

O TRATAMENTO HISTÓRICO DO PODER LOCAL NO BRASIL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL

Janaína Rigo Santin¹

RESUMO:

A noção histórica de Poder Local no Brasil está vinculada ao coronelismo, patrimonialismo e personalismo no exercício do poder político. Porém, em um regime democrático o Poder Local deverá ser visto sob outro ângulo, a partir de noções de descentralização e participação popular. Essa visão inverte totalmente a dinâmica com a qual é analisada a categoria do Poder Local, agora pautada na sociedade civil e nos movimentos sociais e na sua relação com a sociedade política. Logo, a problemática da pesquisa parte do seguinte questionamento: será possível, em um país cuja tradição política está baseada no paternalismo, centralismo e personalismo do poder político, fomentar valores democráticos a partir de novas noções de Poder Local? O método adotado será o dialético, tendo-se como objetivo geral analisar o tratamento histórico dado à categoria do Poder Local no Brasil e a sua influência na condução do poder político e na definição das políticas públicas. Intenta-se apresentar o Poder Local a partir de uma perspectiva democrática, como um novo paradigma de exercício do poder político, fundado na emancipação de uma nova cidadania, rompendo as fronteiras burocráticas que separam o Estado do cidadão e recuperando o controle do cidadão no seu Município. Conjugando práticas de democracia participativa à representação tradicional, em que os cidadãos, agindo de forma conjunta com o poder público, passarão a ser responsáveis pelo seu destino e pelo destino de toda a sociedade.

Palavras-Chave: Coronelismo, Município, Poder Local.

1. Considerações Iniciais

A noção histórica de Poder Local no Brasil está vinculada ao coronelismo, patrimonialismo e personalismo no exercício do poder político. Porém, em um regime democrático o Poder Local deverá ser visto sob outro ângulo, a partir de noções de descentralização e participação da cidadania no poder político.

Note-se que essa visão inverte totalmente a dinâmica com a qual é analisada a categoria do Poder Local, agora pautado na sociedade civil e nos movimentos sociais e sua relação com a sociedade política. Nesse sentido, num Estado Democrático de Direito o Poder Local apresenta-se como um novo paradigma de exercício do poder político, fundado na emancipação de uma nova cidadania, rompendo as fronteiras burocráticas que separam o Estado do cidadão e recuperando o controle do cidadão no seu Município mediante a reconstrução de uma esfera pública comunitária e democrática. Conjugando práticas de democracia participativa à representação tradicional, em que os cidadãos,

¹ Doutora em Direito pela UFPR, Mestre em Direito pela UFSC, Advogada, Professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em História da Universidade de Passo Fundo. Artigo produzido para o relatório final do projeto de pesquisa com financiamento da FAPERGS, ARD processo n. 0516350.

agindo de forma conjunta com o poder público, passarão a ser responsáveis pelo seu destino e pelo destino de toda a sociedade.

Trata-se de uma tendência na gestão pública brasileira a posituação de mecanismos legitimadores da participação dos cidadãos na gestão da coisa pública, podendo tornar-se um eficaz instrumento de emancipação da cidadania no controle da atuação de seus governantes, verificando se estão procedendo de forma responsável em sua gestão, bem como na definição conjunta das políticas públicas, a fim de que reflitam realmente os interesses da comunidade que os elegeu.

O exercício da função pública e a administração do dinheiro público têm suscitado amplas discussões, tendo em vista o divórcio entre as necessidades dos cidadãos e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social. Muitos são os investimentos em projetos que necessitam de grande dispêndio de dinheiro público (não só em âmbito nacional, como o projeto nuclear, os investimentos para desenvolvimento da Amazônia e tantos outros, mas principalmente em âmbito local), mas que não representam os interesses da sociedade. Muitas são as obras inacabadas ou superfaturadas, que prejudicam a sociedade como um todo ao fazer o contribuinte arcar com as conseqüências da má gerência e aplicação dos recursos públicos.

Logo, a categoria do Poder Local mostra-se eficaz como otimização da gestão pública brasileira, capaz de aliar democracia representativa com democracia participativa.

2. As históricas práticas políticas coronelistas

O Estado brasileiro tem o clientelismo como uma prática política presente desde os tempos coloniais. Constitui-se na troca de favores entre detentores do poder político e alguns “eleitores”, os quais realizam relações particularísticas de trocas de interesses comuns. Ao político interessa o voto, já o eleitor tem em vistas algum tipo de favor, como emprego, vaga na escola, atendimento médico, bens materiais. Trata-se de uma troca de favores.

Uma das características do clientelismo é o personalismo, em que as relações políticas têm natureza eminentemente pessoal, comprometendo o interesse público e a distribuição social dos recursos do país para atender a interesses privatísticos, privilegiando os eleitores que vão trocar seus votos por favores pessoais.

