

A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO NO PODER LOCAL

The effective citizenship through participation in local government

COPATTI, L. C.

Recebimento: 14/05/2010 – Aceite: 09/07/2010

RESUMO: A necessidade de superação da exclusividade da democracia representativa pelo desenvolvimento de uma democracia participativa é cada vez mais patente na realidade em que se vive. O presente artigo objetiva demonstrar a importância da concretização e consolidação da cidadania através da democracia participativa no poder local. Para tanto, inicialmente apresentam-se algumas idéias acerca do exercício da cidadania possibilitado pela participação dos cidadãos na tomada de decisões, principalmente pelo Estado e alguns instrumentos constitucionais para o exercício daquela. Na sequência, aborda-se o tema do poder local, na concepção do indivíduo como ator social que modifica sua realidade e o papel dos municípios efetivando a cidadania e participação dos cidadãos. Por fim, realiza-se uma análise de alguns instrumentos que permitem a participação dos cidadãos em âmbito local e podem ser tomados como sugestão de implantação em outros Municípios. Assim, o objetivo primordial do presente trabalho é demonstrar que a cidadania pode ser efetivada através da participação no espaço local.

Palavras chave: Cidadania. Poder Local. Participação.

ABSTRACT: The need to overcome the exclusivity of representative democracy by developing a participatory democracy is increasingly evident in the reality in which we live. This article aims to demonstrate the importance of implementation and consolidation of citizenship through participatory democracy in local government. So, it initially presents some ideas about citizenship allowed through the participation of citizens in decision-making, primarily by the state and some instruments for its constitutional exercise. Subsequently, it approaches the issue of local government in the conception of the individual as a social actor who modifies his reality and the role of the municipalities making effective the citizens' citizenship and participation. Finally, an analysis

of some instruments that enable citizen participation in local ambit is done. These instruments can be taken as a suggestion for implementation in other municipalities. Thus, the primary objective of this work is to demonstrate that citizenship can be effected through the participation in local space.

Key words: Citizenship. Local Government. Participation.

Introdução

A evolução estatal nos permite verificar que os pilares de um Estado, que se diz democrático, não podem estar fundados na sobreposição do ente estatal sobre os cidadãos. É preciso que sociedade e Estado interajam, criem instrumentos que possam atender as demandas da sociedade de forma mais eficiente e eficaz, onde os cidadãos sintam-se responsáveis pelo seu futuro coletivo, pelo futuro de todos e que o Estado entenda que é através dos próprios cidadãos que poderá ser um Estado realmente democrático.

A verificação realizada no presente estudo visa, justamente, demonstrar que os cidadãos têm condições de exercer a cidadania no poder local, através da participação no Município, onde a proximidade de suas vidas com a realidade é insuperável e indiscutível.

Cidadania e perspectiva constitucional

É cada vez mais constante a discussão acerca da cidadania, emergindo, com mais força, o questionamento sobre qual seria a melhor maneira de torná-la uma cidadania ativa, que fosse possibilitada e exercida por todos, superando a submissão a grupos, a governos e interesses de uns poucos.

Uma cidadania organizada leva ao Estado suas necessidades e possibilita um maior alcance de conquistas, uma elevação do interesse dos indivíduos, agora cidadãos, pelas

coisas que lhe são próximas, pelo desenvolvimento de seu ambiente social, fazendo com que este interesse possibilite, também, uma confiança recíproca entre as pessoas e um maior grau de participação social.

Assim, conforme se poderá verificar, a cidadania está relacionada com a democracia, que nos tempos atuais se impõe mais necessária nos moldes participativos, tendo em vista a insuficiência da democracia direta e da democracia representativa, porque possibilita ao cidadão ser fundamental no desenvolvimento social.

O exercício da cidadania e a democracia participativa

A evolução dos tempos trouxe alterações nas formas dos Estados, passando-se pelo *Welfare State*, onde o que importava era a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores, para que pudessem enfrentar o sistema de produção capitalista (GOMES, 2009), pelo Estado liberal e neoliberal, caracterizando-se o Estado mínimo, da menor intervenção, até um modelo pós-neoliberal, onde há uma valorização maior da participação social no Estado, nas decisões públicas, de modo que, conforme refere Demo (1996, p. 15) [...] “é a sociedade organizada que define o papel e o espaço do Estado, não o contrário”.

Se a democracia liberal primou pela separação entre político e econômico, a democracia social tentou aproximá-los. A democratização do Estado trouxe consigo a necessidade de também democratizar a

sociedade, sob pena de se ficar à beira de um retrocesso. Surge, assim, segundo Calmon de Passos (1998, p. 92), a necessidade de

“pensar e implementar os instrumentos adequados, plasmar as novas instituições, enfim definir todo o necessário à consecução desse objetivo. E tudo aponta seja esse caminho o da chamada democracia participativa”,

buscando a interação entre o econômico, o político, sua formulação jurídica e possibilitando à sociedade, o seu poder de controle .

E, neste contexto, a idéia de cidadão passa a ser apresentada não apenas como aquele que participa dos negócios da cidade, mas como aquele que interage com o meio em que vive, que se interessa por um melhor desenvolvimento, não apenas econômico, mas, principalmente, social.

Importante questionamento feito atualmente é o destacado por Bonavides (2003, p. 26) quanto à identidade do povo, ou seja, “quem é o povo, e onde está o povo, nessa forma de organização em que o ente político é objeto e não sujeito, e se viu privado, pela extorsão política, da titularidade de suas faculdades soberanas”? Tal indagação serve para que se possa inserir a democracia participativa na perspectiva do exercício da cidadania e da soberania pelos cidadãos. O modelo democrático de Estado em que o objetivo da democracia é dar poder ao eleitorado para que eleja seus representantes, não pode mais ser tomado como absoluto, porque serve como um fomentador de desigualdades, acirra as competições eleitorais e faz com que o povo abra mão da sua capacidade decisória, entregando-a para um governo, muitas vezes desconectado da realidade.

