

A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMBATE A CORRUPÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL COMO VETOR PARA A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Márcio Bonini Notari

Guilherme Estima Giacobbo

Resumo: O presente artigo busca realizar uma análise histórica do fenômeno designado como “coronelismo” no Brasil, demonstrando que a principal característica do poder local e dos Municípios no Brasil foram moldadas não a partir da autonomia das esferas locais, mas, pela ausência de autonomia e democracia local, em face da figura do coronel. Assim, se pretende demonstrar que a aplicação do princípio da subsidiariedade – implícito na Constituição Federal de 1988 – tem o viés de fortalecimento do espaço público local e da autonomia municipal, propiciando a participação das comunidades locais e contribuindo para o sentimento de pertencimento do cidadão na esfera local. Enquanto princípio indutor de um novo arranjo de competências, a subsidiariedade faculta ao cidadão participar e atuar como criador e idealizador, bem como destinatário das políticas públicas municipais, estabelecendo uma relação vertical com o poder público estatal. Desse modo, se objetiva ainda analisar a criação dos Conselhos Municipais de Transparência Pública e Combate a Corrupção enquanto ambiente propício para aplicação do princípio da subsidiariedade e catalisador da participação cidadã além de ampliar acesso ao espaço público estatal. Busca-se apontar a possibilidade de incremento do controle social, enquanto exercício de uma cidadania autêntica no cotidiano da Administração Pública, propiciando meios efetivos de prevenção e combate do fenômeno da corrupção em âmbito local.

Palavras chaves: Coronelismo, corrupção, conselhos populares, subsidiariedade, transparência.

Abstract: This article aims to make a historical analysis of the phenomenon referred to as "coronelism" in Brazil, demonstrating that the main feature of local government

and municipalities in Brazil were not molded from the autonomy of the local levels, but by the lack of autonomy and local democracy, in the face of Colonel figure. Thus, we intend to demonstrate that the application of the principle of subsidiarity - implicit in the Constitution of 1988 - is intended to the strengthening of the local public space and municipal autonomy, allowing the participation of local communities and contributing to the feeling of belonging of citizens in local level. While inductive principle of a new arrangement of powers, subsidiarity provides citizens participate and act as designer and creator and recipient of municipal public policies, establishing a vertical relationship with the state government. Thus, the objective is to also consider the creation of the Public Transparency Municipal Councils and Combating Corruption while enabling environment for implementation of the principle of subsidiarity and a catalyst for citizen participation in addition to expanding access to state public space. The aim is to point out the possibility of increase of social control while engaging in an authentic citizenship in everyday public administration, providing effective means of preventing and combating the phenomenon of corruption at the local level.

Keywords: Coronelism, corruption, people's councils, subsidiarity, transparency.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Apesar do debate existente a partir da Constituição Federal de 1988, acerca do princípio da subsidiariedade, em razão da previsão normativa na Lei Constitucional, a partir do Art. 30, que trata das atribuições municipais de âmbito local, consagrado o Município, como ente federado, como forma de descentralização das esferas locais, como forma de consolidação do princípio, nem sempre isso se mostrou possível em relação ao poder municipal.

Isto porque uma das marcas indeléveis da cultura brasileira, no âmbito do espaço local, foi marcada pelo coronelismo enquanto estrutura econômica, social e política, a partir da figura do coronel como a autoridade legítima, decorrente do colonialismo e da propriedade da terra, com poderes centrais, sem qualquer freio e contrapeso por outros poderes (legislativo, estadual ou federal), não sendo possível demarcar o espaço local, a partir da dicotomia público/ privado, eis que o Estado era

o patrimônio da figura do coronel. Assim, busca-se mostrar que, em termos históricos, o município tem como principal característica a ausência de autonomia local.

Em momento posterior, será abordado o princípio da subsidiariedade como referencial teórico apto ao fortalecimento do poder público local e da autonomia da esfera municipal, capaz de fomentar a participação social de forma conjunta à administração pública, de maneira descentralizada, em contraponto a tradição política e cultural centralizadora, dependente e autoritária.

Por fim, será analisado a Criação do Conselho Municipal de Transparência Pública e Combate a Corrupção, enquanto espaço para aplicação do princípio da subsidiariedade, buscando demonstrar que somente mediante o fortalecimento da participação social e deliberativa sobre as políticas públicas e no acesso ao espaço público, garantindo a possibilidade inclusão, de controle, de exercício de uma cidadania autêntica, no dia a dia da Administração Pública, será possível prevenir e combater o fenômeno da corrupção no âmbito municipal.

