



# Município: espaço público ideal para a concretização da democracia participativa

---

*Francisco Luciano Lima Rodrigues<sup>1</sup>*

*Roberta Laena Costa Jucá<sup>2</sup>*

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por finalidade demonstrar ser o município o espaço público ideal para a efetivação de uma gestão democrática participativa. Para tanto, necessária se faz uma análise acerca da evolução da democracia, com destaque para a concepção da democracia participativa. Da mesma forma, mister seja realizado estudo sobre o município como espaço democrático

## **Palavras-chave**

Democracia. Participação popular. Gestão Democrática. Princípio da Subsidiariedade. Município.

## **ABSTRACT**

The present article aims to prove that the county is the ideal public space to achieve an effective participative democracy. Therefore, it is necessary to analyze democracy's evolution, emphasizing the concept of participative democracy. At the same time, it is also necessary to study the county as a democratic space.

## **Key-words**

Democracy. Popular participation. Democratic administration

## **Considerações Iniciais**

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (Estágio de Pesquisa na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa-Portugal) – Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito/Mestrado da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) – Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará – Juiz de Direito no Ceará.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – (UNIFOR) - Bolsista PROSUP/CAPES - Professora da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) – Advogada – Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB-CE – Membro do Instituto de Mediação e Arbitragem do Ceará - IMAC

Democracia é governo do povo. No entanto, não se pode reduzir a democracia a simples procedimentos, nem muito menos limitá-la a uma instituição. Seria, no pensamento de Alan Touraine<sup>1</sup>, imaginada a democracia como uma força política que tem por objetivo a transformação do Estado de direito em um sentido que corresponda aos interesses dos dominados, ou seja, do povo.

A democracia seria, no exemplo moderno, exercida por uma representação eleita pelo povo e que fosse capaz de exprimir os desejos e anseios dos atores sociais. Assim, a idéia que prevalece no sentido de democracia é a de democracia representativa.

É fato é que esta idéia de representatividade está em crise, porque já não satisfaz os anseios populares. A complexidade da vida hodierna, decorrente da globalização e de seus efeitos nos setores econômicos, sociais e culturais, exige que sejam percorridos novos caminhos. Por isso, muito se fala em participação popular: a necessidade de se ter um governo, de fato, governado pelo povo começa a ser compreendida e reivindicada pelas sociedades, sendo, assim, pautada como prioridade da gestão pública. Se realmente concretizada, a democracia participativa pode simbolizar o início de novos tempos.

Nesse contexto, importante destacar a importância da esfera municipal para a efetivação da democracia participativa. Eis, então, o objeto desta pesquisa: destacar a cidade como local ideal para a concretização de um governo realmente democrático.

Primeiramente, faz-se uma rápida abordagem sobre a evolução da democracia, a fim de se chegar à democracia participativa, inclusive, em nível de Ordenamento Jurídico brasileiro. Em seguida, aborda-se o município com entidade federada, notadamente no que refere ao fato de ser ele o ente concreto, real, o espaço no qual os indivíduos vivem e podem exercer a cidadania.

## 1. Democracia: da forma clássica à democracia participativa

### 1.1. Evolução: concepções hegemônicas e contra-hegemônicas

Etimologicamente, democracia, do grego *demokratía*, quer dizer 'governo do povo'. Fundada na soberania popular e na separação de poderes, a democracia é o regime político do povo, pelo povo e para o povo.

Consolidada no final do século XVIII com o movimento constitucionalista e com surgimento do estado liberal, especialmente após a teoria de Rousseau, no século XX o conceito de democracia evoluiu do caráter formal – quando apenas servia de forma de sustentação e justificação de um governo – para o material – possibilitando sua realização prática.

---

<sup>1</sup> TOURAINE, Alan – *O que é democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira, Petrópolis: Rio de Janeiro, Vozes, 1996.

Essas concepções democráticas são divididas por Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer em hegemônicas e não-hegemônicas. As primeiras se traduzem nas formas tradicionais: a liberal-democracia e a democracia marxista; as segundas, por eles chamadas de concepções alternativas ou contra-hegemônicas, rompem com a ideologia clássica e consideram a democracia, assim como Habermas<sup>2</sup>, uma gramática de organização social e da relação entre estado e sociedade. Dessa forma, o regime democrático deixa de ser uma mera construção teórica utilizada pelos governantes para legitimar o poder e passa a ser concebida como real possibilidade de inovação social.

