

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA: UMA CORREÇÃO NECESSÁRIA
NA LEGITIMIDADE ATIVA DA AÇÃO POPULAR¹**

**DEMOCRACY, CITIZENSHIP AND PARTICIPATION: A CORRECTION IN THE
ACTIVE ARE ENTITLED POPULAR ACTION**

Daniel Cardoso de Moraes^{*}

José Maria B. P. S. Terra^{**}

RESUMO: O presente artigo busca questionar nos fundamentos da democracia a necessária correção da legitimação ativa da ação popular, como pressuposto para efetivação do direito fundamental à participação democrática na fiscalização e controle do Estado. Este trabalho considera que a democracia é mais que um sistema de governo, pois, a democracia se afirma como o direito fundamental de liberdade originário, do qual todos os demais direitos fundamentais são sucedâneos. Seguindo esta lógica, este artigo considera que a participação direta dos cidadãos na condução do Estado é uma condicionante de efetivação da democracia enquanto direito fundamental. Desse modo, considerando a ação popular como um instrumento de participação e exercício da soberania popular, este artigo, inicialmente, apresentará o conceito de “accountability, suas modalidades e seu fundamento democrático. Logo após, será feita uma abordagem histórica universal da ação popular, seguida de sua trajetória no direito brasileiro. Além da abordagem histórica, será realizado também um estudo de direito comparado a respeito dos legitimados ativos da ação popular. Por fim, como fundamentação teórica, será feita uma leitura da teoria democrática de Friedrich Müller, em “Quem é o povo”, trabalhando-se os diversos conceitos de povo e sua relação com a

¹ O presente artigo representa uma elaboração conjunta de Daniel Cardoso de Moraes e José Maria Batista Parrilha Sirqueira Terra para apresentação no XXIII Encontro Nacional do Compedi-UFSC.

* Mestre em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, especialista em Direito Público Municipal e em Direito Civil, graduado em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, procurador do Município de Teixeira de Freitas-Ba e advogado inscrito na OAB Seção do Estado da Bahia.

** Mestre e Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória, professor e Coordenador do Curso de Direito da Faculdade Pitágoras – Unidade de Teixeira de Freitas.

democracia e com a soberania popular. Portanto, pretende-se, com este trabalho contribuir com a discussão para o aprimoramento da democracia, enquanto um direito fundamental à participação efetiva na condução, na fiscalização e no controle do Estado.

Palavras Chave: Democracia; Ação Popular; Participação; Cidadania.

ABSTRACT: This article aims to question the foundations of democracy needed correction of active legitimation of popular action, as a prerequisite for realization of the fundamental right to democratic participation in supervision and control of the state. This paper considers that democracy is more than a system of government, because democracy affirms the fundamental right of freedom originating from which all other fundamental rights are substitutes. Following this logic, this article considers the direct participation of citizens in the conduct of the State is a constraint realization of democracy as a fundamental right. Thus, considering the class action as a tool for participation and exercise of popular sovereignty, this article initially present the concept of accountability, its forms and its democratic foundation. Soon after, a universal historical approach to class actions will be taken, then its presence in the Brazilian law. Besides the historical approach, also a direct comparison study with respect to the class action legitimized assets will be realized. Finally , as a theoretical foundation, a reading of democratic theory Friedrich Müller in "Who are the people" will be done by working out the various concepts of people and their relationship with democracy and popular sovereignty. Therefore, it is intended with this work contribute to the discussion for the betterment of democracy as a fundamental right to effective participation in the conduct, supervision and control of the State.

Keywords: Democracy; Popular Action; Participation; Citizenship.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A liberdade encarnada pela democracia tem como marco na História a revolução francesa. Com a queda da Bastilha e a guilhotina de Luís XIV, mais que cabeças e tijolos, caiu o absolutismo. O soberano deu o lugar à soberania popular. Nas palavras de Norberto Bobbio (BOBBIO, 1995:11) deixa-se o regime de “cortar cabeças” e passa-se ao regime de “contar cabeças”. Quem era súdito passa a ser cidadão. O poder que emanava de Deus ao soberano, passou a emanar do povo à soberania popular.

Se “no absolutismo não existiam cidadãos, mas súditos que não possuíam direitos, somente um único dever: a obediência” (BITTAR, 2010:530). No estado democrático garantidor dos direitos fundamentais, formado a partir do direito à liberdade e do exercício da soberania popular, o dever de obediência dos súditos transmutou-se no direito de exigir obediência dos governantes. Então, assim como Joaquim Nabuco afirmou que “não há Direito sem dever, como não há Direito e dever sem Justiça” (NABUCO, 1996:46-47), somente há democracia se o povo tiver o direito de exigir dos governantes o dever de lhes prestar contas do poder exercido.

As máximas acima citadas dizem que a soberania popular se afirma na transição de se “cortar cabeças” para se “contar cabeças”. Se no absolutismo era tanto mais tirano o soberano que cortava o maior número de cabeças, para assim obter um maior cumprimento do dever de obediência. Na democracia é mais soberano o povo que conta entre os seus o maior número de cabeças, para não apenas escolher e guiar os rumos de seu Estado, mas também para participar ativamente da fiscalização e controle dos atos do governo.

Negar a democracia em seu mais amplo exercício é negar os direitos fundamentais. Pois são nos direitos fundamentais que se afirmou a soberania popular. A democracia deve ser entendida em uma dimensão que ultrapasse a ideia sistema de governo, mas que se afirme além, como um direito basilar, como um direito primário e originário, sabiamente sintetizado nas palavras de Hannah Arendt, como o “direito a ter direitos”.

Neste sentido há que se ter em conta que a democracia é um direito que não se dá por sentença, nem tão pouco pode ser declarado em lei. A democracia não pode ser julgada, nem legitimada, pode ser apenas exercida. Ela tem sua efetividade na luta pelo constante aprimoramento dos instrumentos de soberania popular, sejam eles instrumentos eletivos, como as eleições, referendos e plebiscitos, sejam eles por instrumentos judiciais, como a ação

popular. Estes instrumentos têm em comum a finalidade de proporcionar ao povo a participação no exercício do poder, seja escolhendo os mandatários que o exercerão, seja fiscalizando e controlando o exercício desses mandatários.

