

## EMPODERAMENTO SOCIAL LOCAL: A VITAL IMPORTÂNCIA DA DEMOCRACIA E DA CIDADANIA NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Caroline Wüst<sup>1</sup>

Roberta Marcantônio<sup>2</sup>

**RESUMO** - O presente artigo tem por objetivo destacar a importância da democracia e da cidadania no processo de formulação das políticas públicas municipais, demonstrando que é através da participação social que os cidadãos tornar-se-ão empoderados e aptos a exercerem plenamente seus direitos, isto é, os anseios e necessidades da sociedade local somente serão atingidos pela revitalização da cidadania e da democracia. Para tanto, será explicitado sobre o espaço local, as políticas públicas municipais e, finalmente, será feita uma análise da democracia e da cidadania a fim de ratificar que o empoderamento social se consolida pela participação e responsabilização de todos os cidadãos.

**PALAVRAS-CHAVE** – Cidadania, Democracia, Empoderamento Social, Espaço Local e Políticas Públicas.

**ABSTRACT** – This article aims to highlight the importance of democracy and citizenship in the formulation of municipal policy process, demonstrating that it is through social participation that citizens will become empowered and able to fully exercise their rights, ie the desires and needs of the local society will only be affected by revitalization of citizenship and democracy. To do so, it will be explained about the local area, the municipal public policies, and finally an analysis of democracy and citizenship will be taken to confirm that social empowerment is realized by the participation and responsibility of all citizens.

### 1. Considerações Iniciais

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Pós-Graduada em Direito Tributário pela UNIDERP. Graduada em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI – Campus Erechim. Advogada. Endereço Eletrônico: wustcarol@gmail.com

<sup>2</sup>Aluna do Mestrado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Pós-graduada em Direito de Família pela PUCRS. Integrante do grupo de estudos “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos”, liderado pela profª Dra. Fabiana Marion Spengler - UNISC. Advogada. Endereço Eletrônico: robertamarcantonio@hotmail.com

O cidadão exerce seus direitos civis, políticos e sociais no ambiente em que vive, labora e se relaciona com os demais cidadãos. Esse lugar onde todos se sentem acolhidos é o espaço local, que se constitui pela atuação dos sujeitos que o compõe. Assim, quanto maior for a participação e o engajamento, maior será o desenvolvimento e o progresso do espaço local.

É nesse recinto que o cidadão pode debater e intervir na tomada de decisões, demonstrando que o geral e o coletivo são responsabilidade de todos. A participação social comprometida representa então a construção de um espaço local onde as políticas públicas sejam eficientes e efetivas, pois é neste lugar que os indivíduos se unem, empoderando-se, com um único propósito, o bem comum.

A democracia e a cidadania são, portanto, pressupostos essenciais para a revitalização da governança local, haja vista que é na abertura de espaços públicos de participação que os indivíduos poderão emancipar-se e construir políticas públicas que de fato atendam as necessidades e os anseios da coletividade.

A visão de que os sujeitos são meros espectadores ou que atuam apenas na avaliação das políticas públicas através do pleito eleitoral é ultrapassada. Hodiernamente, objetiva-se a concretização dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, de uma maneira diferenciada, razão pela qual a inação transforma-se em participação.

Dessa forma, o presente artigo tem por meta demonstrar a relevância da democracia e da cidadania no processo de formulação de políticas públicas municipais, enfatizando que o empoderamento social somente é almejado quando há participação de todos os membros da sociedade em uma fulgente perseguição pelo bem-estar coletivo e pela qualidade de vida.

## **2. Espaço local: o lugar onde tudo acontece**

Balizar o espaço local não é tão simples quanto parece. Diversos doutrinadores ao aprofundarem-se sobre a temática convergem no sentido de que o espaço local está diretamente relacionado ao espaço do município como unidade básica de organização social. Entretanto, a expressão “espaço local” possui um sentido muito mais abrangente, não se limitando somente ao município, mas ao

“espaço mais próximo do cidadão”, podendo ser este o bairro, o quarteirão e até mesmo a região (COSTA; REIS, 2010, p. 105).

Assim, não obstante as pessoas serem condicionadas a acreditar que as formas de organização do cotidiano pertencem a uma esfera superior, o Estado, de acordo com Ladislau Dowbor (2008, p. 11), é no espaço local que ocorre “a recuperação do controle do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das coisas concretas que levam a que a nossa vida seja agradável ou não”.

O autor assevera que “ao definirmos a unidade básica de gestão social, em termos territoriais, estamos definindo o ponto onde as diversas iniciativas adquirem coerência de conjunto, e onde podem ser articulados mecanismos participativos capilares da própria comunidade” (DOWBOR, 2002, p. 4), isto é, o espaço local é onde tudo acontece, onde o cidadão vive e exerce seus direitos e deveres.

