

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 37 • nº 147  
julho/setembro – 2000

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# Descentralização e subsidiariedade

Maria Coeli Simões Pires

## Sumário

1. Introdução. 2. Subsidiariedade do Estado no Brasil. 2.1. A subsidiariedade em relação ao mercado. 2.2. A subsidiariedade em relação à sociedade. 2.3. A subsidiariedade aplicada ao federalismo. 3. A descentralização como técnica de organização político-administrativa e a autonomia municipal. 4. A descentralização como método democrático de planejamento, execução e controle de políticas públicas e o município como espaço apropriado para as práticas participativas. 5. Potencialidades e constrangimentos dos processos de descentralização no âmbito do federalismo cooperativo. 6. Potencialidades e constrangimentos da participação popular. 7. Recomendações.

## 1. Introdução

A descentralização, tradicionalmente tomada, de um lado, como técnica organizativa do poder político e, de outro, como mecanismo de estruturação administrativa do Estado mediante a subjetivação de centros decisórios autônomos para instrumentalização de suas ações, modernamente, há de ser compreendida em suas novas conotações, à vista do princípio da subsidiariedade aplicado às múltiplas relações do Estado com a sociedade e com o mercado e àquelas estabelecidas pelos entes políticos entre si. Nesse sentido, apresenta-se como modelo de relação do Estado com os núcleos de poder coletivo, como método democrático de concepção, execução e controle de políticas públicas e como mecanismo do federalismo cooperativo.

Maria Coeli Simões Pires é Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UFMG, Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG, Doutoranda junto à mesma instituição.

Vista como área de investigação aquela emoldurada pela descentralização, o foco de interesse perpassa a ordem federativa, o campo da organização administrativa, e dirige-se de forma mais detida ao ponto das políticas públicas, levando em conta, notadamente, as relações do Estado com a sociedade, à luz de paradigmas democráticos, enfaticamente inclusivos da cidadania, sem descurar aquelas que se estabelecem com outros núcleos de poder.

Sabe-se que, nos sistemas capitalistas, três núcleos dividem o espaço da arquitetura do poder coletivo: o Estado, como esfera pública governamental; a sociedade, como espaço público originário, tendo no cidadão a simplificação de sua expressão; e o mercado, como núcleo privado, cujo móvel é o lucro.

Tais núcleos tendem a estabelecer entre si múltiplas relações de complementariedade, cooperação e interdependência, as quais devem, ao final, ser harmonizadas no âmbito do Estado como dimensão especial da sociedade.

Contrariando essa tendência relacional, pode prevalecer a lógica da centralidade e superioridade do Estado, noção que leva em conta a inépcia dos outros potenciais núcleos de poder decisório para as soluções desejadas e, ao mesmo tempo, a auto-suficiência da esfera governamental para o desiderato.

Já a descentralização parte da crença do poder público na capacidade de outras instâncias, ou, senão, da contingência de aceitar o partilhamento das decisões com outros núcleos, por força das conquistas democráticas ou, simplesmente, das imposições suspeitas de modelos de organização e gestão.

De qualquer modo, a construção filosófica subjacente à moderna descentralização parece basear-se no princípio da subsidiariedade, incidente sobre as relações do Estado com aqueles núcleos.

O princípio, aplicado às relações do Estado com a sociedade e com o mercado, postula o respeito, por parte daquele, às liber-

dades das pessoas, dos grupos e das organizações e pressupõe instâncias ativas capazes de fazer suas opções. A presença do Estado, perdendo a absoluta centralidade das atenções, deve-se registrar quando, onde e na estrita medida da necessidade de subsidiar a ação daqueles núcleos e, especialmente, de harmonizar as múltiplas relações. Isso não significa, porém, a possibilidade de uma ordem social e econômica sem um disciplinamento jurídico estatal que regule as relações entre o indivíduo, o mercado, as instituições e o aparelhamento estatal.

À sua vez, a complementariedade de papéis das diversas órbitas de poder afasta a idéia da autoridade estatal como valor em si, para considerá-la relativizada à vista do jogo de forças e da trama relacional de que participa, o que não denota postura refratária à autoridade legitimada.

Internamente, no tocante ao federalismo, aplica-se o mesmo princípio às relações entre os entes estruturantes da federação, privilegiando-se o município, como esfera de execução de serviços públicos, e projetando-se a atuação subsidiária e sucessiva da esfera intermediária e da central. Pressupondo o respeito às “ordens federativas mais simples” e assentada na unidade da federação, a subsidiariedade invoca a ação paulatina das esferas locais, regionais e nacional, segundo os indicativos da demanda de ação governamental, a partir de sua localização primária e da capacidade de resposta do poder público envolvido.

## *2. Subsidiariedade do Estado no Brasil*

Para que se possa deslocar o princípio do plano de ideação para sua identificação na recente prática brasileira, registram-se as medidas que trazem subentendida essa vertente de subsidiariedade do Estado.

### *2.1. A subsidiariedade em relação ao mercado*

Sob esse ângulo, registra-se a enfática determinação do comando constitucional do art. 173, que limita a atuação direta do Estado na atividade econômica ao caráter sub-

sidiário e excepcional, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Essa limitação sinaliza o enfraquecimento do Estado empresário, seja sob regime monopolista flexibilizado ou concorrencial restrito (arts. 173 e 177 da Constituição da República) por meio das empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades estatais ou paraestatais. As privatizações, o retorno às concessões, as terceirizações e o apelo forte às parcerias do setor privado, por um lado, e a redução da intervenção indireta do Estado no mercado, representada pelo seu papel normativo, regulador, fiscalizador, fomentador e planejador (arts. 174, §§ 3º e 4º, e 179), operada especialmente pela política de desregulamentação da economia, com a prevalência das regras de mercado, por outro, concretizam a ideologia da subsidiariedade, que, extremada ou distorcida pela política abstenceísta, ganha a conotação de liberalismo.

Nesse contexto, é certo que atividades econômicas típicas cabem ao mercado e que, em determinadas atividades, ele só pode atuar em complementariedade. Há ainda setores originariamente atribuídos ao Estado que, por mecanismos de cooperação, podem ser partilhados com o mercado. Assim, relações de complementariedade e de cooperação entre o Estado e o mercado, tendentes a suprir as demandas do aparelhamento administrativo e a insuficiência de recursos da sociedade, são inevitáveis e até desejáveis. Contudo, devem ser travadas sob o pálio da ética, que há de informar toda a aplicação do princípio da subsidiariedade. Não podem, portanto, ser olvidados os limites à liberdade de negociação, sendo intangível o interesse público por transação entre agentes públicos e a iniciativa privada. Isso, por imperiosa imposição do princípio republicano – fundamento de ordem política que rejeita o trato privado da coisa pública – e da isonomia – que obstaculiza o estabelecimento de privilégios em favor de qualquer agente do mercado. Do mesmo

modo, a devolução de atividades econômicas ao mercado não é livremente transacionada, pois se submete a normas e princípios de ordem pública e a imposições de natureza ética que transcendem o plano das regras do direito posto.