1. A AUSÊNCIA DE AUTONOMIA MUNICIPAL EM FACE DO CORONELISMO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

O fenômeno de imediata observação para quem procura conhecer a vida política do interior do Brasil é o malsinado “coronelismo”. Não é um fenômeno simples, pois envolve um complexo de características da política municipal. Dada às peculiaridades locais do coronelismo e sua variação no tempo, concebemos o coronelismo como resultado da superposição de formas desenvolvidas no regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada (LEAL, 2012, p. 43).

Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui um fenômeno típico da histórica colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Assim,

O coronelismo, visto como fenômeno político e social, foi expressão de uma sociedade predominantemente rural e que abrangia a maioria dos municípios brasileiros. O poder privado fortalecia-se em consequência do

isolamento, do atraso econômico e da falta de comunicação dessas localidades com os centros mais desenvolvidos. O único contato das populações com o aparelho do Estado dava-se em períodos de eleições, quando o voto significava a possibilidade de obtenção de favores ou de alguma melhoria material (COLUSSI, 1996, p. 18).

O “coronelismo” é, sobretudo, um compromisso, uma troca proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influencia social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado, ainda tão visíveis no interior do Brasil (LEAL, 2012, p. 44).

Todavia, esse modelo acaba refletindo em um paradoxo na estrutura do poder local e municipal brasileiro, pois esses poderes privados remanescentes são retroalimentados pelo poder público e tendo reflexo em função do regime representativo, com sufrágio amplo, eis que o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja dependência ainda é incontestável. Algumas características do sistema coronelista ainda estão presentes na realidade brasileira, tais como, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais.

Essa ausência do poder local decorre em função da estrutura política brasileira que, desde o período do Brasil Colônia, consolidou-se como uma instância de poder com caráter burocrático e profissional da administração portuguesa, com uma peculiaridade que lhe é inerente: não tinha qualquer identidade de âmbito nacional e mostrava-se alheia aos objetivos da população de origem e da sociedade como um todo, dando surgimento a um espaço institucional para a montagem de uma burocracia patrimonial legitimada pelos donos do poder: os donatários, senhores de escravo e proprietários de terras. (WOLKMER, 2002, p. 39).

De forma que, de um lado temos a pulverização do poder dos donos das terras e dos engenhos, seja pelo profundo quadro da divisão de classes, seja vulto da extensão territorial; de outra parte, o esforço centralizador que a Coroa impunha, através dos governadores – gerais e da administração legalista. A ordem jurídica vigente, no domínio privado ou público, marchará decisivamente no sentido de preeminência do poder público sobre as comunidades, solidificando uma estrutura com tendência a perpetuação das situações do domínio estatal. (WOLKMER, 2002, p. 40).

A origem do Estado, o aparecimento da figura do ente estatal, como fruto de um processo histórico político de uma nação ou uma sociedade consciente, não ocorre em relação ao Estado brasileiro, no qual prevalece a imposição da vontade do Império colonizador. Paradoxalmente, há uma confluência de uma herança colonial burocrática e patrimonialista e, por outro lado, uma estrutura socioeconômica, no interesse exclusivo dos donos do poder. Sendo assim, a

[...] sociedade originada da escravidão e da desigualdade étnica e social institucionalizada nos estamentos e corporações de ofício foram extremamente débeis, mais um instrumento de controle do rei sobre o povo em face da monarquia absoluta, nunca dispôs de um código de direitos sociais. Foi mais a sociedade do castigo e da privação do que a sociedade do privilégio. (MARTINS, 2008, p. 27)

A insistência na compreensão das relações jurídicas do Brasil Colônia ou Império como relações do tipo feudal esconde a razão de fundo da exploração nacional. No entanto, destaca-se que,

O coronelismo, que no século XX se pronuncia na organização eleitoral, por exemplo, guarda ranços de feudalismo, mas é na verdade na ordem social de tipo peculiar dentro das relações capitalistas, posto que se trata de uma forma de organização tipicamente vinculada ao Estado, ao seu controle e ao controle de suas rendas, abeirando-se da ilegalidade na sua relação política com o poder privado. A exploração da mais valia, da exploração do trabalho, a propriedade privada dos meios de produção, são todos elementos visíveis desde o início da formação nacional. (MASCARO, 2003, p. 87).

