

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS  
POLÍTICOS**

**JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO**

**MATHEUS FELIPE DE CASTRO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização  
CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis:  
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-070-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de  
desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos  
políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



# XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

## TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

---

### **Apresentação**

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

**MUNICÍPIO, REGIÃO E PODER LOCAL: INTERFACES**  
**CITY, REGION AND LOCAL POWER: INTERFACES**

**Janaína Rigo Santin**  
**Felipe Cittolin Abal**

**Resumo**

A Constituição Federal de 1988 possui como característica a ampliação das formas de acesso à democracia. A democracia representativa revela-se como apenas um dos modos possíveis de participação do cidadão nas decisões de tomada de direção do poder público, uma vez que diversos outros meios de participação democrática e direta estão previstos na Carta Magna brasileira e em normas infraconstitucionais. O município ganhou amplo destaque nas normas constitucionais e deve-se somar a ele outras categorias que são utilizadas pelas ciências humanas e sociais, como a região. A região pode ultrapassar os limites jurídico-administrativos criados através do sistema legal, caracterizando-se pela união de pessoas com os mesmos interesses ou identificadas pela mesma cultura e símbolos. Assim, é de extrema importância que a população civil faça parte ativamente do processo democrático utilizando dos mecanismos de participação previstos na Constituição.

**Palavras-chave:** Poder local, Região, Município.

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Federal Constitution of 1988 is characterized by the enlargement of ways of democratic access. The representative democracy is only one of the possible ways for the citizen to participate in the decisions taken by the public administration, since many other ways of democratic and direct participation are provided by the Brazilian Constitution and infra constitutional laws. The city gained broad highlights in the Constitution and other categories used by the human and social sciences, such as region, must be added. The concept of region may exceed the judicial-administrative limits created by the legal system, being characterized by the union of people with the same interests or identified through the same culture and symbols. Therefore, it is extremely important that the civil population take its active part in the democratic process utilizing the instruments fixed in the Constitution.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** City, Local power, Region.

## Considerações Iniciais

A Constituição Federal de 1988 proporcionou um novo posicionamento dos Municípios, elevados à categoria de entes federativos, com poderes políticos, legislativos, financeiros e administrativos próprios e independentes. Esse conjunto de competências constitucionais conferidas aos municípios aproximou o Estado do cidadão, que passa a contar com um organismo público direcionado a tratar dos problemas e necessidades locais, onde os demais entes federativos jamais conseguiriam obter resultados efetivos.

Trata-se da entidade de maior proximidade com o cotidiano da população, capaz de, com agilidade, mensurar os problemas da comunidade, delimitar pontos estratégicos de desenvolvimento da região e o mais importante, ter melhores condições de saber, com o auxílio da própria população, a forma mais eficaz de otimizar a aplicação de recursos em âmbito municipal. É neste sentido que se desenvolveram contemporaneamente as bases do Poder Local, categoria capaz de aliar descentralização do poder do Estado (com grande transferência da competência decisória sobre leis e políticas públicas para os municípios) com participação do cidadão e de associações representativas da sociedade civil na gestão pública municipal. Caracteriza-se por uma categoria estudada por várias áreas do conhecimento, como a ciência política, a sociologia, a história e o direito, mas que muitas vezes a analisam de forma fracionada e não relacional. O que se pretende neste artigo é uma tentativa de aproximação dessas diversas áreas de conhecimento, em busca de interfaces e correlações capazes de evidenciar com maior clareza a categoria Poder Local.

Assim, o Poder local congrega-se com o conceito de região quando caracterizado como um elemento identitário, capaz de reunir atores sociais em prol de interesses comuns, já que a população e seus governantes locais se reconhecem na vizinhança.

O objetivo deste artigo é o de propiciar um encontro entre o recorte espacial de região e a abordagem renovada trazida pela Constituição Federal de 1988 ao Município e ao Poder Local. Pretende-se, em primeiro lugar, incorporar o debate historiográfico a respeito da categoria região e, em segundo lugar, focar as principais inovações propostas por este novo paradigma de gestão pública que é o Poder Local, no qual o entendimento historiográfico de região se faz fundamental.

## 1 Sobre o conceito de Região

Determinadas palavras e termos detentores de certos sentidos específicos são compartilhados por diversas disciplinas e ciências. Apesar da utilização em comum dos mesmos termos, o significado destes pode sofrer variações. Este é o caso da palavra “região”, chave para inúmeros conceitos na história, geografia, direito e outras ciências humanas e sociais. O conceito de região deve ser explorado, uma vez que, segundo Edmundo A. Heredia: “No basta conocer los significados convencionales o lexicográficos de las palabras; el lector debe conocer el sentido y el concepto que cada autor asigna a las palabras que emplea, sobre todo cuando éstas encierran una significación especial o clave dentro de un discurso” (1996, p. 291).