Não é sem razão que a ética das privatizações, a invocar a adequada relação entre o público e o privado, é questão recorrente nas discussões mais acaloradas de setores da sociedade e do mercado e constitui grande móvel de enfrentamento das forças políticas.

## 2.2. *A subsidiariedade em relação à sociedade*

Entre nós, ressaltam como principais manifestações do Estado subsidiário a participação popular nos processos de decisão, por meio de formas *sui generis* de democracia semi-indireta, que têm garantido, no âmbito das instâncias colegiadas, o compartilhamento do poder com as representações governamentais e sociais, em arranjos que prestigiam o princípio da paridade em política setorial; a adoção do planejamento participativo especialmente voltado para a instrumentalização de progressista política urbana; a mudança de perfil institucional das administrações, decorrente da democratização dos órgãos responsáveis pela definição e implementação de políticas sociais; e a valorização do controle democrático de gestão da coisa pública.

Esse quadro, que valoriza a integração do elemento social como componente da grande esfera pública, parece ganhar mais nítido contorno formal pelo acolhimento em nível legal da natureza pública do espaço coletivo não-governamental. É o que evidencia a controvertida Lei das Organizações Sociais, que, criando o Programa Nacional de Publicização, prevê o reconhecimento daquele caráter à atuação desenvolvida pelas associações e fundações da sociedade nas áreas de ensino, pesquisa científica, meio ambiente, cultura, saúde, mediante a identificação dessas entidades de índole privada e sem fins lucrativos como organi-

zações sociais, cujo liame com o Poder Público se dá por meio de contrato de gestão.

Na linha das experiências indicadas, verifica-se, no Brasil, uma tendência de democratização da gestão por meio de práticas participativas, cujas raízes iremos encontrar nos movimentos sociais e no sindicalismo, que projetaram novo padrão de sociabilidade política, enfaticamente traduzida na Constituição de 1988, a partir do parágrafo único do art. 1º, que incorpora o princípio da participação direta consignado na Declaração de Direitos do Homem.

Lembra Lyra que, a despeito da lógica corporativista dos sindicatos, a prática de democracia direta por eles adotada em muito contribuiu para a redemocratização, ao que se somam o *basismo* dos movimentos sociais catalisados pela Igreja Católica, o papel das organizações não-governamentais e o engajamento de setores da classe média<sup>1</sup>.

Desse modo, cabe destacar o papel desempenhado pela Igreja na institucionalização dos instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, a iniciativa popular de lei e o referendo. No tocante à política pública de saúde, o Movimento Popular de Saúde e o Movimento da Reforma Sanitária estiveram na luta pela universalização do direito, garantindo o regramento constitucional compatível e a implementação dos mecanismos de democratização representados pelos conselhos, conferências e outras instâncias. Relativamente à política de assistência social, ressaltam-se as iniciativas do Movimento dos Meninos de Rua, que garantiram avanços significativos no tratamento constitucional da matéria e o seu desenvolvimento no plano infraconstitucional por meio do respectivo Estatuto, e ainda a atuação da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, a que se atribui o mérito de ter colaborado para a incorporação de mecanismos democráticos no texto constitucional<sup>2</sup>.

O certo é que, como fruto de um esforço plural de segmentos progressistas, podem-

se encontrar, por uma leitura da Constituição, comandos expressivos que consagram modalidades variadas de participação popular. Confirmam-se, a propósito, os arts. 14; 29, XII, XIII; 187, *caput*; 194, VII; 198, III; 204, II; 206, VI; 216, §1º, entre outros.

A partir de tais comandos e mesmo como resultado de variados processos informais, a prática que se vem desenvolvendo põe em cheque a democracia representativa tradicional consistente na escolha eleitoral dos representantes encarregados da tomada de decisões e apoiada unicamente na participação institucional.

Contudo, se já se propugnou até pela instalação de poder popular para contrastar e suplantar a representação política, como se vislumbrou na proposta de composição dos conselhos populares de São Paulo, concebidos segundo a inspiração da Comuna de Paris, e, por outro lado, se defendem outros que se devam criar no âmbito do próprio Estado centros de poder corrosivos da institucionalidade, tendentes a projetar rupturas a partir da mudança de correlação de forças, sob o argumento de que a ampliação da cidadania é, por si, contraditória com a lógica excludente do capital, parece prevalecer a ênfase à democracia participativa, segundo modelos conceituais que a distanciam do padrão soviético, para admiti-la compatível com a democracia representativa densificada e com o capitalismo<sup>3</sup>.

Essa linha guarda coerência com o modelo constitucional que, mantendo a democracia representativa, dá-lhe nova textura, ao consagrar formas de participação direta do cidadão e mecanismos alternativos de participação indireta.

Para Lyra, que aprofunda a reflexão acerca da experiência participativa brasileira, essa práxis tem-se dado de modo compatível com a democracia representativa:

“Atualmente, a luta pela ampliação dos direitos de cidadania se insere em um espaço ético dotado de uma práxis e de uma eticidade política próprias, lastreada no respeito às regras

do jogo vigentes, no âmbito de uma democracia essencialmente representativa”<sup>4</sup>.

E mostra as possíveis influências sobre o regime capitalista:

“A participação é uma prática de aprofundamento da democracia e como tal poderá ou não concorrer para abalar o capitalismo. Dependendo da correlação de forças existentes, a luta pela democracia participativa aprimorará um regime de capitalismo democrático ou favorecerá a sua progressiva superação”<sup>5</sup>.

### 2.3. *A subsidiariedade aplicada ao federalismo*

Da incidência do princípio no federalismo, observa-se a remodelação estrutural da Federação a partir de 1988, quando o município ressurgiu vigoroso na reconstrução do Estado brasileiro, sobre os pilares da nova Constituição da República.

A Constituição de 1988, harmonizando contraditórios interesses e ideologias, assenta uma avançada disciplina da temática municipal, em resposta à força dos movimentos municipalistas atuantes na Constituinte, empenhados, de um lado, no rompimento com a filosofia centralista de onipotência da União e, de outro, no fortalecimento do município como núcleo especial de política urbana e como instância política relevante e prioritariamente vocacionada ao papel de construção da cidadania material.

Assim, se já não tínhamos uma Federação de traços tradicionais, a partir da nova ordem, ela mais se afasta daquele molde pela tonificação de suas peculiaridades, notadamente no que toca à distinção de tratamento dado ao município. Ganha este relevância no plano federativo, não só pela excepcionalidade do *status* a ele conferido, pela sua categorização como entidade condômina, mas também pelo efetivo poder que a ele se atribui, pelo menos no plano normativo, como resultado da decidida inversão do movimento expansionista do poder central.