Ao contrário de outras burguesias, que forjaram instituições próprias de poder especificamente social e só usaram o Estado para arranjos mais complicados e específicos, a nossa burguesia converge para o Estado e faz sua unificação no plano político, antes de converter a dominação socioeconômica no que Weber entendia como “poder político indireto” (FERNANDES, 2004, p. 426).

Entretanto, malgrado as discussões as questões atinentes à história e seus modelos institucionais e sociais, os reflexos em termos de fatores da liderança política local, ocorreram, em virtude da propriedade da terra. A figura do “coronel” ocupa o lugar de maior destaque, uma vez que essa figura é o elemento primário enquanto liderança, que comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de

sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. (LEAL, 2012, p. 45).

Dentro de sua própria de influência, o coronel resumido em sua pessoa, exerce uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, muitas vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, como ou sem caráter oficial extensas funções policiais, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas. (LEAL, 2012, p. 46).

Contudo, os chefes políticos municipais nem sempre eram autênticos coronéis. A maior difusão do ensino superior no Brasil espalhou por parte médicos e advogados, cuja ilustração relativa, se reunia a qualidades de comando e dedicação, os habilita á chefia. Mas esses mesmos doutores, ou são parentes, ou afins, ou aliados políticos dos coronéis. Ainda, não se pode esquecer das despesas eleitorais. Isso gera a falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com frequência, por seu desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e a sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar.

Entretanto, segundo o autor, em razão da atribuição do chefe local e de seu paternalismo, são realizados favores pessoais de toda ordem, que vão desde arranjar emprego público, favorecimento de amigos, denominado de filhotismo, marcado pelas relações de cordialidade. Contudo, nessa perspectiva, esse seria um fator que contribuiria para a desorganização da administração municipal, em razão dos agregados para o poder municipal e, de outra forma, a utilização de dinheiro, dos bens e serviços do governo nas batalhas eleitorais.

Desse modo, o espírito governista é a marca predominante dessa mentalidade municipal. Convém ressaltar que o problema não é, portanto, de ordem pessoal, independente de fatores ligados à personalidade a qual cada um pode apresentar, neste ou naquele caso, características acentuadas: ele está profundamente vinculado á nossa estrutura econômica e social. (LEAL, 2012, p. 58).

Desses fatores acabou surgindo envolta no anseio democrático, a anarquia, a eleição demagógica. A reação monárquica eliminou a localidade; o governo, com

seus delegados e juízes, foi tudo, não houve comício, nem a força e a violência deram a lei; substituiu-se a fraude, a corrupção e a coação das autoridades. O compadrio era uma das principais características da municipalidade, tendo o cabresto sido alargado para muitas mãos, tendo partidos amoldando-se aos novos tempos com arranjos de empregos, favores e benefícios cedendo as influências locais (FAORO, 1975, p. 387).

Essas influências são a essência do compromisso coronelista, uma vez que o coronel interfere não só na esfera local, mas em apoios incondicionais a candidatos oficiais nas eleições estaduais e federais; isso porque, o maior mal ao chefe municipal é ser adversário do governo estadual e federal, uma vez que pelas relações de parentesco ou amizade, conchavos, dotes pessoais, ou posição de chefe de grupos ou parentes, numa relação de reciprocidade.

A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da efetividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais. Passado o período áureo das câmaras coloniais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a nova política do municipalismo no Brasil. (LEAL, 2012, p. 68).

Diante dessas considerações preliminares, é possível observar, não desconsiderando os avanços da sociedade em termos econômicos, sociais e políticos, que muitas das características apontadas como a figura do coronel, o mandonismo, o parentesco, a intervenção policial, o prestígio, o poder econômico, o favorecimento, o compadrio e a corrupção ainda são fatores que, de certo modo, estão muito latentes na esfera municipal.

Traçada algumas características da análise histórica da autonomia municipal, se verifica, desde logo, um problema real e concreto do poder e da política local, o qual seria atinente não somente ao fator da autonomia do município enquanto ente federado. A prova dos sintomas do sistema coronelista implica no sacrifício da autonomia municipal, servindo para retroalimentar de forma perene, os mandos e desmandos no âmbito local; logo, a perspectiva municipalista vem sendo marcada pela ausência de autonomia.