A história demonstra que a prática do coronelismo caminhou junto ao clientelismo e ao personalismo no exercício do poder político. O coronel garantia seu poder e dominação em regiões específicas, controlando-as nos três âmbitos de poderes, bem como exercendo grande influência nas instituições religiosas daquele local. De regra o coronel é figura tradicional na localidade, dominando a todos pelo carisma, poderio econômico, técnico ou intelectual, mas também pelo medo, eis que de regra o coronel também detém influência nos meios policiais, podendo ser eles próprios ou públicos. Assim, recorre-se à violência política para intimidar e manipular a população. Nas palavras de Colussi,

O coronelismo, visto como fenômeno político e social, foi expressão de uma sociedade predominantemente rural e que abrangia a maioria dos municípios brasileiros. O poder privado fortalecia-se em consequência do isolamento, do atraso econômico e da falta de comunicação dessas localidades com os centros mais desenvolvidos. O único contato das populações com o aparelho do Estado dava-se em períodos de eleições, quando o voto significava a possibilidade de obtenção de favores ou de alguma melhoria material (1996, p. 18).

Conforme aponta Colussi, “o domínio do poder local sobre a população ocorria não apenas pela influência econômica direta do coronel, mas, também, por meio da distribuição do poder entre sua parentela, visando à prestação de favores” (1996, p. 20-21). Tratava-se da cooptação pelos privados da coisa pública, práticas eminentemente clientelistas e patrimonialistas.

Trata-se de distorções inaceitáveis no livre jogo político, prejudicando o equilíbrio e a lisura das disputas eleitorais. Estão ainda muito presentes na política brasileira, em especial quando se observa a necessária aliança com as oligarquias para garantir a eleição, em especial na esfera federal. Assim, para Colussi

a questão do municipalismo no Brasil esteve, portanto, estreitamente ligada à tradição coronelista (...) O município não era entendido como uma unidade

político-administrativa prestadora de serviços, mas, sim, como o local onde as autoridades do centro procuravam os votos em períodos eleitorais. Não interessava às autoridades estaduais municípios fortes, que pudessem concorrer ou se rebelar contra o situacionismo estadual. Interessava, sim, fortalecer o poder local por intermédio de coronéis comprometidos com os acordos políticos e eleitoreiros (1996, p. 17-18).

Por sua vez, as municipalidades dependiam também dos favores do governo central, o que se conseguiria também a partir do apoio que o coronel da localidade dava ao governo. Dessa forma, criava-se um círculo vicioso: “município fraco precisa do coronel, e o coronel precisa do governo, e, enquanto precisar, apoiará o partido governante”. Tais práticas iam de encontro ao fortalecimento e à autonomia das localidades (CINTRA, 1974, p. 88).

Assim, ao investigar o desenvolvimento do Poder Local no Brasil torna-se imprescindível remontar à sua evolução histórica, cuja roupagem sempre foi uma roupagem aliada ao coronelismo, personalismo, patrimonialismo e clientelismo no exercício do poder político. Trata-se de práticas ainda hoje presentes nas gestões públicas brasileiras. Nas palavras de Lúcia Avelar,

se pensarmos em cem anos de política, em cem anos de República, o que percebemos é que hoje, dos cerca de 5.500 municípios brasileiros, nos municípios menores predomina a política tradicional, através dos chefes locais, e a política clientelística, personalista, direta. Nos municípios maiores predomina a política do ‘rouba mas faz’, ou seja, eu faço com os recursos públicos parte do meu trabalho, mas uso esses recursos para continuar a minha dominação eleitoral (2000, p. 71).

Logo, observa-se que a prática clientelista está presente no processo eleitoral brasileiro até hoje. Nas eleições de 2006 para governadores, deputados federais, deputados estaduais, senadores e presidente da República, o relatório do IBOPE Opinião, fruto de pesquisa encomendada pela Organização Não-Governamental Transparência Brasil e a União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle, registrou que mais de 8,3 milhões de eleitores brasileiros receberam oferta de dinheiro, bens ou vantagens em troca de voto (ABRAMO, 2007).

Para combater tais vícios é preciso pensar em novos paradigmas democráticos de exercício e legitimação do poder político. E esses novos modelos passam

necessariamente por uma “reinvenção” do Poder Local, o qual passa a ser analisado a partir das modernas doutrinas democráticas.