Em relação às características das formas contra-hegemônicas de democracia, os mencionados autores abordam o princípio de deliberação amplo, preconizado por Habermas<sup>2</sup> e a importância dos movimentos societários para o exercício da cidadania. Considerando o cenário globalizado e a conseqüente complexidade dos problemas públicos, percebem, então, a necessidade de uma sociedade plural capaz de garantir meios efetivos de participação popular, ou seja, de uma re-inserção dos arranjos participativos no debate democrático.

Das conseqüências desse inovador modo de se pensar democracia, destacam os autores “a percepção da possibilidade da inovação, entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos de processo de tomadas de decisão”<sup>3</sup>, e concluem determinando a finalidade dessa nova concepção:

*o objetivo é associar, ao processo de fortalecimento da democracia local, formas de renovação cultural associadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social (2002:47).*

## 1.2. Democracia Participativa e Gestão Democrática da Cidade na Ordem Jurídica brasileira<sup>1</sup>

Reza a Constituição Federal de 1988, em seu art. art. 1º, parágrafo único, que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Com isso, não é difícil compreender que o Estado brasileiro adota como princípio a soberania popular, ou seja, o povo é o titular do poder constituinte e elemento legitimador do Estado.

Dessa forma, a participação política é decorrência direta do Estado Democrático de Direito estabelecido na Constituição. Ademais, é também um direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, posto que reflete a dignidade humana e os valores da sociedade brasileira de hoje. Ao longo de todo o texto constitucional, podem ser encontradas diversas formas de participação direta dos cidadãos que confirmam o supramencionado. A título

<sup>2</sup>HABERMAS, J. *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v.1 p.18.

<sup>3</sup>Op. cit. p. 26

de exemplificação, destacam-se os incisos XVIII (liberdade de associação e de auto-organização), XXXIV (direito de petição) e LXXIII (ação popular), do art. 5º, o art. 14 (plebiscito, referendo e iniciativa popular), art. 37, § 3º (formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta), art. 206 (gestão democrática do ensino) e art. 225 (dever da sociedade de preservar o meio ambiente).

A fim de demonstrar a participação popular como direito fundamental, Humberto Cunha<sup>4</sup> assevera: “Não pode restar dúvida de que a participação popular é efetivamente um direito fundamental, tanto em forma, quanto em essência. Sua presença física esparrama-se em todo o corpo da Constituição...”

Nesse contexto, impende destacar a observação de Paulo Bonavides<sup>5</sup> acerca da teoria da democracia participativa. Segundo ele, esta se confunde com a própria teoria material da Constituição, porque “sem cidadania não se governa e sem povo não se alcança a soberania legítima”, e, por isso, a teoria da Constituição não faz sentido se relegar os princípios da Nova Hermenêutica, pelos quais a Constituição deve ser aberta, inclusiva e pluralista, de forma a permitir a real e efetiva atuação do povo na vida pública.

Portanto, a participação política do povo é direito fundamental dos cidadãos e elemento concretizador da própria democracia. Isso significa que os cidadãos não são apenas expectadores, mas agentes ativos da gestão pública local, atores sociais com poder decisório.

Assim, Gilberto Nardi Fonseca esclarece que

*a participação popular enquanto princípio constitucional é aquela participação do cidadão sem interesse individual imediato, tendo como objetivo o interesse comum, ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos<sup>6</sup>.*

É essa participação, pois, que se julga fundamental para, parafraseando Boaventura de Sousa Santos, a democratização da democracia. Porque além de ser fundamental para a consolidação da verdadeira soberania popular, é imprescindível para o início da superação da forma representativa de governo. A esse respeito, André Franco Montoro afirma que a democracia tem de

<sup>1</sup> Inobstante o presente texto limitar a abordagem ao Ordenamento pátrio, interessante destacar a observação feita por Rubens Lyra de que a participação direta do povo está consolidada há mais de cinquenta anos na Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos.

<sup>4</sup> CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A Participação Popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (org). *Dos Direitos Humanos aos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997 p.91.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001. p.36

superar a mera representatividade e assegurar a participação direta de todos os interessados. Segundo ele,

*A participação organizada é progressiva da população é o caminho insubstituível para a formação de uma sociedade realmente democrática, em que a pessoa humana como fundamento e fim da vida social tenha sua dignidade respeitada*<sup>7</sup>.

É ainda o mencionado autor quem classifica as espécies de participação, com destaque para a participação política, no trabalho, no bairro etc. Em relação aos níveis de participação, são elencadas a participação na informação, no planejamento e na execução dos serviços e obras públicos, nas decisões políticas e na administração do governo<sup>8</sup>.