Nesse sentido, a Carta, dando ênfase ao município e enaltecendo-o prodigamente em referências específicas, assenta a sua autonomia como elemento indispensável da organização federativa, promove a ampliação do campo autônomo nas diversas vertentes, principalmente a partir de comandos básicos preordenadores de sua lei orgânica, além de integrá-lo na tarefa conjunta de construção do Estado democrático.

A leitura do texto constitucional evidencia a preocupação do Constituinte em fortalecer a unidade local, quer no plano da estrutura do federalismo, quer no das relações do município no seio deste, mediante partilha mais generosa de competências – embora se verifique, ainda, a persistência de competências centralizadas, no tocante a uma gama considerável de matérias –, limitações às práticas clientelistas do Governo central e novo sistema de arrecadação e distribuição de recursos.

Por outro lado, a Constituição, ao estabelecer as novas premissas para o cumprimento da função social da propriedade urbana, situa o município na centralidade da política correspondente.

Finalmente, sob a filosofia do Estado garantidor, instila por todo o capítulo da ordem social mecanismos de acesso do cidadão aos benefícios do desenvolvimento, como forma de realização da justiça social, reconhecendo ao município papel importante como agente de políticas públicas, a justificar, sob o ângulo prestacional, a prioridade da instância local no concerto cooperativo do federalismo.

Sob a perspectiva reconstrutiva do federalismo, ressaltam-se as normas que definem o quadro competencial do município, especialmente as que conformam o perfil de sua autonomia tributária nos arts. 157, 158 e 159 da Constituição da República, que, conjugadas com aquelas relativas a repasses financeiros (arts. 34 e 165 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), fortalecem potencialmente o quadro municipal de finanças.

A Constituição prevê a presença exclusiva do município no centro de áreas por ela especificamente coarctadas ou atraídas ao abrigo da autonomia pela regra geral do interesse local, de resto definidora do raio do campo autônomo naquela esfera. Acena, ainda, para soluções mediante cooperação entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, consoante o disposto no art. 23, parágrafo único, e em outras passagens, em que sinaliza para a interação dos diversos níveis de governo. O novo arranjo de competências densifica, assim, a atuação municipal em diversos campos, de forma exclusiva ou enfaticamente compartilhada, já que, além de disposições que projetam o enquadramento de um federalismo cooperativo, o espaço da competência comum invoca, por si só, a lógica da cooperação.

Tudo isso autoriza a afirmação de Aspásia Camargo de que “o Município é a grande ousadia do Constituinte de 1988”.

### *3. A descentralização como técnica de organização político-administrativa e a autonomia municipal*

É certo que a descentralização é um fenômeno internacional de contornos próprios em cada realidade que lhe serve de suporte de aplicação.

No cenário interno, a temática, conotada por variadas modalidades, tem sua projeção variável no tempo. Há períodos marcados pela ênfase à descentralização política, conquanto contraditoriamente submetida a movimentos pendulares de constrição e de expansão, e outros, em que o norte da descentralização administrativa atrai as atenções. Hodiernamente ganha destacado relevo a descentralização como técnica de trespasse de responsabilidades a Estados e municípios e como método democrático de concepção, execução e controle de políticas públicas.

Na discussão da descentralização política, emerge nítida a importância do município.

O município, herança da organização política dos romanos – quando Roma firmou sua hegemonia sobre a Itália Central ou quando o consagrou como fruto da concepção desenvolvida pelas reformas promovidas por Júlio César –, desde a origem, vinha dotado de relativa autonomia e de instituições próprias, conformadas em quadro jurídico-institucional mais amplo<sup>6</sup>. Com o advento do Império, a autonomia municipal foi esvaziada, transferindo-se o poder à Ordem dos Decuriões, reservando-se aos integrantes da Cúria, por nascimento ou eleição, a condição de *municip*, antes designativa de qualquer cidadão<sup>7</sup>.

O município resiste à queda do Império Romano, sofrendo, porém, em certo período, grande interferência da Igreja, para, depois, ganhar força na Idade Média, nos séculos XI e XII, na Itália, na França, em outras nações européias e na Península Ibérica, especialmente em Portugal, onde se preservam, na essencialidade, as características do Município Romano, e os municípios são marcados pelo espírito da reconquista, o que lhes influenciou a fisionomia da autonomia<sup>8</sup>.

No Brasil, a descentralização política, herança de Portugal, não é, também, caminho recente que se vem trilhando. Registram-se como primeiras instituições regulares na evolução político-social as vilas, reguladas pelas Ordenações. Com elas, instala-se o poder das Câmaras, distribuído entre os chamados “homens bons” da Colônia, o que carrega para aqueles órgãos superlativa importância no quadro político-administrativo interno.

Sabe-se que, confirmando as tendências contraditórias da Coroa, que criava capitânias e estimulava vilas, a descentralização foi tomada pelos portugueses como estratégia de ocupação territorial, modo mais seguro de garantir a dependência da Colônia, mediante a dispersão de seu poder em diversos pólos.

O resgate histórico da organização política brasileira mostra, todavia, que não há

linearidade no processo de descentralização. Ao contrário, registra-se alternância centralização-descentralização-recentralização.

Resume bem esse paradoxo a afirmação de Dória:

“... O Estado brasileiro atravessou todo o período imperial com o município junjido à autoridade do poder central.

A luta contra a centralização atravessou todo o Império, refletindo-se na articulação dos republicanos, na década de 1870. O municipalismo e o federalismo confundiam-se. (...) A autonomia municipal, bandeira republicana, tinha de ser, portanto, uma das grandes preocupações dos constituintes de 1890”<sup>9</sup>.

Assim, a descentralização concebida originalmente em moldes bastante peculiares só mais tarde ganha a conformação federativa com a Constituição de 1891. Não obstante isso, as Constituições estaduais republicanas cercearam a autonomia municipal. No século XX, agrava-se a tensão entre autonomia municipal e centralização, até que emerge com força o municipalismo, na esteira do movimento Pluralista. Seria, no entanto, a transformação do Brasil, de Estado agrário em um Estado essencialmente urbano, o grande móvel de mudança do referencial de desenvolvimento, com repercussões naturais nas relações e nos modos de vida, levando a própria sociedade a dar suporte a precárias formas de descentralização para solução de seus problemas, criando-se espaço para ampliação do poder das cidades<sup>10</sup>.

Resistindo à força da lógica desse processo, a concentração do poder na esfera da União, com exceções raras de partilhamento, instalou-se com raízes profundas, em razão dos resquícios do colonialismo que impulsionou as cidades a partir de interesses e artifícios da Metrópole. Também teve forte influência no quadro brasileiro a imposição de uma relação autoritária que se

estabeleceu ao longo dos anos, com breves hiatos de prestígio da instituição municipal, com a agravante de que, em determinados contextos, o enaltecimento do municipalismo era a estratégia de fortalecimento da União. Com isso, os Estados e municípios mantiveram-se neutralizados pela União e, anos a fio, na periferia do poder, como meras instâncias gerenciais da União, sem significado na ordem federativa. Sujeitos à linha centralizante, de caráter racionalista, de prevalência da tecnocracia dos gabinetes, o municipalismo ficou também deslocado, como princípio ordenador de políticas públicas.