O exercício da soberania pela democracia pressupõe participação do indivíduo no processo decisório político, fazendo “transcender a noção obscura, abstrata e irreal de povo nos sistemas representativos” (BONAVIDES, 2003, p. 27).

É certo que, em face das grandes e crescentes demandas sociais, o Estado atual não consegue, sozinho, satisfazer a contento as necessidades dos cidadãos sem a adesão políticocidadã, que deve ser construída em um meio comunicativo, numa esfera pública, voltada ao consenso e entendimento social pela participação dos atores sociais. Ocorre, assim, a descentralização e o surgimento de sujeitos de poder, não satisfeitos com a ineficácia dos poderes representativos estatais, criando para si a consciência do direito a ter direitos, buscando sua cidadania em cada momento (LEAL, 2006, p. 46).

Verifica-se em Habermas, que

[...] na linha da teoria do discurso, o princípio da soberania do povo significa que todo o poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos. O exercício do poder político orienta-se e se legitima pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente. Quando se considera essa prática como um processo destinado a resolver problemas, descobre-se que ela deve a sua força legitimadora a um *processo democrático* destinado a garantir um tratamento racional de questões políticas. (HABERMAS, 2003, p. 213)

O exercício da cidadania, de forma plena, através da democracia participativa, somente poderá acontecer se o cidadão entender que a “participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias” (DEMO, 1996, p. 19-20), onde é necessário deixar o comodismo de lado, superar a idéia de que é mais fácil receber as coisas prontas dos outros do que agir, devendo inteirar-se dos assuntos, desenvolvendo o capital social da comunidade e o empoderamento da mesma, influenciando decisões que são de seu interesse, porque com a participação, “os cidadãos tornam-se protagonistas da sua própria história, deixam de ser

objetos das iniciativas de outros e tornam-se sujeitos do seu futuro”. (SCHMIDT, 2006, p. 1774).

E resume-se a importância da democracia participativa com os dizeres de Bonavides:

O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis (BONAVIDES, 2003, p. 283).

A necessidade constante de se aproximar Sociedade e Estado, com base nos direitos de participação democrática, fez com que a Constituição Federal Brasileira, trouxesse, em seu art. 14, alguns mecanismos que facilitam o exercício da cidadania ativa dos cidadãos, sendo tais mecanismos, objeto de estudo na seqüência.

Perspectivas constitucionais para exercício da cidadania ativa (referendo, plebiscito e iniciativa popular)

O efetivo exercício da cidadania vincula-se à democracia participativa, que por sua vez encontra-se relacionada à Constituição, seus valores, princípios e regras. Tal correlação é a essência da legitimidade, e segundo Bonavides (2003, p.36), “o abraço com a Constituição aberta, onde, sem cidadania não se governa e sem povo não se alcança a soberania legítima”.

A atuação da sociedade está intimamente vinculada à Constituição, onde os instrumentos de representação e participação insculpidos nela traduzem garantias que podem “contribuir para a construção de espaços

qualificados de discussão e participação da cidadania, em que a idéia de participação supere a estratégia de aclamação para a construção de uma sociedade participativa, [...]”. (HERMANY, 2007, p. 178)

Os mecanismos constitucionais de exercício de cidadania ativa estão previstos no artigo 14, sendo eles: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Grande destaque recebe o art. 1º e parágrafo único da Constituição, porque refere que a soberania e a cidadania são dois dos fundamentos da República Federativa do Brasil e que todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos, ou seja, tal artigo apresenta a titularidade do exercício do poder. Assim, é necessário harmonizar os artigos 14 e 1º, parágrafo único do texto constitucional para se compreender e preencher de sentido cada um dos mecanismos de participação semidireta do povo e reconhecer a existência da democracia representativa no ordenamento constitucional.

Referindo-se ao plebiscito e ao referendo, Benevides (1991, p. 34) destaca que persistem dúvidas quanto à utilização de ambos, em seus conceitos e práticas, fazendo com que haja uma ambiguidade semântica, mas que não modifica a noção de ambos enquanto forma encontrada para que os cidadãos possam participar expressando sua vontade ou opinião sobre alguma medida adotada pelos poderes constituídos.

A lei nº 9.709/98 que regulamentou os incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição Federal estabeleceu em seu art. 2º que “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. (BRASIL, 1998). O plebiscito é a forma de consulta popular que busca decidir uma questão política ou institucional antes que seja formulada legislativamente, autorizando

a formulação da medida, ao passo que o referendo ratifica ou confirma um projeto de lei ou um ato administrativo que já foi aprovado. A lei em estudo somente prevê referendo e plebiscito de iniciativa parlamentar, mas não de iniciativa popular, não prevendo nem mesmo a possibilidade do referendo por iniciativa do Presidente da República ou de iniciativa popular. E isto acarretou a modificação do artigo 49, inciso XV da Constituição Federal, uma vez que a competência para autorizar referendo e convocar plebiscito passou a ser exclusiva do Congresso Nacional, excluindo portanto, o Presidente da República e a iniciativa popular (SILVA, 2007, p. 223).

O art. 14, III da Constituição Federal prevê a iniciativa popular. Tal instrumento é aquele posto à disposição dos cidadãos, que de forma conjunta podem iniciar um processo de elaboração legislativa. Assim, segundo Benevides (1991, p. 33) é “um processo de participação complexo, desde a elaboração de um texto [...] até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade”. A iniciativa popular possibilita aos cidadãos participar das atividades políticas do Estado, buscando garantir a apresentação de projetos de atos legislativos, reformadores das leis federais, estaduais e municipais por grupos de cidadãos.

