, porque as pessoas que estavam engajadas pra fazer aquele projeto funcionar estavam no Parque São Jorge e não no bairro que eles levaram.

Além dessas obras que já citei, a associação construiu lá no parque São Jorge o maior centro de lazer de Santa Cruz, é uma pena que nós não conseguimos terminar por falta de incentivo do poder público. Nós construímos no sistema de mutirão um parque infantil, uma área com academia ao ar livre, um campo de futebol, e no projeto ainda tinha campo de malha, campo de bocha, e uma academia da praça do idoso que a associação ganhou de uma empresa e não conseguiu executar por falta de apoio do poder público.

É uma pena. Hoje a associação está às margens para ser encerrada, porque depois de 8 anos sem apoio do poder público as pessoas que estavam lá dentro estão cansados, além do que não houve uma renovação porque ninguém mais se interessou em participar. Isso vem sendo discutido nos últimos meses sobre o encerramento ou não dos trabalhos dessa associação.

Não conheço nenhuma associação de moradores que esteja ativa, mas conheço associações que tenham atividades voltadas a um setor específico, como a Adefis que é uma associação destinada aos portadores de necessidades especiais, a de idosos. Elas funcionam bem por ter um relacionamento mais abrangente, trata-se de uma causa que é permanente. O grande problema da associação de moradores é que ela só trata de causa transitória, hoje você tem o problema, você corre atrás e resolve. Quando você está numa associação, como o caso da Adefis, que trata dos deficientes físicos ou portadores de necessidades especiais sempre tem pessoas que estão engajadas, parentes, amigos, que mantém essa associação ao longo do tempo.

Temos bons exemplos em Santa Cruz que deram certo, que estão funcionando que é o próprio caso da Adefis e temos ótimas associações como Maria Vitória que também não conseguiu se manter. Foi responsável pela construção da UTI neonatal do hospital de Santa Cruz e hoje coitada está agonizando aí também. Está prestes a fechar, se não fechou ainda.

Em Santa Cruz do Rio Pardo existem outras associações de moradores que tiveram suas atividades iniciadas e depois interrompidas, como a associação do

Parque das Nações, da Nagib Queiróz, do Jardim Ipê, Jardim Brasília e Jardim Santana.

O Centro de Lazer foi o grande projeto desde o início da nossa associação. Nós trabalhamos 16 anos nesse centro de lazer e infelizmente estamos encerrando as atividades da associação sem ver ele concluído. O mais chato de tudo isso é saber que nós tivemos o apoio da iniciativa privada, o apoio de empresas e profissionais do município e não conseguimos concluir por falta de apoio do poder público. Alguns projetos foram levados à prefeitura na área de esportes, como escola de futebol e outras atividades e a prefeitura manteve esses projetos em outros bairros e não levaram pra lá.

Ficou muito claro pra mim como presidente da associação que foi devido a algumas escolhas que nós fizemos no passado. O poder público teme uma organização da massa não só na esfera municipal, mas vemos isso em todas esferas: municipal, estadual e federal. A minha opinião pessoal é que o poder público aprendeu a lidar com a massa, a não deixar com que a massa se organize, porque quando ela se organiza ela fiscaliza, ela acompanha mais de perto, ela não troca voto por dentadura, por passagem de ônibus, então não vale mais a troca de voto, a compra de voto, a negociata.

Em Santa Cruz, da forma como as associações vinham se organizando, eu não tenho nenhuma sombra de dúvidas que isso assustou o poder público, porque alguns anos depois da fundação da nossa associação, nós ajudamos outros amigos a fundar outras associações e aí nós chegamos ao luxo de se achar no direito de montar um conselho de associações, onde nós juntamos ali, de 6 a 7 associações de moradores abrangendo mais de 60% da população do município falando a mesma língua. Então isso é perigoso; uma vez que tentaram entrar lá e manipular de forma política e não conseguiram, ficou bem complicado.

Acredito, eu que se o poder público tivesse entrado naquele conselho e tivesse conseguido corromper o conselho, as associações estariam trabalhando até hoje. Não sei de que forma, com que qualidade de serviço, mas estariam trabalhando até hoje. Então o grande problema nosso foi o de não permitir que forças políticas entrassem dentro das associações.

Eu sou um eterno defensor dessa representatividade, desse intercâmbio de conhecimento entre as associações e eu tive o privilégio de participar desse

conselho onde a gente se reunia ali uma vez por mês e começamos a dissipar muitas conversas distorcidas:

- O que se prometia para uma associação como palanque eleitoral, mas que outra associação já conhecia e sabia que não funcionava.

- Para que esse negócio não funciona, não é assim, já aconteceu assim com a gente.

-Nós já caímos nessa na eleição passada.