Desse modo, o presente artigo busca questionar nos fundamentos da democracia a necessária correção da legitimação ativa da ação popular, como pressuposto para efetivação do direito fundamental à participação democrática na fiscalização e controle do Estado. Para tanto, inicialmente será apresentado o conceito de “accountability, suas modalidades e seu fundamento democrático. Logo após, será feita uma abordagem histórica universal da ação popular seguida de sua trajetória no direito brasileiro. Além da abordagem histórica, será realizado também um estudo de direito comparado a respeito dos legitimados ativos da ação popular. Por fim, como fundamentação teórica, será feita uma leitura da teoria democrática de Friedrich Müller, em “Quem é o povo”, trabalhando-se os diversos conceitos de povo, e sua relação com a democracia e com a soberania popular. Portanto, pretende-se, com este trabalho contribuir com a discussão para o aprimoramento da democracia enquanto um Direito fundamental à participação efetiva na condução, na fiscalização e no controle do Estado.

2. “ACCOUTABILITY” COMO DIREITO FUNDAMENTAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO

Ao inaugurar o estudo da “accountability” no Brasil em 1990, Anna Maria Campos, buscando um significado para esta expressão, relacionou-a a um direito dos cidadãos de obterem uma conduta proba, eficiente e responsiva da Administração Pública. Seria uma obrigação de prestar contas aos cidadãos pelo exercício da função pública. E que impõe à Administração o dever prestar ampla informação e pronta resposta aos questionamentos feitos pelos cidadãos, esclarecendo o que, o como e o porquê de sua atuação.

Segundo a autora, essa obrigação de dá satisfação aos cidadãos decorre diretamente dos valores democráticos de igualdade, dignidade humana, participação e representatividade. De modo que seria mais responsivo o governo quanto maior o estágio democrático do Estado de

Direito, em que torna-se premente a necessidade do aparelhamento do Estado para a proteção dos cidadãos contra os abusos no exercício da função pública. Isto porque, a existência de controle efetivo e de sanções em caso de falhas reforçam o ideal democrático do governo pelo povo, ao passo que minimiza os riscos potenciais da máquina burocrática (CAMPOS, 1990:33-34).

Segundo, Adrian Lavallo e Graziela Castello, a “‘accountability’ supõe a obrigação de prestar contas, implica a possibilidade de sanção e compõe um subconjunto do repertório de práticas de controle interinstitucional e social” (LAVALLE e CASTELLO, 2008:68). A “accountability” pressupõe que uma ordem política democrática é consolidada e legitimada conforme o nível de responsabilização dos governantes (FILGUEIRAS, 2011:03). Ela expressa ideias de mecanismos de controle democrático dos representantes pelos cidadãos, obrigando os agentes públicos a responderem por suas atuações em instâncias internas ou externas (CUBAS, 2010:76).

O exercício da “accountability”, então, apresentaria sua completude na conversão de duas fases distintas. A primeira ocorreria no momento em que a Administração informaria aos cidadãos suas decisões, apresentando as razões e as circunstâncias, e prestando os esclarecimentos requeridos. Já a segunda fase ocorreria no momento da punição efetiva do comportamento desviante, ou seja, concretizando-se com sanção sobre a desaprovação.

Nesse sentido José Antônio Gomes de Pinho e Ana Rita Sacramento explicam que a “accountability” se divide cronologicamente em dois momentos distintos e complementares, denominados de “answerability” (informação e justificação) e de “enforcement” (punição). Estes autores reforçam a necessidade da junção desses dois momentos distintos para que o processo de “accountability” se concretize. Eles afirmam que ela “nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização” (PINHO e SACRAMENTO, 2009:1349-1350).

Guilhermo O’Donnell sistematiza a “accountability” duas modalidades: a vertical e a horizontal. A “accountability” vertical estaria subdividida em duas modalidades - o eleitoral e o social, afirmando que “são ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do

Estado, eleitos ou não” (O’DONNELL, 1998:28). A “accountability” vertical eleitoral seria aquela operada diretamente dos cidadãos para o Estado, definindo no processo eleitoral a possibilidade efetiva de permitir a recondução ou a renovação do governo. Ela se realizaria pelo exame popular retrospectivo sobre as condutas dos representantes dos anos antecedentes.

No Brasil, essa modalidade encontra fundamento nos pressupostos pétreos da democracia constitucional brasileira. Segundo dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil, o poder soberano é exercido por representantes eleitos (parágrafo único, art. 1º), diretamente pelo povo (art. 14), e de forma periódica (art. 60, II). Foram sacramentadas de forma inalterável a periodicidade e a possibilidade de alternância no poder, estando no povo a possibilidade de punir os representantes não responsivos pelo poder do voto. As eleições funcionariam, assim, como um “accountability” retrospectivo, por responsabilizar os maus governantes com a não recondução ao mandato. Ao passo que teriam também um caráter pedagógico, prospectando uma gestão mais séria ao representante eleito, pela lição dada ao governo deposto nas urnas.

Ocorre que, muitas são as críticas acerca da efetividade da “accountability” vertical eleitoral. Isto devido à dependência do nível de politização dos cidadãos, ao acesso às informações sobre a última gestão, à necessidade uma renda mínima aos cidadãos para evitar dependência política pelo medo de corte dos programas assistencialistas do governo, além da qualidade e da independência dos veículos de imprensa. Neste particular, Paulo Bonavides nos idos de 1950 já chamava atenção para os riscos déficit de politização da massa eleitoral e argumentava que o principal problema em um Estado Social Democrático seria o desvirtuamento do poder e a perversão da massa eleitoral. Segundo este autor, a insuficiente educação política e a carência econômica tornam os eleitores manipuláveis, fazendo-os instrumentos de legitimação política de grupos financeiros. Isto gera o risco de que “na miséria social seja forjada uma democracia governada em piores condições da que prevalecia no liberalismo, onde os privilégios políticos corrompem o Estado Social da democracia das massas” (BONAVIDES, 2004:203-204).