Portanto, a construção desse espaço depende da participação de todos os atores sociais, “seja no combate aos problemas que surgem, seja para organizar e racionalizar o seu espaço de vida” (COSTA; REIS, 2010, p. 105). O certo é que tanto a cidadania quanto a democracia são exercitadas e fortalecidas continuamente, uma vez que “gradativamente os sujeitos participam das decisões tomadas em sua localidade” (HERMANY; BENKENSTEIN; SODER, 2010, p. 239).

Porém, é importante mencionar que quando as decisões são tomadas muito longe dos cidadãos, elas são inócuas e dissociadas da realidade e necessidades destes. Nesse diapasão,

a dramática centralização do poder político e econômico que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade leva, em última instância, a um divórcio profundo entre as nossas necessidades e o conteúdo do desenvolvimento econômico e social (DOWBOR, 2008, p. 20).

Por outro lado, o espaço local deve se traduzir em um ambiente de participação e de concretização das garantias constitucionais. Para Alcântara (2001, p. 10), esse espaço é o poder municipal, “a esfera privilegiada de governo e a mais próxima do cidadão, capaz, em conjunto com a população, de equacionar e prestar serviços”, bem como para “conduzir processos de articulação e entendimento entre os agentes da sociedade civil, responsáveis pela promoção do desenvolvimento econômico, em nível local”.

O poder local, originário da valorização do espaço local e da participação efetiva dos cidadãos que o compõem, não nasce do dia para a noite, tampouco resulta de uma decisão política. Ele, na realidade, é fruto de um processo de constituição e de transformação da cultura, a qual visa a mudança de mentalidade e atuação dos atores sociais. A importância, então, do poder local reside no fato de permitir, especialmente em países subdesenvolvidos, “a criação de equilíbrios mais democráticos que possam fazer frente ao poder centralizado”. (COSTA; REIS, 2010, p. 105-106)

Nas palavras de Dowbor (2008, p. 79), o poder local “como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, implica, portanto, alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação” tanto na comunidade como na própria administração pública.

Dessa forma, o poder local está intimamente relacionado à concepção de como a sociedade decide seu destino e se democratiza. O que leva a crer que, estando os indivíduos empoderados, eles poderão enfrentar “as demandas mais prementes de modo eficiente e eficaz” (COSTA; REIS, 2010, p. 106).

Nesse sentido, Hermany (2007, p. 251-253) ressalta que no espaço local “é possível uma efetiva participação dos atores sociais considerados excluídos, ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de articulação nos espaços nacional e, especialmente, transnacional”. Isso ocorre porque no âmbito local é possível uma maior “manifestação dos interesses da sociedade e de produção de mecanismos de regulação de controle social legitimados pela participação da população”.

A relação de proximidade entre o cidadão e o poder público possibilita ao município intervir “em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana” (DOWBOR, 1998, p. 373), tais como projetos de infraestrutura, políticas sociais e programas de emprego. Todavia, para atender as exigências e as demandas cada vez maiores, é necessário repensar e remodelar a forma de administração pública tornando-a mais democrática e autônoma.

Essa mudança implica a descentralização das decisões, ou seja, a desvinculação exclusivamente do espaço nacional, através de um “processo de (re) territorialização do poder” (HERMANY, 2007, p. 252) que permite o repasse de mais recursos públicos para o nível local e faculta à sociedade gerir-se de forma mais

flexível, de acordo com as características de cada município (DOWBOR, 1998, p. 376).

Destarte, o novo estilo, passa pela “criação de mecanismos participativos simplificados e muito mais diretos dos atores-chave do município, empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informações e outros” (DOWBOR, 1998, p. 376). Enfim, há uma modificação nos conceitos de democracia, cidadania e participação, na medida em que, atuando ativamente, o cidadão poderá participar das decisões que afetarão a sua vida.

Pode se dizer, nesse diapasão, que o âmbito local é a “esfera potencial para a articulação da sociedade” (HERMANY, 2007, p. 253), pois, o espaço local pode ser analisado tanto pelos seus aspectos geográficos, nesse caso, sendo um local fisicamente determinado, como o bairro, a comunidade ou o município, quanto pode ser examinado como o espaço abstrato onde ocorrem as relações entre os atores sociais. Essas, por sua vez, apesar de serem marcadas “pela disputa de poder, pela busca do bem comum, pela ajuda mútua, pelo conflito, pelo consenso” tornam o espaço local um “espaço onde a vida do cidadão se desenvolve” (COSTA; REIS, 2010, p. 108).