Pierre Bourdieu já colocava que o conceito de região é disputado entre várias ciências. Cada ciência, porém, vista separadamente, utiliza critérios estritos para identificar a região. Não se pode esquecer que, apesar dos critérios práticos serem por vezes desprezados pela ciência, eles produzem representações mentais e objetais, carregadas de função e finalidades simbólicas (1998, p. 108-112).

Juridicamente, Municípios e regiões podem ser criados através de procedimentos previstos na Constituição Federal:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição: [...]

§ 4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal apresentados e publicados na forma da lei.

Veja-se que Municípios são criados a partir de demandas locais de desmembramento, no qual o papel das populações envolvidas é fundamental. Após consulta plebiscitária favorável e edição da lei estadual criadora do Município, passa a ter personalidade jurídica de direito público e autonomia política, administrativa e financeira, estando apto para constituir

seu governo local nas próximas eleições municipais gerais. Por sua vez, as regiões não adquirem personalidade jurídica, mas se caracterizam por uma divisão administrativa capaz de reunir Municípios em prol de serviços e interesses comuns.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. [...]

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Assim, através da aprovação de uma legislação específica, os estados podem criar regiões para exercerem atividades de interesse comum, englobando municípios limítrofes para a criação de microrregiões, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (MORAES, 2008, p. 276). Esta criação estatal, porém, não é suficiente para a caracterização de um determinado espaço como uma região, servindo meramente para questões que envolvam a aplicação de medidas jurídico-administrativas naquele local, mas pouco revelando quanto à semelhança de identidade e necessidades das pessoas englobadas pela região estabelecida.

Durante o século XIX, com o rechaço à filosofia especulativa em prol de um conhecimento tido como “moderno”, a geografia, apesar de se tratar de uma prática antiga, foi alçada ao mundo científico. Assim, o conceito de região foi, inicialmente, a preocupação central da geografia, se confundindo com a paisagem, impondo a delimitação espacial pelas condições dadas pela natureza. Posteriormente, afirmando-se a posição de que a ação humana também contribuía para a construção dos espaços, o conceito de região aproximou-se também da história (CARBONARI, 2009, p. 21-22).

Como região histórica, o conceito logo interessou àqueles que intentavam relacionar o território nacional dos Estados com as particularidades regionais, na tentativa de elaborar uma história nacional homogênea. A região, de um ponto de vista histórico, por preexistir à própria existência do Estado, acabou por servir de meio de afirmação da autonomia local e particular em contraste com o Estado nacional pretensamente homogêneo (CARBONARI, 2009, p. 22).

Aqui, mister ressaltar que não se deve confundir o conceito de região àquele estabelecido pelas fronteiras que separam os Municípios, províncias e estados. Neste sentido pode-se citar Dení Trejo Barajas:

Coincido en que la historia regional no debe entenderse como historia de las provincias o estados de la Republica, porque aunque éstos, sin lugar a dudas, tienen una historia cuyo estudio puede justificarse, la regional ha pretendido estudiar procesos históricos que se desarrollan en espacios que no necesariamente son coincidentes con las delimitaciones político-administrativas, sino que pueden ser menores a ellas, o por el contrario, las han traspasado, de lo que resulta que hay regiones constituidas de porciones territoriales menores a un estado o que comprenden varios estados de la federación o de otro tipo de circunscripciones, dependiendo de la época, y que pueden incluir características geográficas y culturales distintas (2009, p. 5-6).

Assim, quando se trata de uma região, não há de se confundir com o espaço delimitado pelas fronteiras jurídico-administrativas estabelecidas por órgãos estatais, que tem personalidade jurídica de direito público e autonomia política, administrativa e financeira na Federação brasileira, eis que pode ser menor que eles ou mesmo ultrapassar suas fronteiras, devendo ser analisados outros aspectos imprescindíveis para a formação de um espaço a ser estudado.

As próprias fronteiras não podem ser tratadas de uma maneira homogênea. Reichel e Bandieri dividem as fronteiras em fronteira-linha e fronteira-zona. A fronteira-linha é aquela que separa e define territórios, enquanto a fronteira-zona é o local onde é promovido o intercâmbio, as interações e trocas de natureza econômica, social, política e cultural (2011, p. 25).

Desta maneira, locais próximos a fronteiras ou que tiveram aspectos comuns no passado podem constituir uma região em determinado momento histórico como, por exemplo, a região platina no século XIX, composta pelo Uruguai, Rio Grande do Sul e norte da Argentina, caracterizada pelo intercâmbio e interações econômicas, sociais, políticas e culturais, constituída por grupos sociais que acabaram se unindo, formando famílias e realizando alianças políticas/econômicas. Neste período, “o intercâmbio comercial, a circulação de pessoas, as alianças e a identidade de interesses de grupos sociais estavam

acima do sentimento patriótico e de identidade nacional” (REICHEL; BANDIERI, 2011, p. 25-27), surgindo, portanto, uma região superior aos limites estabelecidos pelos Estados, com características próprias.