Já a “accountability” vertical denominada de social, dar-se-ia não pelo processo eleitoral. Esta submodalidade ocorreria pela manifestação da sociedade civil organizada, coletivamente ou não. Ela ocorreria por outros meios que não as eleições. Na “accountability” vertical social a

sociedade faz pressão e exige a conformação da atuação governamental aos padrões e valores sociais de moralidade, eficiência, qualidade, probidade, dentre outros. São ações que objetivam apontar as irregularidades dos governos e propor novas questões, influenciando nas decisões políticas a serem tomadas pela Administração.

A “accountability” social advém de uma insatisfação imediata, onde a sociedade não está disposta a aguardar o processo eleitoral para manifestar sua vontade. Segundo Andrew Arato, o papel da sociedade civil organizada, enquanto substrato organizacional dos grupos, associações e movimentos sociais, é extremamente importante para a generalização da comunicação e para a influência política. Dessa maneira, “a esfera pública e a sociedade civil devem completar e complementar, ao invés de substituir, os processos de ‘accountability’ dirigidos à representação” (ARATO, 2002: 95-96).

Conduto, Jorge Vieira chama a atenção para o fato de que os mecanismos de responsabilização só poderiam ser formulados, na perspectiva da busca dos direitos e da legalidade, atrelados ao surgimento de canais institucionalizados de interlocução entre Estado e sociedade. E, por estas questões o sucesso da “accountability” social dependeria da sensibilidade política dos governantes em viabilizar na estrutura burocrática esse espaço de debate. Desse modo, o autor sintetiza essas dificuldades pontuando que “accountability” societal é dependente de uma permeabilidade do Estado, de uma parte, bem como de uma dificuldade de operacionalidade nas instâncias de interação Estado e sociedade, de outra” (VIEIRA, 2005:619). No mesmo sentido, Diogo de Figueiredo sustenta que “sem instituições que admitam a participação, o interesse pela política não alcançará o Estado, terá pouca ou nenhuma eficiência”, visto que “a mera atitude participativa sem a institucionalização de formas de participação é motivo de frustrações e indignações” (MOREIRA NETO, 1991:73).

A segunda modalidade de “accountability”, segundo Guillermo O’Donnel, seria o “accountability, o horizontal. Ela ocorreria por uma estrutura burocrática de agências estatais, com competência para controlar, corrigir e co-reger a máquina administrativa, bem como para punir os desvios. A “accountability” horizontal também se daria por controle dos tribunais ou de instâncias institucionalizadas paralelas que exerceriam a função contrapesar a atividade administrativa. Ou seja, o controle do governo ocorreria por mecanismos internos, como controladorias internas, ouvidorias, comissões sindicantes e procuradorias, todas exercendo

uma permanente autotutela do Governo. E, também se daria pelo controle externo por órgãos e instâncias integrantes do aparelho burocrático Estatal ou por órgãos paralelos, como pelos tribunais de contas, pela atividade fiscalizatória e persecutória parlamentar, pelo ministério público, e pelo controle judicial da atividade administrativa.

Igualmente à modalidade vertical, a “accountability” horizontal encontra inúmeras dificuldades de efetivação. Isto porque, os interesses políticos “interna corporis” poderiam capturar os órgãos internos de controle, manipulando e conduzindo a fiscalização segundo a conveniência da situação. O Estado, então, poderia filtrar as informações e assim exercer um controle seletivo sobre sua atividade. O Estado teria influência suficiente para capturar a independência dos agentes internos que estão submetidos a uma hierarquia administrativa, havendo uma parcialidade no controle².

Tendo essas observações em vista, Guillermo O’Donnell salienta que, malgrado a existência de uma “accountability” vertical identificar o traço democrático no Estado, “a insatisfação popular não necessariamente desencadeia processos públicos apropriados, mesmo se a legislação existente os requer”. Isto porque, por exemplo, os mecanismos de veiculação de notícias podem ser cooptados a direcionar as matérias, de modo a não externar a realidade dos fatos, ou o baixo nível de politização pode permitir a recondução de corruptos ao governo (O’DONNELL, 1998:30-33).

Neste sentido, a Anna Maria Campos observa que, apesar da importância de mecanismos internos de controle da atividade estatal, eles por si só não são suficientes para a garantia de uma Administração com padrões normativos de um governo democrático. Uma “accountability” por meio apenas de estruturas internas à Administração seria muito limitada, visto que estaria mais propensa a atender os interesses de um grupo minoritário que detém o poder. Além do que não haveria garantias de que os responsáveis por este controle fariam uma nítida leitura da visão que os cidadãos têm da Administração. Assim, esta autora sustenta

² Interessante observar que Kelsen, ao tratar do controle de constitucionalidade, observou como princípio lógico-jurídico do controle, que o poder de controlar não pode estar nas mãos de quem deve ser controlado. Ou seja, para que haja um verdadeiro controle é necessário que haja instâncias distintas em poderes distintos. Além do mais, mesmo o controle externo encontra problemas, a depender do desenho instituição do Estado permitir ou não uma efetiva ingerência de um órgão independente em outro, para fiscalizá-lo e recolocá-lo dentro dos parâmetros constitucionais previstos para o exercício de sua respectiva competência.

que o verdadeiro controle do governo só ocorreria de forma efetiva, se suas ações fossem fiscalizadas pelos cidadãos, porque a própria Administração não seria capaz de se autofiscalizar com isenção (CAMPOS, 1990:33-35).

