

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE:
POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA
LOCAL**

Cleide Calgaro

Lucas Gardelin

Resumo: Num contexto globalizado, marcado pela reavaliação do modelo tradicional de Estado-Nação e pela crise do sistema representativo, o debate sobre a expansão da participação popular e da democracia torna-se bastante importante, ainda mais quando atrelado ao conceito de cidadania. Analisando-se o complexo contexto brasileiro, caracterizado por uma democracia jovem e ainda em consolidação, a ampliação do empoderamento cívico e da participação local, assentada no princípio de subsidiariedade, oferece alternativas plausíveis para a construção de uma democracia participativa e garantidora de cidadania. Dito isto, o presente artigo objetiva investigar a democracia a partir do princípio da subsidiariedade, demonstrando como as políticas públicas podem contribuir para a construção da ideia de uma cidadania voltada para o espaço local.

Palavras-chave: Cidadania. Democracia. Espaço local. Princípio da subsidiariedade. Políticas públicas.

Abstract: In a globalized context, marked by the revaluation of the traditional model of nation-state and the crisis of the representative system, the discussion on the expansion of popular participation and democracy turns to be important, even more when linked to the concept of citizenship. Analyzing the complex Brazilian context, characterized by a young democracy whose consolidation is still in progress, the expansion of civil empowerment and local participation, based on the principle of subsidiarity, offers plausible alternatives for the construction of a participative and guaranteed citizenship democracy. That said, the present article aims to investigate democracy based on the principle of subsidiarity, showing how the implementation of public policies can contribute to the construction of an idea of citizenship focused on the local space.

Key Words: Citizenship. Democracy. Local space. Principle of subsidiarity. Public policies.

INTRODUÇÃO

No presente trabalho procura-se investigar como a democracia local e o princípio da subsidiariedade, em atuação conjunta com as políticas públicas, podem auxiliar na construção da cidadania no espaço local, de forma a permitir que o cidadão dos Municípios participe, ativa e eficazmente, na construção de uma sociedade melhor.

São abordadas, em um primeiro momento, as políticas públicas e a cidadania, iniciando-se com uma análise conceitual. Após, busca-se entender como as políticas públicas podem construir, nas democracias locais, a cidadania através da ideia do princípio da subsidiariedade. Analisa-se, em um segundo momento, o princípio da subsidiariedade, construindo-se novamente uma breve análise conceitual. Tem-se por objetivo, dessa forma, clarificar sua função no espaço local, bem como apontar suas contribuições no processo de desenvolvimento da cidadania e democracia municipais.

Tece-se importante análise da democracia local e do princípio da subsidiariedade como formas de atuação de políticas públicas que objetivam garantir a cidadania nos espaços locais. Sua consecução possibilita, por parte dos cidadãos, a obtenção do sentimento de pertencimento, viabilizando, desta forma, a concretização de mudanças no contexto social vigente. A subsidiariedade é, desta maneira, crucial para a implementação de políticas públicas que garantam a construção da cidadania nas democracias locais.

O método utilizado é o analítico dedutivo, tendo como base a análise do princípio da subsidiariedade e da democracia local como formas de manter a cidadania nos municípios através das políticas públicas.

1 CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESPAÇO LOCAL

Qualquer análise da cidadania exige, primeiramente, o percebimento de sua vinculação com a noção de direitos, uma vez que estes possibilitam ao cidadão intervir na direção, administração e até mesmo transformação política e social de seu país. Não se pode, no entanto, vislumbrar somente direitos: sua existência numa democracia pressupõe igualmente deveres, cujo cumprimento, em qualquer convivência em coletividade, constitui garantia de sua própria existência e validade. A ideia de participação, portanto, arroga aos cidadãos direitos, bem como estabelece, em contrapartida, o cumprimento de deveres como condição indispensável para a eficácia de sua aplicação em sociedade.

A sociedade brasileira (e o mundo, de forma geral) passa por importantes processos, perceptíveis através da atuação popular, com especial ênfase aos movimentos sociais que, postulando uma reavaliação do sistema tradicional de representação, buscam revitalizar e consolidar a ideia de democracia calcada na plena participação popular. Cumpre citar, no entanto, que o conceito de cidadania varia conforme o contexto social vigente, atendendo aos imperativos de cada país e cultura; busca o povo brasileiro, deste modo, novas definições de democracia e cidadania que atendam, satisfatoriamente, às suas necessidades concretas e atuais.