O espaço local, especialmente o município, possui as características e requisitos para assegurar ao cidadão o pleno exercício da sua cidadania e democracia. Isso não quer dizer que nos demais espaços da federação essa prerrogativa não seja possível. Na verdade, entende-se que por ser o município o lugar mais próximo do cidadão e de maior comprometimento com a consagração do bem comum, ele faça parte da história e vida de seus integrantes agregando as melhores condições de garantir o acesso e a participação de todos os seus membros (COSTA; REIS, 2010, p. 109).

O robustecimento do município deve ocorrer justamente porque é nele que os problemas das mais variadas ordens ocorrem. Não obstante serem problemas de violência, desemprego, urbanísticos, de saúde ou segurança, entre outros, o fato é que o espaço local é o ente que tem maior capacidade para gerir todas essas questões, pois está mais perto do cidadão vivenciando diuturnamente sua vida, diferentemente do governo federal e estadual que não conseguem perceber claramente as necessidades da população.

Assim, para que todos os anseios sejam atingidos e todas as deficiências sejam sanadas, imperiosa é a implementação de políticas públicas municipais, as

quais se consubstanciam pela efetiva participação social. Assunto este que será abordado a seguir.

### 3. Políticas Públicas Municipais: aspectos conceituais

É crescente o interesse das Administrações municipais e de todos os cidadãos pelas políticas públicas, tornando-se comum o debate sobre o assunto em todo o território nacional. Em vista disso, diversas ciências se dedicam a estudar a temática, tais como: a sociologia, a economia, a antropologia, a geografia, as ciências sociais aplicadas, as ciências da saúde e o direito (SCHMIDT, 2008, p. 2307).

Uma das razões para que isso ocorra relaciona-se com a complexidade dos problemas que são postos ao crivo da Administração Pública, da sociedade civil ou da iniciativa privada. Esses segmentos, ao se depararem com assuntos públicos, percebem que eles não são simples, bem como que “as soluções para as graves dificuldades são multifacetadas e que não se resolvem apenas pela boa vontade dos governantes ou através de fórmulas simplistas baseadas em alguma solução rápida” (SCHMIDT, 2008, p. 2307).

Outro motivo é o insucesso de políticas públicas estrangeiras, isto é, ao importarem modelos pré-estabelecidos de políticas com o fito de solucionar as demandas sociais nacionais, estes fracassaram, pois nenhum deles se aplica universalmente (SCHMIDT, 2008, p. 2307).

Dessa forma, para Schmidt, a importância do estudo das políticas públicas se deve por diversos fatores, os quais podem ser analisados sob dois ângulos: o prático e o acadêmico.

Do ponto de vista prático, dos agentes políticos, grupos de interesse e dos cidadãos em geral, “uma melhor compreensão do tema permite uma ação mais qualificada e mais potente, com maior impacto nas decisões atinentes às políticas” (SCHMIDT, 2008, p. 2308). É, por conseguinte, de suma relevância que o cidadão conheça e entenda,

o que está previsto nas políticas que o afetam, quem as estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais são os interesses que estão em jogo, quais são as principais forças envolvidas, quais são os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários, entre outros elementos (SCHMIDT, 2008, p. 2308).

Já, do ponto de vista acadêmico, “o interesse pelos resultados das ações governamentais suscitou a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas” (SCHMIDT, 2008, p. 2308). Assim, a área de estudos que pesquisa os resultados das políticas públicas é chamada de análise de políticas<sup>3</sup>.

Em suma, o interesse por essa temática está diretamente ligado às mudanças ocorridas na sociedade brasileira que se relacionam com “o intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais” que resultaram da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais e dos programas de reforma do Estado; e com “as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais”, seja pelo acesso daqueles segmentos que normalmente são excluídos aos cargos eletivos, seja por novas modalidades de representação de interesse (ARRETCHE, 2003, p. 7-9).

Tendo em vista, portanto, que as políticas públicas suscitam “um mundo de discordâncias no diálogo e nos debates entre as pessoas” (HEIDEMANN, 2010, p. 28), necessário é desmembrar a expressão a fim de compreendê-la melhor.

Inúmeras definições tem o vocábulo política. A primeira acepção refere que política engloba tudo aquilo que “diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações”. Em segundo lugar, política pode ser encarada como o “conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter o poder”. E, em terceiro, é “a arte de governar e realizar o bem público” (HEIDEMANN, 2010, p. 28-29).

Logo, a política é concebida como a “teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas – nações, estados e municípios” (HEIDEMANN, 2010, p. 29).