Portanto, a “accountability” social seria de grande relevância para o desenvolvimento da teoria democrática, para o aprofundamento dos processos democráticos e para o futuro das inovações da democracia participativa (LAVALLE e CASTELLO, 2008:68). Isto porque o verdadeiro “accountability” deve ser exercido pelos cidadãos em face do Governo, pois, os cidadãos devem ser conscientes de sua posição como vigilantes e chefes da Administração para, assim, fortalecer o exercício do controle sobre o governo. Assim, Luis Ortiz Sandoval, ao tratar acerca na necessidade dessa fiscalização permanente por parte dos cidadãos, argumenta que:

la rendición de cuentas a la ciudadanía como un proceso permanente que promueva de manera fácil y transparente la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los múltiples intereses sociales, es un derecho en el que se sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia, que garantiza el principio de transparencia del proceso y, al mismo tiempo, verifica la efectividad, eficiencia y ecuanimidad de la acción pública (SANDOVAL, 2012:03)

Partindo dessas premissas, apresentam-se como pressupostos da “accountability” o desenvolvimento de uma consciência popular acerca da democracia participativa e a estruturação de instituições na sociedade que favoreçam o exercício da cidadania como direito fundamental. Por essas ideias, a ampla possibilidade dos cidadãos participarem concretamente na fiscalização e controle da Administração se afirma como direito fundamental no Estado Democrático. E é com este olhar se chama a atenção para uma correção necessária no instituto da Ação Popular no tange ao seu rol de legitimados, visto que, na atual quadra do Constitucionalismo Democrático, não é aceitável que resquícios de regimes autoritários sejam obstáculo à universalização do direito fundamental ao exercício da democracia. Ponto sobre o qual se passa a discorrer.

3. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA AÇÃO POPULAR E SUA LEGITIMIDADE ATIVA DIREITO BRASILEIRO

A origem conhecida da ação popular remonta ao Direito Romano, onde por meio das chamadas “*actiones populares*” se poderia intentar uma ação para defender um interesse público. A “*actio populares*” era geralmente utilizada apenas para a defesa de um interesse pessoal, não sendo considerado lícito alguém agir em nome de outro e nem para defender interesse alheio. Entretanto, permitia-se uma modalidade de ação onde se podia pleitear o interesse do povo. Isto porque para os romanos o Estado não era uma coisa diferente do que eram os próprios cidadãos, que em conjunto era o próprio Estado. Portanto, quando um cidadão movia uma ação popular para defender um bem público estaria defendendo seu próprio interesse (SILVA, 1968:19-20).

Foi com esta ideia de identidade entre Estado e Cidadão, enquanto pessoas, que o Direito Romano reconheceu que a ação de interesse coletivo tinha como legitimado ativo qualquer do povo. E está é uma característica que perdura ainda hoje como base das ações populares de herança romana, qual seja, a atribuição da defesa do interesse público à toda coletividade. Ocorre que, com a queda de Roma, desapareceu quase que por completo a ação popular, uma vez que no direito medieval já não se dava aos indivíduos a ideia de serem coproprietários da coisa pública (CANHEU, 2006:135).

Já no Estado liberal, com a ascensão da democracia, reaparece a ação popular, agora com ideia de que a coisa pública pertence ao povo, estando os atos administrativos vinculados ao Império da lei. Onde primeiro se assinala o ressurgimento da ação popular é na Bélgica em 1836, logo a depois na França em 1837. Contudo, a plenitude moderna da ação popular se dá na Itália em 1859, por encontrar amparo tanto na doutrina quanto na jurisprudência (SILVA, 1968:30).

3.1 A Legitimação Ativa da Ação Popular do Direito Brasileiro

Neste ponto do trabalho, será verificado como se deu a evolução histórica ação popular no direito brasileiro, sobre tudo no que diz respeito aos legitimados ativos. Isto para demonstrar que a ação popular obedeceu ao longo da história pátria muito mais a lógica dos interesses de quem exercia o poder que a lógica daqueles em nome de quem e para quem este poder deveria ser exercido.

Seabra Fagundes leciona que ainda no regime das Ordenações, embora não houvesse texto de lei expreso, a doutrina admitia a ação popular para a defesa de lugares públicos, das coisas de domínio e uso comum do povo (SEABRA FAGUNDES, 1946:6-8). À época as ações populares eram aquelas que podem ser intentadas por qualquer pessoa do povo, para a conservação e defesa da coisa pública. Neste sentido, João Mendes Junior, na defesa da ação popular, constrói o seguinte raciocínio:

Não havendo lei pátria, revogando a lei 2, § 34, do Digesto, L. 43, Tít 13, no “quid loco publico”, nem a lei 1 do Digesto, L. 43, Tit 13, de “operis novi nunciatione”, e outras que estabelecem regras para estes interditos, permanece a ação popular, ainda que o autor não tenha interesse singular, direto e imediato, contra quem usurpou ou turbou os logradouros e baldios público (MENDES, 1961:106).

Paradoxalmente, extrai-se que nas ordenações vigia o espírito republicano, no sentido de que o que é de todos por todos pode e deve ser protegido contra os interesses e desmando de todos. Já no regime imperial, mesmo com a admissibilidade doutrinária, a ação popular foi positivada no art. 157 da Constituição do Império ao prescrever que “por suborno, peita, peculato e concussão, haverá contra eles a ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso ou por qualquer do povo” (MENDES, 1961:106).

Por seu turno, a Constituição de 1891 não acolheu a ação popular, embora tenha sido a primeira constituição promulgada. Assim, a ideia da ação popular apenas voltou a ser debatida quando André Figueira defendeu sua inserção no art. 185 do Código Civil de 1916. Ocorre que, contrariando esta pretensão, Clovis Beviláqua asseverou que a ação popular só poderia ser compreendida “em um estado do direito em que a organização política não está suficientemente desenvolvida, de modo, que seja indispensável que os particulares estejam velando pelos interesses públicos” (SILVA, 1968, p. 34), obstaculizando a positivação deste instituto da legislação civil.

É de se observar que o ponto de vista apresentado por Bevilacqua, ao rechaçar a positivação da ação popular, foi de encontro ao próprio sentido do que seja a democracia. Sendo esta uma obra sempre inacabada, um porvir constante, resultado do embate de interesses entre o povo e entre aqueles que exercem o poder, deveria ser permitida uma participação cotidiana dos cidadãos do controle do Estado. Neste sentido leciona Friedrich Müller, “a democracia se torna apenas possível quando impossível [...] ela deve ser compreendida como a dificuldade progressiva do governo do povo por meio do povo” (MÜLLER, 1998:40). Assim, ao impedir

a institucionalização da ação popular, houve, verdadeiramente, um óbice do exercício da própria democracia.

