

Autonomia municipal, poder local e participação popular

*Carolinne Nhoato dos Santos**
*Claridê Chitolina Taffarel***

Resumo

O presente artigo versa sobre a autonomia municipal, poder local e participação popular no contexto em que o município é reconhecido como ente que compõe a federação brasileira, o qual tem a missão de trabalhar em prol do interesse local. Para que o interesse local seja efetivamente compreendido e realizado é necessário o fortalecimento do poder local, dando-lhe a chance de participação na produção e na realização das políticas públicas. Para tal, é necessário que se fortaleçam mecanismos de chamada da população à participação. A participação popular, então, insurge como uma nova forma de poder, a qual visa o bem da comunidade, não somente na decisão de políticas públicas viáveis, mas também na concretização e fiscalização dessas, sendo esse um futuro a galgar na democracia brasileira.

Palavras-chave: Autonomia municipal. Democracia participativa. Participação popular. Poder local.

Introdução

Diante das mazelas que os municípios enfrentam dentro do pacto federativo, precisamos entender o lugar ocupado por esses, o que é o poder local e a forma de participação democrática dos cidadãos.

Diante da autonomia e das competências incumbidas aos municípios, precisamos entender a importância do poder local, bem como a perfectibilização do interesse local por meio

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDireito) na linha de pesquisa Jurisdição Constitucional e Democracia na Universidade de Passo Fundo – (UPF). Bolsista integral do Prosup/Capes. Graduada em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF). E-mail: carolinnenhoato@gmail.com

** Professora na Universidade de Passo Fundo (UPF). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Mestre em Direito da Autarquias Locais pela Universidade do Minho (Portugal). Advogada. E-mail: claridetaffarel@hotmail.com

→ <http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v27i2.4673>

da participação democrática dos cidadãos, reafirmando-os como cidadãos, praticando a verdadeira cidadania e a democratização do poder público pela participação, delimitando-se o proposto no fortalecimento do poder local e a possibilidade de aproximação entre a comunidade e a gestão pública.

A partir do entendimento do município como ente federado, analisaremos o que é essa autonomia auferida constitucionalmente, bem como o poder local, com suas características e abrangências, terminando pela análise do interesse local, pela forma de resolução de problemas com a utilização da participação popular no desenvolvimento e na aplicação de políticas públicas.

Destarte, apresentadas as possibilidades que emergem do poder local, por meio da participação popular, como afirmação da efetiva democracia.

A autonomia municipal conferida pela CF/1988

Em nosso país, a caminhada rumo à democracia foi calcada por diversas reviravoltas históricas, com períodos ditatoriais e centralistas do poder. Diante disso, em 1988, na Assembleia Constituinte, promulga-se a Constituição Federal atual, considerada uma das mais democráticas do mundo, porém no papel é uma situação, e na prática é outra.

Diferentemente de todos os demais países, o município, em nossa nação, ganha status de ente federado,¹ com competências e autonomia própria,² podendo os prefeitos dirigirem à Presidência seus requerimentos, não estando subordinados somente aos governadores dos estados. Observaremos que a autonomia que foi dada ao município, pela Constituição, permite que esse legisle acerca de seu interesse local, bem como auto-organize-se, governe e decida acerca da aplicação dos tributos não vinculados.

A autonomia é fundamental para definir o município, que o consagra como ente federativo, logo, incumbiu-lhe às questões relacionadas ao interesse local,³ a fim de tornar o espaço municipal um local de discussões democráticas e de ações das competências conferidas, com a finalidade de fomentar a qualidade de vida da população e uma educação democrática.

Apesar de o federalismo norte-americano ser o grande inspirador do federalismo brasileiro, nosso modelo difere-se ao incluir o município, pois “há um contraste profundo entre a simétrica organização municipal brasileira, irredutivelmente dual e a pluralidade organizatória da estrutura local norte-americana”.⁴

Nessa forma, descentralizadora de poder, o município veio a ser investido de autonomia, a qual é diferente

de soberania, pois como bem leciona Meirelles⁵

Soberania é o poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de se organizar e se dirigir de acordo com sua vontade incoercível e incontestável, sancionada pela força. É o poder de autodeterminação. A Soberania Nacional nos Estados Democráticos emana do povo e em seu nome é exercida (CF, art. 1º, I, e parágrafo único)

[...]

Autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição e entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I).

Portanto, a soberania é da Nação, ou seja, da junção dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, sendo exercida interna, quando outorga ao município a autonomia, e externa, em relações internacionais. A autonomia, por sua vez, é quando os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal podem reger aquilo que lhes é próprio e outorgado por lei, pois a Nação soberana é a outorgante.

Ainda, devemos ter em mente que os entes federados são constituídos de competência, conforme a predominância de interesse, ou seja, cabe à União os assuntos de interesse de toda a Federação, o interesse regional aos

estados-membros e aos municípios o interesse local, ao Distrito Federal cabe o acúmulo das competências estaduais e municipais. Tais interesses são reflexivos, uma vez que todos são partes integrantes da Federação, pois o interesse de um, também é interesse do outro.⁶

Para compreensão da competência de cada ente e da autonomia municipal deve-se sopesar os artigos 1º, 18, 23, 24, 29, 29A, 30, 39, 144, § 8º, 156, 165, 182, 198 e 221, de nossa Constituição, que dispõe sobre o município na Federação.⁷

Os artigos supracitados sugerem a análise da cooperação entre os entes da federação, bem como a descentralização do poder quando abrange, em relação ao município

[...] a) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluindo transporte coletivo, que tem caráter essencial; b) manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, os programas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental; c) prestar os serviços de atendimento à saúde; d) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local. Muito mais numerosas são as responsabilidades compartilhadas com os âmbitos federal e estadual de governo, que incluem: a) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; b) pro-

teger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; c) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; d) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e) preservar as florestas, a fauna e a flora; f) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; g) promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais; h) promover programas de saneamento básico; i) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; j) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; e l) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.⁸

Diante disso, podemos nos atermos à prerrogativa intangível do município, a autonomia que lhe é assegurada, dividindo-se em:

[...] a) *poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria)*; b) *poder de autogoverno, pela eletividade do Prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores*; c) *poder normativo próprio*, ou de auto legislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; d) *poder de autoadministração: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas.*⁹

Tal divisão não é estanque, pois não é delimitado o que é interesse local, uma vez que cabe ao município regulá-lo. Quando falamos disso, estamos dizendo que a maioria possível

de aspectos e da vida do município devem estar sobre a gerência e a fiscalização desse, ainda mais em uma sociedade globalizada, a cada dia com novas tecnologias e formas de facilitar e incrementar a vida do cidadão.