Obviamente que, dependendo do objeto de estudo, a região pode se identificar com aquela colocada por uma ciência ou repartição existente tendo-se, por exemplo, análises voltadas para o direito ou para a história ambiental, onde a delimitação estabelecida pela geografia será de grande relevância.

Já no século XX, o otimismo científico fez com que outras preocupações, especialmente de ordem econômica, influenciassem no conceito de região. Um exemplo é o surgimento da Escola Marxista que, primando pelas características econômicas, de produção e circulação de capital e mercadorias pode contribuiu para esta definição conceitual:

Uma região seria, em suma, o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e por consequência uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos de reposição (OLIVEIRA apud VISCARDI, 1997, p. 86).

Englobando outros autores, a Escola Marxista caracterizou-se por colocar o conceito de região dentro de uma análise acerca das leis de reprodução do capital e das relações de classe existentes em seu interior (VISCARDI, 1997, p. 86).

De outro lado, Ângelo Priori diferenciou a questão do espaço territorial do espaço social. O primeiro seria uma construção dos geógrafos, enquanto o segundo tratar-se-ia de uma construção dos historiadores. A região seria, então, uma construção realizada tendo em vista os interesses do sujeito do conhecimento (*apud* VISCARDI, 1997, p. 88).

Neste mesmo sentido entrariam os importantes estudos do antropólogo Pierre Bourdieu, para quem as lutas pela identidade são conflitos pelo monopólio de impor a definição legítima das divisões do mundo social, de criar e de desfazer grupos. Para o autor, tratar-se-ia de um ato quase religioso que separa o sagrado do profano, o interno do externo. E nesse sentido, as definições naturais são incapazes de realizar essa construção, um ato humano e que não poderia ser dada arbitrariamente pelos geógrafos (BOURDIEU, 1998, p. 113-114).

Assim, no conceito de região devem ser levadas em conta também questões que envolvam o imaginário social, cultural e histórico, como uma forma de se ver a realidade, construindo elementos de construção e reconstrução dos fenômenos naturais e sociais, assim como o desenvolvimento da história das mentalidades, pensamentos e ideias, de onde surgem os pensamentos de pertencimento, alheios a questões jurídicas e administrativas (HEREDIA, 1996, p. 295). Neste sentido:

El concepto de región, entonces, sin desprenderse de la naturaleza o del medio geográfico, se eleva por encima de todo eso y adquiere consistencia propia, amalgamando los elementos que provienen de la observación del medio con aquellos otros que constituyen el sustrato ideológico de las personas. Ese fenómeno, es claro, se da en cada individuo en interacción con los demás individuos, y así se multiplica hasta conformar el imaginario social (HEREDIA, 1996, p. 296).

Dessa forma, o espaço regional não se trata de um espaço fixo, mas sim um espaço social composto por conjuntos heterogêneos em contínua interação, unidos por questões identitárias. Nas palavras de Carbonari, “analizarlo implica verlo como un espacio dinámico, en continuo movimiento” (CARBONARI, 2009, p. 28).

Após analisar as etapas pelas quais passou a construção de um conceito de região, é imperativo que se colacione o posicionamento de Susana Bandieri e Heloisa Reichel, o qual traduz o conceito móvel e dialético de região:

[...] a única maneira de tornar operativo o conceito de região é construí-lo a partir das interações sociais que a definem no espaço e no tempo, deixando de lado qualquer delimitação que pretenda concebê-la em uma totalidade preexistente, com traços de homogeneidade previamente estabelecidos. Desse modo, a noção de região se transforma em uma opção metodológica adequada para reconstruir as heranças múltiplas que moldam o passado e definem a identidade de um âmbito social e sua construção histórica, com suas relações e mudanças independentemente da soberania estatal que lhe corresponda (2011, p. 18-19).

Pelo acima estabelecido, pode-se dizer que o conceito de região perpassa as meras fronteiras estabelecidas para municípios, estados, províncias, países ou outros espaços. A definição de uma localidade como região depende da metodologia e das necessidades do

observador, devendo-se observar as pessoas que transitam pelo local e a questão da identidade e da mentalidade social existente, extrapolando meros conceitos trazidos pela legislação ou criações administrativas.

## 2 Município e Poder Local

Conforme analisado acima, a noção de região é polissêmica, e “tanto pode ser aplicada a uma fração dum Estado ou duma nação, como a um agrupamento de Estados ou nações, próximos pelas suas características econômicas, políticas ou culturais e, geralmente, pela sua situação geográfica” (RONCAYOLO, 1997, p. 161).