Sayad, na apresentação da obra “Município: *o poder local*”, de Og Dória, que reconta a história do Brasil a partir da trajetória dos Municípios, sintetiza as reflexões do autor:

“São quinhentos anos de conflitos entre o poder municipal e a metrópole portuguesa, entre a cidade e o imperador, entre a cidade e a província e finalmente, entre o município e o governo federal. Entre centralização e descentralização, entre democracia e autoritarismo – um conflito pendular, que ora dá um pouco de fôlego aos interesses locais, mas logo o retira em favor do outro, seja de Lisboa, Rio de Janeiro ou Brasília. Mas um movimento pendular assimétrico, pois o poder municipal dura pouco, aparece antes como uma revolta ou uma reação de vida curta, logo derrotada pelo outro”<sup>11</sup>.

Com efeito, a autonomia municipal, apesar de mantida em todos os textos constitucionais desde a sua inauguração nominal na Carta Republicana de 1891, foi, muitas vezes, relativizada ao longo da história brasileira, já que seu conteúdo não se manteve uniforme nem esteve infenso aos interesses da Coroa, às vicissitudes dos regimes e aos caprichos dos ditadores ou tecnocratas.

Novas perspectivas só se abrirão aos municípios na década de 80, a partir da mobilização da sociedade, da abertura política e

da distensão, e vão ganhar corpo na Constituição de 1988, a qual prescreve tratamento privilegiado à entidade local, integrando-a, formalmente, à Federação e agregando, ainda, ao poder local a competência para a elaboração de sua lei orgânica. Tudo isso vem consolidar, de modo expressivo, o conteúdo da autonomia municipal, sob o pilar do interesse local.

A Constituição de 1988 traz, portanto, um arranjo consistente da autonomia em fisionomia retratada a partir de quádruplo enfoque: político, auto-organizatório, financeiro e administrativo.

Tomada em leitura comparativa com diversos quadros de poder local em países desenvolvidos, denota a Constituição pátria a posição privilegiada do Brasil quanto à descentralização política.

Há de se entender, contudo, que a autonomia municipal, antes de privilégio, é o desafio que se apresenta a todas as municipalidades, que a devem estruturar no plano da realidade, sob pena, aí sim, de continuarem os cidadãos, cada vez mais, reféns das burocracias estatais, em nítido processo de desrespeito ao verdadeiro interesse local, e as coletividades, progressivamente mais dependentes e sem referências.

A criatividade, ao contrário, pode dar maior vigor à autonomia, como, de resto, é exemplo a recente prática brasileira, conforme relata Dória:

“No Brasil, as leis municipais resultantes do recente processo de democratização abriram novas possibilidades de descentralizar a escolha dos dirigentes municipais a nível distrital e setorial, com os conselhos de bairros e os conselhos de educação, saúde e meio ambiente que estão sendo implantados em algumas cidades”<sup>12</sup>.

Talvez pela inadequada exploração, o conteúdo da autonomia reconhecida ao ente local, entre nós, não guarde relação direta com o nível de eficiência dos serviços no plano municipal. Ao arrojo de autonomia municipal neste País não corresponde o

grau de eficiência alcançado em outras experiências. Nem a forma de Estado nem tampouco o modelo de organização prefiguram os resultados. Externamente, a relação mais direta se estabelece em função dos modelos de gestão e do grau de identificação do cidadão com a esfera comunitária.

Esse quadro de ineficiência da instância local leva à reflexão acerca da imperiosa necessidade de que as diversas facetas da autonomia encontrem atualizada tradução a partir de variados fatores que lhes impõem novos contornos: o princípio da subsidiariedade, a que nos aludimos; os diversos vetores do poder local, sem exclusão dos diversos centros potenciais de decisão que podem conformar novos pactos e negociações; a crise do Estado e a globalização, que evocam a referência municipal como contraponto na escalada universalizante das relações e que, pelas transformações que operam, podem favorecer a participação cidadã; e a emergência das cidades, como estratégia de superação das múltiplas crises no quadro contemporâneo e como espaço de convergência de práticas democráticas.

Depreende-se dessa ordem de cogitações que, além da reconstrução formal e material do federalismo de traço cooperativo, com ênfase para o ente local e repercussão no campo de sua autonomia, a concepção democrática de Estado é fator de fortalecimento da esfera municipal de governo, a ressemantizar o campo autônomo de sua ação.

#### *4. A descentralização como método democrático de planejamento, execução e controle de políticas públicas e o município como espaço apropriado para as práticas participativas*

A Constituição de 1988, consagrando o Estado Democrático de Direito e acolhendo as reivindicações dos movimentos organizados, firma o compromisso com a igualdade material (na ditadura brasileira, havia a ilusória igualdade de cunho legal, com a qual se tinham por legitimados *a priori* os

mais excludentes procedimentos). Sob a perspectiva democrática, a igualdade pressupõe o gerenciamento e a conciliação das diversidades, na busca de um denominador comum; invoca a garantia de acesso dos cidadãos aos serviços públicos sociais; consagra a universalização dos benefícios da seguridade social, entre outros; e traça a diretriz de participação da sociedade na concepção, na execução e no controle das políticas públicas, o que põe em realce, sobretudo, o poder local e dá lugar à descentralização, sob o rótulo de políticas públicas participativas<sup>13</sup>.

Como conseqüência do agravamento do quadro social, da proliferação de práticas de ilegalidades, da ampliação da consciência cidadã, do acolhimento em nível constitucional de múltiplos direitos densificadores da igualdade material, a máquina pública é impactada pela demanda cada vez mais densa e diversificada de benefícios, revelando-se ineptas as políticas existentes<sup>14</sup>.

À sombra da bandeira do neolocalismo como uma solução para as demandas sociais, o municipalismo passa a ser defendido sob enfoques diferentes e sobre bases ideológicas distintas: como mero componente de engenharia administrativa, com vistas à construção da eficiência na prestação do setor público ou como princípio democrático<sup>15</sup>.

Nesse contexto, pode-se dizer que a unidade em torno do municipalismo é meramente aparente: *escamoteia um dissenso muito profundo*. Daí por que o neolocalismo, como discurso recorrente, há de ser apreendido segundo as conotações que lhe emprestam os núcleos filosóficos subjacentes, os quais se inscrevem em *genealogias intelectuais distintas*. A devolução de funções a entes subnacionais pode ser mera estratégia de retirada de poder do Governo central, como alternativa para uma recentralização imposta pelo próprio fracasso, ou de transferência para a iniciativa privada, ou pode ser tida como postulação da democratização da gestão e da ampliação do controle social. Na primeira, o contraponto é o mercado

como mecanismo locativo e na segunda, a participação da cidadania<sup>16</sup>.