3. Governo Local e Poder Local

A categoria governo local é teorizada em conjunto à questão da descentralização, em oposição ao governo centralizador.² Nas palavras de Ruy Cirne Lima, "descentralizar é pluralizar a autoridade" (1964, p.145).³

O papel do Município na história brasileira variou conforme os regimes políticos adotados. Mas em sua maioria o Município teve um tratamento subalterno, reduzido a corporação meramente administrativa, apesar dos textos constitucionais, em grande parte, preverem uma autonomia “formal”. Assim, no Constitucionalismo brasileiro, até a

²Realizam-se aqui algumas distinções teóricas, a partir dos referenciais de Rafael Bielsa. Há centralização administrativa é quando o Estado administra diretamente os serviços públicos. Há descentralização administrativa quando o Estado transfere os serviços públicos a entidades autônomas ou autárquicas, distintas do Estado. Por sua vez, no que tange à centralização administrativa, esta divide-se em centralização burocrática e descentralização burocrática. Há centralização burocrática quando o Estado administra os serviços públicos diretamente, por seus órgãos burocráticos centrais; e há descentralização burocrática quando o Estado atribui a órgãos locais certa competência, poder decisório ou faculdades discricionárias para tomar iniciativas no que tange à prestação dos serviços públicos, sem necessitar de aprovação dos órgãos centrais. O autor defende a conveniência da descentralização burocrática dos serviços públicos no intuito de garantir uma ação estatal oportuna, imediata e solícita, capaz de desenvolver-se onde a necessidade é sentida, economizando tempo e dinheiro, com uma maior responsabilidade dos funcionários locais. Afinal, se essa ação provier do centro burocrático será tardia, ineficaz, custosa e complexa. A descentralização a que refere o Poder Local assemelha-se à definição acima esponsada de descentralização burocrática, já que visa destinar tanto a prestação dos serviços públicos quanto a destinação tributária hábil para a concretização dessa descentralização ao ente mais próximo dos cidadãos, o Município. Mostra-se uma salutar medida de eficiência, responsabilidade e também democratização da gestão pública (BIELSA, 1921, p.70-75).

³O autor situa a temática da descentralização no campo da política interna dos Estados, sejam estes unitários ou federados. Assim, poderá haver descentralização política, manifestação do individualismo, quando o governo é restituído aos indivíduos. E também há a descentralização governamental ou administrativa (que é o que interessa para este estudo), a qual se apresenta sob duas modalidades: a) desconcentração administrativa - multiplicação dos órgãos de manifestação da vontade estatal, disseminando a ação aos Estados-Membros e Municípios; b) descentralização administrativa propriamente dita – distribuição das funções estatais a pessoas jurídicas "ad hoc" criadas pelo Estado, porém que com ele não se confundem. Por exemplo, as bolsas de valores. E salienta o autor que "nem todo o órgão de manifestação da vontade estatal é suscetível de abranger-se sob a rubrica da descentralização administrativa. Descentralização é essencialmente pluralização de **autoridade**. Onde não se tratar de autoridade estatal, é descabido falar-se em descentralização. Escapam, pois, aos limites conceituais da descentralização os Bancos que o Estado, **como qualquer particular**, houver incorporado; as empresas industriais que, **como qualquer indivíduo**, o Estado houver organizado. Em tais entidades, poderá haver órgãos de manifestação da vontade do Estado, mas à vontade do Estado, nesse caso, falta o característico do <imperium>, ou autoridade estatal." – grifo do autor (LIMA, 1964, p.145-148).

chegada da Constituição Cidadã de 1988, o município teve reduzida e até extinta sua autonomia e autogovernabilidade, devido a inúmeros fatores históricos e governamentais.⁴ Porém, a partir de 1988, conferiu-se ao Município sua característica maior: a autonomia administrativa, política e financeira, com capacidade tributária e competências cumulativas, suplementares e também exclusivas, delimitadas constitucionalmente. Trata-se de um aspecto essencial do federalismo brasileiro, o que o difere do federalismo norte-americano, pois elevou o Município à categoria de ente federativo, destacando o papel da esfera local como estratégia de descentralização.⁵

Na atribuição de competências aos entes federativos, a Constituição Federal de 1988 definiu as competências da União e dos Estados-Membros, estabelecendo em seu artigo 30, inciso I, que caberá ao Município legislar sobre matéria de interesse local. Ou seja, o princípio delimitador das competências dos entes federativos é o da "predominância do interesse". Caberão, a partir daí, à União as matérias e questões em que o interesse geral e nacional é predominante. Já aos Estados-membros caberão assuntos de interesse regional e, por fim, aos Municípios atribui-se competência às questões de interesse local (SILVA, 2001, p.476).

Entretanto, no entendimento de Leal, há uma grande discussão por parte da doutrina a respeito da definição da expressão "interesse local", a qual delimita o âmbito de competência privativo dos Municípios. Por classificar-se como um conceito jurídico indeterminado, muitos autores polemizam a respeito do alcance da expressão, se há um critério de exclusividade ou então de interesse predominante que irá identificar o que é

⁴ Para aprofundamento do assunto ver (SANTIN; FLORES, 2006).