Percebe-se claramente a influência dos geógrafos e políticos na definição de região, já denunciada por Bourdieu, o que na esfera jurídica e administrativa acaba por identificar o espaço local ou regional com o espaço circunscrito no âmbito municipal. Utilizando-se as palavras de Pierre Bourdieu, o geógrafo está demasiado preso ao que ele vê, a análise do conteúdo do espaço. Ele olha muito pouco para além das fronteiras políticas ou administrativas da região.

A etimologia da palavra região (*regio*), [...] e as suas fronteiras (*finis*) não passam do vestígio apagado do acto de autoridade que consiste em circunscrever a região, o território (que também se diz finis) legítima, conhecida e reconhecida, das fronteiras e do território, em suma, o princípio da di-visão legítima do mundo social. Este acto de direito que consiste em afirmar com autoridade uma verdade que tem força de lei é um acto de conhecimento, o qual, por estar firmado, como todo o poder simbólico, no reconhecimento, produz a existência daquilo que enuncia. [...] Cada um está de acordo em notar que as “regiões” delimitadas em função dos diferentes critérios concebíveis (língua, *habitat*, amanho da terra, etc.) nunca coincidem perfeitamente. Mas não é tudo: a “realidade”, neste caso, é social de parte a parte e as classificações mais “naturais” apoiam-se em características que nada têm de natural e que são, em grande parte, produto de uma imposição arbitrária, quer dizer, de um estado anterior da relação de forças no campo das lutas pela delimitação legítima. A fronteira, esse produto de um acto jurídico de delimitação, produz a diferença cultural do mesmo modo que é produto desta: basta pensar na acção do sistema escolar em matéria de língua para ver que a vontade política pode desfazer o que a história tinha feito (BOURDIEU, 1998, p. 114-115).

Em analisando o processo de diferenciação das regiões e localismos a partir da distribuição de competências aos entes federativos, a Constituição Federal de 1988 definiu as competências da União e dos Estados-Membros, estabelecendo em seu artigo 30, inciso I, que caberá ao Município legislar sobre matéria de interesse local. Ou seja, o princípio delimitador das competências dos entes federativos é o da "predominância do interesse". Caberão, a partir daí, à União as matérias e questões em que o interesse geral e nacional é predominante. Já aos Estados-membros caberão assuntos de interesse regional e, por fim, aos Municípios atribui-se competência às questões de interesse local (SILVA, 2001, p. 476). Entretanto, a questão de distinção entre interesses nacionais e locais é muito problemática, já que se interpenetram mutuamente. Nas palavras de Bourdieu, “é um esforço pela autonomia, entendida como poder de definir os princípios de definição do mundo social em conformidade com os seus próprios interesses (*nomos*, a partilha legal, a atribuição legal, a lei, liga-se a *nemo*, partilhar segundo a lei” (1998, p. 125).

E nesse sentido, destaca-se o aumento considerável em 1988 do âmbito da atuação do Município. Nessa direção é o entendimento de Magalhães, para quem se deve aplicar a lógica do princípio da subsidiariedade no federalismo brasileiro, remetendo o maior número de atribuições estatais possíveis aos entes federados menores. Há uma ampliação da descentralização administrativa, restando aos Estados-membros e à União apenas as matérias mais complexas, de abrangência mais extensa e geral (1999, p. 212).

Logo, a partir da Constituição Federal de 1988 prioriza-se no Brasil o regional a partir de noções de descentralização do poder e das atividades administrativas para unidades administrativas territoriais menores, em função de sua localização mais próxima aos cidadãos. Nas palavras de Gohn, adota-se este modelo de gestão tendo em vista que o governo local terá melhores condições de conhecer as necessidades locais e, a partir disso, destinar recursos para atendê-las (2001, p. 31).

No mesmo sentido é o entendimento de Magalhães, o qual afirma que a opção por modelos descentralizados de gestão pública atribui aos entes federativos menores autonomia administrativa, política e financeira, o que traz mais eficiência, agilidade e responsabilidade à gestão pública, com graus maiores de comprometimento das esferas administrativas privilegiadas com a descentralização. Esse mecanismo, embora de maior complexidade no que tange à estrutura administrativa, permite “a simplificação e a aceleração dos procedimentos e decisões administrativas”. Afinal, decisões tomadas por estruturas descentralizadas e autônomas permitem a identificação do cidadão com o governante ou servidor público capaz de decidir ou

resolver o problema do administrado. Aproxima-se, com isso, o Estado do cidadão, aumentando a sensibilidade dos poderes estatais às “necessidades, expectativas e comandos da população” (1999, p. 46-47).

