

Poderá o pluralismo jurídico ser emancipatório? A complexidade do teste de Litmus e da emancipação social em processos de reforma urbana democrática

Can legal pluralism be emancipatory? The complexity of the Litmus test and the social emancipation in democratic processes of urban reform

Fernando Goya Maldonado

Doutorando pela Universidade de Coimbra, no Curso Democracy in the Twenty-first Century. Mestre em Sociologia do Direito, Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati, Espanha. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Dedicar-se às seguintes áreas: Políticas de Desenvolvimento e Planejamento Urbano, Sociologia do Direito, Justiça Ambiental e de Transição.

Artigo recebido e aceito em fevereiro de 2015.

Resumo

O presente artigo almeja debater tanto a relevância, quanto a complexidade de aplicação do teste de Litmus em experiência de reforma do Estado, de pluralismo jurídico e de democracia de alta intensidade. O teste de Litmus propõe-se a “avaliar se o pluralismo jurídico contribui para a redução da desigualdade nas relações de poder, assim reduzindo a exclusão social ou elevando a qualidade da inclusão” (Santos, 2003). Nesse sentido, o teste encontra aplicabilidade em uma experiência específica, sem deixar ausente o diálogo e suporte na teoria da democracia do autor. O caso em análise consiste na experiência de regularização fundiária da comunidade urbana na cidade de Canoas/BR provida através da interação – dinâmica e multifacetada – da legalidade demoliberal e da legalidade cosmopolita, como engrenagem de processos de emancipação fina – ou até mesmo espessa.

Palavras-chave: Reforma Urbana, Democracia, Pluralismo Jurídico, Teste de Litmus, Emancipação

Abstract

This paper aims to discuss the relevance, as well the complexity, of applying the Litmus test in an experience of State reform, legal pluralism and high intensity democracy. The Litmus test proposed by Boaventura Santos Sousa in the text "Poderá ser o direito emancipatorio?" (Santos, 2003) finds applicability in a specific experience, without leaving aside the dialogue and the support of the author's democratic theory. The present analytical case focuses on the regularization of property owned by the urban community in the city of Canoas/BR that was provided over an interaction - dynamic and multifaceted – of the demoliberal and cosmopolitan legality as a gear of the processes of social emancipation.

Keywords: Urban Reform, Democracy, Legal Pluralism, Litmus Test, Emancipation

Introdução

O trabalho busca prover diálogo entre a perspectiva de sociologia jurídica crítica apresentada por Boaventura de Sousa Santos no texto “Poderá ser o direito emancipatório?” com a sua teoria democrática. Assim, o texto terá como objetivo geral debater formas de reforma urbana, especialmente as voltada à construção de sistemas participativos e de democracias de alta intensidade (Sousa e Avritzer 2002), com a busca pela construção de uma “legalidade cosmopolita” (Santos 2003), sem deixar de expor as complexidades desses processos quando aplicados ao plano fático.

O texto buscará inicialmente prover uma revisão crítica à teoria demoliberal. Para esse objetivo, exaltar a invisibilização promovida a inerente tensão entre a perspectiva redistributiva do sistema democrático e a necessidade da priorização da produção e reprodução do acúmulo de bens e mercadorias imposta pelo sistema capitalista. Como suporte as doutrinas da luta por liderança (Schumpeter 1942), da democracia procedimental (Kelsen 1955), da importância da tecnocracia (Bobbio 1997) e do fim da história (Fukuyama 1992), buscar-se-á expor alguns dos preceitos que deram suporte à inexistência do conflito entre democracia e capitalismo.

Em seqüência na primeira secção, aprofundar-se-á o debate demonstrado como o modelo liberal tornou-se um projeto hegemônico ao longo do último século por meio do suporte político do consenso de Washington (Maricato 2009), de agências internacionais (McGrew 1997) e dos ajustes estruturais (E. S. Macamo 2006; 2006). O argumento apresentado será que esse projeto hegemônico reduziu a democracia à baixa intensidade, com o intuito de evitar possíveis sobrecargas democráticas por meio da inclusão política de grupos sociais anteriormente excluídos sob duas perspectivas: priorizando o acúmulo de capital frente à redistribuição social e limitando a participação cidadã – individual e coletiva (Sousa e Avritzer 2002).

Na segunda secção far-se-á argumento sobre a essencialidade da construção de uma “democracia de alta intensidade” (Sousa e Avritzer 2002) através de uma reforma democrática do Estado. Essa reforma democrática do

Estado será ponderada através da perspectiva de uma reforma urbana democrática, na qual se priorize uma lógica distributiva frente ao acúmulo de capital, permeada por processos participativos e de gestão compartilhada.

Por fim, à reflexão teórica será aplicada uma experiência de escala local, que se passa na Cidade de Canoas, Brasil, na qual políticas de reforma urbana foram conduzidas por um sistema complexo de participação. No entanto, em virtude do conceito hegemônico de propriedade aplicado, mesmo que essa reforma urbana fora provida através de uma legalidade não-hegemônica, não fora necessariamente sob uma perspectiva de contra-hegemonia.

Nesse sentido, buscar-se-á expor a complexidade de aplicar o teste de Litmus a formas de pluralismos jurídicos, em casos concretos e de democracia de alta intensidade, em razão da “interação dinâmica e complexa” entre a “legalidade demoliberal” e a “legalidade cosmopolita” (Santos 2003). O teste de Litmus, nas palavras de Boaventura de Sousa Santos:

(...) consiste em avaliar se o pluralismo jurídico contribui para a redução da desigualdade nas relações de poder, assim reduzindo a exclusão social ou elevando a qualidade da inclusão, ou se, pelo contrário, torna ainda mais rígidas as trocas desiguais e reproduz a exclusão. A verificar-se a primeira hipótese, estaremos perante a pluralidade jurídica cosmopolita (Santos 2003).