2. A RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE A PARTIR DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

As necessidades das modificações são evidentes, ao passo que a sociedade muda sozinha, quando vê que é necessário. O Estado, em geral, impede as transformações, muitas vezes procurando levá-la para a direção que ela não pretende encetar. Nem sempre compete ao Estado transformar a sociedade; para tal é preciso dessacralizar a Política. Nem sempre o sufrágio universal consagra o direito de mudar a sociedade. O novo projeto de sociedade contemporânea deve afastar-se dos mitos ultrapassados, de decadentes formas ideológicas da direita e da esquerda. Essas orientações conduzem à lógica estatal, corporativista e burocrática, esquecendo-se do tratamento prático e concreto das questões sociais e econômicas. (BARACHO, 1996, p. 4-5).

Etimologicamente, subsidiário, subsidiariamente ou subsidiariedade provém do termo latino *subsidium*, derivado de *subsidiarius*. Nota-se dificuldade para a aplicação da metodologia jurídica à noção, apesar de se entender que as palavras mencionadas experimentam certa qualificação que deve ser analisada, critério que importará na utilização correta dessa noção (BARACHO, 1996, p. 23).

A subsidiariedade apresenta diferentes significados. Certas diferenças que repercutem na definição jurídica do termo apontam duas formas de compreensão, bem diferentes. Desse modo, a subsidiariedade pode ser definida a partir de duas vertentes interpretativas. De acordo com a primeira, ela é representada pela idéia de secundária, utilizando um termo “hermético”, apresentando dificuldades para sua compreensão. Quanto a segunda vertente, considerada a mais significativa, a subsidiariedade estaria atrelada à ideia de supletividade, a qual se coaduna em dois significados: complementaridade e suplementariedade (BARACHO, 1996, p. 24).

Isso procede em relação à divisão de responsabilidades públicas, isto é, de tarefas a desempenhar no domínio de uma atividade administrativa pública por entidades diversas, deve conferi-las preferencialmente às que se encontram mais próximas dos cidadãos. A regra geral é a da proximidade, uma vez, deverá ser quando a amplitude e a natureza da tarefa desempenhar bem como exigências de

eficácia e economia justifiquem a atribuição do poder a outra entidade menos próxima dos cidadãos. Assim, vale destacar que,

Estes são os pressupostos da aplicação do princípio da subsidiariedade que permite que o poder seja exercido ora por dada autoridade, a mais próxima do destinatário, ora por outra autoridade que embora mais longínqua, é aquela que está apta pela natureza e amplitude da tarefa, realizá-la mais eficaz e economicamente. Isto significa que, consoante as características e a dimensão da tarefa a realizar e, em função dos efeitos que produz e dos recursos que envolve, assim o poder será distribuído pelos vários níveis de decisão. (MARTINS, 2003, p. 445)

A compreensão do princípio de subsidiariedade, em certo sentido, procura saber como uma organização complexa pode dispor de competências e poderes. Aceitá-lo é, para os governantes, admitir a ideia pela qual as autoridades locais deverão dispor de certos poderes. O princípio de subsidiariedade estabelece uma via de mão dupla; primeiro, a ideia de Estado, enquanto instrumento de liberdade. “De igual modo, não propõe a absorção de forma plena, de todos os poderes conferidos a autoridade central”. A descentralização é um modelo de organização do Estado, pelo que o princípio da subsidiariedade pode ser aí invocado. O princípio da subsidiariedade explica e justifica, em muitas ocasiões, a política de descentralização. (BARACHO, 1996, p. 30-31).

Às comunidades deveria dar-se o poder de se regular por elas próprias seus negócios, em tudo o que não fosse essencialmente da administração da República, pois, o poder local deve “dispor de condições que criem situações para a formação do cidadão e do Município. A repartição de competências vincula-se à compreensão do princípio de subsidiariedade, pelo que o Estado deve transferir ou delegar às coletividades os poderes que têm a capacidade de exercer” (BARACHO, 1996, p. 32).

Dessa forma, a subsidiariedade não deve ser interpretada como um princípio que propõe o Estado mínimo e débil, que se retrai a simples funções de vigilância, resguardo ou arbitragem. Com isto estaria declinando de toda promoção de bem-estar, de toda presença ativa para orientar e articular as atividades humanas. Não objetiva destruir as competências estatais, mas reordená-las, de maneira idônea e responsável. O princípio de subsidiariedade não pode converter-se em seu oposto, isto é, o de anti-subsidiariedade. Nesse último, o

homem e as sociedades intermediárias não deveriam fazer tudo que é capaz de fazer o próprio Estado. A inversão da fórmula, contrariando a subsidiariedade, leva a uma posição estadista. (BARACHO, 1996, p. 48)

O princípio de subsidiariedade assemelha-se a uma repartição de competência entre sociedade e Estado. Ao mesmo tempo, impede o avanço intervencionista do Estado, exigindo desse ajuda e promoção das atividades próprias do pluralismo social. Possibilita desenvolver as formas associativas e uma coordenação das atividades estatais de fomento, aplicando-se nos âmbitos em que a ordem e o poder têm limitações razoáveis, ao mesmo tempo em que a economia deve conviver com a liberdade.