Apesar de não encontrar guarida na Constituição de 1891 e no Código Civil de 1916, a ação popular encontrou instituto equivalente na Lei de Organização dos Municípios da Bahia. A Lei 1.384, de 24 de maio de 1920, que dizia “é permitido a qualquer habitante do Município, em nome e no interesse deste, intentar as ações judiciais competentes, para reivindicar quais bens ou direitos que ao município tenham sido usurpadas” (SILVA, 1968, p. 35). E como se pode constatar, este texto universaliza os legitimados da ação popular, ao legitimar qualquer habitante do município, não os discriminando pela idade procedência ou condição eleitoral. Tal inteligência conjuga a legitimidade ativa a ideia republicana onde todos podem defender aquilo que a todos pertence.

Embora sem possuir o nome de ação popular, e após intensos debates é aprovada a emenda nº 32, que inseriu na Constituição de 1934 um instituto similar ao que seria ação popular, versando que “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou a anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, do Estado ou dos Municípios”. Por ocasião dos debates a cerca da regulamentação do dispositivo constitucional supracitado, Clovis Beviláqua destaca-se, mais uma vez, sua posição contrária:

Sem negar o caráter democrático dessa ressurreição, receio que nos venha daí inconvenientes, que a boa organização do Ministério Público evita. [...] Para melhor função desta classe, a sociedade possui órgãos adequados, que melhor as desempenham do que qualquer do povo (CARNEIRO, 1937, p. 1937).

Analisar a posição acima ajuda a elucidar as razões pelas quais a Lei 4.717/1965 restringiu não só os legitimados ativos a ação popular, mas, sobre tudo o próprio conceito de cidadania. E a razão explicitada nas palavras de Beviláqua consiste no receio de que por meio da intervenção popular no exercício poder “venham inconvenientes”. Os “inconvenientes” receados por Beviláqua, não chegaram a acontecer, dada a brevidade da Constituição de 1934, sendo que no regime autoritário implantado em 1937, houve a supressão da ação popular da Constituição Brasileira.

O ressurgimento da ação popular ocorreu na Constituição de 1946 (Art. 141, § 38), tendo sido ampliada a fiscalização popular também às entidades descentralizadas da Administração Pública. Todavia, a ação popular permaneceu sem regulamentação. Esta ausência de

regulamentação deu margem a interessantes debates a respeito dos legitimados ativos da ação popular, sendo pertinente destacar o Voto do Desembargador Paulista Cunha Cintra que merece ser revisitada e ponderada.

O referido magistrado defendeu que, sendo a ação popular um instituto político que permite que povo exerça controle sobre a administração pública, a interpretação do texto constitucional deveria ser feita com fulcro no espírito liberal democrático, ampliando as possibilidades de participação popular na atividade administrativa. Sustentando a extensão da legitimidade para propô-la aos partidos políticos.

Sendo a ação popular um instituto de caráter político, pode ser exercida pelos partidos, pois a pessoas jurídicas constituídas por cidadãos tem os mesmos direitos que estes [...] É de se notar também que a ação popular deve ser considerada como um instrumento de caráter eminentemente político. Foi a ação popular, e isso me parece incontestável, admitida pela nossa Constituição a fim de que a atuação governamental tivesse mais um controle por parte do povoe dos partidos políticos, exercitando, assim, com segurança e maiores garantias, a verdadeira democracia [...] Tratando-se de instituto que a meu ver deve ser considerado como eminentemente político, não vejo como possa a criação da ação popular ser interpretada pela forma rigorosa usada pela decisão recorrida, que fortemente se apegou à letra nua do § 38, deixando a margem o espírito liberal e democrático que ditou esse artigo e os demais que formam o respectivo capítulo” (TJSP, 4ª C., Ag. 43.465, AC de 16.6.49, *RF*, 132/157 ou *RT*, 181/833)

Mesmo com diversas tentativas de regulamentar a ação popular, o debate reaberto pelo Senador Ferreira de Souza na década de 40, somente logrou êxito na década de 60, com a aprovação do projeto executivo em 29 de junho, de 1965, promulgado na forma da lei 4.717, vigente ate a contemporaneidade. Contudo, impõe ressaltar o momento político vivido por ocasião da aprovação da regulamentação da ação popular era o de exceção política, em que a própria democracia havia sido suprimida pelo regime ditatorial militar que restava implantado. Malgrado a constituição de 1967 ter recepcionado ação popular, sua regulamentação sob a égide do regime militar resultou por restringir o conceito de cidadão, mitigando o exercício da democracia.

Dessa forma, a ação popular presente na Constituição Cidadã de 1988 ainda se encontra com algemada aos resquícios do estado de exceção militar, sendo algo totalmente anacrônico e retrógrado, respectivamente, por não refletir os anseios democráticos e por suprimir uma amplitude de legitimados reconhecida e exercida no país desde as ordenações do império.

4. A LEGITIMAÇÃO ATIVA DA AÇÃO POPULAR NO DIREITO ESTRANGEIRO

Com intuito trazer maior elucidação ao presente tudo, se faz necessária uma sucinta abordagem da ação popular, ou seus institutos equivalentes, no direito estrangeiro, mormente no que tange aos legitimados para a sua propositura. Pretende-se com este exercício de Direito comparado buscar parâmetros críticos a discussão dos legitimados ativos no ordenamento brasileiro.

Herdeira de Roma, a Itália é pioneira na implantação dos meios de ação de proteção dos interesses coletivos. Lá a ação popular é pulverizada em diversas modalidades. Todas instituídas por meio de leis infraconstitucionais, não possuindo “status” constitucional. A ação popular eleitoral italiana possui duas modalidades: as de matéria de eleitorado político e as de matéria de eleitorado administrativo. Nas ações populares que tratem de eleições políticas, qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular. Aqui impõe esclarecer que o conceito de cidadão não restringe apenas aos eleitores. Leciona Bernard Windscheid que, desde 1.880 até os dias atuais, a idéia de cidadão, “citadino”, difere do de eleitor, “elettore”, pois, aquele possui sentido lato, referindo-se a todos italianos natos ou naturalizados (WINDSCHEID, 1992:9).