2. A redução do cânone democrático: A democracia liberal de baixa intensidade

Componente fundamental para a transição do Estado Absolutista para os paradigmas da modernidade ocidental, o liberalismo político e econômico teve sua hegemonia enquanto modelo socioeconômico consolidado no transcorrer do século XX. No entanto, como demonstra Boaventura de Sousa Santos, os paradigmas da modernidade ocidental, constituída entre os séculos XVI e final do século XVIII, não pressupõem a necessidade da lógica do capital como sua única forma de produção, visto que socialismo marxista é parte constituinte da modernidade, tanto quanto o sistema capitalista (Santos 2009, 29-33).

Todavia, é inegável a ascensão do modelo liberal como projeto hegemônico ao longo do último século. De acordo com Sader, o fracasso de três grandes modelos antiliberais – o “socialismo soviético”, o fascismo e o Keynesianismo – de intensidades e estruturas distintas, abriram espaço para a consolidação do liberalismo político e econômico sob determinantes do Estado mínimo, relações centralmente mercantilizadas, constituintes do denominado neoliberalismo (Sader 2002, 651).

Assim, teses do fim da história (Fukuyama 1992), com suporte no consenso de Washington e suas agências econômicas - Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (Maricato 2009, 195-8), bem como as influências dos ajustes estruturais (E. S. Macamo 2006; 2006), proveram o suporte teórico-prático à hegemonia da democracia sob um viés liberal. Essa hegemonia, todavia, não foi provida sem mecanismos coercitivos (Maricato 2009) e ambigüidade entre a promessa de desenvolvimento, com a produção e reprodução da pobreza (E. S. Macamo 2006; 2006). Veja-se o que aponta McGrew:

Much more significant, however, has been the role of regional and global institutions in the consolidation of liberal democratic forms of governance. In Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa, national transition to democracy have been influenced by powerful external agencies (McGrew 1997, 239).

Como é possível verificar, inúmeros atores, de distintas escalas que incluem inclusive organismos e agências supranacionais atuaram para o fortalecimento e a estabilização das democracias liberais nos países em transição democrática. Essa não foi, todavia, uma tarefa sem grandes desafios, visto que existem inerentes tensões entre o liberalismo político e econômico, majoritariamente representando através do sistema capitalista, e o regime democrático (Sousa e Avritzer 2002, 59). Assim, sob a finalidade de legitimar a expectativa liberal enquanto sistema hegemônico tornou-se fundamental para o crescimento e expansão desse modelo de democracia com liberalismo. Esse desafio consiste porque muito da tensão entre democracia e capitalismo centra-se no potencial redistributivo e de gestão compartilhada do poder, aos quais podem ser profundamente prejudiciais para o modo de produção

capitalista, na medida em que capitalismo necessita, não somente da mais valia da mão de obra, mas também da classificação, hierarquização e mercantilização de territórios e natureza (meio ambiente e humana) para a manutenção e expansão do acúmulo de capital.

Nesse sentido, o receio de imprimir aos regimes em transição um sobrepeso democrático, com a inclusão política de grupos sociais anteriormente excluídos, duas perspectivas foram promovidas; por primeiro, garantir a priorização do acúmulo de capital frente à redistribuição social; por segundo, limitar a participação cidadã – individual e coletiva – “com o objetivo de não sobrecarregar demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição” (Sousa e Avritzer 2002, 59-60).

Desta forma, após a Segunda Guerra Mundial e com o início de uma segunda onda de democratização, a qual envolvia fortemente os países do Leste Europeu e América Latina, tornou-se fundamental padronizar os modelos de democracia nesses países, a fim de evitar qualquer possível “sobrecarga democrática” (Sousa e Avritzer 2002:59–60). Com esse intuito, padronizar os modelos democráticos busca imprimir nos sistemas de democracia uma padronização procedimental ou procedimentalista, cujo objetivo central do processo democrático consistiria na eleição de um corpo representativo.

Assim sendo, a participação popular reduzir-se-ia somente ao processo de eleição representativa; formada, portanto, pela elites políticas que proveriam os suportes teóricos e práticos fundamentais para a manutenção de regime político demoliberal, com suporte ao desenvolvimento econômico fundado no acúmulo de capital. Observa-se como Schumpeter expressa bem a democracia enquanto procedimento, isento de um valor axiológico, ou seja, de um fim em si mesma:

A democracia é um método político, isso é, um, certo tipo de arranjo institucional para alcançar decisões políticas – legislativas e administrativas – e, portanto, ela é incapaz de converter-se em um fim em si mesma, sem ralação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas” (Schumpeter 1942, 242).

Como é perceptível na citação acima, essa concepção de democracia, que pode ser denominada democracia procedimental, acaba por esvaziar de substancialidade o regime democrático, uma vez que não importariam os resultados das decisões políticas advindas desse “método”. A democracia deveria consistir, portanto, em um “arranjo institucional” sem qualquer carga axiológica, e, portanto, nunca “um fim em si mesma”. Assim, torna-se irrelevante para perspectiva da democracia liberal o nível de participação cidadã ou de representatividade das demandas sociais, na medida em que a “função primária do eleitorado [é] formar o governo, “diretamente ou através de um corpo intermediário” (Schumpeter 1942, 270-83).

Colocar o processo de seleção dos representantes políticos como propósito primeiro, quiçá único, da democracia torna-se uma conveniente posição na busca de distensionar democracia e capitalismo, visto que, nessa perspectiva, os interesses econômicos podem encontrar o respaldo, tanto discursivo, quanto coercitivo do sistema democrático. Esse respaldo fortalece a manutenção e expansão do processo de acumulativo, na medida em que o controle do sistema representativo pelas elites sociais e políticas torna a democracia isenta da responsabilidade ou de ingerência da população.

Assim sendo, a teoria Shumpeteriana da luta por liderança política e competição pelo voto acaba não somente por reduzir a democracia a um processo eleitoral, mesmo que a sua temporalidade não se restrinja aos períodos de eleições, mas fornece o respaldo teórico para a manutenção do sistema de produção capitalista, no qual será sempre necessário priorizar o acúmulo frente à distribuição do capital

Nesse sentido, torna-se vital para evitar a “*sobrecarga democrática*” centralizar o debate teórico sobre a democracia na sua processualística e não na sua qualidade representativa ou no seu processo de participação civil, sustentando a formação de um corpo político etilizado, com a função de representar mais o capital e menos as pessoas. Inclusive nos próprios termos utilizados em sua “*outra teoria da democracia*” (Schumpeter 1942, 270-83), como “luta por liderança e competição pelo voto”, é possível perceber a lógica do mercado aplicada à teoria democrática.