Sendo o assim, princípio de subsidiariedade, portanto, busca suprir a iniciativa privada impotente ou ineficaz, mediante a ação estatal, propiciando à sociedade resultados benéficos. Ele equilibra a liberdade, detém o intervencionismo do Estado indevido em áreas próprias da sociedade, possibilitando a ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir as atividades do pluralismo social, inclusive sendo considerado, também como princípio de divisão funcional do poder, que confere a cada comunidade o poder necessário para executar sua função. (BARACHO, 1996, p. 49).

Quanto mais ampla for à descentralização, isto é, quanto maior for o leque de atribuições e de poderes incluídos na esfera de competências do ente autônomo, maiores serão as possibilidades de aplicação do princípio da subsidiariedade, sendo incompatível com a centralização, pois assenta na repartição de poderes entre entidades diversas mas que concorrem para a realização dos mesmos objetivos só que a níveis diferentes. Um poder centralizado não pode ser subsidiário, pois age sempre a título principal, repudiando a autonomia (MARTINS, 2003, p. 460).

Não obstante tal subsidiariedade apenas se posiciona como um princípio político destituído de qualquer vinculatividade seja relativamente ao legislador seja relativamente à Administração Pública. Ora a subsidiariedade é definida como o princípio segundo o qual as atribuições e competências devem ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para prosseguir-las com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos. Embora pressuponha flexibilidade e vise

enquadrar as normas de competência, não tem certamente por função introduzir o caos na distribuição vertical de poderes. (MARTINS, 2003, p. 480).

A subsidiariedade surgiu na história como um princípio de organização social. Do domínio social, econômico ou cultural, a subsidiariedade passou a palavra chave no discurso político europeu dos anos noventa, propiciando a sua inscrição em tratados internacionais e, no caso português, na própria Constituição. A expressão foi utilizada e defendida politicamente nos mais diversos quadrantes dada a sua neutralidade ideológica acabando por exprimir um sentido de relação de proximidade entre aquele que decide e o destinatário da decisão. (MARTINS, 2003, p. 497).

A adoção do princípio da subsidiariedade não significa apenas a descentralização administrativa de competências, mais igualdade ou mesmo democracia, como uma solução em si mesma, eis que a subsidiariedade sem igualdade, pode traduzir-se em campo fecundo para a consolidação das oligarquias locais. Por conseguinte, em vista disso, “a valorização de um poder local relacional, que conjuga subsidiariedade vertical, traduzida na horizontal, caracterizada por uma nova e qualificada relação entre sociedade e poder público municipal” (HERMANY, Et al; 2012, p. 289-290).

As críticas ao sistema representativo remetem a expectativa para as estratégias de democracia administrativa que se constitui numa das espécies de participação, em que pode se verificar a conciliação entre os espaços representativos e participativos. Esta vertente da democracia participativa afasta-se de radicalismos decorrentes de posturas utópicas e por vezes simplistas de que a participação da sociedade é por si só capaz de legitimar as políticas públicas municipais, desconsiderando todas as vicissitudes que influem na formação da opinião pública (HERMANY, 2012, p. 94).

E para que haja a implementação de uma política democrática direcionada e, ao mesmo tempo, constitua um espaço comunitária, descentralizado e participativo, não podemos desconsiderar que o espaço público, no âmbito de sociedades periféricas, em especial a brasileira, contaminada até as raízes por uma tradição política - cultural centralizadora, dependente e autoritária. Deve-se levar em consideração a organização do território foram do de um amplo processo de

imposição da produção do capital internacional e de interesses exclusivistas de uma elite burocrática – oligárquica e detentora da hegemonia política e cultural. Nesse aspecto, torna-se fácil compreender a total inexistência de uma tradição democrática de descentralização e participação das comunidades locais. (WOLKMER, 1997, p. 222- 223).