De qualquer modo, não há negar a importância do município como esfera potencial de democracia como registra Carlos F. Quintana Roldán, no prólogo da obra *El Municipio*:

*“Coincidimos con el Dr. Robles en afirmar que el Municipio sigue siendo la mejor escuela de la democracia, ya que no existe mejor ámbito que la vida comunal para vivir y sentir los problemas que genera la vida social, lo que a su vez nos plantea la participación solidaria de los vecinos en todo tipo de tareas, fundamentalmente aquéllas de connotación política”*<sup>17</sup>.

De fato, coloca-se a cidade como espaço privilegiado de enraizamento da estrutura político-administrativa e de gestão política contemporânea, podendo-se demonstrar que é nessa esfera que se projetam soluções para superação das crises e se reúnem os elementos e as condições de instrumentalização da cidadania e da prática democrática<sup>18</sup>.

Destaca-se, nesse sentido, a eminência das cidades, o que é enfatizado em diversas experiências de abordagem internacional e no tratamento de situações excepcionais de desequilíbrio, desde a década de 70, passando pela Conferência das Cidades Europeias (Roterdã, 1981), pela crise do Leste Europeu, até chegar à Conferência Habitat de Istambul de 1996, que privilegia práticas administrativas participativas exitosas.

Por essa razão e, mais, por se encontrar sensivelmente impactado, por um lado, pelo marcante fenômeno de complexificação social a impor a densificação de demandas e relações, em âmbito local, e, por outro, pela tendência globalizante da economia e da cultura, o município coloca-se como categoria funcional estratégica de garantia de referência e de identidade dos cidadãos e objeto de estudo multidisciplinar.

Sob a perspectiva democratizante, e com vistas à efetivação do princípio da cidadania ativa, evidencia-se a necessidade de se dotarem as instituições de maior identifica-

de comunitária, alternativa chave para modernizar a Administração, notadamente a municipal, e de condição favorável e prévia à participação, que postula a inclusão da cidadania para materialização da democracia política, econômica, social e cultural, por meio de adequadas políticas públicas<sup>19</sup>.

Sánchez, discorrendo sobre planejamento no México, enfatiza a necessidade da ampliação da participação organizada, de modo a assegurar, no âmbito do planejamento e da execução das políticas, a ingerência universal do povo, tomado como objeto e sujeito da administração democrática, como elemento do processo de mudança:

*“... para que los planos tengan expresión en el espacio y tiempo concretos de nuestra realidad institucional y nacional, se deberá nutrir y robustecer con el necesario alimento de la real opinión pública directa o indirecta”<sup>20</sup>.*

E arremata o autor:

*“De esta forma los planes serán el resultado natural de la verdadera expresión del pueblo, de la auténtica voluntad popular que a través de la consulta y opinión forme parte del proceso dinámico de transformación para llevar al país a los niveles de desarrollo deseados, por caminos de integración, unidad y democracia, y del real sentir del pueblo mexicano”<sup>21</sup>.*

Sánchez enumera as mais variadas modalidades de consulta como forma de participação cidadã no processo de planejamento, distinguindo-as, sobretudo, a partir dos objetivos com que são aplicadas: a popular, que ele considera, de certa forma, olvidada como instrumento de planejamento naquela experiência; a adotada como forma de concertar vontades e interesses no quadro do federalismo, em que a solidariedade e a conjugação de vontades no âmbito da comunidade nacional ganham relevo; a destinada a instrumentalizar a manifestação de vontade comum acerca de questões relevantes; aquela que funciona como instrumento catalisador de vontades discrepantes, partindo da obtenção de opiniões individuais

ou coletivas reconhecidas sobre matérias postas em debate; e a consulta como mecanismo de diplomacia<sup>22</sup>.

Alerta, enfim, para a necessidade de reformulação da lógica participativa:

*“... las fórmulas de participación hasta ahora usadas, han sido insuficientes en una trama tan compleja de relaciones sociales como las de nuestros días en México, que exige, una tecnificación cada vez mayor de las decisiones; pero como contrapeso, exige también, una reinversión de las fórmulas de participación directa de los administrados. Es decir, que es muy importante devolver el papel protagónico y la confianza a los ciudadanos”<sup>23</sup>.*

Desse modo, enfatizam-se as chamadas políticas públicas participativas, as quais, como evocação da própria adjetivação, não de ser tratadas não apenas no âmbito das institucionalidades da seara do governo, mas também sob enfoque que se apóie em noção mais abrangente de política, como formulação, na ampla esfera pública, de respostas às demandas sociais.

Essa a razão pela qual a análise aqui desenvolvida, conquanto prestigie o ente local no cenário das políticas públicas, não se atém às de caráter governamental, mas considera todas aquelas engendradas pela pluralidade dos centros de poder, isto é, o Estado em suas diversas instâncias e a sociedade em suas múltiplas manifestações organizativas.

No Brasil, pode-se perceber alguma alteração na lógica das políticas públicas, especialmente as governamentais. Vê-se que o quadro de múltiplas demandas e o apelo de participação precipitaram os processos de descentralização e cooperação, que têm conduzido à formação de várias políticas setoriais, sob novos moldes, alimentados, também, por tendências internacionais. O Sistema Único de Saúde – SUS –, que teve sua matriz na Reforma Sanitária Italiana de 1978, as políticas de controle social, que têm sua inspiração na França socialista, são exemplos. Mais recentemente, ganha ênfase

se a descentralização do ensino e da política de direitos humanos no âmbito dos diversos conselhos<sup>24</sup>.

### *5. Potencialidades e constrangimentos dos processos de descentralização no âmbito do federalismo cooperativo*

Na discussão da perspectiva descentralizante, seja sob o enfoque do federalismo cooperativo, seja sob o da participação da sociedade nas políticas públicas, emergirão, naturalmente, as potencialidades e os constrangimentos do processo, o que conduz à necessidade de sua desmistificação, em vez de uma postura *a priori* de apologia ou de rejeição de sua prática.

No Brasil, a descentralização vem ocorrendo de forma descoordenada, improvisada, artificiosa e impositiva, o que gera uma série de dificuldades para os diversos níveis de Governo, para os usuários dos serviços públicos e para a sociedade civil. Conseqüentemente, há necessidade de uma reflexão mais abrangente e profunda acerca do processo, para percebê-lo, não só em suas potencialidades e resultados imediatos, mas, sobretudo, sob a perspectiva dos constrangimentos que impõe, exatamente para que seja possível vislumbrar alternativas de superação.

Os processos de transferência de políticas públicas para entes subnacionais, em especial para a esfera local, vêm-se desenvolvendo sem os satisfatórios pressupostos das negociações políticas, impondo-se pela lógica autoritária no traspasse dos serviços sociais.

As bases de cooperação federativa não estão sequer suficientemente disciplinadas, nem pela via legal nem pelos pactos sociais.