Por sua vez, o renomado jurista Hans Kelsen não se distancia de tal perspectiva ao compreender a democracia como uma “procedure, a specific method of creating and applying the social order constituting the community, which is properly called *democracy*” (Kelsen 1955, 03). Nesse sentido, o autor expressa que “liberal democracy is in the first place a specific procedure” (Kelsen 1955, 04) e, dessa forma, promove a concepção procedimentalista de democracia como parte do seu suporte teórico democrático. No entanto, o autor propõe interessante divisão conceitual do “government for the people” e “government by the people” (Kelsen 1955). Nessa perspectiva, entende o autor que a palavra “by” na frase significaria um governo em que as pessoas participassem direta ou indiretamente e, conseqüentemente, não haveria justificativa para a democracia tornar-se um governo “for the people” (Kelsen 1955, 03-4).

Apesar de Hans Kelsen apresentar um pensamento extremamente conservador e positivista na teoria do direito, o autor reconhece a importância da participação como uma “característica essencial da democracia”¹ (Kelsen 1955, 03) e, ainda mais, do papel restritivo do liberalismo à democracia. Veja-se:

Liberalism, however, means restriction of governmental power, whatever form the government may assume. It means also restriction of the democratic power (Kelsen 1955, 04)

Nesse sentido, Norberto Bobbio acaba por justificar uma concepção elitizada dos processos decisórios ao expor a importância de uma estrutura tecnocrata de gestão pública (Bobbio 1997, 17-41). O autor apresenta como justificativa à elitização da participação no sistema democrático exigências que a passagem de uma economia familiar para uma economia de mercado gerariam; necessitando, assim, governos técnicos, compostos por especialistas para lidar com os problemas que o homem médio não teria capacidade para lidar. Assim sendo, a democracia representativa consistiria a “única forma de democracia existente” (Bobbio 1997, 27). Ressalta ainda o autor: “nada

¹ Tradução livre do autor.

ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia” (Bobbio 1997, 27). Veja-se o que Nancy Fraser tem a expor sobre a temática:

Today in U.S., we hear a great deal of ballyhood about “the triumph of the liberal democracy” and even “the end of history”. Yet there is still a great deal to object to in our own “actually existing democracy” and the project of a critical social theory of the limits of the democracy in the late capitalism societies remains as relevant as ever”(Fraser 1992, 56).

A autora expressa como limitada as análises da teoria democráticas existentes, particularmente por não demonstrar “how publics are differentially empowered or segmented and how some are involuntarily enclaved and subornidated to other” (Fraser 1992, 77). Sob essa breve análise, esse trabalho busca evidenciar algumas características e posicionamentos frente ao método democrático necessárias para a manutenção do modelo econômico capitalista, o qual encontra espaço para expansão na democracia liberal, procedimentalista, tecnocrata e de baixa participação social.

Na próxima seção, apresentar-se-á algumas modelos de reformas institucionais na gestão do setor público, uma delas com a perspectiva de uma maior participação cidadã, ou seja, uma maior possibilidade de democratizar a democracia e retornar a tensão entre capitalismo e democracia (Sousa e Avritzer 2002).

3. A Reforma do Estado e a Gestão da Democracia de Alta Intensidade

Como esboçado na seção anterior, o esforço em interligar o capitalismo com o regime democrático, padronizou a democracia ao modelo liberal e de primazia do acúmulo de capital frente à distributividade. A redução do espectro político do sistema democrático ao modelo liberal constituiu-se no que Boaventura de Sousa Santos denominou de governação como legalidade neoliberal, na qual “idéias de soberania do povo e da participação popular haviam sido

seqüestradas por formas elitistas de governo democrático” (Santos 2005, 11)². Essa governação da legalidade neoliberal teve como estrutura basilar instituições fundadas em uma ordem normativa vertical e de centralidade em um Estado mínimo, como já exposto por esse autor:

Dessa forma, a atuação do Estado deveria tender ao mínimo, provendo a abertura à lógica e a competição dos mercados. Por esse motivo, torna-se fundamental os processos de redução da amplitude estatal por meio da privatização, a fim de reduzir a capacidade e poder de manobra estatal. O Estado reduzido permitiria a produção e expansão do acúmulo de capital e, conseqüentemente, a abertura necessária para o crescimento econômico. Assim, a função primordial do Estado como regulador desaparece em detrimento das lógicas e prerrogativas do acúmulo de capital. (Maldonado, 2012, 55/6)

Todavia, mesmo essa forma elitista de gestão política do Estado mostra-se suscetível à reforma e a inovações na gestão do setor público. Archon Fung demonstra que as reformas e inovações na gestão do setor público podem ser acompanhadas por três grandes modelos (Fung 2004, 08-9). O primeiro deles centra-se em reparar os defeitos e falhas na gestão pública – aprimorando a eficácia da hierarquia – através de técnicas modernas de gestão e de mecanismos de responsabilização. Evidentemente aumentar a eficácia da hierarquização entre governantes e governados não tem a intenção de tencionar as limitações entre democracia e capitalismo. Muito pelo contrario, esse método busca reafirmar as concepções elitistas da democracia liberal por meio de reforma institucional que permita uma maior autonomia governamental frente às inerentes responsabilidades sociais.

O segundo modelo sustenta que as falhas de organização do setor público são tão profundas e incorrigíveis que requerem uma transformação radical. Os defensores dessa tese, impressionados pela eficiência do setor privado, buscam introduzir “healthy doses” de concorrência e de escolha dos consumidores através de lógicas de mercados para melhorar o desempenho do setor público.

² Para genealogia e significado político do conceito de governação enquanto matriz da globalização neoliberal, ver (Santos 2005).