A participação, nos moldes constitucionais, através dos três instrumentos antes referidos, deve possibilitar ao povo exercer o seu poder, de acordo com o previsto no art. 1º da Constituição. Tal situação, na maioria das vezes, é ilusória. E isto ocorre porque não se tem uma cidadania realmente livre, para exercer o poder que lhe foi conferido constitucionalmente, mas sim uma cidadania que é dependente dos poderes constituídos para que possa se manifestar (plebiscito e referendo), e uma cidadania regulada, porque no momento em que lhe é conferido o poder de manifestar-se, lhe são limitadas as matérias, chegando-se

à conclusão de que a aludida participação “se dá muito mais com o objetivo de legitimar decisões dos órgãos governamentais, do que para inserir a sociedade como sujeito ativo no processo de definição das políticas públicas”. (HERMANY, 2007, p. 186-187)

A insuficiência dos mecanismos constitucionais de participação popular, tendo em vista o procedimento, as matérias e os requisitos somente faz com que se busque sempre superar a cidadania passiva submissa ao poder político e eleitoral, alcançando-se uma cidadania consciente, organizada e ativa, que atue na construção de uma sociedade melhor, com menos complexidades e desigualdades.

Em tal perspectiva, surge a necessidade de se construir uma estrutura estatal democrática, que se formará através de mecanismos de democracia participativa, regular e efetiva, “que se potencializa a partir de uma dimensão local, na qual se pode construir um efetivo processo de formação democrática e legítima das decisões públicas, sejam administrativas ou legislativas”. (HERMANY, 2007, p. 183)

A análise dos mecanismos constitucionais de participação dá margem para que se estudem novas formas da mesma, que sejam voltadas para a realidade mais próxima das pessoas. E é este o objetivo do próximo item: analisar o indivíduo como ator social, no seu espaço local, dando uma ênfase maior para o âmbito municipal de desenvolvimento da participação cidadã.

O poder local: o indivíduo como ator social

A cidadania, conforme visto, está relacionada com a democracia participativa, sendo que seu exercício acontecerá quando as condições para tanto forem favoráveis. Além das previsões constitucionais de exercício, novos instrumentos podem ser desenvolvidos

para uma mais eficaz e eficiente cidadania. Neste contexto, as melhores condições de desenvolver e exercer a cidadania ocorrem quando há a oportunidade de participação do cidadão, possibilitando a ele inteirar-se dos assuntos que lhe são próximos e que lhe dizem respeito diretamente. E isto ocorre através do poder local, com a participação dos cidadãos no seu meio local, não somente como indivíduos que apenas vivem, mas sim, como atores sociais, que se interessam pela sua realidade, que se engajam, interagem para a pacificação social, o atendimento de demandas e o desenvolvimento da sociedade.

Na sociedade contemporânea, opiniões e escolhas das pessoas são tomadas geralmente por aquilo que elas vivem. A vivência dos cidadãos aumenta o seu poder de influenciar as decisões que são tomadas no espaço público. E, com base no debate, na comunicação e nas deliberações dos cidadãos, é possível a elaboração dos juízos de valor destes e tomada de decisões pelo Poder Público.

O papel da sociedade civil, segundo Oliveira (2006) é “o de identificar problemas, captar demandas, dar voz a novos atores, experimentar, inovar, denunciar, reivindicar, propor, argumentar, persuadir e influir”. É, também, assim que os atores sociais irão desenvolver e exercitar sua cidadania. Aumenta a cada dia a necessidade de cidadãos que se preocupem com o local em que vivem e que mais do que isso, façam algo para melhorar sua rua, seu bairro, seu município, para então pensar no global. Por isto, um cidadão pensante, deliberativo serve para revitalizar e valorizar a democracia, principalmente a participativa.

Os indivíduos tornam-se atores sociais no espaço em que vivem. O espaço local por excelência é o município, sendo que bairros e quarteirões também o são. Dowbor (1999, p. 10) questiona “como é que o cidadão recupera uma dimensão essencial da sua

cidadania” no espaço local? Os cidadãos não se contentam mais em serem passivos, submissos; querem ter voz e vez, participar, ver suas opiniões e desejos respeitados, agindo de forma política e não politiqueira, dentro dos limites e possibilidades do Estado Democrático de Direito.

Somente será possibilitado ao cidadão o desenvolvimento e exercício da sua cidadania quando as decisões forem tomadas perto dele, porque estarão conectadas com as suas necessidades e com o que deseja para o seu futuro, vinculada à descentralização do poder político e econômico. (DOWBOR, 1999, p. 16)

A participação do cidadão no Estado geralmente se resume na político-partidária ou na sindical-representativa. Mas é necessário que se incentive e se formem cidadãos participativos no âmbito local, organizando-se comunitariamente, agindo e interagindo no seu município. E este processo participativo dos cidadãos no espaço local não se dá de uma hora para outra. Ainda há desconfiança dos cidadãos quanto à sua participação, se seu envolvimento será entendido pelas autoridades de maneira séria quanto aos escândalos envolvendo os “homens públicos” que deveriam ser exemplo de honestidade e probidade. O cidadão, também por este motivo, se desmotiva em participar, por acreditar que “a coisa não vai mudar”, ou porque “os políticos são todos iguais, porque eu vou me meter”.

A democracia é um processo e não resultado, estando por isso, em permanente conflito com as forças que desejam manter os seus interesses acima dos interesses do bem comum, gerando acomodação da sociedade, ausência de representatividade e descrédito com os resultados (MAGALHÃES, 2006, p. 20). Assim, o processo de participação dos indivíduos no espaço local, como atores sociais capazes de transformar a realidade

é longo, deve ser conquistado, construído passo a passo, com articulação e convencimento dos cidadãos de que pode dar certo a sua participação na definição dos rumos da sociedade, do seu meio, pelo espaço local.