Porém, não é de hoje que se fala em autonomia, pois os gregos uniram a lei e a autonomia para defenderem e deixarem independente a *polis*, também, os romanos no direito privado, previam a vontade objetiva e a autodeterminação dos indivíduos, o que se transpôs ao direito público no século XVIII.¹⁰

Complementando as capacidades citadas, Silva¹¹ afirma que ainda se encontram

[...] *autonomia política* (capacidade de auto-organização e de autogoverno), a *autonomia normativa* (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a *autonomia administrativa* (administração própria e organização de serviços locais) e a *autonomia financeira* (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que uma característica de autoadministração).

Diante dos enumerados interesses locais, que na realidade, continuamente aumentam frente às mudanças e necessidades diárias, a autonomia personificada na Constituição de 1988 alcança patamar que nas constituições anteriores nunca fora vista, ou seja, a dignidade federativa, sendo assim inovador o artigo 18,¹² vindo o

município a formar, junto do Distrito Federal, uma terceira esfera, deixando o federalismo de ser dual, apenas estados e União. Já, o artigo 29,¹³ vem a institucionalizar este novo modelo e o artigo 30,¹⁴ discrimina a matéria de competência deste, sendo que a combinação dos três artigos é a pedra fundamental da autonomia municipal.¹⁵

Para Bonavides,¹⁶ usando das palavras de Jellinek, nenhuma nação que adota o federalismo chegou tão perto dos ideais liberais dos séculos XVIII e XIX, do *pouvoir* municipal, pois

Na literatura de todos os povos modernos sempre retorna a ideia de que a comunidade é a formação natural, é originária, precede o Estado e não foi por este criada. Tem, em rigor, sua derradeira origem nas explicações de Aristóteles acerca do desenvolvimento histórico dos Estados, que fazem o Estado resultar da união de muitas povoações.

Porém, não é de hoje que no Brasil se busca o fortalecimento da autonomia municipal, pois na Constituição de 1946 já era tratado tal assunto, segundo Brasileiro¹⁷ esta

[...] refletiu os princípios vigentes na época dentro do processo de redemocratização do País. Essencialmente liberal, com uma grande preocupação pelo restabelecimento da democracia local e fortalecimento das finanças municipais sem uma correlata preocupação com o problema de eficiência e responsabilidade, ficou conhecida como a 'constituição municipalista'. A ideia [sic] de controle era vista como incompatível com o conceito de autonomia.

Foi assegurada a eleição do prefeito e da câmara, com exceção dos prefeitos das capitais (dispositivo esse posteriormente revogado) e de áreas estratégicas para a segurança nacional.

A autonomia municipal foi alcançada em princípio constitucional básico. A única possibilidade de intervenção legal do Estado nos municípios foi, assim, estabelecida em seu art. 23.

Art. 23 – Os Estados não intervirão nos Municípios senão para lhes regularizar as finanças quando:

I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;

II – deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

[...]

Ampliaram-se nessa época, os poderes de tributação local e foi estabelecido um sistema de partilha de impostos (participação do município em tributos federais e estaduais), sendo este último, talvez, o seu aspecto mais inovador.

[...]

Mais uma vez, contudo, o legislador optou por tratar os municípios como se fossem iguais, sem levar em conta as diferenças de capacidade para desempenharem os poderes a ele atribuídos. [...] possibilitou o aprofundamento da desigualdade entre eles.

[...]

O Município, contudo, saiu fortalecido, principalmente, no que se refere a sua autonomia financeira.

Diante disso, reafirmado que o município é um ente federado, não por simples capricho dos legisladores constituintes, mas sim porque desde 1945 já se estava trabalhando o conceito de autonomia municipal, assim, não foi em vão os movimentos que

protegeram e reivindicaram pelo direito municipal na constituinte.

Essa concepção também é mencionada por Silva,¹⁸ que aponta que os municipalistas clássicos, Hely Lopes Meirelles e Lordelo de Melo, insistem com veemência a inclusão dos municípios ao conceito federalista, defendendo que desde 1946 já fundamentou esse como “entidade estatal de terceiro grau, integrante necessário ao nosso sistema federativo”.

Essa autonomia outorgada aos municípios é especial, pois mudou o seu *status*, uma vez que anteriormente os estados criavam e organizavam os municípios, agora, os estados têm que respeitá-los, pois se auto-organizam, se autolegislam, administram-se e autogovernam-se, recebendo da Constituição o conteúdo básico para suas leis orgânicas e suas competências exclusivas, comuns e suplementares, nos artigos 23,¹⁹ 29, 30 e 182.^{20,21}

Nesse diapasão, reconhecer o indivíduo do Município é distinguir suas necessidades, pois como poderia a União ou os estados legislarem sobre problemas locais se não estão próximos ao cidadão, assim, Alves²² cita as palavras de Sandra Silva

Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem

suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local.

Apesar dessa consagração da autonomia municipal por meio do interesse local, sendo esse que delimita as competências dos entes federados, como um mandamento sagrado do federalismo, nem tudo permaneceu como quando transcrita nossa Constituição, pois para Santos,²³ “O município segue sendo ente federativo, mas a autonomia conquistada vem sendo limitada por reformas constitu-

cionais que afetam a capacidade dos governos municipais de protagonizar políticas públicas.”

Até o governo Lula foram realizadas 67 Emendas Constitucionais, das quais 26 versaram sobre a autonomia municipal, sendo que nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) foram aprovadas 14 emendas e no mandato do presidente Lula (2003/2010) outras 12, impactando principalmente o sistema tributário, a diminuição da transferência aos municípios, a criação de políticas sociais com participação desses no seu financiamento, afetando a autonomia política.²⁴

De tal modo, compreendida a autonomia municipal que consiste principalmente na consagração do interesse local, podendo dentro de sua competência e dos padrões constitucionais reger-se administrativamente, politicamente e financeiramente, sem nada dever aos estados-membros, perceberemos que esse vem enfrentando problemas que o tem deixado oprimido, fazendo com que abarque cada vez mais responsabilidades diante do cidadão, porém, restringindo-o economicamente, ferindo a autonomia financeira e política desse ente.