Ponderar que as relações entre cidadãos e Estado devem seguir uma lógica empresarial, por meio de relações de consumidor e de fornecedor de bens e de serviços transforma qualquer possível bem comum em lógica de mercado. Nesse sentido, o sistema de concorrência entre estruturas administrativas tende a reduzir qualquer estímulo à relação de solidariedade, visto que a eficácia e a eficiência do produto administrativo são prioridades.

O terceiro modelo de reformas e inovação na gestão do setor público analisado por Archon Fung é precisamente o que esse artigo buscará abordar através do processo de reforma urbana analisada na última parte do trabalho. Em oposição aos outros dois modelos de reforma estatal, direcionadas à governação como legalidade neoliberal, o terceiro modelo consiste em uma gestão do setor público que incluía políticas de “empowered participation”, ou seja, uma reforma do Estado inspirada em noções de democracia participativa ao invés de hierarquização da gestão pública e competitividade de mercado.

Cabe ainda apontar que para Archon Fung, cada um dos termos do “empowered participation” contribuem com um significado ao conceito: “participation” promove a idéia de convidar os cidadãos a tomar parte nas decisões cruciais do governo para objetivo, prioridades e estratégias. De acordo com o autor, em uma democracia permeada por processos participativos e gestão compartilhada a população deveria possuir iguais e substanciais oportunidades de participar nas decisões que lhes afeta diretamente (Pateman 1975, 22-44; Pitkin e Shumer 1982 em Fung, 2004, 04).

Por sua vez, a participação pode ser “empowered” quando os resultados dos debates, das audiências públicas e dos painéis participativos determinam as decisões e as ações a serem tomadas pelos agentes administrativos (Fung 2004, 04), ou seja, quando a participação gere “outputs” na administração.

A relevância em abordar esse três modelos de reforma e inovação expostas por Archon Fung consiste em expor um modelo de reforma democrática do Estado que democratize a democracia (Sousa e Avritzer 2002). Archon Fung inclusive reconhece o potencial democrático dessa reestruturação institucional. Veja-se:

Empowered participation offers an attractively democratic course of institutional reform that departs from the received organizational templates of hierarchical bureaucracy, marketization and the new public managerialism (Fung 2004, 26).

É possível perceber, destarte, que a reforma democrática do Estado, através da “empowered participation”, representa uma forma de gestão pública com potencial de contraponto ao modelo econômico capitalista e a perspectiva liberal da democracia, na medida em que priorizam processos participativos e de gestão compartilhada do poder. Nesse sentido, um processo de radicalização da democracia, ou, como expressa Boaventura de Sousa Santos, a construção de uma democracia de alta intensidade que volte a tencionar capitalismo e democracia perpassa por políticas públicas que venham alterar a base estrutural do Estado neoliberal e seus pilares de mercantilização, privatização, liberalização (Santos 2005, 13).

Assim sendo, o retorno da tensão entre o modelo econômico capitalista e regime democrático depende de reestruturações do Estado que expandam o cânone político para além dos ditames da governação da legalidade neoliberal retomando a substancialidade distributiva ao sistema democrático. Essa reforma em direção a um sistema democrático de substancialidade distributiva encontra parte de seus substratos para ação em direção de uma gestão do Estado muito mais democrático, de alta intensidade, em estruturas e mecanismos de “empowered participation”.

4. Uma Experiência de Reforma e Gestão Democrática

Como visto na primeira seção, a redução do cânone democrático na perspectiva liberal expôs uma prática política seletiva baseada em métodos de exclusão elitista fundadas no sistema capitalista. Tal expectativa não deixa de prescindir do suporte jurídico hegemônico da “legalidade demoliberal” (Santos 2003). Essa foi a forma hegemônica de construção, sedimentação e expansão das cidades brasileiras, a qual encontrou substrato em políticas urbanas capitalistas em que o direito à cidade e, portanto, à vivência e participação

sócio-política na “polis” restringe-se a uma elite. Assim, como bem nos demonstra Mark Purcell, os espaços urbanos têm proporcionado um interessante espaço de resistência ao neoliberalismo (Purcell 2009, 77-180). Segundo o autor, perspectivas de inclusão social com suporte no direito à cidade tem se apresentado como alternativas a esse modelo sociopolítico. No entanto, alterar o espaço urbano de mecanismo de produção e reprodução do acúmulo de capital consiste, pelo menos no caso brasileiro, em uma modificação da forma como foram historicamente construídas suas cidades.

Para tal, deve-se ter em consideração que conflitos urbanos resultantes dos inchaços migratórios e de políticas elitistas de acesso à terra não são realidades novas no Brasil. Marco estrutural de um país onde a concentração de propriedade gera relações de forças desiguais e conflitos históricos por reformas tanto urbana quanto agrária. Inclusive, os conflitos urbanos por acesso a terra na cidade de Recife já foram alvo de reflexão, através de um estudo de caso alargado, por Boaventura de Sousa Santos. No trabalho “Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab” (Santos, 1983), o autor demonstra como o acesso à terra é controlado por atores diretamente vinculados ao capital. Mesmo passado mais de trinta anos, os conflitos urbanos levantados no caso do Skylab continuam contemporâneos e servem de suporte e incentivo ao presente estudo.

Assim, a cidade de Canoas/RS, alvo do presente estudo, não difere dessa realidade de conflito urbano e estruturação capitalista da cidade. A cidade de Canoas faz parte da região metropolitana de Porto Alegre e é um Município do Estado do Rio Grande do Sul – Brasil. O Município possui o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) e a quarta maior população do Estado do Rio Grande do Sul, com aproximadamente 325 mil habitantes (IBGE, 2010). A cidade não foge à regra acima e é fruto da falta de políticas de mobilidade urbana. Canoas apresenta um território de mobilidade dificultada, pois é entrecortado no eixo norte-sul por duas estruturas de transporte urbano: a rodovia federal BR 116 e a linha de trem metropolitano, denominado Trensurb. Segundo expressa Paulo Berni:

Esse corte implica em reflexos importantes na vida da cidade, representando para seus moradores um problema para a integração da cidade e para sua mobilidade, uma vez que são poucas as passagens (para veículos e pedestres) de um lado para o outro (da rodovia e da linha do trem) (Berni 2010, 226-7).