O próprio conceito de cidadania para defesa de interesses políticos é mais amplo que a do direito brasileiro. Assim o direito italiano procede por considerar que mesmo os não eleitores têm interesse na lisura do processo político e, portanto, têm direito de defender este interesse judicialmente. Todavia, na ação de natureza penal eleitoral, apenas os eleitores são legitimados ativos.

Na chamada ação popular administrativa comunal e provincial, tem-se como legitimados ativos qualquer contribuinte. Esta modalidade de ação popular pretende tratar dos interesses envolvendo finanças públicas para responsabilizar os gestores do erário. Assim, os legitimados ativos são aqueles que contribuem para a formação deste erário, mesmo que não sejam cidadãos no sentido do “citadino”, ou seja, mesmo que não sejam italianos. Percebe-se, desta forma, que a legitimidade ativa no direito peninsular está ligada ao interesse na causa, e não apenas a uma qualificação eleitoral.

A ação popular em matéria de beneficência pública pretende tutelar o direito patrimonial das instituições de beneficência, para corrigir irregularidades relativamente a seus administradores, bem como para apurar suas eventuais responsabilidades (WINDSCHEID, 1992:10). Portanto, como visto a legitimidade para as ações populares o ordenamento italiano é bem mais abrangente e mais democrática que a prevista no ordenamento brasileiro, por entender como legitimado qualquer cidadão, não o qualificando ou restringindo a determinada categoria.

Na Alemanha, o artigo 98 da Constituição da Baviera prescreve que:

Os direitos fundamentais garantidos pela Constituição, não podem, em princípio, ser restringidos. As limitações desses direitos pela lei não são admitidas senão quando a segurança, a moral, a saúde e assistência pública o exigem imperiosamente. Não será autorizada qualquer outra limitação, se ela não estiver nas condições previstas no art. 48. A Corte de Litígios constitucionais compete declarar nulas as que restringem, contrariamente à Constituição, um dos direitos fundamentais (SILVA, 1968:50).

Com a intenção de dá eficácia ao dispositivo constitucional supracitado, o parágrafo 54, da Lei nº 72, assevera que “a inconstitucionalidade de uma lei por ilegítima restrição de um direito fundamental pode ser pleiteada por qualquer pessoa mediante recurso ao Tribunal Constitucional” (SILVA, 1968:51). Então, o texto constitucional Bavieriano e a Lei n.º 72, que instrumentaliza seu exercício, surgem em uma Alemanha pós Segunda Grande Guerra, pela qual, à duras penas, a Alemanha recebeu a lição de que os titulares dos direitos fundamentais não podem ter obstaculizada a tutela de tais direitos. Seja por sua nacionalidade, sua origem, sua condição civil, sua idade ou por qualquer outro critério discriminatório. Desta forma, o ordenamento germânico ensina que garantir os direitos fundamentais e assegurar a possibilidade de todos poderem defendê-los e reivindicá-los, legitimando qualquer pessoa para sua defesa.

O Direito Francês possui, sob o nome de “recurso por excesso de poder”, uma ação que em muito se aproxima da ação popular brasileira. O referido instituto intenciona controlar, por meio de decretação de nulidade total ou parcial, o ato administrativo executório que atente contra a legalidade (SILVA, 1968:53).

O Direito franco reconhece que qualquer pessoa interessada é parte legítima para impetrar o recurso acima citado, sendo que os efeitos da decisão judicial possuem caráter “erga omnes”. E quando se diz que qualquer pessoa possui legitimidade ativa, o conceito de “qualquer

pessoa” é o mais amplo possível. Tanto nacionais quanto estrangeiros podem ser impetrantes, além das pessoas jurídicas, mesmo as sociedades de fato. Importa, portanto, aos franceses munir o maior número de legitimados ativos, para que o exercício do poder por parte da administração pública seja mais fiscalizado possível. Exige-se apenas que o impetrante tenha um interesse pessoal na ação, ainda que seja interesse em um direito futuro.

Por fim, no direito português, a ação popular vem sendo aplicada desde 1878, quando o art. 702, de esta constituição, previa que qualquer eleitor ou contribuinte das contribuições diretas do Estado teria a faculdade de recorrer de certos atos administrativos reputados como ilegais. Este o dispositivo pouco específica quanto o cabimento ou legitimados, o que limitava sua aplicação. Já na Constituição de 1976, a ação popular foi albergada no artigo 54 n° 3, onde reputa os legitimados ativos nos seguintes termos: “é conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular ‘nos casos e termos previstos na lei’...” (CANHEU, 2006:134).

O cumprimento de previsão legal lusitana se dá com a lei n.º 83, de 31 de agosto de 1995, que nos artigos 2º e 3º, institui como possuidores do direito de ação popular qualquer cidadão no gozo de seus direitos civis e políticos, além das associações e fundações defensoras dos interesses legalmente previstos, bem como as autarquias locais desde que trate dos interesses dos residentes de sua circunscrição (CANHEU, 2006, p. 135).

Assim, no que tange a legitimação ativa da ação popular, o direito português difere em muito do brasileiro. E o principal ponto de afastamento se refere diretamente aos legitimados ativos. Enquanto a norma regulamentadora do direito de ação popular em Portugal permite que além dos cidadãos, pessoas jurídicas sejam também autoras de ação popular. Intenciona a lei portuguesa uma maior e melhor defesa dos interesses públicos, na medida em que pessoas jurídicas podem ter mais recursos técnicos e financeiros que pessoas físicas.

Pela breve análise do direito comparado, a legislação brasileira parece caminhar em sentido contrário à evolução democrática, pois, além de não ampliar o rol de legitimados ativos da ação popular, restringe-os, ao prever tanto na norma constitucional, quanto na norma infraconstitucional a identificação do cidadão na qualidade de eleitor. Portanto, a regulamentação pátria a respeito dos legitimados ativos da ação popular, não encontra similitude no mais adiantado e democrático Direito, razão pela qual se impõe uma imediata

correção para se garantir a efetividade deste direito fundamental característico de um Estado Democrático.