⁵ Sobre o federalismo brasileiro, ver (ROCHA, 1995). No dizer do autor, que faz uma profunda análise do pensamento de Rui Barbosa, "a única possibilidade de salvação do Império, no início de 1889, era, para RB, a adoção da dicotomia descentralização = democracia, proposta em substituição à dicotomia centralização = despotismo. (...) Neste sentido, a concessão da liberdade (autonomia) administrativa às províncias era a grande exigência para a modernização da política nacional (...) O problema federativo nacional era, então, oposto do que tinha sido o dos Estados Unidos, pois enquanto na América do Norte estados independentes cederam parte de sua soberania à União, no Brasil o governo central deveria ceder parte de sua soberania às províncias" (ROCHA, 1995, p.125).

interesse local.⁶ Leal coloca que, no caso brasileiro, a noção de interesse local definida no art. 30, inc. I da Constituição Federal de 1988 não se restringe àquele assunto exclusivo do Município, mas sim abrange aquele em que predomina o interesse da população municipal ou da comunidade local. Define-se para o autor a competência municipal pelo critério de predomínio do interesse local no assunto em questão.⁷

Ao destacar o interesse local como critério definidor das atribuições municipais, apesar de poder existir, mediatamente, interesse também dos demais entes federativos, aumenta-se de modo considerável o âmbito da atuação do Município. Nessa direção é o entendimento de Magalhães, para quem se deve aplicar a lógica do princípio da subsidiariedade no federalismo brasileiro, remetendo o maior número de atribuições estatais possíveis aos entes federados menores. Há uma ampliação da descentralização, restando aos Estados-membros e à União apenas as matérias mais complexas, de abrangência mais extensa e geral (1999, p. 212).

Logo, a partir da Constituição Federal de 1988 prioriza-se no Brasil a descentralização para unidades administrativas territoriais menores, em função de sua localização mais próxima aos cidadãos. Por certo o governo local terá melhores condições de conhecer as necessidades locais e, a partir disso, destinar recursos para atendê-las (GOHN, 2001, p. 31).

Ao adotar modelos descentralizados de gestão pública atribui-se aos entes federativos menores autonomia administrativa, política e financeira, o que traz mais eficiência, agilidade e responsabilidade à gestão pública, com graus maiores de

⁶Nesse sentido, José Arlindo Soares e Silvio Caccia-Bava apontam que a Magna Carta de 1988, apesar de elevar os municípios como membros da Federação, associando descentralização à municipalização, não define com clareza uma hierarquia nas competências dos entes federativos, o que dificulta a delimitação precisa das atribuições, especialmente na área social (SOARES; CACCIA-BAVA, 2002. p.151-157).

⁷Nesse sentido é a posição dos doutrinadores brasileiros: (LEAL, 2003. p.86-87); (MELO FILHO, 1999, p. 145); (FERRARI, 1993, p.35).

comprometimento das esferas administrativas privilegiadas com a descentralização. Esse mecanismo, embora de maior complexidade no que tange à estrutura administrativa, permite "a simplificação e a aceleração dos procedimentos e decisões administrativas" (MAGALHÃES, 1999, p. 46-47). Afinal, decisões tomadas por estruturas descentralizadas e autônomas permitem a identificação da Administração Pública com a pessoa do servidor público, capaz de decidir ou resolver o problema do administrado. Aproxima-se, com isso, o Estado do cidadão, aumentando a sensibilidade dos poderes estatais às "necessidades, expectativas e comandos da população" (MAGALHÃES, 1999, p. 46-47).

A descentralização aproxima os administrados do poder estatal, possibilitando um maior controle social das decisões administrativas e uma sensibilização das instituições políticas às necessidades daquelas comunidades.⁸ É o melhor caminho para democratização estatal, criando no espaço municipal estruturas de permanente participação da população no exercício do poder, direcionando de modo permanente e contínuo a atuação dos gestores públicos (MAGALHÃES, 1999, p. 218). Portanto, tratar de governo local assemelha-se a tratar de descentralização política e autonomia local,⁹ num enfoque governo local *versus* governo central ou centralização.

Já a conceituação de Poder Local mostra-se mais abrangente que a de governo local. Poder Local pode abranger tanto o Município quanto algo mais amplo, como uma região; ou ainda algo mais restrito, como um bairro ou vila. Seu caráter é mais

⁸No que tange à discussão entre competência municipal, atribuições aos municípios e repartição de tributos para garantir arrecadação que possibilite a implantação de serviços públicos, relevante a análise de Urbano Vitalino de Melo Filho. "Não obstante a louvável intenção do legislador constituinte de transferir a prestação de determinados serviços para o Município, que, em última análise, é o ente político mais próximo do cidadão e conhecedor das realidades e necessidades locais, é de se verificar que não houve de maneira idêntica transferência de recursos correspondentes destinados ao atendimento dos mesmos serviços, o que está levando os Municípios a situações financeiras melindrosas. De igual sorte, houve também a transferência ao Município de responsabilidades nas áreas de saúde e trânsito, acarretando-lhe gastos inesperados" (MELO FILHO, 1999, p.154).