A idéia de poder local vincula-se, também, à subsidiariedade. Baracho define subsidiariedade como princípio pelo qual as decisões devem ser tomadas em um nível político mais baixo, ou seja, em um nível que esteja mais próximo da execução das decisões. Assim, vincula-se com a descentralização política e administrativa (BARACHO, 1996, p. 92). Um Estado subsidiário insere-se entre um Estado-providência e um Estado liberal como uma posição intermediária, atendendo às fraquezas individuais não circunstanciais nem permanentes, onde existe uma sociedade plural, com um sentido mais amplo do que a democracia porque visa à diversidade de opiniões e discussão, a atuação dos cidadãos para efetivar fins individuais e sociais (BARACHO, 1996, p. 88-89).

O que o princípio de subsidiariedade apresenta é a possibilidade de equilibrar poder central e local no momento em que seja possibilitada a formação do cidadão municipal, com a repartição de competências entre o Estado e a coletividade (BARACHO, 1996, p. 32). Isto quer dizer que o espaço local deve desenvolver-se com a participação dos cidadãos, de modo que eles próprios possam identificar os problemas, deliberando, enfim, ampliando os espaços de articulação da sociedade na esfera local, possibilitando a cooperação entre Estado – notadamente o Município – e sociedade, para a consecução do bem comum.

Assim, o espaço local é o grande propulsor do exercício da cidadania pelos cidadãos, de modo que a participação destes se dará mais facilmente no âmbito local, pela proximidade de assuntos com suas vidas, pela necessidade que terão de envolver-se na

elaboração de decisões que terão reflexos no seu próprio futuro.

Dentro do contexto do espaço local, municípios, bairros e ruas possuem papel importante para o desenvolvimento efetivo da cidadania pela participação e consolidação da democracia participativa. Assim, a análise de algumas ideias acerca do ente municipal assume relevo diante da proposta de concretização da cidadania.

O município e a concretização da cidadania pela participação

A importância que o Município tem para desenvolver a cidadania no espaço local, é incontestável. A efetiva participação dos cidadãos no espaço local, na busca de um consenso, tomada de decisões em prol do bem comum, não pode desvincular-se da Constituição Federal. A preocupação com a vinculação da participação no espaço local a um conteúdo mínimo constitucional para concretizar direitos sociais, se faz presente nas palavras de Hermany, quando refere o seguinte:

Em vista disso, a simples autonomização do poder, se desvinculada de um conteúdo constitucional mínimo, pode significar um retorno ao contexto do liberalismo clássico, em que as decisões públicas eram determinadas pelos atores que conseguiam influenciar a vontade da população a partir de um pseudo-interesse público. Dessa forma, é imprescindível que, além da abertura dos espaços decisórios para a sociedade, haja instrumentos capazes de garantir a observância dos limites constitucionais, traduzidos especialmente nos direitos fundamentais. (HERMANY, 2007, p. 254).

As garantias constitucionais devem ser respeitadas e mantidas. A participação do

povo no processo decisório não pode servir de escudo para realizarem-se atos que sejam contrários à lei, contrários à Constituição e que violem as suas garantias. A efetivação da cidadania passa, necessariamente, pela noção de federalismo. A Constituição Federal de 1988 restaurou a federação e a democracia, caracterizando-se por um federalismo centrífugo, que deve buscar a descentralização. Assim, é importante compreender o federalismo centrífugo na efetivação da democracia (MAGALHÃES, 2006), de modo que as decisões possam ser descentralizadas para um âmbito menor, mais baixo, ou seja, para o âmbito municipal, conforme entendimento de Baracho, antes salientado, sobre a subsidiariedade.

É no Município que as pessoas se conhecem, que a sociedade pode articular-se, estabelecer suas relações mais próximas voltadas para o interesse puramente local. É no espaço local que é mais fácil de encontrar o consenso, e também por isso que Hermany (2007, p. 261) refere que “o local adquire importância significativa na ampliação dos espaços de controle social, de concretização do princípio constitucional da cidadania”.

Através da concepção de o Município ser o espaço local menor, no sentido de possibilitar o melhor contato entre os cidadãos e destes com o próprio Estado, é possível a organização e sistematização das potencialidades locais. Pedro Demo elenca cinco canais de participação que podem ser aplicadas no âmbito local, quais sejam: organização da sociedade civil, planejamento participativo, educação como formação à cidadania, cultura como processo de identificação comunitária e processo de conquista de direitos (DEMO, 1996, 26).

A organização da sociedade reporta-se à capacidade de assumir formas conscientes, para ter conhecimento de quais são os seus reais interesses, e não apenas interesses de

grupos que apenas querem mostrar o seu domínio sobre uma sociedade qualquer. Além de formas conscientes, é preciso que haja políticas de organização para que se possam reduzir os conflitos e as desigualdades que são sentidas principalmente em um âmbito local. É, pois, o município quem pode “assegurar que cada comunidade, cada bairro tenha o seu posto de saúde, a sua escola, o seu cinema, os seus meios de transporte e segurança adequados” (DOWBOR, 1999, p. 62). Tudo isto faz com que a sociedade, através da sua organização, possa pensar na garantia da sua sobrevivência, motivando seus membros para participarem democraticamente das decisões, deixando de ser instrumento de manipulação e submissão a uns poucos.

Quando exclusivamente realizado pelo Estado, o planejamento tem uma tendência a ser tecnocrático, sistêmico e impositivo, por isso a importância de ser participativo, formulando uma consciência crítica e autocrítica na comunidade, uma estratégia de enfrentamento dos problemas e uma capacidade de organização para poder influenciar e ter mudanças em prol da sociedade (DEMO, 1996, p. 42).