A essencialidade da participação popular para a concretização da democracia é ressaltada também por Luiz Paulo Vellozo Lucas<sup>9</sup>. Segundo ele, o planejamento estratégico da cidade se diferencia do tradicional justamente por ter um perfil democrático e inclusivo: "A visão estratégica parte do princípio de que não é apenas o Poder Público municipal que planeja. A participação da sociedade na concepção e execução do planejamento reforça a possibilidade de sucesso".

Partindo dessa perspectiva, e considerando a evolução histórica das cidades no Brasil, notadamente no que concerne ao planejamento urbano, ou melhor, à falta dele, a Lei federal nº 10.257/01 - o Estatuto da Cidade -, regulamentou a gestão democrática da cidade em seu capítulo IV.

De acordo com referido Estatuto, as cidades devem possuir órgãos colegiados de políticas urbanas que garantam a gestão democrática. Como instrumentos de participação a lei menciona consultas e audiências públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, debates, iniciativa popular de leis e orçamento participativo, programas e projetos de desenvolvimento urbano, dentre outros.

A relevância sócio-cultural da forma participativa de democracia merece uma reflexão na medida em que ao povo é dado o direito de participar do planejamento público e das decisões políticas de seu município, está-se contribuindo para o fim da cultura de privilégios, do personalismo, do clientelismo e do corporativismo que ainda predominam na gestão da coisa pública.

Nas palavras de Maria do Carmo Albuquerque:

<sup>6</sup> FONSECA, Gilberto Nardi. A Gestão Democrática dos Municípios. In: *Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal*. Ano II, nº 20. Março 2003 p. 720.

<sup>7</sup> MONTORO, André Franco. Descentralização e Participação: Importância do Município na Democracia. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999. p. 298.

<sup>8</sup> Op. cit. p. 299

<sup>9</sup> LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. Planejamento Estratégico com participação. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999 p.60.

*Outra questão relevante é avaliar a capacidade dessas práticas participativas de efetivamente melhorar as condições de vida da população, provocando uma real inversão de prioridades, sua capacidade de efetivamente democratizar a política, desprivatizando os processos de formulação e gestão de políticas públicas<sup>10</sup>.*

Por fim, com o intuito de colaborar com o entendimento de que a democracia participativa é o futuro da democracia, pelo fato de que assim o povo exerceria o seu papel de soberano na escolha dos destinos da sociedade, exercendo de fato a cidadania que lhe é de direito, vale a pena trazer à colação o pensamento de Friedrich Muller <sup>11</sup> quando ao discursar por ocasião do lançamento do livro *Quem é o povo?*, tece reflexões sobre a importância da democracia participativa como um “*quantum possibile*” de democracia para servir de oposição ao “*modelo excessivamente reducionista de democracia do (neo) liberalismo burguês*”, concluindo, por fim, com a seguinte afirmativa:

*“ Não existe nenhuma democracia viva sem espaço público. Ele é o espaço do povo, quer dizer, da população: “ A praça é do povo, como o céu é do condor ” ( Castro Alves). Nele oscilam os processos informais de participação: para tornar o povo identificável, abrindo-lhe espaço para ele se crie – atuando em situações concretas, diante de problemas concretos.”*

## 2. O município como espaço democrático

Município é a entidade política autônoma, integrante da Federação, que abrange um determinado espaço geográfico. Antes de 1988, o município não integrava o sistema federado. Com o advento da Constituição hoje vigente, a República brasileira é formada pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal. Ou seja, desde então, o município passou a integrar a Federação, e, conseqüentemente, a ter autonomia organizacional, administrativa e financeira.

Peculiaridade brasileira, a Federação que engloba municípios se justifica pela diversidade geográfica, cultural e econômica existente nas localidades do País. Apesar dos entendimentos contrários, é majoritário o posicionamento segundo o qual os municípios integram a Federação brasileira, possuindo a mesma autonomia que os Estados-membros .

Assim esclarece Hely Lopes Meirelles:

*A Constituição da República arrola o Município como componente da Federação (arts. 1º e 18º), reconhecendo-lhes, agora expressamente,*

<sup>10</sup> ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. In: Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2004 p. 45

<sup>11</sup> Muller, Friedrich p. 132.