⁹Nas palavras de Ferrari, "pelo princípio da autonomia, as comunidades federadas têm capacidade de gerir seus próprios negócios, de editar suas próprias leis e, o que é mais importante, de elaborar sua própria Constituição, tendo por limite a Constituição Federal" (1993, p.29). Para o Município, uma das maiores expressões de sua autonomia é o direito de elaborar sua Lei Orgânica Municipal, tida como a Constituição de cada Município.

sociológico, em contraponto à noção de governo local, que tem um enfoque mais próximo do Direito Administrativo ou Constitucional. Nesse sentido, Gohn afirma que, a partir dos anos 90 o Poder Local passou a ser identificado não somente com a sede político-administrativa do governo municipal, ou seja, as sedes urbanas, cidades ou Municípios, mas também com as formas de participação e organizações populares florescentes, desenvolvidas em especial por redes societárias, unindo uma dimensão sociológica àquela geográfica-espacial. Alguns o identificam, inclusive, com *empowerment*, capacitando a comunidade, em conjunto com o poder público, a produzir políticas auto-sustentáveis de desenvolvimento em âmbito local (GOHN, 2001, p. 34-35).¹⁰

Na reflexão de Fischer e Carvalho, é inegável na noção de local o fundamento territorial, caracterizado pelo âmbito espacial delimitado, o qual poderá ser uma base, território, região etc. Porém, não está resumida ao espaço geográfico, podendo também ser caracterizada como "espaço abstrato de relações sociais", indicando interação entre movimentos ou grupos sociais articulados em torno de interesses comuns. Por certo, é preciso ter em mente a noção de "poder enquanto relações de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas" (1993, p.153-154). Concluem os autores que o Poder Local é uma interação entre redes sociais e instituições locais, Estado e sociedade-civil, engendrando novas formas sociais de representação e negociação dos interesses das comunidades urbanas. Falando em local visualiza-se o "conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, em cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto" (FISCHER; CARVALHO, 1993, p. 154).

O Poder Local desenvolve-se a partir de uma coalizão de forças estatais e da sociedade civil, em âmbito local, implementando uma gestão compartilhada na decisão

¹⁰ A palavra *empowerment* quer dizer autorização. Deriva da palavra *empower*, a qual significa "autorizar, dar poderes ou procuração, capacitar, permitir, habilitar". Nesta feita, pode caracterizar o poder ou autoridade que se dá a alguém para fazer alguma coisa ou controlar a vida dos outros ou a sua própria vida. (MICHAELIS, 2000, p.228).

dos problemas locais, articulando-se elementos do governo local com os da sociedade civil. Um sistema híbrido de tomada de decisões, capaz de inserir novos atores sociais existentes na esfera local, como organizações não-governamentais, movimentos sociais e também entidades privadas, os quais celebrarão parcerias com o poder público no desenvolvimento de projetos e investimentos locais e também na tomada das decisões sobre políticas públicas locais.

4. O Poder Local: novo paradigma de legitimação do poder político

Conforme aponta Bobbio, a palavra democracia, na antiguidade, era completamente diferente do que se tem agora, assentada numa visão liberal e individualista da sociedade. Significava literalmente “o poder do *démos*, e não, como hoje, poder dos representantes do *démos*.” (BOBBIO, 2002, p. 372). A liberdade democrática é autonomia, que corresponde a uma liberdade positiva. Segundo esse entendimento, devem os governantes tomar suas decisões às claras, permitindo que os governados vejam como e onde as tomam. Sem transparência democrática e visibilidade no poder nenhum controle do poder é possível. Assim, “a democracia do futuro goza do mesmo juízo de valor positivo da democracia dos modernos, embora retornando em parte, através da ampliação dos espaços da democracia direta.” (BOBBIO, 2002, p. 382).

Dowbor (1994), Genro e Souza (1997) apontam como a necessidade da inauguração de uma nova ótica para a análise do Poder Local, tido agora como um novo paradigma no campo político, capaz de criar alternativas às formas de representação tradicionais, em que os próprios indivíduos, mediante sua participação política ativa dentro de seu município, passam a se tornar responsáveis, juntamente com o Poder Público, pelo destino de suas vidas e de sua comunidade. Processos de gestão democrática consciente e ativa, capazes de recuperar a cidadania através do espaço local, reconstituindo os espaços comunitários. Centros de reprodução de identidades fora do Estado, mas legitimados por ele, os quais desencadeiam um processo de combinação e

articulação permanente entre a democracia direta de participação voluntária dos cidadãos e a democracia representativa.¹¹

É a inauguração de um novo modelo de gestão pública, fundado na emancipação de uma nova cidadania, na emergência de uma sociedade civil organizada e atuante, ao lado do Poder Público, capaz de controlar a gestão pública. Busca-se, por meio do Poder Local, verificar se os governantes estão procedendo de forma responsável na condução da coisa pública, estando as suas decisões afinadas aos interesses da comunidade que os elegeu. Impor ao Estado, pela participação dos indivíduos, o devido controle democrático, no sentido de fazê-lo cumprir com suas obrigações para com todos, sem distinções ou favoritismos, bem como administrar com responsabilidade o dinheiro público, combatendo a corrupção, as práticas clientelistas e personalistas.