Educação como formação à cidadania, no município, é uma das mais importantes e, pode-se dizer, mais difíceis tarefas. A educação presta-se ao desenvolvimento do país, à socialização, à melhora de condições profissionais. Para Demo, a função da educação é “de ordem política, como condição à participação, como incubadora da cidadania, como processo formativo. Se um país cresce sem educação, não se desenvolve sem educação. Este efeito qualitativo, que é da ordem dos fins na sociedade, perfaz o cerne do fenômeno educativo” (DEMO, 1996, p. 52).

No entendimento de Demo, a cultura como um processo de identificação comunitária é humano, e social. Para que haja projeto de vida social comum, é necessário

identidade do grupo, que se cria na cultura de cada um. Assim, “é condição básica para um grupo social sentir-se comunidade possuir lastro cultural próprio que o identifique. Este lastro cultural próprio cristaliza a história da comunidade [...]” (DEMO, 1996, p. 57).

O Município, por ser o espaço mais apropriado para desenvolver a cidadania, também o é para o desenvolvimento do sentimento de pertencimento dos cidadãos (HERMANY, 2007, p. 265). Sentir-se membro de um município, habitante de um bairro, de uma rua, comunicar-se com as pessoas. Um exemplo do sentimento de pertencimento é a “Festa do Vizinho”, no Município de Concórdia, em Santa Catarina, onde os moradores de cada rua organizam-se e participam da festa, decorando as ruas, envolvendo-se em atividades culturais, recreativas e esportivas, que proporcionam, além do sentimento de membro, uma integração com membros de outras ruas e bairros.

Por fim, Demo destaca que o processo de conquista de direitos, como último canal de participação serve, basicamente, para que se coloquem em prática os direitos previstos na teoria, ou seja, na lei, nas declarações entre outros instrumentos (DEMO, 1996, p. 61).

Conforme se verifica, todos os canais de participação descritos são possíveis de implementação no âmbito municipal, onde o sentimento de pertencimento dos cidadãos aliado à uma sociedade organizada, seja em bairros, seja em ruas, tem maiores condições de planejar o suprimento das demandas e, assim, concretizar os direitos de cada cidadão.

A idéia que se lança, a partir do Município, é pensar globalmente, agir localmente. Não se trata de tomar uma posição excludente entre os espaços local, nacional ou global, mas sim, compatibilizar tais espaços. Para que se possa agir no espaço local, é necessário que se tenha conhecimento do todo, que

se compreenda como se dá a estruturação da sociedade, quais são as influências externas que um município pode sofrer. Os valores globais devem estar aliados aos valores locais, ou seja, deve dar-se atenção para o que ocorre no espaço local, buscando satisfazer as necessidades dos cidadãos, possibilitando que estes mesmos identifiquem quais são as suas necessidades, possibilitando visualizar também, quais as influências globais ou nacionais que estão presentes e que podem ser harmonizadas com o poder local.

Desta forma, o poder local, “implica, portanto, alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade, como na própria máquina administrativa” (DOWBOR, 1999, p. 72).

As peculiaridades de cada Município são fatores determinantes para o atendimento das demandas sociais. As concepções atuais de gestão, superando os modelos burocrático e gerencial, passando para um modelo de societal, tem muito a contribuir para a criação dos espaços participativos em âmbito local, onde o desenvolvimento de uma cultura participativa acarretará melhor qualidade de vida, melhor desenvolvimento e o efetivo exercício da cidadania.

Práticas em participação local

Conforme já visto, é no espaço local que melhor se exercita a cidadania, porque o cidadão vive sua realidade ali e assim tem condições de participar e auxiliar na criação e capacitação de um espaço local desenvolvido. Na sequência serão elencadas algumas práticas que possibilitam a participação dos cidadãos no espaço local, seja bairro, município ou região, efetivando a cidadania pela democracia participativa.

Orçamento Participativo

Para o presente estudo, serão tomadas como base, as informações acerca do Orçamento Participativo implantado no município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Outras experiências de orçamento participativo serão referidas no decorrer do estudo.

O Orçamento participativo é um mecanismo democrático que possibilita ao cidadão sua participação direta na construção da cidadania do seu município. Através do Orçamento Participativo verificam-se as necessidades locais, utilizando-se o debate entre os gestores públicos municipais e a população, para encontrar prioridades e para o suprimento daquelas necessidades, através de atividades realizadas pela Administração Pública.

Em Porto Alegre, o Orçamento Participativo teve sua implantação consolidada no ano de 1989, a partir da experiência do Município de Pelotas, também no Rio Grande do Sul. A mudança de paradigmas estatais foi importante para que o Orçamento Participativo pudesse ser implantado, como refere Leal:

O orçamento participativo de Porto Alegre foi e é fruto de um processo de mudanças de paradigmas no âmbito das políticas públicas de gestão e inclusão social, aliado a uma nova forma de reflexão sobre o Estado e a Sociedade no País. Suas estruturas funcionais e mesmo de concepção foram se aperfeiçoando ao longo do tempo, notadamente em face de demandas, desafios e dificuldades que surgiam no percurso de sua efetivação. (LEAL, 2006, p. 157).

A cidade divide-se em dezessete regiões e seis temáticas, onde os cidadãos podem participar das discussões do Orçamento Participativo na sua região e na temática. Na região são discutidos e definidos inves-

timentos e serviços além da base geográfica e, nas temáticas, são discutidas e definidas as diretrizes e os investimentos que abrangem toda a cidade. O órgão gestor do Orçamento Participativo é o Conselho do Orçamento Participativo.