5. A LEGITIMAÇÃO ATIVA DA AÇÃO POPULAR APARTIR DA LEITURA DE FRIEDRICH MÜLLER: UMA CORREÇÃO NECESSÁRIA

O autor alemão Friedrich Müller em sua obra intitulada “Quem é o Povo?” coloca este questionamento como uma questão fundamental na democracia. Ao definir o conceito de “povo” elucidar a própria soberania democrática, uma vez que ao discutir quem é o “povo” discuti quem é o titular da soberania (MÜLLER, 1988:14).

Desse modo, nesta parte deste trabalho se pretende promover um diálogo entre as considerações teóricas escritas por Müller e a ação popular prevista constitucionalmente, principalmente, acerca do art. 1º, e de seu parágrafo 3º, da Lei 4.717/65. Este artigo prescreve que “qualquer cidadão é parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios...”. Ocorre que, em seu parágrafo terceiro, o dispositivo legal conceitua que o cidadão legitimado para fiscalizar e defender judicialmente os interesses republicanos é aquele que possui “título eleitoral ou com documento que a ele corresponda”.

Procedendo as ponderações de Müller, o autor demonstra que o conceito de povo vem ao longo da história vivenciando um processo contínuo de transformação e alargamento. Desde a Grécia antiga, onde participavam da vida política apenas os cidadãos gregos, considerados assim, os espécimes humanos do sexo masculino naturais da polis, e, que fossem livres, excluindo as mulheres, os escravos e os estrangeiros, ou seja, a grade maioria da população.

Este aspecto reduzido de pessoas permitidas a participar da vida pública na Grécia, embora pareça absurda aos olhos da contemporaneidade, não esteve distante do berço da democracia moderna. Tanto nos Estados Unidos da América, pioneiro em dar ao povo a titularidade da soberania, quanto na França revolucionária, que destinava a nação à soberania do poder,

encontrou-se esse traço, inicialmente universalizante. Em ambos os casos se considerava legitimado a participar da vida apenas os do gênero masculino, proprietário (no caso Frances) e livre (no caso norte americano). Müller em sua obra ensina que apenas por meio de lutas políticas o conceito de povo vem se ampliando, pois, na medida em que vários grupos sociais ganham consciência de seus interesses, estes buscam sua inserção no processo político (MÜLLER, 1998:38).

A primeira classificação de povo desenvolvida por Müller, e que interessa a este estudo, diz respeito ao “Povo” como “povo ativo”. Nesta modalidade de povo, o autor alemão coloca aqueles que estão legalmente autorizados a participar e decidir a vida política, ou seja, aqueles estejam autorizados a exercer a soberania. Ao se analisar a natureza a ação popular, especificamente a citada no artigo 22 da Lei 4.71, verifica-se que é um remédio processual, cuja finalidade é investir o cidadão de poderes de fiscalização da gestão pública. Desta forma, sua natureza se enquadra na categoria de direitos políticos, sendo assim, manifestação direta do poder popular (SILVA, 1968:77).

Considerando, então, ação popular como uma das formas de manifestação do poder e do exercício da soberania, a Lei 4.747/65 instituiu como legitimado ativo da ação popular apenas os portadores de título eleitoral ou de documento equivalente. E, assim, delimitou na lição de Müller, a abrangência do que seria o povo ativo, apenas aos alistados eleitorais, excluindo os estrangeiros, os condenados criminalmente, as pessoas jurídicas e os menores de dezesseis anos de idade.

Em “Quem é o Povo?”, Müller apresenta ainda uma segunda classificação de povo: o “Povo como povo destinatário de prestações civilizatórias do Estado”. Para o autor todos aqueles que habitam ou mesmo atravessam o território de um Estado fazem parte deste povo, porque estão sujeitos à legislação e autoridade deste Estado. E isto visto que as prescrições legais e contratuais do direito civil, penal e administrativo não estão restritas apenas aos cidadãos e titulares de direitos eleitorais (MÜLLER, 1998:75/77).

Seguindo o raciocínio de Müller, diante da legitimação positivada da ação popular, todos não eleitores, que habitam ou estejam de passagem pelo Estado brasileiro, fazem parte da camada funcional do chamou de “povo-destinatário”. Os quais, embora estejam sujeitos ao exercício soberano do Estado, não podem participar deste exercício ao qual estão submetidos.

Para este autor, a democracia é uma luta constante entre o povo e o poder, no sentido de o povo procurar, por meio das lutas sociais, libertar-se da condição de mero objeto de dominação do poder. Então, uma das principais formas de luta consiste em introduzir no exercício do poder e no processo político aqueles que deles estão excluídos. Assevera Müller que “depois dos últimos grupos excluídos terem sido aceitos no povo soberano, estará realizada a democracia como governo do povo. O povo então só obedecerá a si mesmo [...] o processo democrático desembocará assim num holismo identitário” (MÜLLER, 1998:39).

Na busca da realização plena da democracia, o professor alemão diz que o fato de pessoas estarem em um mesmo território é tudo menos irrelevante, dado que mesmo os não eleitores são sujeitos de direitos fundamentais, imprescindíveis para uma democracia legítima. Assim, pretende Müller que a democracia não realize apenas a partir do “povo” como eleitor, mas, que a democracia se realize pela identidade do “povo” com a totalidade de todos aqueles que sejam atingidos pelos atos do governo e do poder estatal. Ou seja, deve ser considerando como povo todos aqueles que estejam no território do Estado (MÜLLER, 1998:76).

Ao submeter a legitimidade ativa da ação popular, prevista na Lei 4.747/65, às ideias de Friedrich Müller, constata-se que a ação popular, no que tange os seus legitimados ativos, opera contra a realização da democracia plena, uma vez que não cria identidade entre o “povo” destinatário e o “povo” ativo.