E, o público, diz respeito ao plano das questões coletivas, distinguindo-se do privado, do particular, do individual, bem como difere do estatal, sendo uma dimensão mais ampla que se divide em estatal e não-estatal (SCHMIDT, 2008, p. 2311).

---

<sup>3</sup> A análise de políticas pode ser definida como “um conjunto de conhecimentos, proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas, utilizados para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (*policy*) pública” (DAGNINO, 2002, p. 160).

Enfim, após essas breves distinções, é possível conceituar o termo políticas públicas, como:

o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 39)

Essa concepção indica uma característica fundamental que é a possibilidade de atuação dos cidadãos em todo o processo, desde a formulação até a avaliação das políticas públicas. Dessa maneira, o Estado deixa de ser um ente distante, impalpável, e passa a fazer parte da vida social, na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas, podendo os cidadãos apoiá-las, acompanhá-las em sua implementação ou opor-se à sua execução (HERMANY; BENKENSTEIN; SODER, 2010, p. 231).

Ainda, é imperioso explicitar sobre a tipologia das políticas públicas, haja vista que são muitas as confusões semânticas sobre a matéria. Destarte, a classificação mais usual é a que distingue políticas sociais de políticas econômicas ou macroeconômicas. Deste modo, as políticas sociais são aquelas que dizem respeito às áreas sociais, como saúde, educação, habitação, seguridade e assistência social. Já, as políticas macroeconômicas referem-se à política fiscal e monetária, abarcando questões como o controle da inflação, a taxa de juros, a taxa de câmbio, os incentivos a determinados setores da economia, o comércio internacional, entre outros (SCHMIDT, 2008, p. 2313).

Todavia, a literatura especializada apresenta outras tipologias. Nessa senda, as políticas distributivas “consistem na distribuição de recursos da sociedade e de regiões ou segmentos sociais específicos”, tendo como exemplos, as políticas de desenvolvimento de regiões específicas, de pavimentação e iluminação de ruas, de auxílio a deficientes físicos e a vítimas de intempéries. Normalmente, são fragmentadas, pontuais e de caráter clientelista, razão pela qual é fundamental o controle social das mesmas através de conselhos e espaços de participação popular (SCHMIDT, 2008, p. 2313).

As políticas redistributivas embasam-se na redistribuição de renda, com deslocamento de recursos das camadas sociais mais abastadas para as mais

pobres. Por consequência, setores de maior renda costumam se opor a elas, pois sentem-se prejudicados com a redestinação de recursos supostamente de todos para segmentos com menores recursos. São exemplos, o imposto territorial urbano – IPTU - progressivo, programas de regularização fundiária e de renda mínima como o Bolsa Família (SCHMIDT, 2008, p. 2314).

Já, as políticas regulatórias, “regulam e ordenam, mediante ordens, proibições, decretos, portarias”, criando normas para funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos. Elas podem tanto distribuir custos e benefícios de maneira equilibrada entre grupos e setores sociais, quanto atender a interesses particulares. Seus efeitos são de longo prazo, sendo por isso difícil conseguir a mobilização e organização dos cidadãos no processo de formulação e implementação. Tem como exemplos as políticas de circulação, penal, plano diretor urbano e a política de uso do solo (SCHMIDT, 2008, p. 2314).

E, por fim, as políticas constitutivas ou estruturadoras. Elas definem procedimentos gerais da política, as estruturas e os processos, ou seja, determinam as regras do jogo. Afetam, em face disso, as condições pelas quais são negociadas as demais políticas, não propiciando o envolvimento da população, salvo em condições excepcionais, como em processos de refundação política, no caso da redemocratização do Brasil. São exemplos, a definição do sistema de governo, do sistema eleitoral, as reformas políticas e administrativas (SCHMIDT, 2008, p. 2314).

No tocante as fases das políticas públicas, imprescindível é identificar os principais momentos dos processos político-administrativos que compõem aquilo que se denomina de ciclo político.

A primeira fase chamada de percepção e definição de problemas é o momento em que se transforma uma situação de dificuldade em um problema político, gerando, por consequência, uma política pública. Entretanto, ressalta-se que apesar de serem inúmeras as situações problemáticas, somente algumas delas tornam-se objeto de atenção da sociedade e do governo entrando na agenda política (SCHMIDT, 2008, p. 2315-2316).