As temáticas são as seguintes: circulação, transporte e mobilidade urbana; saúde e assistência social; educação, esporte e lazer; cultura; desenvolvimento econômico, tributação e turismo; organização da cidade e desenvolvimento urbano e ambiental.

Inicialmente, são realizadas as reuniões preparatórias, onde são prestadas contas do exercício passado, apresentado o plano de investimentos e serviços para o próximo ano, apresentação do regimento interno entre outros assuntos. Depois, são realizadas as assembleias regionais e temáticas, onde a população elege as prioridades temáticas, os conselheiros e o número de delegados da região para, posteriormente, elegerem os delegados, realizando a deliberação das demandas e a visita dos delegados para que possa ser feita a hierarquização das obras e serviços.

A posse dos conselheiros e a discussão de temas de caráter geral da cidade são o próximo passo, quando também é iniciada a análise financeira e técnica das demandas e montada a matriz orçamentária. Nos meses de agosto e setembro é discutida e votada a matriz orçamentária e iniciada a distribuição dos recursos para as regiões e temáticas. De outubro a dezembro é feito o detalhamento do plano de investimentos e serviços, finalizando-se a distribuição de recursos para as regiões temáticas. Importante destacar que o Orçamento Participativo em Porto Alegre possui um Regimento Interno (PORTO ALEGRE, 2010) que dá as coordenadas para o desenvolvimento de todo o processo participativo dos cidadãos e para a atuação da Administração Pública.

Outros municípios brasileiros que podem ser referidos como experiência positiva e duradoura de Orçamento Participativo são: na Região Sudeste - Belo Horizonte - MG, Osasco - SP, Cariacica - ES; na região Nordeste - Fortaleza e Sobral - CE, Recife - PE, João Pessoa e Campina Grande - PB; na região Norte: Manaus - AM e, na região Sul: Santa Maria, São Leopoldo, Caxias do Sul, Paim Filho - RS, Concórdia e Joinville - SC; Maringá, Curitiba e Campo Largo - PR (BELO HORIZONTE, 2007). A experiência do Orçamento Participativo foi implantada no Estado do Rio Grande do Sul tendo sido, posteriormente, substituído pela Consulta Popular, em vigor até o momento.

Assim, o Orçamento Participativo serviu para a consolidação do processo participativo, porque o cidadão exerce sua cidadania diretamente, direcionando o rumo das demandas da sociedade a serem realizadas pelo Estado, onde a partilha de recursos auxilia para uma nova relação entre o poder público e a sociedade.

Governança Solidária Local

O município é o local onde a relação entre sociedade e Estado se desenvolve. A democracia, no espaço local, se encontra melhor realizada. Assim como o Orçamento Participativo, a base das informações sobre a Governança Solidária Local é do programa implantado pelo Município de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2005). Após o Orçamento Participativo ser implantado no Município de Porto Alegre, no ano de 2005 surgiu o Programa de Governança Solidária Local.

O Programa de Governança Solidária Local -GSL- é coordenado pela Secretaria de Coordenação Política e Governança Local e está estruturado sobre três princípios, sendo eles: *pluralidade*, reconhecendo as diferenças sociais; *diálogo*, estabelecendo um sistema

de conversas e respeito mútuo e; *consenso*, promovendo projetos e pactos de co-responsabilidade social. Através do Comitê Gestor Local se criou a rede governamental que integra os órgãos municipais para estimular a governança e agilizar o atendimento das demandas públicas.

A governança traz consigo a idéia de que é preciso investir nas pessoas, não somente na cidade, ou seja, é preciso acreditar no capital social, e não somente visar o atendimento das demandas unicamente pela Administração Pública. O exercício da cidadania se torna completo quando os cidadãos podem participar na definição dos rumos da sociedade e também quando podem co-responsabilizar-se pelas ações públicas, utilizando a cooperação e ajuda mútua entre instituições públicas, privadas, não-governamentais e pessoas voluntárias, fortalecendo o desenvolvimento local.

O Programa GSL prioriza a formação de redes de participação política; tais redes articulam-se em dezessete regiões da cidade e nos oitenta e dois bairros e vilas. A implantação ocorreu inicialmente pela Ação Preliminar ou Passo Zero, quando foi realizada a discussão da proposta de governança com cada uma das regiões. Após, ocorreu a capacitação dos agentes (supervisores, articuladores, comitês gestores locais e gerentes de programas da Prefeitura) e a constituição de equipes de articulação das redes de GSL, onde participaram os atores-parceiros da GSL, o comitê gestor local, conselheiros do Orçamento Participativo e representantes de entidades locais. A primeira tarefa a ser desenvolvida foi estimular a construção da rede de governança em cada região, na qual participam as lideranças representativas e informar os demais conectados na rede sobre o andamento do programa.

A segunda tarefa foi realizar o seminário de visão de futuro, utilizando métodos de participação, onde os participantes foram estimulados para o futuro, num horizonte

estratégico. Realizada a visão de futuro no seminário, ela foi compartilhada com a rede de GSL para ter a sua validação. Logo após o seminário, o trabalho foi diagnosticar os ativos e as necessidades de cada região, onde se verificaram todas as competências e potenciais que cada região possui para atender às suas necessidades. O passo seguinte foi elaborar o plano participativo e estabelecer as metas a serem atingidas por cada região. Tanto o diagnóstico quanto o plano participativo necessitaram ser submetidos à rede de GSL. Na sequência foi formulada, pela rede de articulação, a agenda de prioridades para o ano seguinte. Por fim, foi elaborado o Pacto pela Governança Solidária Local, onde todos os membros da rede e os atores-parceiros participaram, formalizando os compromissos assumidos.