Ademais, a cidade de Canoas destaca-se em função da magnitude da irregularidade da ocupação do solo da cidade. Aproximadamente quarenta e cinco por cento do solo urbano encontra-se em situação irregular. Os dados municipais mostram-se alarmantes quanto aos altos índices de vulnerabilidade social, diretamente relacionados aos seus cento e vinte e oito assentamentos precários, os quais consistiam em um número de cerca de quatorze mil famílias em áreas irregulares³. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aproximadamente sete mil pessoas vivem em aglomerado subnormais (favelas) em Canoas⁴.

Como demonstra a geotopos, a cidade de Canoas carrega mais uma peculiaridade⁵. Em razão da sua geográfica, a cidade de Canoas é depositária do rio Gravataí e do rio Sinos que em épocas de chuva detem as suas planícies como bacia de contenção das águas desses dois rios. Deste modo, uma parte considerável do município é regularmente inundada e pouco interessante à especulação imobiliária. A histórica falta de políticas urbanas de acesso à moradia no Brasil, da qual Canoas é somente mais um exemplo, fez com que populações excluídas do centro da cidade e da capital Porto Alegre ocupassem essas planícies. Essas áreas planas ocupadas, constantemente alagadiças, agravavam ainda mais as condições de moradia digna dessas populações.

A partir da vitória do PT ao governo municipal nas eleições de 2008, novas perspectivas do partido foram implementadas na cidade. A principal

³ Informação no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), página 84. O PLHIS é um documento público feito pelas administrações com diagnósticos das realidades municipais frente à habitação de interesse social. Para o Plano assentamentos precários são “ocupados por população de baixa renda, classificados nas categorias ocupação irregular, loteamento irregular, conjunto habitacional e quilombo”.

⁴ Informação pode ser encontrada online em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm. Data de visita 10 de Fevereiro de 2015.

⁵ O Conglomerado de Canoas. Série Geotopos número 2. Informação pode ser encontrada online em: <http://www.museumin.ufrgs.br/GeotoposCanoas.htm>. Data de visita 01 de Setembro de 2012.

inovação veio com o incremento de diálogo entre sociedade civil e administração local. Iniciou-se, assim, um forte interesse administrativo em promover uma gestão pública compartilhada e implementada por meio de pelo menos sete projetos focados na participação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento da cidade. Os projetos são Orçamento Participativo, Plenárias de Serviços, Prefeitura na Rua, Ágora Virtual, Audiências Públicas, Congresso da Cidade e Conselhos Municipais⁶.

Apesar de todas as políticas de reforma e gestão democrática implementadas na cidade de Canoas serem relevantes para análise que esse trabalho se propõe, duas delas destacam-se por serem mais próximas do caso em estudo. A primeira delas é o Orçamento Participativo (OP). Implementado pela primeira vez em Porto Alegre há mais de vinte anos, o OP consiste em um mecanismo de gestão municipal formado por meio de um complexo sistema de participação da população nas decisões orçamentárias para obras locais, ou seja, nos termos de Archon Fung uma estrutura de reforma do Estado fundada em mecanismos de *empowered participation* (Fung 2002, 2004).

Amplamente estudado e descrito, o OP possui a característica de promover uma gestão compartilhada da administração pública, visto que o processo decisório das obras públicas com investimento municipal é compartilhado com a população. Em razão de suas características intrínsecas, essa política pública assume um potencial distributivo, em face da possibilidade de compartilhamento da decisão orçamentária e, portanto, fragmentação compartilhada das decisões governamentais. Desta forma, o OP torna-se um mecanismo de gestão e reforma do Estado tanto de democracia radical, quanto de contra-hegemonia ao modelo capitalista de cidade⁷. Ademais, o OP tem o potencial de demonstrar as reais necessidades que da população em busca de um bem comum, especialmente em regiões mais desfavorecidas, como as áreas de assentamentos precários.

⁶ Por razões de espaço, não serão descritas todas as medidas. Um resumo de cada um desse mecanismo pode ser visto em: www.youtube.com/watch?v=cOFYHAz3q9U&feature=playerembedded.

⁷ Para mais informações ver-se (Santos 2002),(Avritzer 2002).

De acordo com os dados municipais, a cidade de Canoas até o ano de 2008 detinha 128 assentamentos precários, os quais consistiam em um número de cerca de quatorze mil famílias em áreas irregulares⁸. Até o início de 2008, nunca havia sido feita uma regularização fundiária nos setenta e dois anos de criação do município de Canoas.

No entanto, dez ações de regularização fundiária passaram a fazer parte do cronograma de obras da Municipalidade⁹. Nesse processo, cinco dessas dez tiveram o seu investimento orçamentário decididos no OP. Em números absolutos, as obras de regularização fundiária com reserva orçamentária decididas em OP consistiriam metade das implementadas. Todavia, em números efetivos de habitações regularizadas, os valores reservados pelo OP Canoas correspondem a aproximadamente noventa por cento da verba pública investida na regularização fundiária veio do OP Canoas, pois do numero de 7.560 lotes regularizados ou em processo regularização, 6.830 lotes tiveram a sua verba proveniente ou vinculada pelo OP Canoas. Mesmo assim, a comunidade descrita nesse trabalho faz parte dos dez por cento que não tiveram suas verbas orçamentárias provenientes do OP Canos.

Todavia, a região em estudo detinha um luta histórica por regularização fundiária e, mesmo antes das rodadas decisórias do OP Canoas, já se encontrava em início de processo regularização fundiária. Mesmo assim, a influência desse mecanismo participativo demonstra que a regularização fundiária dessas comunidades, não consistia somente um interesse governamental, mas uma demanda social que fora assegurada por meio do mecanismo participativo.

Como já mencionado, essa demanda social provinha do fato de que a cidade de Canoas possuía, antes do início dessas ações, altíssimas taxas de solo irregular. Cabe ressaltar, que a irregularidade do solo consiste em um perverso mecanismo da governação como legalidade neoliberal, pois constrói um

⁸ Informação contida no PLHIS.