Apesar da autonomia municipal diferenciarmos-nos de outras formas federalistas, também é necessário destacar o poder local, do qual

provém o interesse local, que frente à mutação do federalismo tem sido o mais agredido.

O poder local dentro do município

Depois da sacração da autonomia do município, voltou-se o olhar ao poder local, apesar de norteador da relação entre os representantes locais e os representados, a fim de fazer-se respeitar e acontecer efetivamente a autonomia política, administrativa, legislativa e financeira do município, pois parece que ainda não se tem noção de sua dimensão e do real significado deste *poder*.

Esse aspecto essencial que o diferencial do modelo federalista norte-americano, elevou o município a ente federado e destacou seu papel na esfera local como característica da descentralização.²⁵

Diante disso, o poder local insurge em uma sociedade que está cansada de esperar que o capitalismo e o Estado resolvam os problemas mais próximos do cidadão. Portanto,

Esse espaço local, no Brasil é o município, unidade básica de organização social, mas é também o bairro, o quarteirão em que vivemos.

[...]

A questão do poder local está rapidamente emergindo para tornar-se uma das questões fundamentais da nossa

organização como sociedade. Referido como *local authority* em inglês, *communautés locales* em francês, ou ainda como espaço local, o poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas tecnologias.

No caso de países subdesenvolvidos, a questão se reveste de particular importância na medida em que o reforço do poder local permite, ainda que não assegure, criar equilíbrios mais democráticos frente ao poder absurdamente centralizado nas mãos das elites²⁶.

Não podemos nos esquecer de que nosso país foi marcado pelo coronelismo, patrimonialismo e personalismo, proveniente das elites, bem como de ditaduras também apoiadas por grupos de forte influência. Tais feridas ainda não estão cicatrizadas e tudo tem indicado que será um processo meticuloso até as revertermos.

Parte deste processo de reversão têm sido a constituição de um poder local, terceiro eixo ou terceiro setor, democrático, que respeita o cidadão, bem como fomenta a descentralização e o poder participativo deste.²⁷

Esse processo acontece dentro do município, assim, quando remanescem aspectos de atividades, que embora tuteladas pela União e pelos estados são de competência municipal, esse *pode e deve* intervir como pessoa administrativa, munida de autoridade pública e de poderes próprios, pois a resolução é de interesse local.²⁸

A cidade foi e é um espaço importante de integração e desenvolvimento das potencialidades humanas. Nessa, as pessoas ao mesmo tempo em que discriminam seus semelhantes, os reconhecem como iguais, é espaço substancialmente plural e paradoxal, indispensável e insubstituível para o desenvolvimento humano.²⁹

Essa busca pelo fortalecimento do poder local nada mais é que fazer funcionar o processo de descentralização, intrínseco das nações que adotam o federalismo como forma de governo, pois com a distribuição das competências já citadas “ressalta-se o florescimento das liberdades locais com o das liberdades dos cidadãos”.³⁰ Assim, como ao município cabe o interesse local, por essa qualificação deve seguir esse e promovê-lo, pois é a essência de sua existência jurídica.³¹ Na história da humanidade, o poder local foi constituído em bases familiares, que se tornaram aldeias, clãs, cidades e, por fim, municípios governamentalmente organizados. Tais bases, por muito tempo, estiveram arraigadas nas figuras míticas ou religiosas, nas quais o bem comum sempre foi o objetivo a ser buscado.

Assim, o poder local, atualmente, insurgiu-se como o grande desafio da federação, que segundo Santin³² é

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

Para Dowbor,³³ tornou-se um costume a intervenção do cidadão ser somente por meio de dois eixos: político-partidário, que acontece durante a eleição de representantes para o Parlamento, bem como na estrutura executiva do governo, e o sindical-trabalhista, que se perfectibiliza como instrumento nas negociações empresariais ou em greves.

Conforme o autor, não temos consciência da importância desse terceiro-eixo, que tem força e é um instrumento para a organização comunitária, bem como tem como espaço de ação o município e os bairros, que são nomeados “espaço local” e “espaço de vida”, pois o cidadão não pensa na possibilidade e legitimidade que tem para intervir nesse, mudando a qualidade de vida sua e de sua família.³⁴

Essas tentativas de trazer o cidadão a participar das decisões cotidianas que lhe diz respeito, insurgem-se em países como a Suécia, onde os indivíduos participam de no mínimo quatro organizações comunitárias. Já na

Venezuela, há os movimentos *vecinos*, e na Colômbia a organização comunitária das *veredas*. No Brasil, temos o exemplo de modificações feitas em bairros em São Paulo, em relação aos bolsões de trânsito,³⁵ e, ainda, o programa de Orçamento Participativo (OP) que foi desenvolvido em Porto Alegre, servindo de exemplo para todo o país.³⁶

Também na Bolívia, desde 1994, a participação popular dar-se-á pela Lei de Participação Popular e Lei de Descentralização Administrativa, bem como na Espanha, especificamente na cidade de Barcelona, transformou-se a educação gradualmente, tornado a descentralização e a democracia uma cultura.³⁷

Em maio de 2012,³⁸ aconteceu em nosso país a “XV Marcha: o poder local,” na qual os prefeitos de todos os municípios reivindicaram maior repasse de verbas. É de responsabilidade deles a saúde, a educação e a infraestrutura, por isso o tema principal do encontro foi “O poder local na construção de uma nova realidade,” considerado o maior evento municipalista da América Latina.

Nesse, os prefeitos lutaram pela mudança do sistema federativo em relação à destinação de recursos, pois cada vez mais competências têm sido destinadas aos municípios, porém, em contrapartida, a verba destinada não vem correspondente ao aumento

de atribuições, havendo consequentemente um “sufocamento” do sistema, nas palavras de Ziulkoski,³⁹ presidente da Confederação Nacional dos Municípios, organizadora do movimento, cuja intenção é a mudança de cultura em relação ao município, pois

Muitos dizem: ‘lá estão de novo os prefeitos de pires na mão’. Se existe pires na mão instituído é o sistema federativo, que precisa ser aprimorado, e esse é o nosso papel aqui durante estes dias [...]

Ao mesmo tempo em que se aumenta a demanda e repassa competências ao Município, não se prevê fonte para o financiamento. E os recursos continuam concentrados na esfera federal [...] a situação não é recente, mas está se agravando com o passar do tempo, e ainda assim os Municípios são os que mais investem em Saúde, Educação e Infraestrutura. Estamos cumprindo nossa parte com sacrifício. E agora vamos mostrar para a sociedade as consequências deste sistema federativo desigual e injusto.