Dessa forma, o Poder Local, analisado a partir de noções democráticas, apresenta-se como uma alternativa em que os próprios indivíduos, mediante a participação política ativa dentro do seu município ou comunidade, participam da definição da aplicação dos recursos públicos. Trata-se da elevação da categoria sociológica do poder local para o âmbito jurídico e político brasileiro, aliando a descentralização com a participação popular no exercício do poder político, inaugurando uma forma mais democrática de gestão pública, aliada aos principais objetivos da Constituição Federal e do Estado Democrático de Direito brasileiro.

A concretização do Poder Local como paradigma de boa gestão pública não é novidade em âmbito mundial. Por exemplo, "(...) Na Suécia, o cidadão participa, em média, de quatro organizações comunitárias. Na Venezuela, surgiu com força o movimento de *vecinos*. Na Colômbia, generalizou-se a organização comunitária nas veredas" (DOWBOR, 1994, p. 24-25). Na Bolívia, por sua vez, o processo de participação popular, iniciado em 1994, mediante Lei de Participação Popular e Lei de Descentralização Administrativa, muda a substância da concepção do poder estatal, as noções e práticas da gestão municipal e o exercício da democracia em âmbito local. Elabora-se uma articulação dialética entre a sociedade civil e o governo municipal, permitindo a participação efetiva dos cidadãos na

¹¹ Para um aprofundamento de noções sobre cidadania ver (SANTIN; SOLIMAN, 2003).

gestão pública. Rompe-se com o modelo de desenvolvimento paternalista e centralizador de atribuir ao Estado a responsabilidade total em resolver os problemas dos indivíduos, para reconhecer a idéia de que um Estado que devolve à comunidade o poder de decidir sobre seu futuro, facilitando a cidadania, fortalece-se a si mesmo. Quanto mais responsabilidades e recursos são transferidos aos Municípios, maiores serão, também, os benefícios para toda a comunidade e a reciprocidade desta para com ele (MOLINA et al, 1996, p. 5, 28 e 201)

Também é peculiar o processo de descentralização aplicado em Barcelona, na Espanha. Borja comenta que "a descentralização, do ponto de vista técnico, é um processo muito complicado se não se quer criar um caos e aumentar os custos consideravelmente" (1993, p. 125). Numa primeira mirada, a temática da participação não é interessante, pois até o momento em que "não forem criadas, numa cidade de quase 2 milhões de habitantes, estruturas descentralizadas eficientes, parece-me que é querer enganar as pessoas, estar a delinear grandes projetos de participação" (BORJA, 1993, p. 125). É, portanto, um projeto gradual, que vai se consolidando com o tempo na cultura e nas tradições políticas e sociais daquele povo. A partir daí, o processo de descentralização e participação popular passa a fazer parte da ideologia, das tradições e do consenso, aceito por todos os cidadãos. Foi o que ocorreu na Espanha, país em que hoje não há ninguém que ouse manifestar-se contra a democracia nem, tampouco, contra as autonomias conquistadas pelo povo espanhol (BORJA, 1993, p. 127).

Por ser mais próximo do cidadão, o Poder Local é mais factível de ser democratizado e de oportunizar uma maior participação da comunidade. Nas palavras de Genro e de Souza,

As soluções 'nacionais' – normalmente planejadas por burocratas que não vivem o cotidiano da população – são cada vez mais impotentes. Os sociólogos, economistas e demais cientistas sociais aprofundaram nas últimas décadas os estudos sobre o novo papel das cidades no novo contexto mundial. Este esforço é também necessário para reconstruir o Estado nacional, não somente a partir 'de cima', mas também a partir 'de baixo', ou seja, a partir de um novo tipo de descentralização e de novos processos de democratização, que possam ser experimentados, fundidos ao cotidiano da população (1997, p. 10).

Mediante o espaço local são produzidas identidades próprias à pluralidade de sujeitos,¹² criando um centro de poder político paralelo ao estatal – um espaço autônomo, gerenciado pela sociedade civil, numa nova relação desta com o Estado – e estabelecendo uma tensão permanente e deliberada com o governo da representação. Transitam, nesses centros de poder, interesses diversificados dos vários setores da sociedade, os quais são contrastados uns com os outros; são, portanto, negociados e legitimados.