⁹ Dados referentes a regularização fundiária solicitados a Diretora de Regularização Fundiária, Viviane Schaff. Informação também constante na planilha de ação e produção habitacional e regularização fundiária de Canoas, constante no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

arranjo jurídico-institucional por meio de lógicas de inclusão/exclusão, fundado materialmente na condição da legalidade e ilegalidade da ocupação do solo.

Nesse sentido, a falta de segurança legal na posse de terrenos para moradores desses locais, para além de duros efeitos psicológicos, em virtude de nenhuma garantia do Estado na manutenção do imóvel, possui fortes efeitos práticos, como não se conseguir crédito em hipotecas, a não ligação formal de luz e de água, não numeração do imóvel, o não recebimento de cartas.

A utilização do caso prático da regularização fundiária encontra razão nos altos índices de irregularidade do solo – uma realidade não apenas restrita à cidade de Canoas, mas também uma realidade das cidades brasileiras. Em razão de ser uma realidade de nível nacional é que se traz a regularização da comunidade do CAIC como um caso de estudo alargado.

A outra medida participativa fundamental para o entendimento do caso em tela consiste nas audiências públicas. Também fruto de uma política voltada a democratizar o processo da administração, nessa esfera municipal, as audiências públicas consistem em reuniões abertas e informais, com o intuito de debater problemas relevantes a determinado grupos e comunidades. Mesmo sem a garantia vinculativa na decisão do pleito, as audiências públicas servem como importante mecanismo de transparência e legitimação das decisões administrativas.

A escolha desse caso também tem razão de ser, na medida em que foi a primeira regularização fundiária proposta na cidade de Canoas. Para a concretização de tal ato, para além de uma reforma e gestão democrática da cidade, acabou-se necessitando propriamente de uma nova mirada no que representa o próprio Estado, distante dos marco moderno de unidade, de soberania e de homogeneidade. Esse desafio consistia-se, na medida em que a comunidade encontrava-se em uma área pública e reconhecer os seus direitos de permanecer nesse solo não cabiam dentro das concepções de público e privado propostos na modernidade.

Dessa forma, novos instrumentos jurídicos sob outra perspectiva de legalidade estatal foram necessários, instrumentos esses que dessem suporte e que reconhecessem uma pluralidade de fontes de direitos e soberanias legítimas à condução da gestão estatal. Nesse sentido, fazia-se fundamental a construção de instrumentos propriamente de uma “legalidade cosmopolita” (Santos 2003).

Alguma abertura à “legalidade cosmopolita” poderia ser encontrada no âmbito da Constituição Federal, na medida em que, após o processo de redemocratização, a Magna Carta fora um primeiro marco regulatório a expor uma política de desenvolvimento urbano fora dos ditames da “legalidade demoliberal”. Em seu capítulo segundo, sob o título da política urbana, encontram-se as diretrizes legais para concepções não-hegemônicas de cidade.

Nesse capítulo, a Constituição Federal, através do artigo 182, expressa a centralidade do Executivo Municipal como gestor da política de desenvolvimento urbano que tem como “objetivo [de] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de [todos] os seus habitantes”. De acordo com o referido artigo, inciso primeiro, encontra-se o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Tal instrumento consiste no plano diretor que passou a ser obrigatório em todas as cidades com mais de vinte mil habitantes. Os planos diretores são diretrizes urbanas fundamentais para a regulação das dinâmicas das cidades, particularmente a atuação predatória da lógica de acúmulo de capital.

Ainda no mesmo artigo, inciso segundo, encontra-se outro instrumento de fundamental importância para uma cidade fora dos ditames demoliberais: a função social da propriedade (FSP). Restringindo os absolutismos da autonomia da propriedade privada, a FSP expressa a necessidade de se pensar o desenvolvimento urbano, no qual a propriedade deve assegurar uma função de desenvolvimento social.

Após dez anos de tramitação no Congresso Nacional, o capítulo segundo da Constituição Federal recebeu a sua regulamentação infraconstitucional, fundamental para a sua aplicabilidade. A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) trouxe a

consolidação de instrumentos relevantes, dentre eles, a FSP, bem como instrumentos de gestão democrática da cidade.

Somente em 2008 que a cidade de Canoas o aprova Plano Diretor Urbano Ambiental do Município (PADUA), fundamental para gestão urbana da cidade de Canoas, pois consolidava em nível municipal muitos dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade. O PADUA dividiu o Plano estratégico de desenvolvimento urbano em oito estratégias, sendo a oitava de maior interesse do trabalho: da gestão urbana¹⁰.

Para a gestão do plano estratégico, mais especificamente a regularização fundiária, criou-se a Câmara Setorial de Regularização Fundiária (CSRF). A CSRF é a responsável pelo exame e deliberação no que tange às matérias relativas à regularização fundiária. De acordo com Paulo Berni :

A Câmara Setorial de Regularização Fundiária a responsável pelo exame e deliberação no que tange às matérias relativas à regularização fundiária de interesse social no Município de Canoas. De funcionamento complementar ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, o gerenciamento realizado pela Diretoria de Regularização Fundiária pretende possibilitar maior controle e participação da sociedade civil na formulação e execução desse tipo de política pública, integrando as estratégias de desenvolvimento urbano e a efetividade do direito à moradia e à cidade(Berni 2010).

Mesmo sendo a CSRF uma câmara técnica, a reforma e gestão democrática dos processos de regularização fundiária na cidade da Canoas assegurou, no parágrafo único do artigo quarto a participação da sociedade civil, bem como no inciso sétimo do artigo sétimo e sob a competência da Presidência da CSRF, a garantia do “acompanhamento participativo do processo de regularização fundiária pela população beneficiária”.

Em cumprimento da competência estabelecida no inciso primeiro, ao estruturar o Plano Municipal de Regularização Fundiária, a CSRF decidiu que comunidade do CAIC, juntamente com as outras áreas decididas no OP Canoas, receberia o processo de regularização fundiária. A comunidade do CAIC, que era situada em área pública, tornou-se uma prioridade de regularização em

¹⁰ Para uma análise mais detalhada dos instrumentos jurídicos, bem como da gestão compartilhada desse processo, ver (Berni 2010).

função dos altos índices de vulnerabilidade social da região, que convivia com os elevados índices de violência e assassinatos, ou seja, o CAIC consistia em uma comunidade habitada em sua maioria pela “sociedade civil incivil” (Santos 2003). Assim, a CAIC tornava-se um marco estratégico para a segurança pública e bem estar da população como um todo.