No condomínio de poderes da Federação, há reconhecida ambigüidade na repartição de competências, e essa ausência de clareza em relação ao sistema de partilha de responsabilidades repercute no plano da aplicação.

O quadro de indefinições, incertezas e conflitos, por sua vez, acaba por gerar re-

sistências e disfunções, com sérios prejuízos para a eficiência na execução das políticas. As resistências recíprocas da União, do Estado e do município neutralizam os esforços em processos camuflados por falsos discursos, tendo as relações de poder subjacentes como substrato informador.

Assim, a União, ao assumir a vertente da descentralização, encontra barreiras naturais, externas e internas ao seu próprio aparelhamento, para estabelecer uma nova relação com níveis decisórios diferentes. Ao mesmo tempo em que se coloca como carro-chefe da descentralização, seja pelo apelo que o tema traz, seja pela irreversibilidade da solução, a União, por meio de sua burocracia, reage, sente-se ameaçada pela partilha de poder. Sem terem real clareza quanto à substantividade desse poder ameaçado, as pessoas envolvidas experimentam uma ansiedade malfazeja, que cria fantasmas e estrutura resistências, e, por isso mesmo, impeditiva da interação e da comunicabilidade de informações.

É possível vislumbrar-se, igualmente, o nível de resistência conformado à esfera intermediária. Contudo, em relação ao município é que se percebe mais evidente o processo de obstaculização. Na descentralização, o município, sentindo-se ameaçado ou em posição de completa sucumbência em face das responsabilidades e encargos que lhe são transferidos, limita-se a contornar o caos por meio de soluções artificiosas. Há ainda uma agravante nesse ponto: as soluções admitidas no âmbito das políticas setoriais descentralizadas são praticamente uniformes para os cinco mil municípios brasileiros, a despeito da realidade tão heterogênea que eles guardam. Isso gera, em face da diversidade do espaço territorial que constitui a base municipal, graves dificuldades para os respectivos governos locais e afasta, cada vez mais, o município legal, o município ideal, do município real.

Não bastasse a resistência cristalizada pelo próprio ente local, há, ainda, preconceito por parte dos usuários em relação aos

serviços prestados pelo município. Existe uma tendência a se admitir que a União é a mais poderosa, que ela tem seu arranjo institucional mais completo, mais adequado, mais eficiente, colocando-se em segundo plano a condição dos Estados e, com reservas, a capacidade do município, do qual não se pode esperar correta resposta na prestação de serviços.

Essa percepção, no entanto, deve ser alterada para que se compreenda que a proximidade da população em relação ao governo municipal com suas alternativas de gerenciamento de problemas pode garantir melhores resultados. Afastam-se, contudo, os binômios descentralização-democracia e municipalismo-eficiência.

Ainda da parte do usuário, há outras dificuldades que decorrem das tendências de radicalização, tanto por parte das correntes municipalistas, quanto das regionalistas. Os conflitos entre essas antagonias, muitas vezes, põem a descoberto os interesses dos usuários.

Por outro lado, as potencialidades dos processos de descentralização, que acenam para a superação das dificuldades relacionadas com a escassez de recursos destinados às diversas políticas, para a racionalização técnica, para a ampliação do controle e para a própria eficiência do serviço público, só atingem expressão efetiva se contornados os constringimentos que poderão impedir os resultados positivos do novo jogo de relações no quadro federativo.

## 6. *Potencialidades e constringimentos da participação popular*

Martínez, discorrendo sobre o município já em contexto da Reforma Municipal aprovada pela Constituinte Permanente do México em 1983, a qual busca a revitalização da instância local, dá realce à participação dos cidadãos como fator de fortalecimento do município:

*“El fortalecimiento municipal requiere una lucha de todos los niveles contra el*

*centralismo, contra el caciquismo, contra apatía y la desidia de los vecinos”*<sup>25</sup>.

O autor mostra também as conseqüências práticas da participação na gestão pública:

*“Cuando los vecinos no han coadyuvado en la toma de decisiones, desconfían de la eficacia de la solución, se abstienen de participar, critican las acciones y desconfían de sus autoridades, por ello es importante combatir la apatía, la indolencia, el desinterés de los vecinos, dándoles la participación debida en su Municipio”*<sup>26</sup>.

Nessa linha, verifica-se, interna e externamente, uma ampla tendência de adoção de políticas participativas.

Contudo, entre nós, apesar de a bandeira da participação vir sendo desfraldada de uma forma persistente, pode-se vislumbrar variada base de sua sustentação, conduzindo-se o vetor da democratização de políticas públicas, às vezes, mais em caráter emblemático do que conseqüente, não se afigurando a participação como resultado de internalização de uma filosofia ou como instrumento efetivo de controle da gestão pública na grande maioria dos municípios.

É o que ocorre quando o poder público toma a seu cargo a mobilização da comunidade com o propósito de manipular o processo participativo. Com a observação, não se pretende rejeitar o papel do Estado, de estimulador e indutor da mobilização, e só admitir como válida a participação espontânea. Ao contrário, pela natureza processual da democracia, pela sua estrutura cultural, pelas posições polarizadas da sociedade e do aparelhamento estatal, torna-se inconcebível, na seara das políticas públicas, a participação da sociedade sem indução pelo próprio Estado, ou, pelo menos, sem o comprometimento do Governo, seja pela incorporação de mecanismos institucionais, seja pela abertura às influências dos novos paradigmas e metodologias de gestão. Sob esse aspecto e no estágio processual de implantação das práticas democráticas, enfatiza-se a participação possa até ser um fim,

em si mesma, sem, contudo, descurar a projeção da racionalidade de resultados.

Na realidade, porém, o que se vê é a manipulação, com raras exceções, do que se pode traduzir como práticas de indução bem intencionadas. Nesse sentido, a participação pode ser um instrumento de autoritarismo dos mais arbitrários.

Além dessas dificuldades, outros obstáculos opõem-se à participação popular como mecanismo de democracia: a indiferença de significativa parcela dos segmentos da sociedade; a resistência por parte de outra e das estruturas de poder formal; o corporativismo, que desfoca o interesse geral para priorizar os específicos, que se traduzem em benefícios diretos para determinadas categorias; a postura refratária à institucionalidade de vários núcleos participativos tendentes a desqualificar as instâncias oficiais de participação, pela negativa de legitimidade à esfera institucional e resistência à interação nesse plano; a falta de sedimentação de cultura de cidadania; a ausência de divulgação dos processos informais de participação, como substrato para aprimoramento e internalização da lógica democrática; a prevalência de uma normatividade jurídica conservadora e excludente, como disciplina das relações quotidianas; a resistência por parte dos governos aos mecanismos democráticos, como ouvidorias autônomas (ouvidorias de instituições policiais, de universidades públicas, de municípios), conselhos de políticas sociais; as dificuldades de conciliação da força decisória da representação política e da sociedade civil organizada, na perspectiva da pluralidade democrática; a ausência de tradição de experiências participativas, o que pode conduzir à artificialização dos processos e mecanismos, que, por isso mesmo, prestam-se a camuflar o próprio autoritarismo<sup>27</sup>.