Observa-se que muitas instituições, sejam nacionais ou internacionais, estão positivando o princípio da subsidiariedade. Em termos de ordenamento jurídico pátrio, podemos elencar a Criação de Conselhos Municipais de Transparência e Combate a Corrupção, enquanto instrumento jurídico e político, em âmbito local, de participação social envolvendo a criação e implemento de políticas públicas. Logo, mostra-se justificável a análise do princípio da subsidiariedade, uma vez que guarda sintonia com os marcos institucionais e governamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

3. O CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E COMBATE A CORRUPÇÃO ENQUANTO VETOR PARA A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A primazia da Constituição nos ordenamentos jurídicos, aliada à ordenação do sistema de fontes e ao princípio da hierarquia normativa, dá ao texto fundamental grande projeção na instrumentalização jurídica da sociedade. Como norma jurídica básica, a aplicação imediata e direta dos princípios constitucionais constitui não apenas um mandato genérico ao legislador ordinário, que deverá incorporar os princípios constitucionais ao Direito positivo ordinário. Está o legislador obrigado a adequar-se ao ordenamento e aos princípios da Constituição. A Constituição é norma suprema e não apenas declaração pragmática, que pode ser incorretamente interpretada. (BARACHO, 1996, p. 80)

O Poder Local, analisado a partir de noções democráticas, apresenta-se como uma alternativa pela qual os próprios indivíduos, mediante a participação política ativa dentro do seu município ou comunidade, participam da definição da aplicação dos recursos públicos. Trata-se da elevação da categoria sociológica do poder local para o âmbito jurídico e político brasileiro, aliando a descentralização

com a participação popular, inaugurando uma forma mais democrática de gestão pública, afinada aos principais objetivos da Constituição Federal e do Estado Democrático de Direito brasileiro (LEAL, Et al; 2010, p. 424).

Vale destacar que, os Conselhos Municipais apesar de constituírem em novos espaços de participação direta da comunidade no âmbito da administração pública, como órgão auxiliar, surgiu na Cidade de Porto Alegre, a partir da Lei Municipal n.º 3607, de 27 de março de 1972 no auge do Regime Militar. Contudo, nesse momento histórico não tinham uma função efetiva de autonomia e independência, essenciais para mobilizar a participação da sociedade nas questões e matérias atinentes ao Poder Municipal (LEAL, 2006, p. 160).

Dessa forma, as características das políticas públicas no período autoritário estavam, quanto às decisões, relacionada à centralização no âmbito da esfera federal (Poder Executivo), o qual determinava quais políticas deveriam ser adotadas por Estados e Municípios. Já em relação ao aspecto financeiro, havia a questão da troca de favores de cunho clientelista, onde o papel dos agentes locais era apenas de agenciar as políticas públicas do governo federal, conforme os interesses centrais.

No que se refere à fragmentação institucional, em face do crescimento do aparelho de estado de forma desordenada em nível federal, como local, o que dificulta a coordenação e, acaba respingando na eficiência e efetivação das políticas públicas. Por fim, as políticas públicas tem seu caráter setorial, em relação à questão social, pois a exclusão da sociedade civil no processo de formulação de políticas, dos programas e ação governamental que marcam a relação estrutural entre Estado e sociedade civil: clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático (FARAH, 2001, p. 123).

A possibilidade de interferência direta da sociedade na criação legislativa foi amplamente reconhecida na Constituição brasileira de 1988, mediante previsão dos mecanismos de democracia semidireta e de democracia participativa. A utilização de plebiscitos, referendos e iniciativa popular, no processo legislativo, são alguns desses instrumentos, estando previstos no art. 14 que prevê que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor

igual para todos”. É a lei federal 9.709/1998 que traz a conceituação destes mecanismos:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

A CF traz ainda em seu art. 204, inciso II, que trata das diretrizes da Assistência Social, a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Exemplo dessa garantia de participação em todos os níveis da federação pode-se depreender do disposto na Lei nº 10.835, de 09/11/2004, que institui o Programa Bolsa-Família e prevê a gestão e o controle dos benefícios em âmbito municipal, com envolvimento direto da sociedade civil nos conselhos municipais.

A cidadania ativa é pressuposto básico para a efetivação do princípio da subsidiariedade. Na sua efetivação, as instâncias privadas precisam trabalhar para a coletividade, pelo que devem realizar tarefas de interesse geral, operando-se de modo e por razões conjugadas. A solidariedade é necessária, sendo que a própria participação do Estado ocorrerá para a efetivação da solidariedade entre os componentes da sociedade. A tarefa principal do Estado consiste em estabelecer, como garantia final, o cumprimento do bem comum e da solidariedade. O Estado e agir, por ele próprio, quando existe necessidade real, que não tenha sido atendida por qualquer coletividade ou grupo de cidadãos. O Estado não é o substituto eventual dos atores omissos, pelo que deve velar pela garantia do bem comum, sem substituir as ações cidadãos, capazes de corresponder ao interesse geral. (BARACHO, 1996, p. 64-65).