A segunda etapa, intitulada inserção na agenda política<sup>4</sup>, caracteriza-se pelo elenco de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos,

---

<sup>4</sup> A agenda política pode ser de três tipos: a) agenda sistêmica: compreende os assuntos que preocupam a sociedade, mas não estão obtendo atenção do governo; b) agenda governamental ou

ou seja, são questões relevantes debatidas pelos agentes políticos e sociais, com forte repercussão na opinião pública. Ela se distingue por ser um estágio que está em construção permanente, pois envolve forte disputa política entre governo, partidos políticos e atores sociais (SCHMIDT, 2008, p. 2316).

Formulação é o nome dado à terceira fase, cuja função é indicar o momento de definição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha de alternativas a serem adotadas, que se processa na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo. É uma ocasião que engloba conflitos, negociação e acordos entre os agentes com capacidade de decisão e os grupos sociais interessados (SCHMIDT, 2008, p. 2318).

A formulação de uma política, nas palavras de Schmidt (2008, p. 2318), “nunca é puramente técnica. É sempre política, ou seja, orientada por interesses, valores e preferências, e apenas parcialmente orientada por critérios técnicos. Cada um dos atores exhibe as suas preferências e recursos de poder”.

O quarto estágio, implementação, é a fase da concretização da formulação que se dá por ações e atividades que materializam as diretrizes, programas e projetos, ficando ao encargo, preferencialmente, da Administração. Este passo não se resume apenas em executar o que já foi planejado, mas se materializa através de novas decisões e da redefinição de determinados aspectos da formulação inicial (SCHMIDT, 2008, p. 2318).

E, finalmente, a avaliação que é a quinta e última fase, a qual consiste no estudo dos êxitos e das falhas do processo de implementação das políticas públicas. Ela se consubstancia no retorno dado pelos cidadãos sobre a política, podendo determinar sua continuidade ou mudança. Ainda, pode ser realizada pelas próprias agências e por encarregados da implementação ou por instâncias independentes (SCHMIDT, 2008, p. 2320). A avaliação é, por isso, o elo que liga o cidadão à ação dos governantes, haja vista que é através dela que as pessoas podem exercer seu poder de controle e supervisão sobre todos os atos dos agentes públicos.

Contudo, para que as políticas públicas sejam eficientes, é imperiosa a participação qualificada dos indivíduos, seja para confirmar ou não um programa de governo e aprovar a qualidade de políticas implementadas no município pelas eleições, seja para capacitá-lo a participar ativamente de todas as fases das políticas

---

institucional: compreende os problemas que estão merecendo atenção do governo; c) agenda de decisão; compreende os problemas em fase de decisão (SCHMIDT, 2008, p. 2316-2317).

públicas, o certo é que essa ação somente ocorrerá quando exercida a cidadania e a democracia, as quais serão objeto do item que se segue.

#### 4. Democracia e cidadania: o primeiro passo rumo às conquistas sociais

O vocábulo democracia não tem apenas um significado. Ele se modifica e se transforma dependendo da sociedade em que está inserido e do momento histórico em que se encontra. Igualmente, o conceito de cidadania não é estático, ao contrário, é oriundo das transformações históricas, sociais, políticas, culturais e econômicas sofridas pela humanidade, estando, portanto, em constante construção.

Assim, ao tentar conceituar a democracia Bobbio (1997, p. 20) adverte que:

No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc.

Percebe-se, destarte, que no cerne da palavra democracia estão esculpidos os direitos de liberdade, de opinião, de expressão, de reunião, de associação, entre outros. Nesse sentido, Touraine (1996, p. 24-25) explicita que a democracia deve ser compreendida como “a luta dos sujeitos, impregnados de cultura e liberdade, contra a lógica dominadora dos sistemas”, isto é, ela significa “a capacidade reconhecida ao maior número possível de pessoas para viverem livremente”, fazerem suas escolhas e participar ativamente das decisões que afetarão as suas vidas.

Tullo Vigenani (1998, p. 293), a partir da teoria clássica, conceitua democracia como sendo “o governo do povo pelo povo. Portanto, em sua forma liberal, a democracia tem como objetivo o bem comum, o interesse de todos”.

Constata-se em vista disso, que existem três espécies de democracia. A primeira admite a relevância da limitação do poder do Estado pela lei, bem como pelo reconhecimento dos direitos fundamentais. Esse tipo ao mesmo tempo em que garante uma representatividade limitada dos governantes, defende os direitos sociais e econômicos contra o poder absoluto (TOURAINÉ, 1996, p. 46).

O segundo tipo prevê a oposição entre democracia e oligarquia, independentemente se esta estiver associada a uma minoria agraciada pela posse de privilégios ou pela propriedade de capital. E, a terceira espécie exalta a cidadania, a Constituição e as ideias morais que permitem a integração e a participação de todos os membros da sociedade (TOURAINÉ, 1996, p. 46-47).