Na ótica de Spengler e Trentin (2010, p.215), “as mudanças no mundo, na sociedade em si, deram-se de tal forma que atualmente o significado de certas expressões varia tanto que não há mais sentido específico ou até mesmo não há literalmente mais sentido, como, por exemplo, cita-se a expressão tratada no século XX que era: “ninguém está satisfeito com o que tem””.

Já para os autores Simioni e Pereira, embora inexista um conceito universal e atemporal de cidadania, ela geralmente apresenta uma unidade local construída por uma unidade subjetiva, tanto no âmbito municipal quanto federal. Segundo os autores:

(...) a cidadania não terá um conceito universal e atemporal; todavia apresentará uma unidade local construída pela unidade subjetiva, tanto em âmbito municipal quanto federal. Sendo assim, a própria participação dos indivíduos, para implementar uma forma de pensar – Rawls nomeia essa forma de pensar de uma determinada população como razão pública –, já é um exercício de cidadania, assim como a participação na deliberação de interesses sociais, ou até mesmo a atuação, de acordo com a razão pública,

ou seja, o próprio agir do cidadão, de acordo com o pensamento constituído democraticamente em sua sociedade, será considerado um exercício de cidadania. (2005, p. 249).

Não há, dito isto, um modelo padrão do que vem a ser cidadania em nível universal: a cidadania brasileira difere, em graus e circunstâncias variáveis, de uma cidadania em outro lugar, e vice-versa. Tem-se, portanto, a necessidade de reconhecer, segundo os autores, “o deslocamento dos cenários de exercício da cidadania, do povo para a sociedade civil, e reestruturação local, do nacional e do global, sendo que outros tipos culturais e o modo de exercê-las”. (SPENGLER; TRENTIN; 2010, p.220). A cidadania, deste modo, instaurou-se a partir de diversos processos de lutas no decorrer dos tempos e das sociedades, constituindo uma forma de incluir os cidadãos no seio social e permitir que os mesmos pudessem ser portadores tanto de direitos como deveres para viver em coletividade.

Torna-se importante analisar o conceito moderno de cidadania, onde a mesma promana do resultado da participação e significa a realização da democracia em uma sociedade onde haja sobrevivência digna e acesso ao espaço público. Para Hermany, a cidadania consistirá num processo que culmina no resultado da participação, ou seja, “é uma conquista da burguesia e significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos, ao podente de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna. Exige a organização e articulação política da sociedade voltada para a realização de seus interesses comuns”. (HERMANY, 2010, p. 80).

Na ótica de Kieling, a sociedade deve solidificar a viabilidade da dignidade humana e do acesso do indivíduo aos progressos sociais que estão em voga dentro da sociedade democrática. A concretização eficaz da cidadania acaba sendo interrompida pelo acúmulo de egoísmo e estupidez dos homens que estão no poder. O autor demonstra que:

(...) a humanidade necessita consolidar um caminho viável, respeitador das pluralidades e mantenedor da dignidade do indivíduo e do acesso desse indivíduo aos avanços tecnológicos e científicos, para atingir o pleno desenvolvimento. A consolidação de tal caminho está momentaneamente interrompida devido ao acúmulo de egoísmo e estupidez de economistas frívolos e de homens que ocupam as posições de liderança no mundo. As atitudes desses tecnocratas e burocratas não diferem do homicídio que

atacava sua presa, lambuzando-se de sangue que, ao jorrar em sua face, penetrava em suas narinas quase a ponto de afogá-las. (KIELING, 2001, pp.48-49).

O autor prossegue, afirmando que os homens devem se unir, congregar-se, no intuito de promover um crescimento sucessivo e recíproco para que haja a satisfação das necessidades e, também, o bom andamento da sociedade e a garantia da democracia. Igualmente, as leis devem ser reformuladas para que se possa efetivar uma sociedade estruturada. A primeira transformação, contudo, dá-se a partir do despertar do senso político. Kieling continua afirmando que:

Ficar à mercê de tanta cupidez, monitorada por princípios dominantes e prejudiciais ao ser humano, é ficar alheio ao que acontece ao nosso redor, é ser conivente com os dominadores que não conhecem o que é ser “humano” e não estão à altura de governar para grupos tão heterogêneos. O objetivo do povo deve conter toda a expressão de humanidade e civilidade. Ignorar ao progresso é ser relapso, pois é praticar atitudes semelhantes às dos líderes maquiavélicos que governaram e/ou governam os Estados Nacionais. (2001, p.48-49).