Aplicando a Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas ao presente estudo, com a participação ativa da população na gestão da máquina pública estar-se-á inserindo mecanismos de racionalidade comunicativa dentro do mundo sistêmico estatal, dominado por uma racionalidade instrumental. Habermas busca resgatar o potencial emancipatório da razão comunicativa – fundada na linguagem e na busca do consenso entre os indivíduos, por intermédio do diálogo – encontrada na esfera cotidiana do “mundo da vida”. Para ele, é necessário fazer cessar a “reificação” e a “colonização” exercidas pelo “sistema” sobre o “mundo da vida”, mediante a lógica dialogal da ação comunicativa (Habermas, 1987). E os mecanismos de gestão democrática e de transparência inseridos na proposta democrática do Poder Local, capazes de conjugar instituições políticas representativas tradicionais e instituições democráticas participativas, públicas e não-estatais, vão ao encontro da proposta habermasiana.¹³

¹²É interessante aqui a defesa que Boaventura de Souza Santos faz do reconhecimento da subjetividade dos indivíduos, peça fundamental para a cidadania. Afinal, não bastam apenas lutas para garantir direitos políticos, mas sim lutar contra as modalidades de opressão que prejudicam o reconhecimento das subjetividades pessoais e culturais. É preciso, para o autor: a) uma nova teoria da democracia, capaz de reconstruir o conceito de cidadania; b) uma nova teoria da subjetividade, capaz de reconstruir o papel e o conceito de sujeito; c) uma nova teoria da emancipação, que é efeito das duas anteriores aplicadas para a transformação da prática social, valorizando-se, por fim, o princípio da comunidade, a idéia de autonomia e de solidariedade (SOUZA SANTOS, 2001, p.235-280). O autor, em outra obra, visa à construção paradigmática de um tipo de subjetividade individual e coletiva capaz de explorar as possibilidades emancipatórias da transição epistemológica e societal observada neste limiar do século XXI. A subjetividade emergente é assim caracterizada: "por um lado, tem de se conhecer a si mesma e ao mundo através do conhecimento-emancipação, recorrendo a uma retórica dialógica e a uma lógica emancipatória; por outro lado, tem de ser capaz de conceber e desejar alternativas sociais assentes na transformação das relações de poder em relações de autoridade partilhada e na transformação das ordens jurídicas despóticas em ordens jurídicas democráticas. Em suma, há que inventar uma subjectividade constituída pelo *topos* de um conhecimento prudente para uma vida decente" (SOUZA SANTOS, 2000, p.344-345).

¹³ Para aprofundamento do assunto ver (SANTIN, 2005); (SANTIN, 2003).

5. Considerações Finais

Atualmente, quase a totalidade dos países mundiais afirma-se democrática. O conceito de democracia é uma construção histórica, advinda de tentativas de acerto, prova e erro, relacionada com o destino das sociedades e de suas organizações políticas. Por certo, não se pode prescindir num regime democrático da vinculação à soberania popular e ao reconhecimento de direitos fundamentais aos seus cidadãos. Dessa maneira, a democracia necessita da participação dos cidadãos, detentores originários do poder político.

Sem dúvida, é impossível à democracia prescindir da representação ante a magnitude e complexidade dos Estados contemporâneos, de todo diferentes das *polis* gregas. As eleições são fundamentais para a democracia, como um procedimento instrumental da expressão da confiança popular em seus representantes. Entretanto, não absorvem a plenitude democrática, a qual deve ser mantida viva durante toda a gestão pública do eleito, como o impulso que vivifica e anima sua atuação.

Assim, não se pode resumir a democracia apenas no poder do povo em eleger seus representantes de quatro em quatro anos. Essa concepção favorece o desinteresse sistemático dos administrados pela vida política, a apatia, a abstenção, a resignação ante a corrupção, a falta de confiança nos governantes e a abdicação da participação na vida pública, fatores que corroem o ideal democrático. Essa visualização formal da democracia esvazia seu escopo de prática de resistência ao poder do Estado. Um discurso destinado a oferecer a segurança que afasta toda a possibilidade de interrogação, interpretação e questionamento sobre as instituições estatais e a maneira como se dão as gestões públicas. Tal maneira de encarar a democracia não é nada mais que um totalitarismo mascarado, um modelo com poucas oportunidades de práticas de resistência e de criatividade, destinado à uniformização do pensamento e à desmobilização dos cidadãos.

A falta de confiança do povo na classe política é a expressão desse sentimento de alienação do poder de participar da gestão da coisa pública, que não é mais vista como questão da cidadania, mas dos próprios titulares da gestão, os quais se apropriam dela e

de seus fins, numa ruptura com a legitimidade do exercício político. O povo precisa sentir-se como o verdadeiro titular do poder e acreditar que seus interesses deverão ser os únicos objetivos dos governantes, como professa o ideal democrático.

Com a conjugação de instituições políticas representativas tradicionais com instituições democráticas participativas, públicas e não estatais, resgatar-se-á o potencial emancipatório da razão comunicativa encontrada na esfera cotidiana do mundo da vida, combatendo a reificação e a colonização exercidas pelo sistema. Possibilita-se, mesmo em sociedades complexas, a busca do consenso em audiências públicas que respeitem a alteridade, em que os indivíduos participam do discurso em iguais condições e livres de quaisquer coações ou manipulações.