*a natureza de entidade estatal de terceiro grau, pela outorga de personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa (...) É exatamente essa a condição que a Constituição confere aos Municípios, colocando-os em pé de igualdade com os Estados-membros*<sup>12</sup>.

Como se disse, 1988 foi o marco da evolução municipal. Com autonomia, o governo local tornou-se importante instrumento de concretização das políticas públicas. Com essa descentralização do poder, o município despontou como ente mais adequado para o desenvolvimento de planos e projetos sociais, bem como para a participação popular e para o exercício da cidadania.

Ladislau Dowbor, ao analisar detalhadamente os problemas a serem enfrentados pelas cidades no século XXI, em razão dos efeitos da chamada globalização e das conseqüências do fracassado sistema capitalista, ressalta que “a cidade desponta como a unidade social básica da organização social” (1999:6). Para ele, não é utopia falar em gestão democrática, principalmente porque há no mundo cidades organizadas democraticamente, onde a população tem uma boa qualidade de vida em razão do equilíbrio entre os setores sociais e econômicos. Acrescenta referido autor que o espaço local é um espaço privilegiado:

*Assim, se no conjunto o equilíbrio a ser constituído entre mercado, Estado e sociedade civil deve buscar um reforço nos pólos enfraquecidos – Estado e sociedade civil-, assume um importante papel o município, o Poder local, onde a articulação entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil pode ser mais facilmente organizada. É no plano local que as políticas de saúde, de educação, de esportes, de cultura e outros podem ser articuladas em dinâmicas sinérgicas em torno da qualidade de vida do cidadão. (...) É também no plano local, onde os diversos atores sociais se conhecem, que as parcerias podem ser organizadas da maneira mais flexível*<sup>13</sup>.

Como se pode depreender das passagens supra, a esfera municipal é a que melhor viabiliza a gestão democrática. Entre os municipalistas, há consenso: o fato de a cidade propiciar a aproximação entre os indivíduos influi diretamente no aumento do índice de participação ativa cidadã e no sucesso de políticas públicas sociais. De fato, se é no município que eleitor tem contato direto com governantes e legisladores, o que lhes permite fiscalizar, exigir o cumprimento das propostas de campanha e denunciar irregularidades, é no município que

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2001 p.130.

<sup>13</sup> DOWBOR, Ladislau. O Poder Local diante dos novos desafios sociais. In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999 p.20.

o governo democrático tem mais chances de se realizar.

Outrossim, o espaço municipal e o diálogo com a população permitem uma percepção mais real das necessidades e das possíveis soluções por parte dos dirigentes. Por isso, acentua Rosa Maria Marques haver “um entendimento generalizado de que a proximidade confere maior capacidade de percepção dos problemas e maior agilidade para sua solução”. Mas, adverte referida autora:

*Nem sempre a descentralização significa a democratização do processo de decisão e controle. Para que isso ocorra, é absolutamente necessário que a comunidade esteja organizada de forma a efetivamente participar (...) A efetiva participação da comunidade nos rumos das políticas locais irá depender, sempre, do grau de organização e interesse construído por ela mesma no seu processo histórico*<sup>14</sup>.

Corroborando o acima afirmado, João Baptista Herkenhoff coloca o município como base da vida política:

*Poderíamos dizer que a cidadania, de certa forma, começa nos municípios. Nesse sentido: antes de ser um cidadão brasileiro consciente (...), a pessoa tem de ser um munícipe consciente. (...) Prefeitos e vereadores têm contacto direto e diuturno com o povo, bem mais que governadores e deputados estaduais e bem mais ainda que os titulares de funções públicas no plano federal. O povo pode exercer pressão direta sobre o poder público municipal. É muito mais fácil fiscalizar os titulares da função pública no plano municipal do que no plano estadual ou federal. (...) O aperfeiçoamento da Democracia exige o fortalecimento dos municípios, o aprimoramento da vida política municipal.*<sup>15</sup>.

Como se vê, a esfera local é sim o espaço público perfeito a efetivação de uma gestão democrática. A proximidade e o conhecimento da situação e das necessidades locais proporcionados pelo espaço municipal dão à população segurança e estímulo para as práticas participativas. A consequência é o aumento de chances de efetivação de uma gestão democrática inclusiva.