Deste modo, a cidadania representa a reprodução de um mecanismo de inclusão social individual e seletiva, onde as pessoas se relacionam por questão de circunscrição ao Estado ao qual pertencem. Nessa linha, Portilho, quando se refere à cidadania, destaca que a mesma está relacionada à questão de pertencimento ao Estado e que os cidadãos são responsáveis pelos seus destinos. Para o autor:

Constituindo os indivíduos como agentes morais autônomos e responsáveis por seu próprio destino, o liberalismo inventou o autogoverno como um modo de regulação. No centro do moderno liberalismo estava a imagem, gerada pela ética protestante, de cidadãos enquanto trabalhadores, cuja identidade era amarrada ao trabalho. A identidade do cidadão-trabalhador era firmemente conservada e resguardada na produção derivando de sua legitimidade. (grifamos). (PORTILHO, 2004, p. 189).

A questão do pertencimento do cidadão à comunidade é fundamental, visto que assim o indivíduo consegue ter uma participação ativa, contribuindo para e ensejando mudanças aos rumos de seu município e de seu país. Nesse diapasão, indaga Martín:

Por fim, o que nos faz cidadãos? Conforme a etimologia deveria responder: pertencer a uma cidade. “Cidade” significa uma coletividade de indivíduos

organizada segundo determinadas crenças, normas e procedimentos que condicionam a ação comum e as ações individuais para enfrentar problemas e resolver conflitos: o espaço ou a esfera pública. Por sua vez, estas crenças, normas e procedimentos distribuem bens intangíveis, como hierarquia, autoridade e poder e também promovem a distribuição de outros bens tangíveis como a riqueza, a renda ou a propriedade. (MARTÍN, 2005, p.30).

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, a cidadania passa a ser um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, constituindo elemento decisivo para a manutenção da democracia brasileira, local e global. Incumbe-se ao Estado, além disso, a tutela e garantia inequívocas desse fundamento. Segundo Costa e Reis:

Partimos do pressuposto de que a cidadania, enquanto qualidade do cidadão e no contexto atual, não pode ser definida como universal, haja vista que se é cidadão de um Estado específico do qual são exigidos estes direitos de cidadania. Desse modo, a cidadania está muito próxima do nacionalismo, já que a sua aquisição se dá a partir do conceito de nacionalidade, que é um conceito jurídico. Como defende Pécès-Barba, *“la expresión de la ciudadanía, la participación em la formación de la voluntad general, el ejercicio de la soberanía, se sigue reservando a los ciudadanos de pleno derecho, a los ciudadanos estatales”*. Deste modo, a tutela dos direitos de cidadania cabe ao Estado. (COSTA; REIS, 2011, p.107).

Percebe-se, no Brasil, que o caminho para se atingir a cidadania precisa ser reavaliado, visto que não logrou concretizar – apesar das garantias constitucionais – o sentimento de pertencimento à sociedade. A cidadania é exercida conjuntamente a um processo emancipatório, ou seja, de empoderamento, que faz com que o cidadão se prepare para viver as regras da sociedade, tendo direitos e deveres, que vão lhe garantir direitos fundamentais. Neste sentido, para Hermany; Benkenstein; Soder: *“(…) os conceitos de espaço local, empoderamento e cidadania convergem. A cidadania não é exercida sem que haja um fenômeno emancipatório (empoderamento) que prepare o sujeito para as regras do convívio em sociedade, garantindo-lhes, assim, seus direitos humanos e fundamentais, e nada mais concretizador e próximo desta cidadania do que o poder local”*. (2005, p. 241-242).

Dessa forma, um possível caminho a ser seguido é o da implementação de políticas sociais como forma de erradicação das diferenças existentes entre as sociedades, bem como maneira de concretizar a cidadania no espaço social local.

Some-se a isso a possibilidade, através dos programas de distribuição de renda, de atenuar ou até mesmo eliminar as estratificações de classes sociais - subclasses. Além disso, as políticas públicas podem ser o núcleo propulsor de concretização da cidadania e da diminuição de diferenças nos espaços locais através de projetos e ações sociais. Neste diapasão, vale salientar que as políticas públicas não constituem um fim, mas um meio para que se atinjam os objetivos propostos. Conforme Bucci, deve-se ter claro que as “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e das atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. (BUCCI, 2006, p. 38).