É preciso que se mencione igualmente, a partir de setembro de 2003, a iniciativa da Controladoria Geral da União na criação do Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais, visando orientar os servidores municipais sobre práticas de transparência na gestão, a responsabilização e a correta aplicação dos recursos públicos, bem como

contribuir para o desenvolvimento e o estímulo do controle social (LEAL, 2013, p. 145).

Contudo, um dos debates públicos tem sido o combate à corrupção e à impunidade se impõe como tarefa coletiva, necessária e permanente a toda a sociedade brasileira. Em razão disso, o Governo Federal, em 2003, editou o Decreto Nº 4.923, que criou o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Objetivou-se, assim, tentar garantir uma administração pública transparente e vigilante.

No âmbito federal, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade. Ainda, compete ao Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

Dentre as finalidades do Conselho está a de contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelos demais órgãos e entidades da administração pública federal; sugerir projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade; sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal;.

Ainda, em âmbito municipal temos alguns exemplos decorrentes dessa iniciativa os quais estabeleceram o Conselho Municipal de Transparência e Combate à Corrupção para atuação no âmbito do controle externo da atividade pública no Município, como é o caso da cidade de Cuiabá, no Mato Grosso.

De igual modo, o Estado de Goiás também criou o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção - CTPCC, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, normativa e fiscalizadora, vinculado à Controladoria-Geral do Estado, que tem por finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência

na gestão da Administração Pública Estadual e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

É a partir da esfera local, espaço em que se potencializa a democracia participativa, que a aplicação da subsidiariedade deve contemplar os mecanismos de repartição de competências, tanto administrativas quanto legislativas. É no espaço local que se observa um capital social mais elevado onde se potencializam as possibilidades de construção social das decisões públicas. Assim, “O nível de participação democrática e exercício efetivo da cidadania, além de viabilizar informações essenciais para o engajamento dos atores sociais, oportunizam sentimentos de solidariedade entre os cidadãos.” (HERMANY, 2012, p.70).

Sendo assim, cresce a importância de um controle social organizado, desenvolvido por instituições híbridas, como associações, comitês, ONGs, conselhos, dentre outras, sem se descuidar, claro, dos problemas que poderão advir do exercício deste papel, como a defesa de valores e concepções que nem sempre se demonstram inclusivos e democráticos, pois a corrupção não pode ser vista como um problema de Estado, ou seja, um problema das instituições públicas de controle, devendo, antes, ser percebida como um problema que necessita ser combatido e prevenido, com uma formação voltada à cidadania, associada ao aprimoramento das formas de participação democrática e ao engajamento de cada cidadão no exercício do controle das políticas públicas (LEAL; ALVES, 2013, p. 501).

Dessa forma, para que haja ruptura com este tipo de modelo societal, urge a necessidade quanto a profundas e complexas transformações nas práticas culturais e o do modo de vida cotidiano. Isso importa, no re-ordenamento do espaço público individual e coletivo, resgatando formas de ação humana que passam pelas questões da comunidade, das políticas democráticas de base, participação e controle popular, gestão descentralizada, poder local ou municipal e, ainda, o sistema de conselhos. (WOLKMER, 1997, p. 223).

O processo de alargamento da corrupção, quanto à democratização no Brasil tem fomentado cada vez mais a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas. A democratização brasileira tem fomentado a

participação da sociedade civil por meio de instituições que assumem um caráter híbrido nas democracias.

De um lado, a sociedade civil assume o papel de representação de interesses, valores e percepções da cidadania e, de outro lado, assumem o papel de controladores das políticas públicas, as quais poderão inibir o cometimento de ilícitos corruptivos na esfera municipal, ao estabelecer uma nova relação entre o Município (ente local) e a sociedade civil organizada, a partir do fomento a Criação dos Conselhos de Transparência Pública e Combate a Corrupção, enquanto vetores para aplicação do princípio da subsidiariedade, como forma de concretizar um novo paradigma entre Estado e Sociedade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo paradigma que exsurge, ao lançarmos as bases da teoria do coronelismo, é demonstrar que se criou, pelo menos na realidade brasileira, um terreno fértil para a ausência de autonomia municipal, em especial, dos municípios, uma vez que passaram a estar dependentes não só de fatores econômicos, mas também políticos e sociais em decorrência dos poderes exercidos, de forma autoritária, pelas oligarquias locais, especialmente, ligadas aos proprietários de terra.