A despeito do quadro de incertezas quanto aos modelos participativos, fica muito claro que se deve afastar a mobilização como simples mecanismo de legitimação, isto é, a falsa participação, para buscar

uma forma mais qualificada, sustentada na representatividade e no domínio da informação.

Reafirma-se ainda que não se propugna por uma posição passiva do poder público no processo. Ao contrário, sustenta-se que a participação do poder público é fundamental até que se consolide o verdadeiro controle social que tem na “cena pública” o plano sensor das práticas administrativas e políticas. Em outras palavras, até que a sociedade civil incorpore os segmentos comunitários, disponha de canais legítimos de participação, de múltiplas arenas de consenso e possa contar com interlocutores capazes de adequada vocalização de problemas e percepções, ao Estado cabe apresentar alternativas para indução e apoio à participação popular.

Merece registro, no Brasil, a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, cuja concepção propiciou um arranjo que combina democracia representativa e democracia direta, o que se projeta a partir do reconhecimento e da valorização da esfera pública não estatal, transferindo-se ao cidadão o poder de decidir sobre a alocação de recursos públicos e a eleição de políticas prioritárias, princípio que se acolhe na Lei Orgânica do Município desde 1997. A experiência da capital gaúcha figura entre as “Best Practices”, como gestão exitosa e inovadora, selecionada pelo Comitê Internacional da Conferência Habitat II, entre quarenta experiências mundiais apresentadas em Istambul, para aproveitamento por outras comunidades. Ultrapassando as linhas do corporativismo, o Orçamento Participativo, inteiramente internalizado na capital do Rio Grande do Sul, conseguiu colocar-se como prática de aperfeiçoamento da participação na busca da realização de interesse mais coletivo como instrumento de natureza política de transformação estrutural da sociedade. Registram-se, no Brasil, outras práticas semelhantes, as quais não se colocam, contudo, no mesmo estágio da experiência gaúcha.

No caso de Porto Alegre, assimila-se a participação como forma de partilhamento de responsabilidade, como lembra Martínez:

*“La participación de los ciudadanos en la solución de sus problemas tiende a responsabilizar al individuo y a la comunidad en su conjunto”*<sup>28</sup>.

Dessa forma, o grande apelo ao poder público é o de estruturar, nessa transição, mecanismos institucionais de participação e de partilhamento de responsabilidades, bem assim garantir, da parte dos gestores da coisa pública, o respeito aos consensos extraídos das amplas esferas de negociação e o reconhecimento dos esforços participativos em plural manifestação, afastando-se as instituições representativas hipertrofiadas sem os correlatos fins de democratização da gestão.

Com efeito, a idéia do respeito é nuclear. Nesse sentido, o *feedback* é importante, sinalizando para a avaliação das providências eventualmente adotadas e dos resultados obtidos. E como democratização é, antes de tudo, a apropriação igualitária de benefícios, dá-se realce à necessidade de transparência em relação às ações públicas e aos impactos delas decorrentes, porém, sem o viés de se pretender que estejam todos discutindo as mesmas questões e consensando as mesmas soluções.

Hoje, entretanto, percebe-se que a metodologia de participação nem sempre envolve técnicas avaliativas para permanente realimentação do processo.

Finalmente, merece reflexão a crítica que, de um modo geral, faz-se ao município, ao projetá-lo como espaço de fragmentação da identidade política. Ao contrário, a esfera local deve ser encarada como a seara em que as estruturas do pensamento ideológico possam atualizar-se na prática, pela efetivação dos princípios do Estado Democrático de Direito.

Por fim, enfatiza-se que a gestão da cidade não depende apenas do domínio de técnicas gerenciais, mas, sobretudo, da capacidade de percepção da cidade e articula-

ção do poder que nela se instala, dos diversos setores da sociedade para que se possa efetivamente tornar viáveis a negociação e a regulação do conflito, podendo nele intervir o cidadão de forma propositiva e coerente com sua opção de cidadania.

Como as cidades, pela realidade que lhes é imanente, invocam o princípio da diversidade, o poder local há de tomar conformação e teor próprio, em cada espaço, pois diferentes são as cidades, as populações, e diferentes devem ser seus atores, interlocutores, suas formas de atuação e de compreensão das vivências que nela têm lugar. A diversidade não haverá de prejudicar, todavia, a unidade de valores e princípios de um Estado Democrático.

## 7. Recomendações

Feitas essas considerações, ousamos alinhar algumas recomendações que, de resto, podem ser colhidas fragmentariamente nos discursos recorrentes.

A descentralização há de ser filosofia e concepção interiorizadas como verdadeira política de Estado, descartando-se sua identificação com mero programa de Governo, de modo a dissociá-la de um dado comando político e a comunicar-lhe maior sinergia pelo envolvimento de outros atores que não só os decisores governamentais diretos.

Por outro lado, há consenso quanto à idéia de que a descentralização deve servir para distribuir efetivamente o poder. Não pode ser mero arranjo ou conformação aparente. Deve demandar a base substantiva de distribuição do poder decisório, pressupondo deslocamento real de recursos, competências, encargos e responsabilidades. Só o processo de descentralização que serve a esse objetivo redistributivo do poder há de ser como tal considerado.

É conveniente ainda que a descentralização leve em conta o macrocenário, tendo em vista os reflexos deste sobre a trama urbana, imediatamente alcançada pelos efeitos perversos dos fenômenos mais abrangentes. Isso se explica porque, além das di-

ficuldades internas, impõem-se aos centros urbanos, em especial às megacidades, graves desafios decorrentes da crise e das disfunções das políticas mundial e nacional.

Considerados os fatores externos e internos, a descentralização há de se colocar como objeto de um planejamento responsável, orientado por corretas balizas, entre as quais se possam colocar políticas descentralizadas, políticas que se devam manter centralizadas na União, na exata medida, de modo a não se configurar um processo de descentralização incoseqüente e nem uma camuflagem de uma indesejável recentralização. Devem, assim, ser rejeitadas as radicalizações absurdas, dirigindo-se para uma prática cooperativa e complementar.

Nessa vertente, reconhece-se prioritário o investimento na capacidade de gestão dos governos, em especial, naquelas equipes que diretamente devem assumir a transição, passando à formação de quadros, mediante aproveitamento de forças disponíveis e incorporação de outras. Esse investimento pressupõe a organização de base de dados e informações como insumo fundamental para o monitoramento das políticas.

Sob o enfoque da racionalização, adverte-se para a necessidade de dimensionamento ou redimensionamento dos recursos humanos, financeiros e técnicos. É de se registrar que, no tocante aos recursos, o grande desafio não diz respeito à alavancagem de novos meios, mas está direcionado, sobretudo, para a sua alocação e adequada utilização, de maneira que se assegure a razoável relação custo-benefício, e que se garanta sintonia com mecanismos mais modernos de gestão pública, o que não se consegue por meio de simples transmutação formal de controle de processos em controle de resultados.