Ademais, estava-se iniciando a instalação do Território de Paz Guajuviras, vinculado ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que engloba um conjunto de projetos de segurança pública, enfocando ações de prevenção, bem como em formação de novos atores, ações de inteligência e investimento em tecnologia de segurança pública.

O processo de regularização fundiária, todavia, encontrava fortes entraves legais, visto que a grande maioria dos instrumentos legais instituídos no município de Canoas proviam de uma perspectiva “legalidade demoliberal” e não serviam de suporte de a esse processo não-hegemônico. Sob essa necessidade, promulgou-se a Lei Municipal 5495/10 que regulamentou e autorizou no âmbito local políticas de regularização fundiária.

A Lei 5495/10 promulgou instrumentos como a Concessão de Direito Real Gratuito (CDRG) que permitia a concessão para fins de moradia de lotes residenciais de até 250 m², em áreas públicas. Sob esse instrumento jurídico, garantir-se-ia a segurança da posse no terreno aos moradores, mas a propriedade da área continuava sob o domínio público. Assim, não haveria que se passar a propriedade para os particulares e se manteria a condição pública da área. Portanto, já existia, um instrumento de potencial “cosmopolita subalterno” para iniciar-se o processo de regularização fundiária do CAIC. Nesse momento, portanto, iniciava-se um processo até então único e pioneiro na cidade de Canoas: a regularização fundiária da comunidade do CAIC.

Todas as etapas do projeto urbanístico provido pela regularização fundiária foram dialogados com a população local e dois foram os principais instrumentos de diálogo: as reuniões quadra a quadra e as audiências públicas. Nas reuniões quadra a quadra, encontravam-se os atores públicos com a população local para dialogar sobre o processo de regularização fundiária em

pequenos grupos. Esses encontros ocorriam normalmente dentro da própria residência de um dos moradores e facilitaram muito o contato direto entre a administração pública e moradores.

O outro instrumento de diálogo entre população local e funcionários da administração municipal foram as audiências públicas. As audiências públicas assumiam uma característica de encontro de grande grupo, com um poder decisório. Ao total foram promovidas três grandes audiências públicas, com a presença de um elevado número de moradores e de funcionários municipais.

Ao longo desse processo, surgiram resistências por parte de alguns moradores ao instrumento jurídico CDRG, visto que através desse mecanismo os habitantes do CAIC não receberem os títulos de propriedade dos terrenos. O interesse na transformação da área em privada, através dos títulos dos terrenos, mecanismo normalmente considerado voltado ao capital e hegemônico da propriedade, começou a crescer e iniciou-se um processo de diálogo sobre o instrumento jurídico da regularização fundiária entre a comunidade e os gestores. Nesse diálogo, as constantes preocupações de perda dos imóveis posteriormente em função de um retorno de gestão “demoliberal” na cidade tencionaram para uma reformulação da Lei 5595/10.

Após um longo e rico processo, um novo instrumento jurídico de Doação de áreas públicas a particulares para fins de moradia foi promulgado e adicionado a Lei Municipal 5595/10. Algumas medidas restritivas a doação como reserva de tempo para venda, bem como a impossibilidade de desmembramento e unificação de lotes foram incluídas para assegurar a manutenção dessa área como residencial.

Assim, por meio do processo de regularização fundiária com ampla participação da comunidade do CAIC, com troca do instrumento jurídico de Concessão de Direito Real Gratuita pelo instrumento de Doação Municipal, ocorreu a primeira experiência de legalização de moradias e lotes irregulares no município de Canoas. A inscrição das matrículas individualizadas doadas pelo município no registro de imóveis, última etapa para aquisição da propriedade, fora encaminhada lentamente pelos moradores da área sem

qualquer custo. Tal fato não fora possível nos setenta e dois anos da existência do município de Canoas.

5. Notas finais

Por certo que a sobreposição entre medidas participativas e sua interação com a perspectiva dos gestores municipais, como o próprio caso avultado, traduzem situações políticas complexas, às quais podem ser até contraditórias, particularmente sob uma perspectiva de reforma e gestão pública contra-hegemônica. No entanto, quatro pontos são interessantes para análise em termos conclusivos.

Inicialmente, ressaltar a importância de uma reforma e gestão de Estado por meio de políticas participativas e de gestão compartilhada do poder que tencione a democracia liberal e seu respaldo ao modelo econômico capitalista. Nesse sentido, a construção de uma democracia de alta intensidade (Sousa e Avritzer 2002) com seu potencial de retornar os atributos distributivos intrínsecos ao sistema democrático. Uma democracia radical e distributiva que imprima processos de inclusão social, com avanços na melhoria na condição de vida das populações menos privilegiadas, especialmente aos grupos que pertencem à sociedade civil incivil (Santos 2003).

Em seqüência, a relevância da concepção do Estado fora de uma perspectiva moderna unitária, soberana e homogênea para uma gestão democrática de alta intensidade, na medida em que conceber o Estado, como ente fragmentário e em constante disputa, permite a sua apropriação pelas lutas subalterna. Consubstanciar a arquitetura estatal como um “conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não-estatais, nacionais e globais” (Santos 2003, 64), no qual uma nova constelação política permita uma transformação da soberania despótica estatal em um novo modelo de regulação. Esse novo modelo de regulação, denominado por Boaventura de Sousa Santos, “o Estado como mais

novo movimento social” (Santos 2003), reconhece a legitimidade das classes oprimidas na gestão democrática do poder, ou seja, posiciona-se por uma meta-regulação com critérios sociais de inclusão/exclusão. As reformas e gestão providas na cidade de Canoas serviram a esse exemplo, demonstrando a importância de um processo de experimentalismo democrático do Estado para a construção de outro futuro possível.