Esse processo ocorreu fruto das raízes históricas brasileiras marcadas, especialmente, pelo modelo patrimonialista, na qual o governante transforma o Estado, num *longa manus* do seu patrimônio e sua residência, não sendo possível delimitar as interfaces necessárias para estabelecimento de uma divisão entre poder público e poder privado, a figura do coronel executa, de forma centralizadora, determinando os rumos das políticas públicas na esfera local.

Desse modo, faz-se necessária uma nova relação entre o espaço público local e a sociedade, onde se verifica que o princípio da subsidiariedade serve como indutor e vetor da autonomia política e da descentralização na administração pública municipal, possibilitando a vários segmentos a participação, de alguma forma, do processo político. Assim, as demandas públicas poderão ser conhecidas dos cidadãos e, ao mesmo tempo, estabelecer uma comunicação efetiva entre o poder estatal local e a comunidade.

O princípio da subsidiariedade encontra aplicação a partir dos Conselhos Municipais, uma vez que, em sua acepção de complementariedade, propõe a participação da sociedade na política, de forma ativa e autêntica. A criação dos Conselhos de Transparência Pública e Combate a Corrupção mostra-se como alternativa na aplicação da subsidiariedade, na construção de um novo ambiente social, descentralizado e participativo para que sejam estabelecidas novas formas de políticas públicas preventivas e repressivas, especialmente, no combate a corrupção, como forma de reordenação da esfera local, onde possibilite uma relação verticalizada entre poder público municipal e sociedade civil.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio de subsidiariedade: Conceito e Evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BRASIL. DECRETO Nº 4.923 DE 18 DE DEZEMBRO DE 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 18 de dezembro de 2014.

COLUSSI, Eliane Lucia. Estado Novo e Municipalismo Gaúcho. Passo Fundo: Ediupf, 1996.

FAORO, Raymundo Faoro. Os donos do poder: formação do patronato brasileiro. 2. Ed. Porto Alegre, Globo; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

FERNANDES, Florestan. Sociologia Crítica e Militante. Octávio Ianni (org). São Paulo: Expressão Popular, 2005.

GORENDER, Jacob. Regime Territorial no Brasil Escravista. A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda – 1960-1980. São Paulo: Expressão Popular, 2005. P. 177 á 215.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2001.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. In: Belo Horizonte: ANPOCS, 2011.

HERMANY, Ricardo. (Re) discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007, p. 29-113.

_____. A Subsidiariedade Administrativa Interna e o Poder Local na Perspectiva Constitucional. P. 282-292. Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. COSTA, Marli Marlene Moraes, LEAL, Mônia Clarissa Henning. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

_____. Município na Constituição: Poder Local no Constitucionalismo Contemporâneo. Paraná. Editora: Juruá, 2012, p. 69-149.

LEAL, VICTOR. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

LEAL, Mônia Clarissa Henning; ALVES, Felipe Dalenogare. O Controle Social como Contraponto\Complemento ao Controle Jurisdicional de Políticas Públicas: Combate à Corrupção Enquanto Empecilho a Efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais. Unesco International Legal Seminar, Chapecó, v. 2, n. 1, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas – Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed.2006.

_____. Participação Social na Administração Pública. p. 51- 76. In: HERMANY, Ricardo. (Org.). Empoderamento Social Local. 1. ed. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010. v. 1.

_____. Patologias Corruptivas nas Relações entre Estado, administração pública e sociedade. Causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

MARTINS, José de Souza. A Sociabilidade do Homem Simples. Cotidiano e história na modernidade anômala. São Paulo, 2008.

MASCARO, Alysson Leandro. Crítica da Legalidade e do Direito Brasileiro, – São Paulo: Quartier Latin, 2003.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política. Coimbra: Coimbra editora, 2003.

MATO GROSSO. Projeto de Lei 003/2012. Disponível em <www.camaracba.mt.gov.br>. Acesso em 18 de dezembro de 2014.

Secretaria de Transparência Pública e Combate a Corrupção de João Pessoa/ PB. Disponível em: <<http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br>> Acesso em 19.12.2014).

Secretária de Transparência Pública do Estado de Goiás. Disponível em: <www.transparencia.goias.gov.br> Acesso em 18 de dezembro de 2014.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo Jurídico: Fundamentos para uma nova cultura no Direito. São Paulo – Editora Alfa Ômega, 1997.