Assim, a municipalização ou descentralização prevista na Magna Carta de 1988 tentou aproximar os administrados do poder estatal, possibilitando um maior controle social das decisões administrativas e uma sensibilização das instituições políticas às necessidades daquelas comunidades.<sup>1</sup> Entretanto, no que tange à discussão entre competência municipal, atribuições aos municípios e repartição de tributos para garantir arrecadação que possibilite a implantação de serviços públicos, mostra-se relevante a análise de Urbano Vitalino de Melo Filho.

Não obstante a louvável intenção do legislador constituinte de transferir a prestação de determinados serviços para o Município, que, em última análise, é o ente político mais próximo do cidadão e conhecedor das realidades e necessidades locais, é de se verificar que não houve de maneira idêntica transferência de recursos correspondentes destinados ao atendimento dos mesmos serviços, o que está levando os Municípios a situações financeiras melindrosas. De igual sorte, houve também a transferência ao Município de responsabilidades nas áreas de saúde e trânsito, acarretando-lhe gastos inesperados (1999, p. 154)

Por certo municipalizar, regionalizar ou descentralizar é o melhor caminho para democratização estatal, criando no espaço municipal estruturas de permanente participação da população no exercício do poder, direcionando de modo permanente e contínuo a atuação dos gestores públicos (MAGALHÃES, 1999, p. 218). Assim, tratar de Município e descentralização político-administrativa assemelha-se a tratar de autonomia local<sup>2</sup>, num enfoque governo local *versus* governo central ou centralização.

---

<sup>1</sup>No que tange à discussão entre competência municipal, atribuições aos municípios e repartição de tributos para garantir arrecadação que possibilite a implantação de serviços públicos, relevante a análise de Urbano Vitalino de Melo Filho. "Não obstante a louvável intenção do legislador constituinte de transferir a prestação de determinados serviços para o Município, que, em última análise, é o ente político mais próximo do cidadão e conhecedor das realidades e necessidades locais, é de se verificar que não houve de maneira idêntica transferência de recursos correspondentes destinados ao atendimento dos mesmos serviços, o que está levando os Municípios a situações financeiras melindrosas. De igual sorte, houve também a transferência ao Município de responsabilidades nas áreas de saúde e trânsito, acarretando-lhe gastos inesperados". (MELO FILHO, 1999, p.154).

<sup>2</sup>Nas palavras de Ferrari, "pelo princípio da autonomia, as comunidades federadas têm capacidade de gerir seus próprios negócios, de editar suas próprias leis e, o que é mais importante, de elaborar sua própria Constituição, tendo por limite a Constituição Federal" (FERRARI, 1993, p. 29). Para o Município, uma das maiores expressões de sua autonomia é o direito de elaborar sua Lei Orgânica Municipal, tida como a Constituição de cada Município.

Mas a conceituação de Poder Local mostra-se mais abrangente que a de Município, aproximando-se do conceito de região trabalhado no item anterior. Poder Local pode abranger tanto o Município quanto algo mais amplo, como uma região; ou ainda algo mais restrito, como um bairro ou vila. Seu caráter é mais sociológico, em contraponto à noção de Município, que tem um enfoque mais próximo do Direito Administrativo ou Constitucional. Nesse sentido, Gohn afirma que, a partir dos anos 90 o Poder Local no Brasil passou a ser identificado não somente com a sede político-administrativa do governo municipal, ou seja, as sedes urbanas, cidades ou Municípios, mas também com as formas de participação e organizações populares florescentes, desenvolvidas em especial por redes societárias, unindo uma dimensão sociológica àquela geográfica-espacial. Alguns o identificam, inclusive, com *empowerment*, capacitando a comunidade, em conjunto com o poder público, a produzir políticas autossustentáveis de desenvolvimento em âmbito local (2001, p. 34-35).

E nesse sentido, tanto o conceito de região quanto o de Poder Local possuem diferentes dimensões, como a dimensão política, cultural, econômica e simbólica. Procuram identificar fronteiras e estabelecer símbolos que o representem, sejam eles forjados racionalmente ou apreendidos por repetição pelo grupo social em seu espaço delimitado.

Mas, por certo, o espaço regional é elemento formador em potencial de identidades. Pode-se dizer que ele é um elemento de poder, objeto de pequenas ou grandes lutas simbólicas das relações que os indivíduos e seus grupos estabelecem para conviver construtivamente em sociedade. Nas palavras de Bourdieu:

O regionalismo (ou o nacionalismo) é apenas um caso particular das lutas propriamente simbólicas em que os agentes estão envolvidos quer individualmente e em estado de dispersão, quer coletivamente e em estado de organização, e em que está em jogo a conservação ou a transformação das relações de formas simbólicas e das vantagens correlativas, tanto econômicas quanto simbólicas; (...). (1998, p. 124)

Na reflexão de Fischer e Carvalho, é inegável na noção de local o fundamento geográfico e territorial, caracterizado pelo âmbito espacial delimitado, o qual poderá ser uma base, território, região etc. Porém, não está resumida ao espaço geográfico, podendo também ser caracterizada como “espaço abstrato de relações sociais”, indicando interação entre

movimentos ou grupos sociais articulados em torno de interesses comuns. Por certo, é preciso ter em mente a noção de “poder enquanto relações de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas” (FISCHER; CARVALHO, 1993, p. 153-154).