Dessa forma, as políticas públicas visam implementar e coordenar disposições sociais relevantes e determinadas que o Estado, necessariamente, deve dispor ao cidadão, em virtude da titularidade deste enquanto portador de direitos. Assim, as políticas públicas são prestações positivas do Estado e mesmo do governo, promovidas de modo a garantir ao cidadão seus direitos inseridos em normas programáticas, ou seja, normas programas.

Indo adiante, Bucci (2006, p.39) afirma que o tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Essas políticas públicas possuem elementos de estruturação fundamentais a sua concretização, sendo eles os seguintes: os programas cuja utilidade está relacionada com o objetivo que se pretende alcançar; a ação-coordenação, que é a forma de atingir os objetivos sociais a que se propõem e, por fim, o processo, que são os atos para efetivar as políticas públicas. Da visão de Bucci (2006, p.40) extrai-se o seguinte: “a utilidade do elemento programa é individualizar unidades de ação administrativa, relacionadas aos resultados que se pretende alcançar”. Deste modo,

(...) os programas bem construídos devem apontar também os resultados pretendidos, indicando, ainda, quando possível, o intervalo de tempo em que isso deve ocorrer. Tais parâmetros serão úteis na avaliação dos resultados das políticas públicas, após a sua implementação. O programa contém, portanto, os dados extrajurídicos da política pública. Os instrumentos de

formalização jurídica da política podem explicitar de forma mais ou menos clara os termos do programa, mas é certo que quanto mais próximos ambos estiverem, maior é a condição de efetivação jurídica da política. É o que se chama de 'modelagem jurídica'. (BUCCI, 2006, p. 43).

Já num segundo momento, tem-se a ação-coordenação, ou seja, um programa de ação, onde o "ideal de uma política pública é resultar no atingimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs; obter resultados determinados, em certo espaço de tempo". (BUCCI, 2006, p. 43). Emenda Bucci:

(...) pensar em política pública é buscar a coordenação, seja na atuação dos Poderes Públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, seja entre os níveis federativos, seja no interior do Governo, entre as várias pastas, e seja, ainda, considerando a interação entre organismos da sociedade civil e do Estado. Por essa razão tem crescido a importância, na gestão pública, de instrumentos consensuais como convênios e consórcios". (BUCCI, 2006, p. 44).

Tem-se, por fim, o processo, termo que "conota sequência de atos tendentes a um fim, procedimento, agregado de elemento contraditório. Este último, no contexto da formulação de políticas públicas, associa à abordagem jurídica inequívoca dimensão participativa". (BUCCI, 2006, p. 44). Portanto, "a forte relação entre as políticas públicas e o calendário eleitoral no cenário brasileiro tem grande expressão no processo decisório público". (BUCCI, 2006, p. 46).

Esses elementos demonstram que as políticas públicas passam por fases até que sejam inseridas no cenário nacional e promovam a inclusão social. Dessa maneira, os projetos e as ações locais são fundamentais para a implementação das políticas públicas, constituindo a garantia de que haja, de fato, inclusão social, de modo a viabilizar a cidadania ao povo brasileiro, a construção de uma democracia participativa e, em decorrência disso, que se conclame o cidadão a contribuir ativamente no desenvolvimento social.

Destaca Hermany (2009) que são os governos locais responsáveis para a execução das políticas públicas e o fortalecimento da qualidade de vida, de forma que os governantes locais devem ser os responsáveis pela implementação de políticas públicas que sejam adequadas para o fortalecimento da qualidade de vida.

Portanto, existe no espaço local um fortalecimento da qualidade de vida e das instituições, consubstanciando as normas da Constituição Federal de proteção social a quem se encontra em situação de vulnerabilidade. Baracho (1996, p. 20) afirma que “as políticas públicas, através da estrutura e de operações do governo local, tomam nova conscientização, com referências ao conceito político de federalismo”. Deste modo, as políticas públicas consolidam-se melhor nos espaços locais concretizando o federalismo. Baracho continua afirmando que (1996, p.40) “o Estado não pode ser considerado como um corpo estranho, no qual os cidadãos são vistos burocraticamente. Suas atividades precisam ser compreendidas, em relação às comunidades menores e aos particulares”. Dessa forma, a participação das comunidades, através de seus cidadãos, é fundamental para que se promovam mudanças no país, que serão melhor efetivadas com iniciativas promovidas pelos governos locais, estabelecendo uma nova e dinâmica relação entre o município e a sociedade civil.