Isso assustou e eu defendo sempre que a comunidade só vai fazer a diferença quando ela se organizar. Mudar... Quando pra mim será palpável uma mudança a nível estadual ou a nível federal?

Quando nós conseguirmos mudar a nossa região, quando conseguirmos mudar o nosso bairro. Tudo começa do princípio que é a família. A base da sociedade é a família, então a base de qualquer poder, a base de qualquer administração nada mais é do que um conjunto de famílias. E qual é a menor célula organizada desse conjunto de famílias? É uma associação de moradores.

Então a partir do momento que a associação de moradores é atuante, ela não se corrompe politicamente, ela segue uma linha de raciocínio não importando se é A, B ou C que está no poder público, ela faz com que aquele projeto que está sendo desenvolvido naquela comunidade tenha uma continuidade independente de quem foi eleito. Aí sim nós podemos falar que nós vamos mudar esse país; caso contrário nós vamos jogar muito dinheiro fora, muito dinheiro em propaganda e não vamos conseguir nada. Nós temos que mexer na base.

Eu sou um fiel defensor e só vou acreditar em realmente um Brasil diferente quando eu começar ver essas associações, trabalhando de forma tranquila, junto com o poder público, porque todos os projetos nossos foram feitos em parceria com o poder público, onde em alguns casos o poder público entrou com o material e sempre a mão de obra foi da associação, não importando aí quanto tempo leve e a idade que eu esteja.

Quando nossa diretoria recebia um projeto pronto, isso aqui é com mão de obra, com tudo, já prontinho, nós falávamos:

- Não queremos a mão de obra, converta-a em material. Mande-nos somente o material que a mão de obra é nossa. Nós não abríamos mão disso porque pra nós era a oportunidade de manter a massa unida. Então se eu chegar lá e pegar o pastel pronto, amanhã se o fornecedor de pastel faltar, eu não tenho

pastel, uma vez que se nós fabricarmos esse pastel e o fornecedor da farinha não vier, contratamos e não ficamos sem o pastel. Nosso pensamento sempre foi de que a mão de obra sempre tem que pertencer a associação, o pessoal tem que estar engajado nisso.

Fico muito feliz quando começo a folhar alguns álbuns de fotos no início e consigo ver mutirão com mais de 100, 130 pessoas trabalhando no campo por exemplo. Então ali ficou muito claro a união do grupo e foi exatamente por essa união e eu acho que por um pouco de falta de experiência nossa por estar muito no começo da associação é que nos permitimos o enfraquecimento do movimento.

Na realidade foi isso que ocorreu, colocou-se a associação na geladeira, todo o grupo que fazia parte desse conselho de associações, vários bairros foram postos na geladeira. Passava-se informações erradas para que a associação repassasse ao membros para que depois fôssemos cobrados.

Dentre todas as associações que faziam parte do conselho, não há nenhuma oficialmente atuando, algumas estão na mesma situação nossa. Existe no papel, está lá regularizada, cumprindo todos os seus deveres com receita, mas na prática ela não está mais funcionando. Ela não tem mais força. Os membros só estão cumprindo ali um protocolo. Tudo isso ocorreu por conta do poder público, o medo que o poder público ficou dessa massa começar a aparecer mais do que o próprio prefeito, que o próprio presidente da câmara.

Entrevista 3: Donizete Aparecido de Paiva

“A partir do momento que tem um grupo formado e há atuação do grupo, o Estado tem que dar o respaldo e quando isso acontece, os objetivos tornam-se realidade.”

Meu nome é Donizete Aparecido de Paiva. Fui presidente da associação dos moradores do Jardim Santana. No início foi difícil formar a associação. Tínhamos conhecimento de alguns moradores que tinham os mesmos objetivos então, nos unimos e conseguimos montar a associação através do objetivo principal que era a princípio, o asfalto do bairro.

Tínhamos muitas dificuldades de locomoção e de receber socorro, pois as ruas eram todas embarreadas e esburacadas. Inicialmente, conseguimos transformar o asfalto em realidade, depois começamos a trabalhar sobre as áreas verdes, áreas institucionais e graças ao empenho da comunidade nós conseguimos que uma área verde fosse transformada em uma praça poli esportiva que até hoje é usada pela comunidade.

Acredito que uma associação pode contribuir junto com o Estado para desenvolver a inclusão social, o respeito aos direitos fundamentais, pois quando uma comunidade se une com um mesmo objetivo, o Estado deve colaborar, pois vai perceber que a comunidade quer fazer e que é atuante. Dessa forma o Estado é obrigado a intervir e realizar os objetivos daquela comunidade, ai entra o trabalho em conjunto e a sociedade sabendo de seus direitos, vai buscar angariar fundos para muitas melhorias no bairro, como na área da saúde, educação, segurança.