Ao analisar o conceito e os tipos de democracia, percebe-se que ela está intimamente relacionada com a cidadania, razão pela qual far-se-á breves considerações sobre a mesma a fim de demonstrar que juntas, elas potencializam e empoderam o cidadão.

Dessa forma, Pedro Demo (1988, p. 70) diz que a cidadania “é a qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos”, aduzindo que é uma das conquistas mais importantes da história da humanidade, cuja consolidação foi paulatinamente sendo granjeada a partir dos processos de luta que culminaram na Declaração dos Direitos Humanos e na Revolução Francesa.

Gorczewski (2009, p. 39), por sua vez, aduz que a noção de cidadania é dificilmente dissociável de uma comunidade política, sendo que seu conceito reveste-se de um duplo significado: 1) por um lado pertencer a uma comunidade política e 2) por outro, exercer direitos no seio dessa comunidade. Em outras palavras, “cidadania significa um *status* (pertencer a um Estado) e um direito (poder exercer direitos nesse espaço definido)”. Ainda, a essas duas perspectivas, incorpora-se uma terceira que é o “poder de influenciar na vida dessa comunidade (participação política)”.

Já, Darcísio Correa (2000, p. 217) refere que a cidadania “enquanto vivência dos direitos humanos é uma conquista da burguesia: direitos de cidadania são os direitos humanos, que passam a constituir-se em conquista da própria humanidade”. Logo, para que uma sociedade seja considerada democrática é indispensável que ela exercite práticas cidadãs, permitindo a todos os indivíduos acesso ao espaço público, a condições dignas de sobrevivência, bem como a participação na vida política, isto é, a cidadania nada mais é do que a expressão concreta do exercício da democracia.

Após essas breves explanações acerca da cidadania, eis que surge um questionamento: afinal o que é ser cidadão?

Ser cidadão é ter direito à vida, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais (PINSKY, 2003, p. 09).

O exercício da cidadania envolve direitos civis, políticos e sociais, os quais deverão necessariamente respeitar os direitos fundamentais do homem, caso contrário, “o indivíduo tem grandes chances de ser excluído e marginalizado e, em consequência, ser alijado do direito de participar da vida política” (COSTA; REIS, 2010, p. 111).

Nesse diapasão, importante mencionar que tanto a cidadania quanto a democracia não admitem a exclusão ou a inclusão parcial. Elas só se consolidam quando houver uma real e efetiva participação da sociedade em todos os assuntos que a afetam, pois cidadania e democracia representam acima de tudo a organização social que busca na convivência harmônica o bem comum. Assim,

Ciudadanía plena supone y exige um clima de democracia y derechos. La democracia se manifiesta en participación de los ciudadanos, principio de las mayorías, instituciones representativas como el Parlamento, sometimiento a la ley, separación de poderes y derechos iguales para todos. Los derechos acompañan al ciudadano desde su nacimiento hasta su muerte, y son individuales, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales (PECES-BARBA, 2007, p. 22-23)

A cidadania, por conseguinte, pode ser encarada como o laço que une o cidadão ao poder público, enquanto membros de uma sociedade. Nesse viés, ela representa “el vínculo que une a una persona com un Estado; es el vínculo radical entre ésta y la organización política y jurídica a la que pertenece” (PECES-BARBA, 2007, p. 310).

Essa ligação entre a sociedade e o Estado possibilita a participação na vida política e nas esferas do poder público, principalmente no município que é o espaço mais próximo do cidadão, o qual permite um contato maior entre os atores sociais e os agentes políticos. Ademais, para que essa participação se perfectibilize, há que ser respeitada e concretizada a democracia, pois ela “es el unico sistema politico donde los ciudadanos juegan un papel determinante en la creación y mantenimiento de sus instituciones y formas de gobierno” (PECES-BARBA, 2007, p. 311).

Dessa maneira, a inter-relação entre cidadania e democracia converge na “direção de uma sociedade mais igualitária em todos os níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos” (DAGNINO, 2002, p. 10). Um desses direitos é o de participar da gestão das políticas que permeiam a sociedade para que assim, se consolide o modelo de Estado Democrático que se almeja.

Então, como mencionado acima, para que a democracia e a cidadania sejam efetivas é necessária a participação dos sujeitos nos assuntos de interesse público. Para tanto, Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 110) assevera que é “na política dos movimentos de base, onde o alcance da democracia é ativamente buscado e expandido através dos seus combates políticos quotidianos, que a democracia participativa é concebida não apenas como desejável, mas como uma forma de organização e uma prática política necessária”.