A reflexão em torno do tema da participação popular local está na ordem do dia, vinculando-se processos de descentralização político-administrativa com a ampliação dos mecanismos participativos na gestão municipal. Busca-se, com esse novo paradigma de orientação política, ampliar as garantias da cidadania, otimizar e tornar mais eficiente a atuação dos gestores públicos, combatendo a corrupção, a malversação das verbas públicas e as práticas clientelistas e patrimonialistas, tão presentes na história política brasileira.

Assim, as condições requeridas para dar sustento ao Poder Local e à participação popular incluem aprimoramento das instituições de educação com vistas a desenvolver práticas encorajadoras das pessoas a deliberarem sobre política. Pois participação sem uma educação que desenvolva a capacidade de autonomia, discernimento e visão crítica da população poderá facilmente tornar o povo presa fácil das militâncias organizadas, patrimonialistas e ideológicas, legitimando oportunistas carismáticos.

Urge que se faça no Brasil uma revolução cultural, a ser atingida mediante o processo educativo, com a inclusão dentre as suas metas do desenvolvimento da pessoa como um cidadão. Trata-se de um processo longo e difícil, já que o Brasil é um país de cultura participativa recente e, por que não dizer, incipiente. A transformação do grau de conscientização das pessoas é lenta, mas não deve ser subestimada.

Não é o cidadão que está a serviço do Estado, mas o Estado que deve servir ao cidadão. Mas tal exigência só se realiza se houver uma cidadania atuante e organizada sob processos de gestão democrática. Dessa forma, o Estado e a máquina administrativa serão tão úteis e eficazes quanto for qualitativa a cidadania organizada que os sustentam.

6. Referências Bibliográficas:

- ABRAMO, Cláudio Weber. Compra de Votos nas Eleições de 2006: corrupção e desempenho administrativo. Disponível em:
<http://www.transparencia.org.br/docs/compravotos2006.pdf>. Acesso em 26 mar. 2007.
- AVELAR, Lúcia. Entrevista. In: DINES, Alberto; FERNANDES JÚNIOR, Florestan; SALOMÃO, Nelma. **Histórias do Poder: 100 anos de política no Brasil**. v. 3: visões do Executivo. São Paulo: Ed. 34, 2000.
- BIELSA, Rafael. **Derecho administrativo y legislación administrativa**. Buenos Aires: J. Lajouane & Cia, 1921. Tomo I.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BORJA, Jordi. A descentralização como estratégia de valorizar a cidade: o caso de Barcelona. In: FISCHER, Tania (Org. e Coord.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- CINTRA, Antônio Octávio. A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. **Cadernos do Departamento de Ciência Política**, Belo Horizonte, n. 1, mar. 1974.
- COLUSSI, Eliane Lucia. **Estado Novo e Municipalismo Gaúcho**. Passo Fundo: Ediupf, 1996.
- DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

- FISCHER, Tânia; CARVALHO, Juvenilda. Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador-Bahia. In: FISCHER, Tânia (Org. e Coord.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 2.ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. **Educação não-formal e cultura política**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.1-2.
- LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. Porto Alegre: Sulina, 1964.
- ROCHA, Leonel Severo da. **A democracia em Rui Barbosa: o projeto político liberal-racional**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.
- LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. Porto Alegre: Sulina, 1964.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MELO FILHO, Urbano Vitalino de. **Direito municipal em movimento**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MICHAELIS: moderno dicionário inglês-português, português-inglês. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 2000.
- MOÁS, Luciane da Costa. **Cidadania e poder local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- MOLINA SAUCEDO, Carlos Hugo et al. **Apre(he)ndiendo la participación popular: análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización**. La Paz: Offset Boliviana EDOBOL, 1996.
- ROCHA, Leonel Severo da. **A Democracia em Rui Barbosa: o projeto político liberal-racional**. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1995.

- SANTIN, Janaína Rigo. ; FLORES, Deborah Hartmann . A Evolução Histórica do Município no Federalismo Brasileiro, o Poder Local e o Estatuto da Cidade. **Justiça do Direito**, Passo Fundo-RS, v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006.
- SANTIN, Janaína Rigo; SOLIMAN, Francisco . Cidadania: evolução, caracterização e novos desafios. **Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 17, n. 01, p. 114-130, 2003.
- SANTIN, Janaína Rigo. A Gestão Democrática Municipal no Estatuto da Cidade e a Teoria do Discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade do Paraná**, Curitiba-PR, v. 42, p. 121-131, 2005.
- _____. O Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática Municipal. **Interesse Público**, Porto Alegre, v. 21, p. 220-229, 2003.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000. v.1.
- _____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2001.