Registra-se, também, a necessidade de aplicação dos princípios da eficiência alocativa de recursos públicos, que garanta a racionalização de gastos e a positiva relação de resultados, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, bem assim da respon-

sabilização dos agentes públicos envolvidos na gestão correspondente ou dos atores privados, cuja ação gere impactos especiais na esfera pública.

Além da eficiência alocativa de recursos, não se pode olvidar a óptica de apropriação de resultados de uma forma equalizada, na perspectiva da socialização de benefícios em contraponto à apropriação coletiva dos ônus da ação estatal, tão evidente na realidade brasileira.

Igual esforço deve ser desenvolvido na construção de soluções criativas para a burocracia municipal. No Brasil, sob o jugo contumaz do autoritarismo, o município organiza sua administração em perfeita simetria com o arranjo federal e o estadual, o que persiste nos dias atuais por força da herança cultural do autoritarismo.

Outro aspecto relevante é o atinente à relação do poder público com o setor privado, sobretudo por meio da contratualização. Na realidade, setor público e setor privado não são impossíveis, desde que não se estabeleça prevalência do interesse privado sobre o interesse público. Há, portanto, espaço ético para as parcerias, para as interfaces daqueles setores. Contudo, se não se pode reconhecer a inépcia do mercado para soluções da economia, não há negar o sério risco de sua prevalência em questões que ao Estado e à sociedade se reservam. É preciso inquirir sobre o espaço em que o Estado e a sociedade agem, sobre o modo de atuação do poder público, sobre a expectativa quanto à eficácia de sua ação, para que se possa delinear com segurança o campo de cooperação para parcerias responsáveis ou operações contratualizadas.

Outro desafio de que se cogita é o do gerenciamento no plano democrático, isto é, o de construir e amadurecer o modelo próprio de gestão democrática, pois que é falso o binômio descentralização-democracia.

Nesse sentido, é pertinente a advertência de Martínez:

*“La descentralización del poder no conduce por sí mismo a la libertad local;*

*ésta só lo se expresa por la existencia de poderes locales autónomos sostenidos o fundados en una auténtica voluntad popular activa y participativa*<sup>29</sup>.

De fato, deve-se estar atento ao erro de perspectiva que se comete no tocante à descentralização, de acreditar que a proximidade da comunidade com a máquina administrativa, por si só, possa assegurar mais envolvimento social. A relação, com efeito, não é absoluta, pelo que uma preocupação que se justifica é a de se construir o caminho democrático pelo qual se possa projetar a cidadania ativa. Assim, a descentralização, como metodologia, adquire significado em cada setor, na sua projeção processual, e poderá levar a resultados diferentes, de acordo com a ideologia que a sustente.

Enfatizando a participação democrática, adverte-se para a necessidade de criação de novo padrão de sociabilidade, que incorpore a participação cada vez mais abrangente e conseqüente de todo cidadão, a partir de um novo patamar cultural; para a conveniência da quebra da resistência à institucionalidade para ocupação democrática de todo espaço institucional de participação, sem prejuízo da exploração da genuína esfera social; para a imperativa superação do corporativismo; para a democratização do aparelhamento estatal, arrogante e autoritário na prática das relações internas, em especial; para o apelo de fortalecimento do segmento participativo atomizado, mediante a incorporação de novos sujeitos do processo produtivo, das categorias excluídas, dos consumidores, da classe operária, dos grupos de defesa de direitos difusos e dos diversos setores afetados direta ou indiretamente pelas ações públicas; para a necessidade de reavaliação das práticas de ilegalidades; para a exigência de renovação da normatividade, com vistas à instrumentalização de efetivas mudanças no amplo quadro social; e, por fim, para a urgência de conciliação da pluralidade democrática a partir do tripé sociedade-cidadania-autoridade, esta, não apenas legiti-

mada pelo sufrágio universal ou pelo traço de institucionalidade, mas paulatinamente fortalecida no plano das relações.

Por fim, acreditamos, como Dória, que "... o processo de democratização e integração social só pode avançar se envolver decisivamente a vida municipal"<sup>30</sup>.

### Notas

<sup>1</sup> LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 36, n. 141, jan./mar. 1999. p. 23-38.

<sup>2</sup> Ibidem, p. 23-38.

<sup>3</sup> ----- Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 35, n.140, out./dez. 1998. p. 11-16.

<sup>4</sup> Idem, ibidem, p.15.

<sup>5</sup> Idem, Ibidem, p. 16.

<sup>6</sup> DÓRIA, Og. *Município : poder local*. São Paulo : Editora Página Aberta, 1992. p. 21.

<sup>7</sup> Idem, Ibidem, p. 22.

<sup>8</sup> Idem, Ibidem.

<sup>9</sup> Idem, Ibidem, p. 33.

<sup>10</sup> MELO, Marcus André B. C. de. O Município na Federação Brasileira e a questão da autonomia. In: *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. Debates. Fundação Konrad Adenauer Stiftung – Representação no Brasil. São Paulo : Centro de Estudos, n.6, 1995, p. 64.

<sup>11</sup> DÓRIA, op. cit., p. 12.

<sup>12</sup> Idem, Ibidem, p. 16.

<sup>13</sup> FERREIRA, Paulo Brum. O modelo federativo brasileiro: evolução, o marco da Constituição de 1988 e perspectivas. In: *Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local*. Debates. p. 9.

<sup>14</sup> Idem, Ibidem.

<sup>15</sup> MELO, op. cit., p. 65.

<sup>16</sup> Idem, Ibidem, p. 63.

<sup>17</sup> MARTÍNEZ, Reynaldo Robles. *El Municipio*. México : Editorial Porrúa, S.A, 1987. p. 4.

<sup>18</sup> BORJA & SEBASTIÁ. La democracia territorial: descentralización del Estado y políticas en la ciudad. In: *Ciudad y territorio*. Madrid : MOPT, 61-82/ 13-41, 1989, p. 25-38.

<sup>19</sup> Idem, ibidem, p. 25-28.

<sup>20</sup> SÁNCHEZ, José García. *El Municipio: Sus relaciones con la Federación*. México : Editorial Porrúa, S.A, 1986. p. 314.

<sup>21</sup> Idem, ibidem.

<sup>22</sup> Idem, ibidem.

<sup>23</sup> Idem, ibidem, p. 311.

<sup>24</sup> MELO, op. cit., p. 66.

<sup>25</sup> MARTÍNEZ, op. cit., p. 168.

<sup>26</sup> Idem, ibidem, p. 154.

<sup>27</sup> LYRA. As vicissitudes da democracia partici-

pativa no Brasil. op. cit, p. 23-38.

<sup>28</sup> MARTÍNEZ, op. cit., p. 153.

<sup>29</sup> Idem, ibidem.

<sup>30</sup> DÓRIA, op. cit., p. 16.