Nessa mesma linha, interessante abordar aqui a doutrina alemã acerca do princípio da subsidiariedade. No Brasil a respeito do princípio da subsidiariedade, assevera Baracho<sup>16</sup> que tal princípio comportaria várias investigações, uma vez que não é bem conhecido e que a sua origem estaria ligada ao direito canônico, indicando, inclusive, a abordagem de tal princípio na Encíclica *Quadragesimo Anno* de 1931 e que os ensinamentos da igreja teriam promovido um interesse

<sup>14</sup> MARQUES, Rosa Maria. O lugar do município em tempos de globalização e questionamentos dos sistemas de proteção social centralizados. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999 p.109.

<sup>15</sup> HERKENHOFF, João Baptista. *Como funciona a cidadania*. Manaus: Valer, 2000 p.189.



na ordem jurídica no sentido de procurar compreendê-lo e aplicá-lo a vários domínios do direito.

O princípio da subsidiariedade estaria, segundo Baracho<sup>17</sup> ligado a existência do federalismo considerado componente essencial do governo democrático. Tomando como referência o Estado alemão, continua Baracho, seria o federalismo justificado por motivações de ordem racional, tendo como seus pontos essenciais, os seguintes: a) o federalismo preserva a diversidade histórica e a individualidade; b) facilita a proteção das minorias; c) aplica o princípio da subsidiariedade; d) o federalismo é um meio de proteção da liberdade; e) o federalismo encoraja e reforça a democracia, facilitando a participação democrática, f) a eficiência é, também, considerada como uma das razões que justificam o federalismo. Pode-se, a partir destas considerações, estabelecer o entendimento de que a aplicação do princípio da subsidiariedade favorece o implemento da federação em um Estado Democrático. Seria, assim, o federalismo a implementação do princípio da subsidiariedade na vida do Estado, ou, como afixa Baracho, o federalismo sendo a própria aplicação do princípio da subsidiariedade.

Considerando a relação existente entre o federalismo e o princípio da subsidiariedade, pode-se dizer que tal princípio teria uma ligação particular com um ente federado, no caso, o município na exata proporção em que este, como afirma Baracho<sup>18</sup> seria o titular natural das competências locais por possibilitar a integração do indivíduo no corpo social municipal, forma de integração intermediária entre o indivíduo e o Estado.

Seria, portanto, aplicável ao município as palavras de Stéphane Rials, citado por Baracho<sup>19</sup> quando se refere ao princípio da subsidiariedade, ao afirmar que, tal princípio, se resume a uma idéia simples:

*“as sociedades são subsidiárias em relação à pessoa, ao passo que a esfera pública é subsidiária em relação à esfera privada. Como colorário, não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizada por uma sociedade menor...”*

Quanto à descentralização, afirma ser “um domínio predileto de aplicação do princípio da subsidiariedade” e “aceitá-lo é, para os governantes, admitir a idéia pela qual as autoridades locais devem dispor de certos poderes”<sup>20</sup>. Porque a descentralização é um estímulo à liberdade, à criatividade, às iniciativas, como ensina, e que

<sup>16</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000 p.23.

<sup>17</sup> Op. cit. p.43.

<sup>18</sup> BARACHO. op. cit. p.32.

<sup>19</sup> Loc. Cit

<sup>20</sup> Op. cit. p.31

*o melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade* <sup>21</sup>.

Vale ressaltar, ainda, que o princípio da subsidiariedade desponta como solução viável para o estabelecimento de uma divisão de poderes mais democrática e da responsabilidade dos cidadãos pela coisa pública:

*O princípio da subsidiariedade é considerado como instrumento utilizável pelos governantes, na procura de equilíbrios, necessários a redefinir as novas mudanças procuradas pela sociedade, na compreensão e efetivação de suas necessidades* <sup>22</sup>.

Ou ainda:

*Em termos de filosofia de ação, o homem individualmente considerado é responsável por seu próprio destino, dotado de capacidade para assumi-lo. A representação do interesse geral consubstancia-se na existência de uma sociedade política, com destino próprio, mas que deve assegurar as potencialidades dos entes e pessoas que a circundam* <sup>23</sup>.

Dessa forma, vê-se que o princípio da subsidiariedade apresenta-se como mais um fundamento para a tese de que a esfera local é o espaço por excelência para a realização de práticas democráticas.

Por outro lado, não se pode deixar de mencionar os entraves existentes na órbita local que dificultam o desenvolvimento democrático dos municípios. Com efeito, a cultura corporativista, clientelista, e coronelista ainda está arraigada na alma das autoridades municipais. A regra ainda é o favorecimento pessoal, a confusão entre o público e o privado, e a propagação de políticas públicas influenciadas por interesses particulares. Infelizmente, essa ainda é a realidade a maioria dos municípios brasileiros.