Assim, na sequência, será demonstrado que é através da participação social que se empodera o cidadão e se constrói políticas públicas democráticas, principalmente no espaço local.

### **5. Empoderamento social e participação no espaço local: a concretização de políticas públicas democráticas e cidadãos**

A participação é um dos preceitos essenciais para o robustecimento da democracia e da cidadania no espaço local, bem como ela possibilita o empoderamento social e a conseqüente concretização de políticas públicas efetivas e eficientes que realmente atendam as necessidades e os anseios de toda a sociedade.

Sem a participação social, o espaço local pode tornar-se um lugar onde reina “a lei do mais forte”, ou seja, será um “reduto para o exercício de poder de uns poucos” (COSTA; REIS, 2010, p. 115). A participação é, em vista disso, condição fundamental para o exercício da democracia e cidadania.

Participando ativamente, os indivíduos deixam de ser meros espectadores e passam a ser cidadãos que têm em suas mãos o poder de auxiliar na tomada de decisões. A participação social é, pois, “o ator fundamental que, nas democracias contemporâneas, está, de uma forma ou de outra, promovendo as reformas institucionais do Estado e do mercado” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 71).

Somente é possível falar em participação efetiva, cuja característica é a participação de todos na tomada de decisões, se forem respeitados alguns requisitos, tais como: a igualdade indistinta de todos os seres, o entendimento esclarecido, o controle do programa de planejamento e a inclusão social. Do contrário, caso esses elementos sejam ignorados, “a participação alcançará apenas o campo formal, se restringindo a uma pequena minoria que determinará as políticas a serem adotadas, provocando a exclusão de tantos outros” (COSTA; REIS, 2010, p. 116).

A participação de todos os atores sociais na organização e administração pública se deve à construção de políticas públicas que atendam as necessidades e demandas cada vez mais prementes da complexa e multifacetada sociedade contemporânea. Esses cidadãos que são comprometidos com as causas e se empenham para que o Estado Democrático se consolide, buscam o atendimento ou ao menos a tentativa de atendimento de todas as solicitações sociais.

Ressalta-se que a concretização da participação depende substancialmente do nível de capital social<sup>5</sup> que dispõe cada grupo social, uma vez que não adianta falar em “participação e em abertura de espaços públicos de participação se não houver, por parte dos cidadãos, o interesse e o compromisso de participar” (COSTA; REIS, 2010, p. 117). O capital social assume posição de destaque porque é o meio de debater assuntos de interesse geral e que representam preocupações que atormentam a maioria da população.

Deve, então, ser abandonada a noção de que participar se restringe à ideia de exercício político através do sufrágio universal. O que se pretende é uma participação consciente, crítica, responsável e comprometida com a qualidade de vida e com o bem-estar social, o que importa na criação e abertura de espaços públicos par deliberação.

Nessa senda, a esfera pública é o lugar de ensinamento social, pois além de ser o local onde os cidadãos podem participar ativamente, é também um ambiente de aprendizado. Abrucio (1997, p. 27) alude que o conceito de esfera pública “como *locus* de transparência e aprendizado social deve estar presente também na

---

<sup>5</sup> Capital social é o “conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital” (SCHMIDT, 2006, p. 1760).

organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas”.

É no espaço público que os cidadãos adquirem o conhecimento necessário para participar de forma efetiva, bem como é o local onde decidem, acompanham, executam e fiscalizam as políticas públicas. Hermany (2007, p. 263), destaca que “são os governos locais os responsáveis pela execução de políticas públicas adequadas para o fortalecimento da qualidade de vida”. Constata-se, assim, que a mobilização dos atores sociais em prol do bem comum é fator essencial para o sucesso das inúmeras políticas públicas desenvolvidas, sejam elas relativas à saúde, educação, segurança ou qualquer outra. Diz-se então, por derradeiro, que os cidadãos são os responsáveis pela efetivação das políticas públicas.

Ademais, a participação promove o fortalecimento da democracia e da cidadania, empoderando os cidadãos a construir o público em prol da coletividade. Essa conquista individual e social que é o empoderamento significa o procedimento pelo qual “as pessoas, organizações ou comunidades ganham domínio sobre suas vidas” (FOLEY, 2010, p. 104).

Ao se empoderarem e tornarem-se partícipes do revigoramento da sociedade, os cidadãos se emancipam e promovem a emancipação social local, pois geram em seus membros “um sentimento de pertencimento e reconhecimento das necessidades humanas básicas suas e do outro” (COSTA; HERMANY, 2009, p. 31).