Mesmo o estrangeiro, o condenado criminalmente, o menor de dezesseis anos ou ainda as pessoas jurídicas podem ter interesse em mover uma ação popular, na medida em que sejam destinatárias das prestações civilizatórias do Estado. Não teria o estrangeiro residente ou de passagem pelo Estado brasileiro interesse à proteção do erário público ou ao meio ambiente ecologicamente equilibrado? Não teria o condenado criminalmente interesse em denunciar um ato lesivo ao patrimônio carcerário em que se encontra cumprindo pena? Não teria o menor de dezesseis anos, mesmo que representado o interesse de buscar a nulidade de um ato lesivo a escola pública onde estuda? Não teria direito a pessoa jurídica interesse em buscar a nulidade de uma operação bancária contrária as normas legais, a fim de garantir a lisura do sistema financeiro no qual opera?

Portanto, considerando ação popular um instrumento democrático de natureza político-jurídica, ampliar os o rol de seus legitimados a todos que sejam atingidos pelo império do

poder estatal se mostra como uma correção necessária ao resquício ditatorial no atual estado democrático de direito. Deve-se buscar a identidade entre o “povo” ativo e o “povo” destinatário, para proporcionar no por vir constante do processo democrático um grande passo na busca pela realização da plenitude democrática.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo que foi exposto se pode considerar que a luta do Direito se confunde com a luta pela liberdade, pela liberdade de se ter direitos. Esta luta tem como marco inicial de sua vitória a revolução francesa, pois, é neste fato que se inicia a derrocada do absolutismo e com a ele súditos são substituídos por cidadãos. Deveres de obediência ao soberano são transformados em direitos de participação da soberania popular. Com a democracia, então, o homem deixou de ter apenas o dever de cumprir deveres e passa a ter o direito de ter direitos.

Muitas são as formas de se exercitar a democracia. As eleições, os plebiscitos, os referendos, o *habeas corpus*, a ação civil publica e ação popular, são meios de efetivação e de proteção dos direitos fundamentais. Aprimorar cada um desses instrumentos tem sido e deve continuar a ser a luta constante da democracia, que é e deve ser um projeto inacabado, e por isso mesmo incessante.

Por meio das teorias de Friedrich Müller se verifica que a ampliação das bases democráticas é uma ampliação da própria democracia. Buscar a identidade do que Müller denomina de “povo ativo” e “povo destinatário” tem sido e deve continuar sendo o sentido da democracia. Portanto, ampliar o rol de legitimados ativos da ação popular se mostra como uma correção necessária para efetivação do direito fundamental à participação democrática na fiscalização e no controle dos rumos do Estado. Isto porque, a democracia não é um direito que se encerra em si mesmo, que tem seus conceitos e formas de exercícios estabelecidos e prontos. A democracia é sobre tudo um direito de luta, e um direito à luta. A democracia subsiste no enfrentamento entre as pretensões de poder do Estado, em face das pretensões de liberdade do

povo, por sua vez, necessita do máximo reconhecimento de seu direito fundamental à democracia participativa.

7. REFERÊNCIAS

ARATO, ANDREW. “Accountability”, representação popular e democracia. In Lua Nova, São Paulo, n.55-56:85-103, 2002;

BEVILÁQUA, Clovis. Trabalhos da Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Vol. IV, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1902;

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Curso de Filosofia do Direito. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2010;

BOBBIO, Noberto. Direito e Estado no pensamento de Emmanuel Kant. Tradução de Alfredo Fait. 3.ed. Brasília: UnB, 1995;

BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004;

CAMPOS, Anna Maria. “Accountability”: quando poderemos traduzi-la para o português?. In Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 24(2)30-50, fev/abr.1990;

CANHEU, Gustavo Casagrande. Ação Popular no Direito Português: similaridades e disparidades com o Direito Brasileiro. In: Luiz Manoel Gomes Junior; Ronaldo Fenelon Santos Filho. (Org.). Ação Popular: Aspectos relevantes e controvertidos. São Paulo: RCS Editora, 2006, v. , p. 123-162;

CARNEIRO, Levi. Pela Nova Constituição. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Filho Editor, 1937;

CORRÊA TELLES, Doutrina das Ações. Acomodada ao Foro do Brasil por Teixeira de Freitas. Rio de Janeiro, B.L Garnier Livreiro Editor, 1880;

CUBAS, Viviane de Oliveira. “Accountability” e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. In Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, São Paulo, v.3, n.8:75-99, abr./jun. 2010;

WINDSCHEID, Bernard. Diritto delle pandette. Tradução e notas de Fadda e Bensa. Torino: Unione Tipográfico-Editrice, 1902. Vol. IV.

FILGUEIRA, Fernando. Transparência, publicidade e “accountability”. Centro de Referência do Interesse Público, Belo Horizonte, 2011 (Texto para discussão n.º 1). Fonte: http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/transparencia_publicidade_e_accountability.pdf. Acesso em: 22 de fevereiro de 2013;

FLORÊNCIO GUIMARÃES, Ary, Aspectos da Ação Popular de Natureza Civil. Dissertação à livre docência da Cadeira de Direito Judiciário Civil, da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná, s/d. e sem indicação do editor;

LAVALLE, Adrian Gurza. CASTELLO, Graziela. Sociedade civil, representação e a dupla face da “accountability”: Cidade do México e São Paulo. In Caderno CRH, Salvador, v.21, n. 55:67-86, jan./abr. 2008;

MENDES JUNIOR, Onofre. Direito Administrativo. 2ª Ed.,. Belo Horizonte, Editora Bernardo Álvares, 1961;

MOREIRA NETO, Democracia e legitimidade. In Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 183:66-74, jan./mar. 1991;

MÜLLER, Freidrich. Quem é o povo??. A Questão Fundamental da Democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998;

NABUCO, J. A escravidão. 2. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999;

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44:27-52, 1998;

PINHO, José Antônio Gomes de. SACRAMENTO, Ana Rita Silva. “Accountability”: já podemos traduzi-la para o português?. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009;

SANDOVAL. Luis Ortiz. “La instancia pública de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado”. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD Reforma y Democracia, Caracas, n.54, oct. 2012;

SEABRA FAGUNDES, Miguel. Da ação popular. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 6., p. 1-19, out. 1946;

SILVA, José Afonso. Ação Popular Constitucional, Doutrina e Processo. São Paulo: Malheiros, 1968.