Assim, a noção de Poder Local aproxima-se do conceito de região, sendo um espaço de identidade que visa a interação entre redes sociais e instituições locais, sociedade civil e sociedade política, engendrando novas formas de representação e de negociação dos interesses das comunidades urbanas. Falando em local visualiza-se o “conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, em cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto” (FISCHER; CARVALHO, 1993, p. 154).

O Poder Local desenvolve-se a partir de uma coalizão de forças estatais e da sociedade civil, em âmbito local, possibilitando uma gestão compartilhada na decisão dos problemas locais, articulando-se elementos do governo local com os da sociedade civil. Um sistema híbrido de tomada de decisões, capaz de inserir novos atores sociais existentes na esfera local, como o terceiro setor, movimentos sociais e também entidades privadas, os quais celebrarão parcerias com o poder público no desenvolvimento de projetos e investimentos locais e também na tomada das decisões sobre as tutelas jurídico-políticas locais.

A instituição do Poder Local como paradigma de boa gestão pública não é novidade em âmbito mundial. Dowbor aponta alguns exemplos: “...Na Suécia, o cidadão participa, em média, de quatro organizações comunitárias. Na Venezuela, surgiu com força o movimento de *vecinos*. Na Colômbia, generalizou-se a organização comunitária nas veredas” (1994, p. 24-25). Já Molina Saucedo *et. al.* descrevem o processo de participação popular iniciado na Bolívia em 1994 mediante Lei de Participação Popular e Lei de Descentralização Administrativa. Para os autores há uma mudança da substância da concepção do poder estatal, bem como das noções e práticas da gestão municipal e do exercício da democracia em âmbito local. Elabora-se uma articulação dialética entre a sociedade civil e o governo municipal, incentivando a participação efetiva dos cidadãos na gestão pública. Rompe-se com o modelo de desenvolvimento paternalista e centralizador de atribuir ao Estado, nos três entes federativos, a responsabilidade total por resolver os problemas dos indivíduos, para reconhecer a idéia de que um Estado que devolve à comunidade o poder de decidir sobre seu futuro, promovendo a cidadania, fortalece-se a si próprio. Quanto mais responsabilidades e recursos são transferidos às entidades

federativas mais próximas dos cidadãos, descentralizando e municipalizando a atividade administrativa, maiores serão, também, os benefícios para toda a comunidade e a reciprocidade desta para com os governantes (1996, p. 5-28).

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

Pelo fato de estar mais próximo do cidadão, o Poder Local é mais factível de ser democratizado e de oportunizar uma maior participação da comunidade nas decisões afetas à sua região. Mediante o espaço local são produzidas identidades próprias à pluralidade de sujeitos, criando um centro de poder político paralelo ao estatal – um espaço autônomo, formado pela sociedade civil, numa nova relação desta com o Estado – e estabelecendo uma tensão permanente e deliberada com o governo da representação. Transitam, nesses centros de poder, interesses diversificados dos vários setores da sociedade, os quais são contrastados uns com os outros; são, portanto, negociados e legitimados.

### **3 Poder Local e Participação**

A Carta Constitucional Brasileira de 1988 estabelece, em seu artigo 1.º, que o Estado brasileiro é um "Estado Democrático de Direito", irradiando assim os valores democráticos sobre todo o ordenamento jurídico e sobre todos os elementos constitutivos estatais. Por sua vez, em seu parágrafo único fala em um regime democrático representativo, isto é, as deliberações coletivas são tomadas não de modo direto pelos integrantes da sociedade, mas por representantes eleitos para esta finalidade. Porém, é importante ressaltar

que este mesmo parágrafo tratou de institucionalizar formas de democracia participativa, a fim de que os cidadãos não apenas elegeassem seus representantes, mas participassem pessoalmente de decisões sobre o interesse da coletividade, visando com isso uma participação democrática mais completa, capaz de ir além do direito de votar e ser votado. Essa disposição de determinar que o cidadão não é apenas titular do poder político, mas que em algumas vezes é chamado a exercer este poder político em algumas situações dispostas na Constituição Federal e demais legislações infraconstitucionais torna o Brasil uma democracia semi-direta, ou uma democracia participativa.