[...]

Vamos comprovar a existência de um poder local atuante, atento, responsável e capaz de construir uma nova realidade para a Nação, fazendo-a mais justa, compreendedora e voltada para a superação das dificuldades que se apresentam.

Trazer à tona o poder local ou o terceiro eixo, além de desafiante, é “uma evolução da democracia representativa, exercida a cada quatro anos, para uma democracia participativa e permanente”.⁴⁰

Nesse mesmo pensamento, temos Giddens,⁴¹ que entende essa terceira via como uma reforma de estado, não

sendo nem de direita, nem de esquerda, ao dizer:

Os neoliberais querem escolher o Estado: os socialdemocratas, historicamente, têm sido ávidos por expandi-lo. A terceira via afirma que o que é necessário é reconstruí-lo – ir além daqueles da direita “que dizem que o governo é o inimigo”, e daqueles da esquerda “que dizem que o governo é a resposta.”

Para esse autor, o governo deve ser um mediador entre o poder público e a sociedade civil, que é a única que tem poder de controlar o mercado e as ações do governo.⁴²

Diante disso, a democracia local é exercida pelos cidadãos eleitores das comunidades locais, capazes de deliberar pessoalmente ou por meio de representação sobre assuntos relativos à comunidade, com base no princípio da subsidiariedade.⁴³

Oliveira⁴⁴ explica que a partir do século XX firmou-se a ideia de que a democracia, em nível nacional, alude a democracia de nível local, uma vez que

Considerou-se mesmo que era a nível local que havia a possibilidade de aprofundar mais a democracia, dada a proximidade dos cidadãos em relação aos órgãos do poder. Esta proximidade permitia o recurso à democracia directa [sic] nas comunidades mais pequenas e possibilitava também, mais facilmente, o recurso a instrumentos de democracia directa [sic] como o referendo local. Se uma característica fundamental da democracia é o papel decisivo que nela desempenham os cidadãos, então é na democracia, a nível local, que esse papel melhor pode ser desempenho.

Santin,⁴⁵ nas palavras de Gohn, acrescenta que:

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

Ainda, deve-se ter em mente que poder local não se restringe somente à vila, ao bairro ou à cidade, mas também é o conjunto de redes sociais que se articulam em cooperação ou conflito, em prol de interesses, recursos e valores do espaço definido por esse conjunto,⁴⁶ ou seja,

O Poder Local desenvolve-se a partir de uma coalizão de forças estatais e da sociedade civil, em âmbito local, implementando uma gestão compartilhada na decisão dos problemas locais, articulando-se elementos do governo local com os da sociedade civil. Um sistema híbrido de tomada de decisões, capaz de inserir novos atores sociais existentes na esfera local, como organizações não-governamentais, movimentos sociais e também entidades privadas, os quais celebrarão parcerias com o poder público no desenvolvimento de projetos e investimentos locais e também na tomada das decisões sobre políticas públicas locais.⁴⁷

No mesmo sentido de grupos representativos, a nível sociológico, o poder local divide-se em três, tais sejam: *poder de estado*, que se dirige aos problemas de organização do estado, tentando tornar o poder local mais de-

mocrático e eficaz; poder das elites e dos grupos, pois o poder local não orbita somente sobre o *poder político*, mas também sobre outras organizações que influem sobre a vida da sociedade, que não são constituídos por via eleitoral, mas por cidadãos que cooperam para que o local onde vivem lhes propicie ganhos e bem-estar e, por fim, o *micropoder*, que é o poder de comunicação que une os indivíduos em grupos pela luta por um objetivo comum.⁴⁸

Essa participação inaugura “um novo modelo de gestão pública,” sendo que a sociedade organizada atuará junto ao poder público, que também desempenhará a função de verificar se fora investido nos interesses elegidos. Isso requer a participação maciça da comunidade, o controle da democracia sem distinções ou favoritismo, o combate à corrupção e a quaisquer práticas coronelistas e ditatoriais. O poder local faz um salto da noção sociológica para o âmbito jurídico e político brasileiro.⁴⁹

Diante disso, o poder local afirma-se, bem como limita o poder central, fazendo com que se volte o olhar a outros centros de poder a nível territorial. “É, neste sentido, uma ‘manifestação moderna’ do princípio da separação dos poderes em sentido vertical”.⁵⁰

Portanto, o poder local vem enaltecer a democracia, além de ser um grande desafio, pois, depois de anos

com modelos de federalismo distorcido e um poder local elitizado e coronelista, passa-se a trazer o cidadão a interferir nas decisões ligadas à sua vida e à sua comunidade.

Destarte, esse desenvolvimento democrático-cidadão fará com que se reafirme a identidade individual e coletiva, fazendo com que o indivíduo sinta-se parte importante e fundamental da sociedade, voluntariamente, por meio de sua participação.

Participação popular: o caminho para a definição do interesse local

Como vimos, o município como ente autônomo tem a responsabilidade de legislar sobre os assuntos locais, logo, o poder público somente saberá quais são os interesses locais se disponibilizar formas de comunicação entre esse e os habitantes do município.

Nesse diapasão, insurge a participação popular como forma de dar ouvidos aos requerimentos daqueles que constituem o município, ainda mais havendo os Vereadores e o Prefeito, que são os representantes dos eleitores, somente esses não darão conta de todas as demandas dos munícipes, porém, são os que estão mais perto desses, os quais são o principal canal de comunicação com a esfera pública.