Todavia, esses problemas não podem desestimular as tentativas de transformação. Principalmente, porque é no município que se deve começar a praticar essas ações alternativas, com vistas ao surgimento de uma nova cultura, porque a cidade é o único espaço no qual essa transformação pode ser real e democrática.

Nessa mesma linha, Regina Silva Pacheco, ao abordar a gestão estratégica do município, ressalta como maior desafio do poder local a realização conjunta da eficiência com a democracia participativa <sup>24</sup>. Ou seja, a gestão democrática da cidade é um imperativo dos novos tempos, de uma nova era na qual a Administração Pública deve superar a burocracia que ainda lhe permeia e

<sup>21</sup> Op. cit. p.19

<sup>22</sup> Op. cit p.59

<sup>23</sup> Baracho op. cit. p.59

<sup>24</sup> PACHECO, Regina Silva. *Administração Pública Gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros*. In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

perquirir caminhos menos patrimonialistas e mais democráticos.

No que concerne ao argumento generalizado de que as ações locais são frágeis e incapazes de solucionar problemas complexos, o já citado Ladislau Dawbor destaca o fato de essas pequenas dinâmicas terem “um efeito organizador e estruturador sobre a base política do País, cidade por cidade, bairro por bairro”<sup>25</sup>. A isso, acrescenta ele o efeito multiplicador de experiência realizadas em municípios, que rapidamente se tornam exemplo para outras localidades.

Assim, as mencionadas dificuldades não são argumentos para que se desacredite na viabilidade das gestões democráticas. Possuindo o município tantas características favoráveis à implementação de políticas participativas, que possibilitem a participação direta do povo, qualquer obstáculo – cultural ou não – deve ser combatido de todas as formas. O sonho de ser ter uma democracia realmente participativa vale o esforço.

### Considerações finais

Gustavo Tavares da Silva sintetiza o que se procurou demonstrar no presente trabalho:

*O novo modelo de gestão do Estado depende de uma administração pública democrática e flexível, onde as decisões são descentralizadas numa dinâmica participativa. Esse processo de descentralização transfere para os municípios grande parte da responsabilidade pela solução dos problemas estruturais que dizem respeito aos serviços públicos essenciais. No novo cenário que se desenha, os municípios assumem uma importância cada vez maior; as cidades assumem um papel central na sociedade, e a construção da capacidade do governo local tornou-se fundamental*<sup>26</sup>.

Ou seja, é fato que as cidades têm um grande potencial para o desenvolvimento de gestões participativas e que o sucesso de políticas inclusivas e realmente democráticas representam o maior desafio para o século XXI. Essa descentralização, além de fortalecer o poder local, favorece à participação direta dos cidadãos no governo, o que significa exercício da cidadania e realização prática da soberania popular, princípios constitucionais que fundamentam e legitimam o Estado Democrático de Direito.

Portanto, não resta dúvida quanto ao fato de ser o município o local mais viável para a efetivação de uma gestão democrática. E as dificuldades decorrentes da cultura que se tem hoje não podem ser empecilho para práticas participativas. Porque não se pode esperar que o povo esteja culturalmente preparado para a democracia participativa para que esta seja “implementada”; ao contrário, é com a própria realização da democracia participativa que o povo

<sup>25</sup> DOWBOR, Ladislau. O Poder Local diante dos novos desafios sociais. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999.

<sup>26</sup> SILVA, Gustavo Tavares da. Gestão Pública e Transformação Social no Brasil. In: *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2004.

poderá evoluir para o nascimento de uma nova cultura.

## Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. In: *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2004.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 8 ed.*, São Paulo: Riddeel, 2002.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A Participação Popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (org). *Dos Direitos Humanos aos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- DOWBOR, Ladislau. O Poder Local diante dos novos desafios sociais. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999.
- FONSECA, Gilberto Nardi. A Gestão Democrática dos Municípios. In: *Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal*. Ano II, nº 20. Março 2003.
- HERKENHOFF, João Baptista. *Como funciona a cidadania*. Manaus: Valer, 2000.
- LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. Planejamento Estratégico com participação. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999.
- MARQUES, Rosa Maria. O lugar do município em tempos de globalização e questionamentos dos sistemas de proteção social centralizados. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MONTORO, André Franco. Descentralização e Participação: Importância do Município na Democracia. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999.
- PACHECO, Regina Silva. Administração Pública Gerencial: *desafios e oportunidades para os municípios brasileiros*. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999.