Esse exercício de poder pode se dar nas três esferas: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. No Executivo, o cidadão é chamado a participar do processo de definição das políticas públicas nos conselhos municipais, que congregam membros da sociedade política em conjunto com a sociedade civil e estão vinculados nas mais diversas secretarias do Município como, por exemplo, os conselhos municipais da saúde, do meio ambiente e da educação. Tais conselhos, por lei, tem caráter deliberativo, ou seja, definem as políticas públicas que o secretário municipal daquela pasta deverá adotar. Além disso, aponta-se o *ombudsman* ou ouvidor do povo como uma instituição municipal capaz de fazer a ligação entre as necessidades dos cidadãos e os entes da administração pública direta e indireta do município, bem como entidades concessionárias prestadoras de serviços públicos.

Por sua vez, na esfera do Poder Legislativo, os cidadãos e entidades representativas da sociedade civil passam a fazer parte do processo legislativo de algumas leis de primordial importância no município, como as leis orçamentárias e as leis urbanísticas.

E, por fim, na esfera do Poder Judiciário, pode-se observar a tradicional participação do cidadão no julgamento dos crimes dolosos contra a vida, no Tribunal do Júri. Além disso, há a possibilidade de bacharéis de direito atuarem como juízes leigos e conciliadores no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Leis 9.099/95 e 10.259/2001). E, por fim, na maior instância de poder e controle do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, há a presença de dois membros da sociedade civil, além de membros representantes da Ordem dos Advogados do Brasil.

Importa também destacar os mecanismos de democracia direta previstos no art. 14 da Magna Carta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), bem como outros dispositivos participativos indicados na Constituição Federal de 1988, como os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5.º, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5.º, XXXIV). Mencionam-se ainda: a participação

dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art. 10); direito de fiscalização pelos contribuintes das contas dos Municípios (art. 31, § 3.º); possibilidade de, na forma da lei, haver a participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, § 3.º); direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidade perante as Cortes de Contas (art. 74, § 2.º); obrigatoriedade de o sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII). Por fim, observa-se a necessidade de uma gestão democrática no campo da saúde (arts. 197, 198, III e 227, § 1.º); da assistência social (art. 204, I); da educação (arts. 205 e 206, VI); da cultura (art. 216, § 1.º); do meio ambiente (art. 225); da criança e do adolescente (art. 227, § 1.º); do aproveitamento de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, § 3.º), sendo que aqui estão referidos alguns dos mais relevantes e que vão ao encontro da noção de regime democrático semi-direto.

Wolkmer (1997) enfatiza a necessidade de se atingir estruturas mais horizontalizadas na gestão pública, capazes de privilegiar uma aproximação maior do cidadão como usuário dos serviços públicos, métodos de gestão mais participativos e a instituição de critérios de avaliação de desempenho da representação política. Permitir, a partir dessa nova realidade, a partilha das decisões administrativas, gerando “dois focos de poder democrático: um, originário do voto; outro, das instituições diretas de participação” (GENRO; SOUZA, 1997, p. 19) inaugurando novos métodos tanto de decisão como de controle do Estado e do governo. Nesse sentido, salutar as considerações de Clève, para o qual

A questão da democracia não pode ser posta apenas em termos de representatividade. Não há dúvida que em Estados como os modernos não há lugar para a prescindibilidade da representação política. Os Estados modernos, quando democráticos, reclamam pela técnica da representação popular. A nação, detentora da vontade geral, fala pela voz de seus representantes eleitos. Mas a cidadania não se resume na possibilidade de manifestar-se, periodicamente, por meio de eleições para o Legislativo e para o Executivo. A cidadania vem exigindo a reformulação do conceito de democracia, radicalizando, até, uma tendência que vem de longa data. Tendência endereçada à adoção de técnicas diretas de participação democrática. Vivemos, hoje, um momento em que se procura somar a técnica necessária da democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Abre-se espaço, então, para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal (1993, p. 16-17).

Assim, o princípio democrático abraça postulados de uma teoria democrática representativa e também participativa, prevendo não só órgãos representativos, eleições periódicas, pluripartidarismo, como também processos capazes de oferecer aos cidadãos condições efetivas de controle e de participação no processo decisório.

Logo, a participação do cidadão no exercício do poder político já é uma realidade no ordenamento jurídico brasileiro. E o sustentáculo do princípio da participação encontra-se na atuação conjunta entre os cidadãos e o poder público, cujas decisões no processo de formação das tutelas jurídicas e políticas locais passam a considerar a realidade e os interesses locais. E o espaço local ou da regional é um *locus* privilegiado para a concretização dos mecanismos participativos constitucionais.

Assim, o princípio da participação, em consonância com o Poder Local, permite a colaboração de novos atores sociais (como as organizações não-governamentais, os movimentos sociais e as entidades privadas) na resolução conjunta com o Poder Público dos problemas que afligem aquela comunidade.