Participação é um processo infindável, em um constante vir a ser, sempre se fazendo, ou seja, uma autopromoção, uma conquista processual. A participação nunca é suficiente ou acabada.⁵¹

Deve-se compreender que não é uma dádiva, não é preexistente, mas um produto de conquista. É um eixo fundamental da política social, o espaço de participação não acontece por acaso, essa conquista advém da tendência histórica da denominação, pois essa se organiza de forma que há polarização hierárquica, com predomínio de políticas de cima para baixo, com um lado minoritário no comando, assim, primeiro encontramos a dominação e depois a participação. A participação implica compromisso, envolvimento, presença em ações, por vezes, não pode ser totalmente controlada, pois o espaço não pode ser previamente delimitado.⁵²

A fomentação da participação da população é uma questão de política social, sendo imprescindível a emancipação do indivíduo sem a atuação do estado como “xerife” dessa participação.⁵³

Ou seja, o estado não pode tentar comandar a participação do cidadão, deve ser um mediador, respeitando os agrupamentos que se unem e trabalham em prol de objetivos a favor da comunidade, respeitando o capital so-

cial do município, uma vez que, somos um dos maiores berços de gestões de desenvolvimento local. Diante disso, ocorre o desenvolvimento do capital social eficiente e eficaz, pois cada vez mais tem surgido espaços participativos por meio da criação de fóruns, reuniões plenárias e temáticas, e conselhos municipais.⁵⁴

Para isso,

[...] somente consegue tornar-se planejador participativo, educador 'orgânico', pesquisador identificado, aquele que tem consciência crítica e autocrítica de sua tendência impositiva. Porquanto não há educação ou planejamento que não imponha alguma coisa. A questão não é, pois, não impor, pura e simplesmente, mas sim impor menos. Impor menos significa assumir a tendência impositiva e, a partir daí, tratar de abrir espaços crescente e nunca terminados de participação.⁵⁵

Participação não é a eliminação do poder, mas outra forma de poder, pois é uma maneira de intervir na realidade, por meio da autocrítica que reconhece suas tendências impositivas, bem como pelo diálogo aberto com os interessados, não sendo esses vistos como objetos, clientela ou apenas alvo desse, mas com um processo de convencimento, dentro do espaço conquistado de participação, principiando dos interesses da comunidade, devendo o partícipe levar em conta sua contribuição e potencialidade, bem como deixando-se convencer do contrário. Dessa forma, é um proces-

so de conquista de todos os partícipes, uma vez que,

[...] não existe o processo participativo, se não acontecer alguma coisa na estrutura das desigualdades, cujo problema não pode somente ser buscado fora de nós.⁵⁶

Ocorre uma mudança, na qual a maior capacidade de governo significa maior capacidade de gestão e de decisão política na própria base da sociedade, é a passagem de pirâmides verticais de autoridade para a de redes interativas horizontais, que buscam regulação própria e resultados positivos para toda a comunidade, mas, para isso, é necessária a geração de pessoas bem informadas, com capacidade de decisão, que não percam o interesse social conjunto.⁵⁷

Porém, há um grande problema em relação aos municípios, pois, conforme nosso histórico, muitos ainda não estão preparados para essa evolução, uma vez que

Ao mesmo tempo em que tem possibilitado o aprimoramento e a maior transparência do processo decisório na formulação e implementação das políticas públicas, tem encontrado barreiras, seja de ordem institucional, seja no campo da representação política dos atores. Ou seja, nem as estruturas municipais brasileiras, na maior parte dos casos, encontram-se capacitadas para instrumentalizar e dar funcionalidade à presença desses inúmeros mecanismos participativos, nem tampouco as lideranças têm tido a qualificação exigida no exercício de sua função e o nível de representati-

vidade requerido para o aprimoramento democrático desses instrumentos. Ao mesmo tempo em que a criação desses espaços de cidadania ativa tem mobilizado um número expressivo de cidadãos e tem resultado em políticas e ações que visam a responder às necessidades das comunidades, a presença desses canais não vem sendo acompanhada, em geral, por processos de monitoramento e de avaliação que possibilitem identificar os estrangulamentos presentes na nova relação entre o poder público e a sociedade.⁵⁸

Ainda de acordo com Leal, os conselhos têm sido implementados na maioria das cidades de médio e de pequeno porte para o recebimento de verbas da União dessa forma, não deixam de cumprir o objetivo do capital social, bem como, bem como revelam-se em sua sua maioria como sendo os mesmos representantes nas diversas formas de manifestação, portanto, manifestando-se na forma de um clientelismo enraizado em grande parte do país.⁵⁹

Destarte, necessária à fomentação de política de participação, compreendendo que a pobreza política manifesta-se de distintas maneiras, podendo ser condensada na precariedade da cidadania, pois a garantia do estado é o cidadão, não sendo possível um Estado melhor do que a sociedade civil que o cria e mantém. Assim, a cidadania organizada é a qualidade da política da população, devendo o estado não estorvar, ou seja, não tentar

evitar a participação popular que se volta contra esse. Deve atuar com posição de mediador, garantindo a associação popular, acesso à informação, à justiça, à segurança, aos serviços públicos de qualidade, para o exercício da cidadania, bem como para garantir outros serviços públicos adequados, a fim de instrumentar o processo de formação cidadão, em especial a educação, a cultura e o acesso à comunicação. O estado abandona a lógica de poder, sem obstaculizar os processos democráticos, abrindo mão do cidadão lacão.⁶⁰

Logicamente, que o paternalismo exacerbado garantidor de votos nunca irá querer uma estrutura organizada de participação, mas sabemos que isso não é de hoje, mas sim, de um país que desde o início do período republicano federalista tem se mantido em conchavos políticos, favorecendo oligarquias, necessitando de clientelas eleitorais, bem como intermediando a história com governos ditatoriais.

Destarte, é por isso que o estado não pode ser o único a trabalhar a participação popular, mas também toda a sociedade, pois

O espaço participativo revela, ademais, que a política social não pode ser apenas pública. Parte dela – e muitos diriam: sua melhor parte – provém da própria sociedade, sob o signo do controle democrático do Estado. Política sindical, defesa da cidadania, identidade cultural, associativismo e cooperativismo são

iniciativas que devem ser normatizadas pelo Estado, à revelia do Estado, e mesmo contra o Estado [...] A qualidade do Estado está na cidadania organizada que o funda, onde não há sociedade civil organizada há massa de manobra, seja com letargia cultivada e mantida, seja sob a forma de ditadura opressora.⁶¹

Assim, os componentes das políticas participativas ou dos serviços públicos exigidos pela cidadania organizada, segundo Demo,⁶² são:

- a) políticas educacionais: oferecem desdobramentos da consciência crítica, por meio do saber sintetizado;
- b) políticas culturais: dirigidas ao “cultivo” das identidades culturais, como condição essencial para construção de um projeto próprio de desenvolvimento;
- c) políticas de comunicação: especialmente pelos meios de comunicação em massa, os quais são instrumento fundamental para o exercício da cidadania crítica, sobre a indústria de cultura industrial, consumista e manipulativa;
- d) políticas de defesa da cidadania: relacionada à defesa do consumidor, à qualidade do meio ambiente, e aos direitos fundamentais, etc.;
- e) políticas de conquista de direitos: implantada especialmente às minorias ou aos assemelhados, ou seja, aos direitos das mulheres, aos idosos, às crianças, ao aposentado, ao deficiente, ao índio, etc.;
- f) políticas de organização da sociedade civil: elaborada para a

realização de projetos comunitários com interesses localizados ou para a realização de projetos sociais de interesses dispersos, com força de resistência a intervenções autoritárias, que podem ser comunidades eclesiais de base, associações de bairros e favelas, condomínios, associações de microempresários, pais, empregados de determinada área, etc.;