Várias ações foram desenvolvidas pela associação tais como, a solicitação da construção de uma creche municipal, a organização de uma escola do bairro, pois precisavam de uma área para atividade física, então com a união da comunidade, foi realizada a terraplanagem na escola, a construção de um campinho de futebol, os pais dos alunos se uniram e fizeram a pintura na escola.

A partir do momento que tem um grupo formado e há atuação do grupo, o Estado tem que dar o respaldo e quando isso acontece, os objetivos tornam-se realidade. No início, o Poder Público não acreditava que tornaríamos uma associação, mas depois, quando perceberam, o Poder Executivo mandava um

representante para participar de todas as reuniões, para saber o que estava acontecendo e começar a trabalhar em conjunto.

Da mesma forma, em todas as reuniões que ocorriam dentro do governo, o Poder Público procurava um representante da nossa associação para representá-la. A partir do momento em que se tem um grupo formado, o Poder Público sabe que a população sabe de seus direitos então tem que unir com o grupo para atuar.

Na segurança, por exemplo, a associação contribuiu para a formação da polícia comunitária, que atuando nos bairros, passa confiança para a comunidade, ou seja, a parceria entre a polícia e a população faz com que se identifique, por exemplo, quais os locais de perigo: um terreno baldio, uma rua mal iluminada, um prédio abandonado, uma rua má sinalizada. Essa união possibilitará mais força política para que o Poder Público atue então.

O policial sozinho não vai conseguir, mas, a comunidade atuante consegue. Lembro-me que na época em que tinha a polícia comunitária no bairro, a comunidade unida, consertou uma viatura, viabilizando peças, materiais, mão-de-obra, colocando essa viatura para rodar.

Além disso, havia outras coisas: víamos o policial direto na escola fazendo trabalhos educativos juntamente com a sociedade. A sociedade ajudava nas campanhas angariando fundos para isso. Formou-se então uma parceria entre o Estado, praticamente e a comunidade. Víamos que o policial era conhecido no bairro, a segurança melhorou, a sociedade não se tornou mais insegura.

O excelente trabalho desenvolvido pela polícia comunitária se repercutiu no município inteiro e outros bairros queriam também, mas não tinham um grupo formado como associação. Onde tinha a associação formada, tinha essa liderança.

Lembro-me também uma época em que as associações do Jardim Santana, a associação do Parque São Jorge e a do Parque das Nações se uniram e conseguiram, através de um documento conjunto angariar viaturas para o município na carpa do corpo de bombeiros, entre outras melhorias.

Quero ressaltar aqui a importância da associação em que interviu em uma situação em que por falta de apoio governamental, queriam fechar a rede do câncer que tinha aqui em Santa Cruz, e através de documentos feitos pelas associações protocolados junto ao Poder Legislativo e junto ao Poder Executivo, essa associação não foi fechada e existe até hoje no município.

Lembro-me também dessas associações que montaram o conselho de segurança dos bairros, e esse conselho foi realmente atuante. Tínhamos em Santa Cruz do Rio Pardo, uma rodovia vicinal que ocorria vários acidentes, mas eu lembro na época que essa rodovia no início ela era mal iluminada, não tinha calçadas para pedestres, e o conselho de bairros conseguiu junto ao município essas melhorias: foi feito o calçamento, foi feita a iluminação até o trevo do Jardim Bela Vista e sinalização de trânsito.

Várias campanhas dentro dos bairros foram realizadas através das associações em conjunto. Outra atuação da associação de bairro foi em uma escola. As escolas de bairros, periferias, ficam escanteadas e se tem a má impressão. Com a atuação do policial, foi dado um objetivo a esses alunos.

Eles criaram um grupo que é um trabalho da própria polícia comunitária, o JCC (Jovens Construindo a Cidadania). Com esse grupo, a escola se transformou. A comunidade passou a participar das atividades conjuntas, os pais foram para a escola, reformaram o prédio, ajudaram na pintura, deram a mão-de-obra.

Politicamente, a escola também ganhou, teve aumento em sua parte estrutural. Devido a essa força política, os alunos desenvolveram trabalhos em todas as escolas de todos os bairros. Hoje, a maioria desses alunos se formou em cursos superiores, estão trabalhando, são pais e mães de família, então foi um bom trabalho graças ao policial dentro da escola e a atuação dos professores e principalmente da comunidade dos bairros ali pertencentes: Parque São Jorge e Jardim Santana que tinham associações constituídas.

Acredito que a comunidade a partir do momento que tem uma associação constituída, deva ter um representante no Legislativo, para que todos os projetos que forem apresentados tenham respaldo junto à comunidade, e que sejam propostas indicações em conjunto com a associação. Dessa forma, o Executivo olharia com mais atenção às solicitações do representante. Quando à comunidade tem uma liderança, a força é positiva.