Importante é a análise de implementação de um processo para a concretização de políticas sociais locais que vise, por fim, uma forma de igualar os desiguais e de diminuir as subclasses. A seguir analisar-se-á o princípio da subsidiariedade, importante para a concretização da cidadania no espaço local.

2 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE: ANÁLISE CONCEITUAL

Quando se analisa o princípio da subsidiariedade, percebe-se que o mesmo deve ser interpretado como uma forma de estrutura governamental local que permita a auto-administração das unidades locais, admitindo que as mesmas possam gerir suas políticas públicas e concretizar a cidadania e a democracia através do sentimento de pertencimento do indivíduo nesse espaço local.

Na visão de Baracho, o princípio da subsidiariedade “deve ser interpretado como inerente à preservação das individualidades, dentro dos vários agrupamentos sociais” (Baracho, 1996, p.46), onde a estrutura governamental conjete os elementos da subsidiariedade estabelecendo a auto-administração das unidades locais. Para Hermany, “o princípio da subsidiariedade remete-nos a uma perspectiva

de valorização dos espaços mais próximos do cidadão, de forma que fortalece as estratégias de decisão formuladas a partir da esfera local de poder”. (2012, p.42). Desse modo, para que se propicie a abrangência do princípio da subsidiariedade, existe a necessidade de um engajamento entre o Estado, os municípios, os governantes e, principalmente, a comunidade local (que deve, assim sendo, possuir o sentimento de pertencimento ao espaço local em que vive). Portanto, o princípio da subsidiariedade vem a se consolidar no município desde que o cidadão seja visto e tido como um ser concreto e não como um ser abstrato, ou seja, um ser capaz de mudar os rumos do país e não um ser amorfo e “decorativo”, que apenas integra o local.

Na ótica de Hermany: “(...) a subsidiariedade, como critério definidor de competências no âmbito interno, mostra-se extremamente ponderada e equilibrada, ao mesmo tempo em que evidencia a importância do espaço de poder – muito especialmente do Município (...)”. (2012, p. 43). Como Baracho salienta, o princípio da subsidiariedade age enquanto instrumento para equilibrar as mudanças sociais, além de permitir a possibilidade de compreensão das necessidades existentes e saná-las. Continua o autor afirmando que o princípio da subsidiariedade “é considerado como instrumento utilizável pelos governantes, na procura de equilíbrio, necessário a redefinir as novas mudanças procuradas pela sociedade, na compreensão e efetivação de suas necessidades”. (BARACHO, 1996, p. 57).

Aduz-se que a ideia de subsidiariedade acaba por vislumbrar a repartição de bens que visem garantir, para todas as pessoas, as condições indispensáveis para o exercício de sua liberdade e de pertencimento. Segundo Baracho, a noção de subsidiariedade “reclama relativa repartição de bens, não para nivelamento absoluto, mas para garantir a cada um as condições necessárias para o exercício de sua liberdade” (1996, p.66). Esse princípio “não implica apenas a distribuição dos bens, para que esses recursos provenham da sociedade civil, o mais largamente possível, não dependendo apenas das instâncias públicas”. (1996, p.66). Portanto, “os grupos de cidadãos estão habilitados a exercer e responder às necessidades decorrentes do interesse geral, sendo que por seu intermédio, sem interferência da instância nacional, as coletividades locais possam financiar a redistribuição social. Permitindo-se aos grupos individuais o máximo de autonomia, podem exercer

maneiras eficazes de atuação”. (1996, p.66). Apesar disso, o princípio da subsidiariedade pretende restabelecer aos cidadãos seus atributos concretos baseados na dignidade da pessoa humana e em outras garantias constitucionais fundamentais. Como Baracho salienta:

Conceitua-se subsidiariedade como princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas. Está assim o princípio de subsidiariedade relacionado com a situação constitucional definida nas competências dos entes que compõem o tipo de Estado consagrado (unitário, autonômico, regional e federal) e o processo de descentralização política e administrativa. (1996, p.92).