Com a realização do último passo ocorre a implantação efetiva do programa de GSL, iniciando a realização da agenda de prioridades, mobilizando os membros da rede e engajando equipes de trabalho. Com a elaboração do diagnóstico de ativos e necessidades também coletam-se os dados para a avaliação e monitoramento do programa.

Importante referir que a implantação da Governança Solidária Local em Porto Alegre contou com a parceria da UNESCO, através do Protocolo de Cooperação e também foi possibilitada pelo capital social acumulado do município, onde os cidadãos são vistos como parceiros do Estado, no sentido de que a realização e suprimento das demandas dependem, também, da sua força de vontade, de seus esforços, de seu interesse em tornar seu ambiente, sua cidade melhor e mais desenvolvida, beneficiando-os direta e rapidamente.

Tal “projeto chama à baila os cidadãos das comunidades para assumirem suas responsabilidades, sendo o Estado cooperante na busca do desenvolvimento da comunidade” (COSTA; HERMANY, 2008, p. 2412).

Assim, o Programa de Governança Solidária Local desenvolvido no Município de Porto Alegre é um exemplo a ser seguido por outros municípios, uma vez que seu objetivo é, mais do que nunca, romper com a dicotomia Estado x sociedade, superando o paradigma de que o cidadão tem o direito de cobrar ações e o Município tem o dever de atendê-las, aproximando o cidadão da Administração Pública, de maneira que possam ser parceiros, utilizando das potencialidades dos cidadãos, das empresas, dos órgãos públicos e capacidade fomentadora da Administração Pública, voltada para o desenvolvimento do espaço local e a melhor qualidade de vida para todos.

Associações de moradores dos bairros

O espaço local, considerado o âmbito do Município, possui, além dos instrumentos anteriormente descritos, outras formas de permitir a participação dos cidadãos na sociedade e na definição dos rumos da mesma. E uma destas formas são As Associações de Moradores dos Bairros do Município.

O desenvolvimento e expansão urbana, o crescimento populacional, o individualismo das pessoas e as desigualdades, torna cada vez mais necessária a comunhão de esforços, para que se superem as dificuldades, se supram as necessidades e se possibilite participar mais da vida social. Em grandes municípios, os bairros passam a ser pequenas cidades, onde as pessoas, seja por força da organização espacial, seja por absoluta impossibilidade de “conhecer” todos os moradores do Município, passam a criar seus vínculos com os moradores do bairro, dando uma certa autonomia para o próprio bairro.

Cada bairro possui a sua peculiaridade e sua diversidade. Um bairro pode ser mais

industrializado, outro pode ter mais atrativos culturais, em outro predomina a área residencial. A divisão de um município em bairros não quer dizer que seja um retorno ao individualismo e à competição entre os bairros, mas sim, um incentivo à organização social e um melhor relacionamento com a Administração Pública e entre os próprios moradores.

A autonomia que os bairros possuem gera, em seus moradores, um maior interesse na sua proteção e busca de benefícios para o ambiente local. A criação de uma associação de moradores do bairro é o primeiro passo para que este possa se organizar, verificar suas prioridades e assim, buscar alternativas para o atendimento das prioridades.

Uma associação de bairro tem melhores condições de fazer com que os cidadãos participem da decisão dos rumos do seu bairro dentro do contexto do município, melhores condições de detectar as necessidades mais urgentes, de verificar quais as prioridades. E não é somente isto, através da associação, o desenvolvimento do bem-estar da comunidade, a promoção da assistência social, da saúde, educação entre outros assuntos pertinentes se torna mais eficiente e eficaz, uma vez que, os cidadãos podem organizar-se para reivindicar e também, podem colaborar para que não fique somente nas mãos do Poder Público a realização de tais prioridades.

É importante que uma associação de moradores tenha membros, pessoas comprometidas e conscientes e não meros associados, porque estes pressupõem uma relação mais liberal, com maior pertencimento, porque como diz Demo:

A legitimidade se nutre na defesa da igualdade de oportunidades, pelo menos diante da lei. Neste sentido, ser membro de uma associação significa ser genuinamente cidadão. O ator substancial de processos participativos é o cidadão, menos o individual, embora haja lugar

também para ele, mas sobretudo e caracteristicamente o cidadão organizado. Assim, é a cidadania organizada que funda a legitimidade de todos os processos participativos. Dela se parte e a ela se retorna. Não nasce na cúpula a legitimidade, pois é apenas delegação. Cidadão é sujeito de direitos, não objeto de espoliação. (DEMO, 1996, p. 120)

Assim, a união de um grupo de moradores, sob a forma de uma associação toma contornos importantes, principalmente face às dificuldades atuais, sejam sociais, econômicas, políticas ou ambientais, de modo que a articulação dos cidadãos os torna capazes de preocuparem-se com o futuro em um sentido coletivo, sempre buscando a melhoria da condição de vida de todos, exercendo, então, sua cidadania.

Outras previsões

Para o desenvolvimento da cidadania ativa e participativa, outros instrumentos estão previstos no ordenamento jurídico nacional, notadamente no Estatuto da Cidade, quando no art. 40 prevê as audiências públicas e debates com a participação da população e associações para a elaboração do plano diretor e fiscalização da sua implementação no Município. Na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48), na Lei de Licitações (art. 39), na Resoluções 001 (art. 2º) e 009 do Conselho Nacional do Meio Ambiente e na Constituição Federal entre outros diplomas legais também são previstas as audiências públicas. Também os Conselhos Municipais são instrumentos de participação dos cidadãos, como por exemplo, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente. Ainda, a título de participação regional dos cidadãos são os chamados Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – COREDES – que têm como objetivos

formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos de desenvolvimento regional, possibilitando a participação social e cidadã (CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO, 2009). A escolha das prioridades da região se faz através da Consulta Popular (RIO GRANDE DO SUL, 2010), onde os cidadãos votam e escolhem quais são as necessidades que precisam de maior atenção do governo. Portanto, são diversos os instrumentos de participação direta do cidadão, do exercício da sua cidadania ativa; os acima listados, são os mais conhecidos e, talvez, mais utilizados e efetivos, nada impedindo que novos mecanismos de participação no espaço local sejam criados e implementados.