- g) políticas partidárias: elaboradas como órgãos de defesa dos direitos políticos, com direito à opinião, à reunião, à ideologia, etc.;
- h) políticas sindicais: dirigidas a órgãos civis de defesa do direito ao trabalho, “tomando este como expressão essencial da vida em sociedade”, não apenas para o sustento, mas como condição da realização humana;
- i) políticas de justiça, Estado de Direito: garantia, pelo Estado da instrumentalização adequada do exercício de direitos e deveres;
- j) políticas de segurança pública: garantia, por meio do Estado, de que todos possam andar nas ruas, de morar em segurança, ter lazer com tranquilidade, e de proteger seus bens contra a violência externa.

Desse modo, a democracia é uma busca constante por meio da construção de ações estatais (quando da busca pelas finalidades preambulares da Constituição em todos os seus poderes), e, notadamente sociais, quando

a organização civil é base de força e movimento para a realização do interesse coletivo. Enfim, é na comunicação limpa desses sistemas que se pode falar em ampliação da democracia contemporânea.⁶³

Porém, não se trata de uma redução da sociedade ao espaço local, mas de entender a evolução das formas de organização política que sustentam o estado, exigindo além de sindicatos e partidos a organização de comunidades que gerem o cotidiano. Com esses três sustenta-se a gestão dos interesses públicos, caracterizando a democracia participativa, não estando somente, precariamente, centrado em partidos políticos, uma vez que,

O cidadão de democracias mais avançadas participa hoje de numerosas organizações comunitárias. Participa da gestão da escola, do seu bairro, de decisões do seu município, de grupos culturais etc. [...] Quando o uso dos recursos é decidido localmente, as pessoas participam efetivamente, pois não vão numa reunião política para bater palmas para um candidato, e sim para decidir onde ficará a escola, que tipos de centro de saúde serão criados, como será utilizado o solo da cidade e assim por diante.⁶⁴

Para que tal participação ocorra, é necessária a mudança da mentalidade “casa grande e senzala”, começando a cultura político-administrativa a aproximar-se da população interessada, mobilizando a administração local para catalisar objetivos a longo e médio prazo; organizar os atores sociais

para que todos participem; inovar tecnologicamente, dando transparência à administração; definir eixos críticos de ação para desencadear a mobilização; trabalhar a valorização de recursos subutilizados, dando enfoque ao potencial local; trabalhar as decisões nas áreas públicas, privadas e comunitárias; trabalhar com outras esferas do governo; objetivar a qualidade de vida, a sustentabilidade, bem como dar enfoque à informação e à comunicação.⁶⁵

Ainda, o Estado de Direito Democrático somente terá força legitimante se todos os grupos tenham acesso à esfera pública política, com voz ativa e articulem suas necessidades sem marginalização ou exclusão, ou seja, devem ser asseguradas as premissas da igualdade de chances dos direitos, aplicando-se não somente aos direitos de participação política, mas a participação social e aos direitos individuais, pois o indivíduo não conseguirá agir de forma autônoma se a sua autonomia privada não estiver assegurada.⁶⁶

Para Habermas,⁶⁷

As comunidades políticas, filtradas deliberativamente, dependem das fontes do mundo da vida – de uma cultura política libertária e de uma socialização política esclarecida, especialmente das iniciativas de associação que formam opinião – as quais se formam e se regeneram quase sempre de modo espontâneo, dificultando as intervenções do aparelho político.

Pois, a liberdade somente é verdadeira quando conquistada. Assim, também é a participação. Isso fundamenta a dimensão básica da cidadania. Não somente deveres, há direitos também. Por outro lado, não há somente direitos; há deveres igualmente.⁶⁸

Considerações finais

Como vimos o município ao longo da República Federativa vem procurando se consolidar, bem como conseguir gerir suas competências e o interesse local com a renda que lhe é repassada pelos governos Estadual e Federal, a adquirida internamente, porém não tem sido o suficiente.

A principal preocupação que chama a atenção à distância que o poder público vem tomando do cidadão, denotando uma crise na representatividade, não se conseguindo que os eleitos realmente façam o esperado pelos eleitores.

O problema não é de hoje, a história do Brasil é marcada por elites que buscam dominar o governo e exercer poder sobre os cidadãos com força política e econômica. A alternativa que surge aos municípios, então, é a articulação do poder local, trazendo o cidadão à participação das políticas públicas, não só como ser de direitos, mas também deveres, ampliando a compreensão da situação do ente em que vivem.

Salienta-se, a concepção de poder local é nova em nosso país, pois para que se efetive tal mudança é necessário um trabalho educacional e transformador, mostrando ao cidadão a necessidade de sua participação não somente no processo eleitoral, mas principalmente durante o trabalho do executivo, é uma mudança de passividade para atividade.

Como referido, sabemos que nosso país sofre mazelas que persistem devido o coronelismo e uma história calcada em submissão, assim há persistência de alguns em barrar a participação popular, pois necessitam de um povo ignorante quanto aos atos do poder público para garantir novos mandatos, um cidadão laçao, uma massa de fácil manipulação.

Com a mudança partindo das comunidades a relação antes vertical aos poucos mudará de ângulo, tornando-se horizontal no espaço local, com redes de diálogo que trazem o cidadão ao espaço de participação.

Nesse espaço, o poder público atua como moderador, mas para isso precisa-se impregnar que a participação como conquista é uma nova forma de poder e não um poder acima do Estado, um poder do qual os indivíduos fazem parte, no qual se busca a igualdade e reafirmação do cidadão, o qual além de participante da construção das políticas públicas também

atuará como um fiscalizador do poder público, o que em si já dificultaria a corrupção.

Lembramos as palavras de Habermas,⁶⁹ o qual afirma que

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural.

Portanto, nada mais adequado à situação atual do país do que a valorização do poder local, espaço em que o cidadão mais facilmente se comunica, no qual se pode saber o interesse local, para que o Município desenvolva plenamente suas competências e autonomia.