Percebe-se que a subsidiariedade confere elementos para a soberania ao cidadão, pois permite sua participação nos rumos de seu município e de seu país. Para Hermany: “a subsidiariedade confere elementos para a soberania do indivíduo, pois aproxima o diálogo do cidadão, estimula a participação política, traz a abertura de diálogo pluralista e com as minorias”. (2012, p.21). Verifica-se que a participação do povo na esfera local permite identificar uma nova relação do Estado com o Município, de forma a viabilizar, através da participação de todos os cidadãos, a consolidação do sentimento e reconhecimento do espaço em que se vive. Ainda na visão de Hermany:

A inserção da participação popular no processo de formação das decisões públicas pode servir como elemento fundamental de diminuição dos efeitos da crise estatal, notadamente no que tange ao financiamento, bem como servir para a legitimação de um espaço estatal (re)qualificado na estrutura contemporânea de decisões globais. (2012, p.24).

Assim, o princípio da subsidiariedade estimula o interesse comum, fazendo com que o povo e o ente público participem no desenrolar das decisões políticas. Para Hermany, “o princípio da subsidiariedade estimula que a prossecução do interesse público seja engajada pelo indivíduo ou por corpos sociais intermediários entre o cidadão e o Estado”. (2012, p.26). Por fim, percebe-se a importância do princípio da subsidiariedade para garantir que no espaço local, através de políticas públicas, possa haver a concretização da democracia e da cidadania. Analisar-se-á, a seguir, os elementos advindos do princípio da subsidiariedade e da democracia

local que podem contribuir para a concretização, através de políticas públicas, da cidadania.

3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO FORMA DE ATUAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS GARANTIDORAS DA CIDADANIA

As políticas públicas no espaço local permitem a implementação e a elaboração de projetos que venham a se traduzir no exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder e de papéis, com base na subsidiariedade. Cumpre elencar, ainda a respeito da subsidiariedade, sua importância para a viabilização de importantes modificações, tais como: diminuição dos conflitos sociais, visto que propicia a participação e empoderamento populares nos processos decisórios locais; construção efetiva e real de um sentimento de pertencimento, libertando o cidadão da “condição abstrata” e meramente burocrática, engajando-o ativamente; a repartição de custos e benefícios sociais na consecução de políticas públicas, etc.

Do mesmo modo, ela permite que as estruturas locais sejam valorizadas, além de propiciar aos cidadãos a participação nos espaços institucionalizados, garantindo que seus direitos sejam efetivados. Conforme Hermany, “a partir da noção de subsidiariedade, não apenas as estruturas institucionais locais são valorizadas, mas também a articulação dos atores sociais tanto nos espaços institucionais quanto na sua relação cotidiana”. (2012, p.44). E continua:

(...) além de atribuir, no plano administrativo interno, ênfase ao espaço local, constata-se uma mudança no papel da cidadania, haja vista que a ótica subsidiária significa somente remeter o foco às políticas públicas estatais quando a sociedade, por si só, não for capaz da autorregulação, evidentemente condicionada à eficiência e ao respeito aos princípios da igualdade e democráticos, este numa visão de natureza substancial. (HERMANY, 2012, p.44).

Entende-se que a subsidiariedade, implementada através das políticas públicas voltadas ao espaço local, permite a garantia de uma democracia

participativa e, principalmente, da cidadania, onde o indivíduo se sente pertencente àquele espaço através da participação nos rumos de seu país. Dessa maneira, a partir da distribuição da competência para as esferas locais, dá-se início à construção de decisões públicas e ao respeito aos limites ditados pela Constituição Federal de 1988, além de garantir a democracia. Para Dewey, essa noção de democracia “é uma ideia mais ampla e mais complexa que se possa exemplificar no Estado, ainda no melhor dos casos”. (2008, p.16). Assim sendo, para que se possa realizar, “deve afetar todos os modelos de associação humana, a família, a escola, a indústria, a religião. Inclusive no que se refere às medidas políticas, as instituições governamentais não são senão um mecanismo para proporcionar a essa ideia canais de atuação efetiva”. (DEWEY, 2008, p.16).

A democracia é criação onde todos os cidadãos tomam parte participando e contribuindo. A formação democrática que vem da vontade política, segundo Dewey, não pode se concretizar ou objetivar apenas “a afirmação da liberdade do indivíduo perante o Estado, mas envolve um processo social”. (2008, p.20). Assim sendo, “o indivíduo como participante ativo de empreendimentos comunitários – tendo consciência da responsabilidade compartilhada e de cooperação – é o agente político democrático”. (DEWEY, 2008, p.20-21). Essa afirmação coaduna-se com os escritos acima, onde se verifica que, com a participação do cidadão plenamente ciente de seu pertencimento, pode-se consolidar a democracia, assim como garantir a cidadania a todos.