A reforma urbana democrática como mecanismo de combate às formas de “fascismo social” (Santos 2003). Verificar que processos de reforma urbana que democratizem a cidade combatem as formas de “fascismo social”, a exemplo da experiência de reforma e gestão de alta intensidade em Canoas e sua regularização fundiária da comunidade CAIC, a qual pugna contra as formas de “fascismo social”, por meio da redução da divisão da cidade em zonas selvagens e zonas civilizadas imposta pelo “fascismo da apartheid sócia”; através da gestão compartilhada e democrática do poder que dificulta “fascismo para-estatal”, tanto pela emancipação trabalhista “fascismo contratual”, quanto pelo esvaziamento do poder aos atores coloniais “fascismo territorial”; mediante políticas contrárias “fascismo da insegurança”, como no caso da garantia de moradia digna, que reduzem os índices de vulnerabilidade; por meio do prélio ao “fascismo financeiro” através de um modelo de Estado que se afasta dos critérios operativos das instituições do capital global e estimula o surgimento de lutas “cosmopolitas subalternas e insurgentes” (Santos 2006).

Por fim, verifica-se, como expõe à oitava tese da legalidade cosmopolita, mesmo com diferenças profundas, que as relações entre a legalidade demoliberal e a legalidade cosmopolita são dinâmicas e complexas (Santos 2003). Essa relação complexa e dinâmica exemplificada no caso da regularização fundiária do CAIC, no qual o processo de regularização fundiária da comunidade habitada em sua maioria pela “sociedade civil incivil” (Santos 2003), tanto promoveu uma inclusão social, por meio do reconhecimento da pluralidade de ordenamentos jurídicos e regularização das titularidades nessa comunidade, quanto, em virtude do conceito hegemônico de propriedade aplicado, utilizou a normatividade estatal para fins privatista. Afinal, a

propriedade privada foi historicamente instrumento central do modo de produção capitalista e mecanismo de controle e exclusão social.

Nesse sentido, o caso demonstra que, mesmo com a redução entre fosso do sentido do direito (segurança da posse) e do seu desempenho (propriedade privada), fundamental à “legalidade cosmopolita”, por meio de múltiplas fontes de direito e de legalidades não-hegemônicas, não necessariamente pode vir a garantir uma “legalidade cosmopolita”, ainda que essa hibridação político-jurídico não exclua importantes processos de emancipação social fina - ou até mesmo expressa.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. 2002. “Modelo de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. In *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Civilização Brasileira.

BERNI, Paulo Eduardo de Oliveira. 2010. “Construindo a Política de Regularização Fundiária Local: a Experiência do Município de Canoas/RS”. *Revista da Faculdade de Direito Uniritter* I(11): 219-39.

BOBBIO, Norberto. 1997. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Paz e Terra. São Paulo.

FRASER, Nancy. 1992. “Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy”. In *Habermas and The Public Sphere*, org. Craig Cal. Cambridge: MIT Press, p. 56-80.

FUKUYAMA, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. Free Press.

Fung, Archon. 2002. “Empowered participation: reinventing urban democracy”.

———. 2004. “Democracy as a reform strategy”. In *Empowered participation: reinventing urban democracy*, Princeton University Press.

KELSEN, Hans. 1955. “Foundations of Democracy”. *Ethics*: 1-102.

———. 1979. *Teoria Pura Do Direito*. Arménio Amado.

MACAMO, Elisio. 2006. “Negotiating Modernity: Africa’s Ambivalent Experience”. In *Negotiating Modernity: Africa’s Ambivalent Experience*, org. Elisio Salvado Macamo. New York: Zed Books, p. 2-16.

MACAMO, Elisio Salvado. 2006. “The Hidden Side of Modernity - Domesticating Savages Lives in Africa”. In *The Plurality of Modernity: Decentring Sociology*, org. Serio Costa. Munique: Rainer Hampp Verlag.

MARICATO, Peter, org. 2009. “Fighting for Just Cities in capitalism’s periphery”. In *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*, Routledge, p. 195-213.

MALDONADO, Fernando Goya. 2012. “Pode ser o direito neoliberal? As interfaces entre os modelos socioeconômicos e as compressões teórico-aplicativas do direito”. Em *Derecho y Neoliberalismo*. Coordinadores: Ma. Ovidia Rojas Castro, María Elena Pineda Solorio y Francisco Javier Ibarra Serrano. Morelia: UMSNH, Red de Sociología Jurídica en América Latina y en el Caribe.

MCGREW, Anthony. 1997. “Democracy beyond borders? Globalization and the reconstruction of democratic theory and politics”. In *The Transformation of Democracy?*, Cambridge: Polity.

PATEMAN, Carole. 1975. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.

PITKIN, Hanna Fenichel, e Sara Shumer. 1982. "On Participation". In *Beyond objectivism and relativism: science, hermeneutics, and praxis*, University of Pennsylvania Press.

PURCELL, Mark. 2009. *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures*. 1^o ed. London: T & F Books US.

SADER, Emir. 2002. "Para outras democracias". In *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Civilização Brasileira, p. 649-75.

Santos, Boaventura de Sousa. 1983. "Os conflitos urbanos no Recife: O caso do Skylab". Em *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n^o 11.

_____. 2002. "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva". In *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Civilização Brasileira, p. 377-453.

_____. 2003. "Poderá o direito ser emancipatório?" *Revista Crítica de Ciências Sociais* (65): 3-76.

_____. 2005. "A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna". *Revista Crítica de Ciências Sociais* (72): 7-44.

_____. 2006. *A Gramática do Tempo: Para uma nova cultura política*. Porto: Edições Afrontamento.

_____. 2009. *Sociología Jurídica Crítica: Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta.

SANTOS, Boaventura de Sousa, e Leonardo Avritzer. 2005. "Introduction: Opening up the Canon of Democracy". In *Democratizing Democracy. Beyond*

the Liberal Democratic Canon, org. Boaventura de Sousa Santos. London, p. XXXIV-LXXIV.

SCHUMPETER, Joseph Alois. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Taylor & Francis.

SOUSA, Boaventura de Sousa, e Leonardo Avritzer. 2002. "Introdução: para ampliar o cânone democrático". In *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Portugal: Edições Afrontamento, p. 35-69.