Logicamente, conforme apontado, às mudanças não vem logo, mas gradativamente, com a modificação da cultura administrativa, substituindo a centralização pela descentralização, com o esforço mútuo dos cidadãos e do poder público, esta é uma ação conjunta, da qual a população já tem apresentado sinais de quer, como nos manifestos que vem ocorrendo desde o ano passado.

Ainda, nosso país é vincado por disparidades regionais, as quais com

bom senso e a efetivação da cidadania democrática seriam resolvidos, pois quando a discussão permeia a comunidade pode-se encontrar novas perspectivas de resolução de problemas. O capital social formado pelas entidades e pelos cidadãos que constituem a comunidade local ou regional sabe o que é mais importante, o que deve ser resolvido primeiro.

É nesta perspectiva que o poder local se faz essencial e a participação popular pode fortalecê-lo, a opinião pública pode mudar o rumo de decisões. Quanto mais unida e organizada a sociedade estiver, mais forte ela será. Assim, as várias organizações municipais e regionais se autofortalecerão, pois possuem um grupo por trás que os solidificam. Por isso, os municípios têm se organizado para reivindicarem o fortalecimento do poder local e a melhor distribuição de renda e competências.

Portanto, desta breve análise, esperamos a efetividade do federalismo descentralizador, em especial, na figura do município como ente federado, de importância crucial na vida dos cidadãos, sendo que a participação popular seguramente é uma forma de fortalecimento da gestão pública, porém este é um caminho que está começando a ser trilhado, devendo vir de dentro dos próprios municípios a mudança e dos bancos acadêmicos, para

que realmente, como um dia começou a sua discussão e a procura de emprego eficaz seja concedido ao poder local a importância que lhe é devida.

Municipal autonomy, local government and popular participation

Abstract

This article deals with municipal autonomy, local government and popular participation, in this context, in which the municipality is recognized as one who composes the Brazilian federation, which has a mission to work for the local interest. The strengthening of local government so that local interest is effectively understood and realized you need, giving you the chance to participate in the production and implementation of public policies, for such it is necessary to strengthen mechanisms called the population to participate. Popular participation, then, questioned as a new form of power, which seeks the good of the community, not only in the decision of viable public policies, but also the implementation and enforcement of these, this is a future climb in Brazilian democracy.

Keywords: Local government. Municipal autonomy. Participatory democracy. Popular participation.

Notas

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

² Vide artigos 29 ao 31, da Constituição Federal.

³ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local [...].

⁴ HORTA, Raul Machado. *Estudo de direito constitucional*. Belo Horizonte: Ed. Livraria Del Rey, 1995, p. 635.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. atual. São Paulo. Ed. Malheiros Editores, 2008, p. 91.

⁶ CORRALO, Giovanni da Silva. *Curso de direito municipal*. São Paulo. Ed. Atlas, 2011, p. 50-51.

⁷ CORRALO, Giovanni da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba: Ed. Juruá, 2009, p. 175-176.

⁸ SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 213-214, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/171/675>> Acesso em: 28 set. 2011.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. 2008, p. 94, grifo do autor.

¹⁰ CORALLO, Giovanni da Silva. 2009, p. 164.

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo. Malheiros, 2010, p. 641.

¹² 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.
- ¹³ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: Incisos I ao XIV.
- ¹⁴ Art. 30. Compete aos Municípios:
- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
 - II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
 - III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
 - IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
 - V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
 - VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006).
 - VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
 - VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
 - IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.
- ¹⁵ BONAVIDES, Paulo. 2010, p. 344-346.
- ¹⁶ JELLINEK, Georg apud BONAVIDES, Paulo. 2010, p. 348.
- ¹⁷ BRASILEIRO, Ana Maria. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1973, p. 9-10.
- ¹⁸ SILVA, José Afonso da. 2010, p. 639.
- ¹⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Incisos I ao XII e Parágrafo único.
- ²⁰ Art. 29 e 30 supracitados. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. §§ 1º ao 4º e Incisos I ao III.
- ²¹ SILVA, José Afonso da. 2010, p. 641.
- ²² SILVA, S. apud ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos municípios. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano IV, n. 4, Ano V, n. 5, p. 6-7. 2003-2004. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>>. Acesso em: 28 de set. 2013.
- ²³ SANTOS, Angela Panalva. 2011, p. 214.
- ²⁴ SANTOS, Angela Panalva. 2011, p. 214- 215.
- ²⁵ SANTIN, Janaína Rigo. *O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal*. In: SEMINÁRIO NACIONAL – MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, II, 2007, Florianópolis, *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2007, p. 328. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaína_rigo_santin.pdf>. Acesso em: 28 set. 2013.
- ²⁶ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994, p. 10-11.
- ²⁷ SANTIN, 2007, p. 323.
- ²⁸ MEIRELLES, 2008, p. 137.
- ²⁹ CORALLO, 2011, p. 7.
- ³⁰ CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 7. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2010, p. 19.
- ³¹ CASTRO, José Nilo de. 2010, p. 23.
- ³² SANTIN, Janaína Rigo. 2007, p. 32.
- ³³ DOWBOR, Ladislau. 1994, p. 24.
- ³⁴ DOWBOR, 1994, p. 24-25.
- ³⁵ DOWBOR, 1994, p. 25.
- ³⁶ FERREIRA, Carolina da Silva. *O capital social e a análise institucional de políticas públicas*. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração)

- Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/10925>>. Acesso em: 30 set. 2013.
- ³⁷ SANTIN, 2007, p. 333-334.
- ³⁸ De 12 a 15 de maio, deste ano, aconteceu a XVII Marcha a Brasília em defesa dos municípios, contando com a presença de mais de cinco mil gestores, com a pauta “A crise nos Municípios e a conjuntura eleitoral”, sabatinando os candidatos ao governo federal e requerendo o aumento do FPM, a compensação e reposição por desonerações fiscais, redistribuição dos *royalties*, ISS (*leasing*, cartões de crédito e contribuição civil), bem como o Encontro de Contas da Previdência. [http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Pauta%20Municipalista%20-%20XVII%20Marcha%20\(2014\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Pauta%20Municipalista%20-%20XVII%20Marcha%20(2014).pdf) http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/boletim_cnm_maio_2014.pdf
- ³⁹ ZUILKONKI, Paulo Roberto. *Boletim CNM*. XV: Marcha – o poder local. Brasília. Abril, 2012, p. 2. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=152&limit=10&limitstart=0&order=hits&dir=DESC&Itemid=239>. Acesso em: 13 set. 2013.
- ⁴⁰ DOWBOR, 1994, p. 28.
- ⁴¹ GIDDENS apud FERREIRA, 2007, p. 22.
- ⁴² FERREIRA, Carolina da Silva. 2007, p. 22-23.
- ⁴³ OLIVEIRA, Antônio Candido de Oliveira. *A Democracia local (aspectos jurídicos)*. Coimbra. Ed. Coimbra, 2005. p. 14.
- ⁴⁴ OLIVEIRA, 2005, p. 15.
- ⁴⁵ GOHN, Maria da Glória apud SANTIN, Janaína Rigo, 2007, p. 329.
- ⁴⁶ SANTIN, 2007, p. 330-331.
- ⁴⁷ SANTIN, 2007, p. 331-332.
- ⁴⁸ FELIZES, Joel. Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades: uma breve exploração. In: IV CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA. Coimbra, 2000. Disponível em <http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dba0dc0e89_1.PDF> Acesso em: 28 de set, 2013. p. 02-09.
- ⁴⁹ SANTIN, 2007, p. 333.
- ⁵⁰ CANOTILHO, José Gomes apud OLIVEIRA, Antônio Candido de Oliveira. 2005, p. 18-19.
- ⁵¹ DEMO, Pedro. *Participação é Conquista: noções de política social participativa*. Cortez Editora. 4. ed. São Paulo. 1999, p. 18.
- ⁵² DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. Campinas, SP: Papirus, 1994, p. 18-20.
- ⁵³ DEMO, 1994, p. 37.
- ⁵⁴ LEAL, Suely Maria Ribeiro Leal. *O novo capital social das cidades brasileiras*. Cadernos Metrôpole, n. 10, p. 64, 2º sem., 2003. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9199/6814>>. Acesso em: 28 set. 2013.
- ⁵⁵ DEMO, Pedro. 1999, p. 20.
- ⁵⁶ DEMO, 1999, p. 20-22.
- ⁵⁷ DOWBOR, 1998, p. 353-354.
- ⁵⁸ LEAL, Suely Maria Ribeiro. 2003, p. 64.
- ⁵⁹ LEAL, 2003, p. 54-65.
- ⁶⁰ DEMO, Pedro. 1994, p. 37-38.
- ⁶¹ DEMO, Pedro. 1994, p. 38-39.
- ⁶² DEMO, Pedro. 1994, p. 39-40.
- ⁶³ REIS, Jorge Renato; FONTANA, Eliane. Cidadania ativa no estado democrático de direito: alguns aportes acerca da relação estado-sociedade no âmbito da democracia contemporânea. In: CECATO, Maria Aurea Baroni; MISAILIDIS, Mirta Lerena; LEAL, Mônica Clarissa Hanning; MEZZAROA, Orides (Orgs.). *Estado, direito e novos atores sociais*. São Paulo: Conceito Editorial, 2010. p. 43.
- ⁶⁴ DOWBOR, 1998, p. 366.
- ⁶⁵ DOWBOR, 1998, p. 377-384.
- ⁶⁶ CARLEHEDEM, Mikael. GABRIELS, René. Uma conversa sobre questões da teoria política – entrevista de Jürgen Habermas. In: *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 47, p. 97. mar. 1997.
- ⁶⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. 2. ed. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro. Editora Tempo Brasileiro, v. 2, 2003. p. 25.
- ⁶⁸ DEMO, 1999, p. 23.
- ⁶⁹ HABERMAS, Jürgen. 2003, p. 94.

Referências

- ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos municípios. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 4, ano V, n. 5, p. 527-581, 2003-2004. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2013.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. atual. São Paulo, Ed. Malheiros Editores, 2010.
- BRASILEIRO, Ana Maria. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1973.
- CARLEHEDEM, Mikael. GABRIELS, René. Uma conversa sobre questões da teoria política: entrevista de Jürgen Habermas. In: *Novos Estudos*, Cebrap, v. 42, n. 47, p. 85-102, mar. 1997.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 7. ed. rev. atual. Belo Horizonte. Ed. Del Rey, 2010.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 ago. 2014.
- CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba. Ed. Juruá, 2009.
- _____. *Curso de direito municipal*. São Paulo: Ed. Atlas, 2011.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1999.
- _____. *Política social, educação e cidadania*. Campinas, SP: Editora Papirus, 1994.
- DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.
- _____. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FELIZES, Joel. Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades - uma breve exploração. In: IV CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA. Coimbra, 2000. Disponível em: <http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dba0dc0e89_1.PDF> Acesso em: 28 set. 2013.
- FERREIRA, Carolina da Silva. *O capital social e a análise institucional de políticas públicas*. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/10925>>. Acesso em: 30 set. 2013.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. 2. ed. Trad. de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, v. 2, 2003.
- HORTA, Raul Machado. *Estudo de direito constitucional*. Belo Horizonte: Ed. Livraria Del Rey, 1995.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro Leal. O novo capital social das cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*, n. 10, p 55-74, 2º sem., 2003. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9199/6814>>. Acesso em: 28 set. 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. atual. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2008.
- OLIVEIRA, Antônio Candido de Oliveira. *A Democracia local (aspectos jurídicos)*. Coimbra: Ed. Coimbra, 2005.
- REIS, Jorge Renato; FONTANA, Eliane. Cidadania ativa no estado democrático de direito: alguns aportes acerca da relação estado-sociedade no âmbito da democracia contemporânea. In: CECATO, Maria Aurea Baroni; MISAILIDIS, Mirta Lerena; LEAL, Mônica Clarissa Hanning; MEZZAROA,

Orides (Orgs.). *Estado, direito e novos atores sociais*. São Paulo: Conceito Editorial, 2010. p. 37-52.

SANTIN, Janaína Rigo. *O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal*. In: SEMINÁRIO NACIONAL – MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, II, 2007, Florianópolis, *Anais...* Florianópolis: UFSC, 2007, p. 323-340. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaina_rigo_santin.pdf>. Acesso em: 28 set. 2013.

SANTOS, Angela Penalva. *Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro*. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/171/675>>. Acesso em: 28 set. 2011.

SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2010.

ZUILLKONKI, Paulo Roberto. *Boletim CNM*. XV: Marcha: o poder local. Brasília. Abril, 2012. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=152&limit=10&limitstart=0&order=hits&dir=DESC&Itemid=239>. Acesso em: 13 set. 2013.