É importante, para isso, que se compreenda a ideia de participação, elemento indispensável do paradigma jurídico-político, uma vez que ela configura o neoconstitucionalismo moderno. Analisando-a no contexto atual brasileiro, pautado por uma democracia representativa jovem e ansiosa por consolidação, sua necessidade torna-se ainda mais premente. Conforme Nárdiz:

A democracia participativa somente pode existir se for entendida como uma ideia de relação com a democracia representativa. Ou seja, a democracia participativa é um complemento e uma evolução da democracia representativa, fundada na noção de inclusão de elementos de participação direta e popular no modelo representativo, como por exemplo o referendo, as iniciativas populares e a revogação de mandato, independentemente da reunião de todos os cidadãos em assembleia. (Nárdiz, 2010, p. 18-17; 96).

Deste modo, a *democracia participativa* é um conjunto de instrumentos jurídicos que possuem, quando aplicados à democracia representativa, “o objetivo e a vontade de complementá-la, fazendo-a mais participativa ao ampliar a participação popular no governo da comunidade”. (NÁRDIZ, 2010, p. 127). Esse anseio implícito não é só o de aproximar o governo dos cidadãos e aprofundar-lhes o direito à participação política, mas, também, de propiciar um melhor controle dos governantes, e principalmente “de submetê-los, mediante ditos instrumentos, a uma maior transparência e a um controle mais severo por parte dos cidadãos”. (NÁRDIZ, 2010, p. 127).

Para Bobbio (2000, p. 67), não se estuda a participação no sentido do rompimento com a representação em favor de uma *democracia participativa* ou *democracia direta*, mas, sim, a ampliação do processo de democratização, para que haja a possibilidade de “conduzir ao alargamento da democracia sem desembocar necessariamente na democracia direta.” (BOBBIO, 2000, p. 76). E vai adiante quando averigua a ampliação do processo de democratização, que consiste “não tanto, como erroneamente [...] se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social”. Deste modo, a participação dos cidadãos no controle e no domínio das capacidades governamentais no âmbito local, regional e global, é um requisito para que exista e se efetive a democracia; sem isso o cidadão fica, muitas vezes, alheio aos problemas que seu município e seu país possuem.

É fundamental que essa participação não seja ilusória ou utópica: o cidadão deve sentir-se pertencente ao seu espaço local, ciente que a tomada de decisões depende de suas opiniões e de seu engajamento. Outro problema que pode surgir é o da ingovernabilidade da democracia, quer dizer, a falta de capacidade dos governos em trazer uma resposta às demandas da sociedade. Bobbio entende que a dificuldade acontece da seguinte maneira: “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais fácil e dispõe de maior facilidade para dar respostas” (BOBBIO, 2000, p. 48-49).

Portanto, o Estado deve adotar novas funções e atitudes, além de abandonar modelos antigos e defasados que não satisfazem as questões sociais: não basta

transferir a responsabilidade, mas reconhecer a necessidade de buscar soluções. Assim sendo, a ideia do âmbito local constitui espaço privilegiado para o desenvolvimento e experimentação de novos modelos de participação na gestão de políticas públicas, conforme afirmam Castells e Borja: “o princípio da proximidade tende a renovar a democracia” (1996, p. 160). E nisso concordariam a grande parte dos teóricos da democracia participativa – desde seus maiores entusiastas às posições mais cautelosas como a de Bobbio.

Por fim, entende-se que a democracia participativa se constitui a partir da implementação de políticas públicas no espaço local, permitindo estratégias que possam propiciar a cidadania e a garantia de direitos fundamentais elencados na Constituição Federal.

CONCLUSÃO

No presente trabalho objetivou-se a análise do princípio da subsidiariedade, voltado à implementação das políticas públicas feitas no espaço local, enquanto forma de garantia da cidadania e da democracia participativa no Brasil. Importante se faz a ênfase no papel dos Municípios na manutenção da democracia local e na garantia da cidadania ao indivíduo pertencente a uma comunidade. A partir das políticas públicas implementadas no âmbito local, pode-se vislumbrar que os processos decisórios estarão mais próximos da população, fazendo com que a mesma se sinta importante e pertencente àquele espaço, bem como titular de direitos e na condição de ator social. Percebe-se a necessidade de ampliação das possibilidades participativas nas decisões políticas no Brasil, visto que a democracia demanda uma cidadania emancipatória de cada ser humano, de modo que ele se sinta pertencente à comunidade em que vive e toma parte.