### **Considerações Finais**

O Poder Local caracteriza-se como um novo modelo de gestão pública e de formulação das tutelas jurídicas e políticas, capaz de garantir a efetivação das necessidades regionais por meio do desenvolvimento de uma nova cidadania, que se reconhece intersubjetivamente a partir de espaços de identidade conformadores da região ou do espaço regional. Um novo paradigma que se funda na emancipação da cidadania, na emergência de uma sociedade civil organizada e atuante, ao lado do poder político e do poder econômico em âmbito local.

Dividindo o poder entre sociedade civil e sociedade política, empoderando o cidadão e entidades representativas da sociedade civil, que realmente vivenciam os dilemas enfrentados dentro dos diversos segmentos do município, podem pequenos bairros, organizações sociais, associações de bairro, ambientalistas, sindicatos, instituições de ensino, associações de empresários, industriais e construtores civis, bem como tantos outros grupos com tantas características singulares e díspares existentes dentro de uma comunidade, verdadeiramente envolver-se na gestão pública local, em busca de uma melhor qualidade de vida para todos.

Em consequência das importantes transformações sociais, econômicas, tecnológicas, políticas e culturais deste início de século, há uma complexidade que exige novas respostas para novos problemas. Há uma imensidão complexa de atores sociais, com problemas específicos para cada novo grupo que se constitui. E essa complexidade torna o modelo de Estado-nação concebido na modernidade ineficiente e com grande dificuldade de desenvolver soluções flexíveis e ágeis para solucionar os problemas de sua sociedade mutante. A regionalização, a descentralização e o deslocamento do poder de decisão sobre os problemas que atingem a sociedade neste limiar do século XXI precisam estar o mais próximo possível das pessoas diretamente atingidas por eles. (DOWBOR, 1998, p. 35 - 37). Nas palavras do autor a frase de um relatório das nações Unidas resume bem o problema: "o Estado-nação tornou-se pequeno demais para as grandes coisas, e grande demais para as pequenas." (DOWBOR, 1998, p.37).

Importante também ressaltar que o Poder Local pode, em decorrência do colocado inicialmente, extrapolar as fronteiras estabelecidas no panorama jurídico-administrativo, no momento em que se pode caracterizar uma região no instante em que aproximam-se os cidadãos possuidores de um sentimento de união no âmbito social, cultural e simbólico.

Não se trata de criar um poder paralelo, mas que a sociedade civil assuma um papel participativo e fiscalizador junto ao poder público em âmbito local. (TEIXEIRA, 2002, p. 193-200). É possível organizar a sociedade civil a fim de que possa colaborar de forma significativa para a construção de uma nova democracia, na qual a região ou o espaço local são pontos cruciais para assumir desafios e, com acertos e erros, construir um novo país.

## **Referências**

BARAJAS, Dení Trejo. La historia regional en México: reflexiones y experiencias sobre una práctica historiográfica. *História Unisinos*, São Leopoldo jan.-abr. 2009.

- BORJA, Jordi. A descentralização como estratégia de valorizar a cidade: o caso de Barcelona. In: FISCHER, Tania (Org. e Coord.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução Fernando Tomaz. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1998.
- CARBONARI, María Rosa. De cómo explicar la región sin perderse en el intento. Repasando y repensando la Historia Regional. *História Unisinos*, São Leopoldo, jan. – abr. 2009.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. *Temas de Direito Constitucional*. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- DOWBOR, Ladislau. Globalização e tendências institucionais. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar A. (Orgs.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de direito municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- FISCHER, Tânia; CARVALHO, Juvenilda. Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador-Bahia. In: FISCHER, Tânia (Org. e Coord.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 2.ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. *Educação não-formal e cultura política*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- HEREDIA, Edmundo A. La región en la globalización y en la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas. In: *Globalización e Historia*. Buenos Aires: Cámara de Diputados de la Nación, 1996.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MOLINA SAUCEDO, Carlos Hugo et al. *Apre(he)ndiendo la participación popular: análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización*. La Paz: Offset Boliviana Edobol, 1996.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

REICHEL, Heloisa; BANDIERI, Susana. Redescobrimo as Fronteiras: a sobrevivência histórica das regiões no processo de construção estatal do Brasil e da Argentina. In: REGUERA, Andrea; HARRES, Marluza (orgs.). *Da Região à Nação: Relações de escala para uma história comparada Brasil – Argentina (séculos XIX e XX)*. São Leopoldo: Oikos, 2011.

RONCAYOLO, Marcel. *Região*. In: Enciclopédia Einaudi. Vol. 8. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. História, Região e Poder: a busca de interfaces metodológicas. *Locus: revista de história*, Juiz de Fora, vol. 3, n. 1, jan.- jun. 1997.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. São Paulo: Alfa Ômega, 1997.