Estar empoderado é ser autônomo, livre e capaz de influenciar nas decisões que afetam diretamente todos os seres, razão pela qual a participação e o empoderamento são conceitos que se coadunam, promovendo a democracia e a cidadania local. Estas, por sua vez, devem ser respeitadas e fortificadas, pois é no nível mais próximo do cidadão que as suas necessidades são atendidas e os seus desejos e anseios se materializam. (OLIVEIRA, 2005, p. 147)

Enfim, para que sejam construídas e concretizadas políticas públicas democráticas e cidadãs é imprescindível que haja a sintonia de quatro elementos básicos: a democracia, a cidadania, a participação e o empoderamento social. Juntos estes elementos promovem a emancipação local e uma verdadeira transformação social, na medida em que o cidadão fará escolhas sábias, pautadas em valores democráticos e que propiciem o bem comum.

## **6. Considerações Finais**

O espaço local é o lugar onde todas as relações sociais acontecem. Nele é possível uma maior comunicação e controle social, pois permite a aproximação da esfera pública com a sociedade civil, o que gera a participação dos atores sociais na construção de políticas públicas que busquem solucionar demandas e problemas que emergem em pequenas e grandes cidades.

Assim, os administradores públicos devem reconhecer a vital relevância da participação social, haja vista que é através dela que eles conseguirão identificar e analisar as dificuldades e adversidades que preocupam e até mesmo impedem o cidadão de exercer plenamente seus direitos. Para então, promover políticas públicas que se coadunem com as necessidades e anseios de todos.

Desse modo, um novo conceito de cidadania surge alicerçado na participação e na democracia, visando tão somente, a emancipação social. Ao empoderar-se o cidadão toma as rédeas de seu presente e futuro. Ele deixa de ser um mero espectador de políticas públicas e decisões governamentais e passa a ser o ator principal, aquele que não se restringe a ser um mero avaliador de políticas pelo pleito eleitoral, mas que participa ativamente em todas as fases das políticas públicas.

Assim, conclui-se que as políticas públicas municipais serão eficazes e eficientes a partir do momento que os seus dois sustentáculos – democracia e cidadania – forem fortificados, pois é pela participação ativa que não apenas o cidadão, mas toda a sociedade e o município empoderam-se tornando-se responsáveis pela construção de soluções para as questões que os afetam.

### **Referências Bibliográficas**

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: Cadernos ENAP, n. 10, 1997.

ALCÂNTARA, Lucio. *Poder local: gestão Municipal*. Coleção Responsabilidade Social. Brasília Instituto Teotônio Vilela, 2001.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, n. 51, fev. 2003.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP, 1999.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Organizadora: Maria Paula Dallari Bucci. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CORREA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. Ijuí:UNIJUI, 2000.
- COSTA, Marli Marlene Moraes da; HERMANY, Ricardo. O empoderamento social local como pressuposto para o exercício da cidadania. In: *Reflexões sobre o Poder Local: o mundo da cidade e a cidade do mundo*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2009.
- COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: *Gestão local e políticas públicas*. Organizador Ricardo Hermany. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, Renato. *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2002.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Autores associados, 1988.
- DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- \_\_\_\_\_. *O que é poder local?* São Paulo: Brasiliense, 2008.
- \_\_\_\_\_. Gestão de parcerias: o exemplo das políticas para a infância. In: *Revista Administração em Diálogo do Programa de Estudos Pós Graduated em Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*. Volume 4, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/viewFile/879/589>>. Acesso em; 11.01.2014.
- FOLEY, Gláucia Falsarella. *Justiça comunitária: por uma justiça da emancipação*. Prefácio de Joaquim Falcão e Cristiano paixão. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- GORCZEVSKI, Clovis. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar*. 1.ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

- HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Organizadores: Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm. 2.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- HERMANY, Ricardo. *(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.
- HERMANY, Ricardo; BENKENSTEIN, Jeanine Cristiane; SODER, Rodrigo Magno. O empoderamento social e o poder local como instrumentalizadores na formulação democrática de políticas públicas municipais. In: *Espaço local, cidadania e políticas públicas*. Organizadores: Fernando Scortegagna, Marli da Costa e Ricardo Hermany. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.
- OLIVEIRA, António Cândido de. *A democracia local (Aspectos Jurídicos)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- PECES-BARBA, Gregório. *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos*. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2007.
- PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, R; REIS, J. R. (org.) *Direitos sociais e políticas públicas*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.
- \_\_\_\_\_. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Organizadores: Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.
- TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.
- VIGENANI, Tullo. Globalização e política: ampliação ou crise da democracia! In: *Desafios da globalização*. Organizadores: Ladislau Dowbor, Octavio Ianni. e Paulo-Edgar A. Resende. Petrópolis: Vozes, 1998.