Conclusão

O Estado, ao longo das décadas, vem passando por constantes modificações. Ele, por si só, não tem condições de suprir as demandas originadas no meio social. Esta insuficiência fez com que novas formas de democracia fossem sendo criadas e implantadas para que se pudesse atender às demandas da sociedade com os rumos e prioridades definidas por ela própria e, implementando-se inclusive a descentralização estatal, que é um dos fatores mais importantes para o exercício da cidadania.

Na atualidade, são conhecidas três formas de democracia: direta, indireta ou representativa e participativa. É por esta última que os cidadãos terão a possibilidade de exercer sua cidadania de forma plena. Assim, verificou-se que a cidadania pode ser efetivada através da democracia participativa, onde a participação dos cidadãos no governo deve ser constante, sendo possibilitada através de uma quebra de paradigmas estatais e da população, de modo que o Estado permita a abertura de um espaço para o povo e que este se conscientize

de que é preciso agir, participar, ser cidadão de verdade, ter coragem e vontade de mudar para melhor a sociedade.

Os instrumentos constitucionais para exercício da cidadania – plebiscito, referendo e iniciativa popular – são importantes, mas não suficientes para que a cidadania seja realmente ativa, porque a vinculação de tais mecanismos a uma democracia semidireta, com requisitos ou preestabelecidos ou na maioria das vezes, quase impossíveis de cumprir, os torna insuficientes, urgindo sejam buscadas novas formas de participação cidadã, de interação entre Estado e sociedade.

É preciso tomar consciência de que o indivíduo deve passar a ser cidadão, alguém interessado no seu espaço local. O exercício da cidadania é muito mais fácil e possível em um espaço mais próximo dos cidadãos, onde estes poderão deliberar, entender, interagir uns com os outros. É pelo poder local no Município que o cidadão tem mais condições de participar na tomada de decisões, na definição dos rumos do espaço comunitário e social, que poderá verificar e buscar a solução para as necessidades da sua comunidade.

Para corroborar a idéia de que a cidadania ativa melhor será exercitada em um âmbito participativo local, foram elencados alguns instrumentos, cada um com suas características, seja na visão mais voltada para o suprimento das necessidades apenas pela Administração Pública – Orçamento Participativo –, seja naquela que conta com a participação do capital social, com a população agindo em comunhão de esforços com o Poder Público para atender às demandas – Governança Solidária Local – ou, também, através das Associações de Moradores dos Bairros, numa visão mais localista ainda, onde a união dos moradores será benéfica para toda a comunidade do Bairro, podendo-se referir ainda as previsões na Constituição Federal e em leis esparsas.

Portanto, o que se constatou é que a cidadania será uma constante na vida de cada pessoa a partir do momento em que se compreender que o exercício da mesma é condição para transformar a realidade em

que se vive e que é através do Município, da participação democrática no espaço local que se criarão as melhores condições e instrumentos para que a melhora das condições de vida seja possível.

AUTOR

Lívia Copelli Copatti - Graduada em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI Campus Erechim. Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, com ênfase na linha de pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social. Membro do Grupo de Pesquisa Poder Local e Inclusão Social e do Grupo de Pesquisas Direito, Cidadania, Políticas Públicas. Advogada. E-mail: livia_dto@yahoo.com.br

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BELO HORIZONTE. **Rede Brasileira de Orçamento Participativo**. 2007. Disponível em <http://www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/>. Acesso em 06 mai. 2010.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática. 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência; Por uma Nova Hermenêutica; Por uma repolitização da legitimidade)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 nov. 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9709.htm>. Acesso em 04 ago. 2009

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 04 ago. 2009.

BRASIL. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jun. 1993, republicado em 06 jul. 1994. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em 04 ago. 2009.

CALMON DE PASSOS, J. J. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel (Coord). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO. 2009. Disponível em: http://www.nidus.org.br/coredesrs/sitemgr/sitemgr-site/?page_name=COREDEs. Acesso em 08 mai. 2010.

COSTA, Dartagnan Limberger; HERMANY, Ricardo. Os novos paradigmas da governança solidária local na construção de um direito social condensado. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. 8t. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state**: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rap/v40n02/v40n2a03.pdf. Acesso em 26 jun. 2009.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia**: entre Facticidade e Validade. Trad. Flávio Beno Siebenichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I.

HERMANY, Ricardo. **(Re) Discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: EDUNISC; IPR, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. Estado, **Administração Pública e Sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2006.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O município e a constituição da democracia**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. Sociedade Civil e Democracia: novos processos de participação e transformação social. In: CARDOSO, Ruth (et al.). **Sociedade civil, democracia e desenvolvimento**: ideias e experiências em debate. São Paulo: Editora Marca D'Água, 2006, p. 21. Disponível em http://www.comunitas.org.br/files/u1/livro_Nova_Visao_port.pdf. Acesso em 21 jul. 2009.

PORTO ALEGRE. **Governança Solidária Local**. 2005. Disponível em <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>. Acesso em 07 mai. 2010.

_____. **Orçamento Participativo**. 2010. Disponível em <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/>. Acesso em 07 mai. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais. 2010. **Consulta Popular**. Disponível em <http://www.consultapopular.rs.gov.br/portalppp/index.jsp>. Acesso em 07 mai. 2010.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta.(Org). **Direitos Sociais & Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. 6t. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007.