Em decorrência da aplicação de políticas públicas voltadas para uma democracia local, muitos problemas existentes na atualidade poderiam ser minimizados, além de muitos direitos poderem ser resgatados, reforçados e garantidos. Importante frisar que a participação e suas bases sociais evoluem com o

tempo e com o contexto social, mas os cidadãos locais têm uma função estratégica na renovação desse processo de formulação de política pública.

A aplicação do princípio da subsidiariedade pode contribuir para a construção de uma maior eficácia no governo local. Os desafios atuais dos governos locais encontram-se na necessidade de se produzir marcos de intercâmbio e geração de acordos institucionais que permitam a participação de todos os entes constitutivos. É igualmente importante a mobilização do cidadão, elemento essencial e indispensável à concretização da subsidiariedade. Isso acaba por exigir maiores diálogo e sincronia entre os atores públicos, com a finalidade de solução dos problemas sociais.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Caderno SUAS V. *Financiamento da assistência social no Brasil*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2003.

AURÉLIO. *Minidicionário*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

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

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico*. Lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; tradução e notas de Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. Para uma teoria geral da política. 15. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 01-49.

CORDEIRO, Joselma Cavalcanti; VILLASANTE, Tomás Rodriguez Pietro and ARAUJO JUNIOR, José Luiz do Amaral Correa de. *A participação e a criatividade como ferramentas de análise das políticas públicas*. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2010, vol.15, n.4, pp. 2123-2132. ISSN 1413-8123.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suséte da Silva. *Espaço local, cidadania e inclusão social: perspectivas a partir das políticas públicas educacionais*. *Revista Brasileira de Direito, IMED*, Vol. 7, nº 2, jul-dez 2011 - ISSN 2238-0604.

DEWEY, John. *Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey: 1927-1993*. Augusto de Franco; Thamy P (org.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

GIRON, Loraine Slomp. *Refletindo a cidadania. Estado e sociedade no Brasil*. 5ª ed. Caxias do Sul: Educus, 2000.

HERMANY, Ricardo. *Município na Constituição. O poder local na constitucionalismo Luso-Brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

HERMANY, Ricardo. *O empoderamento social local como pressuposto para o exercício da cidadania*. (Org.) HERMANY, Ricardo, et. al. *O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexões sobre o direito local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2009.

HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberger. *Elementos de emancipação social local: a perspectiva do programa de governança solidária local como indutor da emancipação social dos cidadãos*. (Org.) REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. *As políticas públicas na perspectiva do princípio da subsidiariedade: uma abordagem municipalista*. (Org.) HERMANY, Ricardo. *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

HERMANY, Ricardo; RODEMBUSCH, Claudine Freire. *O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de*

políticas públicas. (Org.) HERMANY, Ricardo. *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

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: SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo. *Espaço Local, cidadania e políticas Públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

KIELING, Charles Antonio. *Manifesto da cidadania*. Caxias do Sul: Maneco, 2001.
KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez, 2001.

KRISCHKE, Paulo. *Aprendendo a democracia na América Latina: atores sociais e mudança cultural*. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.

MAGALHÃES FILHO, Francisco de B. B. *História Econômica*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

MARTÍN, Núria Belloso. *Os novos desafios da cidadania*. Trad. Clóvis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

MILL, John Stuart. *O governo representativo*. São Paulo: IBRASA, 1995.

NÁRDIZ, Alfredo Ramírez. *Democracia participativa*. La democracia participativa como profundización en la democracia. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Colección Ciencia Política, n. 37.

PASTORINI, Alejandra. *Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista*. Serviço social e sociedade. Ano XVIII, nº 53. São Paulo: 1996.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. *Cidadania e a natureza humana: reflexões filosóficas para o empoderamento local*. In: SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo. *Espaço Local, cidadania e políticas Públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

SPENGLER, Fabiana Marion; TRENTIN, Sandro Seixas. *A cidadania diante do atual cenário de globalização: complexidades sociais*. In: SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo. *Espaço Local, cidadania e políticas Públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo. *Espaço Local, cidadania e políticas Públicas*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 08, nº 16, jul/dez. 2006.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SOLERA, Carlos Rafael Rodríguez. *Sete grandes debates sobre desigualdade social*. In: Antonio David Catani e Laura Mota Diaz (org). *Desigualdades na América Latina: Novas perspectivas analíticas*. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

TORAINE, A. *O que é democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.