



Octubre 2014

PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E PODER LOCAL: AS CONTRIBUIÇÕES DA SUBSIDIARIEDADE EUROPEIA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Ricardo Hermany¹
Guilherme Estima Giacobbo²

RESUMO

A democracia surgida na Grécia antiga pressupunha a participação dos cidadãos nos assuntos da *Polis*, os quais discutiam e deliberavam em uma ágora política. Com o surgimento dos Estados contemporâneos, após a segunda grande guerra, o modelo de democracia representativa foi adotado na grande maioria dos Estados ocidentais, coadunando-se às acepções do liberalismo econômico vigente. Com o avanço do Welfare State, esse modelo representativo-liberal de democracia começa a dar sinais de exaurimento, colocando os Estados em um contexto de crise de legitimidade institucional. Tal crise, aliada a uma apatia dos atores sociais, vem suscitando a discussão de modelos democráticos mais permeáveis à participação política coletiva e não exclusiva de uma elite política incapaz de atender as complexas demandas sociais. Nessa esteira, a descentralização do poder estatal entre instâncias inferiores e a aplicação do princípio da subsidiariedade, consubstanciados no Tratado da União Europeia, aparecem como instrumentos capazes de fomentar e propiciar um novo paradigma de atuação da cidadania. Essa transformação deve começar pelo espaço local, integrando sociedade e poder público, incorporando uma lógica de gestão pública compartilhada que parece aplicável tanto ao contexto europeu quanto brasileiro.

Palavras-chave: Descentralização; democracia; poder local; participação popular; subsidiariedade.

¹ Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutor em Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC; E-mail: Hermany@unisc.br

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e Mestrando em Autarquias Locais na Universidade do Minho em Portugal na modalidade *dupla titulação*; Participante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas coordenado pelo Prof. Dr. Ricardo Hermany; Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera – UNIDERP; Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; E-mail: guilhermegiacobbo@gmail.com

ABSTRACT

The democracy emerged in ancient Greece presupposed the participation of citizens in the affairs of the Polis, which discussed and deliberated in a political agora. With the emergence of modern states after the Second World War, the model of representative democracy was adopted in most Western states, aligned with the current understandings of economic liberalism. With the advancement of the welfare state, this liberal-representative model of democracy begins to show signs of exhaustion, putting the States in a context of institutional legitimacy crisis. This crisis, allied with an apathy of social actors, leads the discussion of a model that allows a collective political participation, abandoning the exclusivity of some political elites, which are unable to respond to the existing complex social demands. On this context, the decentralization of state power between lower instances, allied to the application of the subsidiarity principle, embodied in the Treaty on European Union, appear as instruments to foster and promote a new paradigm of performance of the citizenship. This transformation must begin at the local space, integrating society and government, incorporating a logic of shared governance that seems applicable to both European and Brazilian context.

Keywords: Decentralization; democracy; local power; popular participation, subsidiarity.

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

Com a flagrante insatisfação da sociedade latino-americana, quiçá mundial, em relação ao sistema de regras do modelo hegemônico de democracia, utilizado largamente na grande maioria dos países “democráticos”, começa a surgir com mais força algumas correntes que contestam o processo de tomada de decisões, especialmente as que tratam das políticas públicas, as quais são decididas por uma burocracia estatal elitizada sob a justificativa da especialização tecnocrática.

É precisamente a ineficácia das ações estatais e a superveniência dos mesmos problemas enfrentados pela sociedade que o discurso de incorporação da comunidade no processo de tomada de decisão passa a ganhar corpo. Afinal, quem melhor conhece os problemas afetos à sociedade senão a própria comunidade? A inevitável crise de legitimação do modelo de Estado assentado sob as bases da democracia representativa enfrenta o movimento de quem busca tornar as ações políticas mais democráticas e as políticas públicas mais eficazes.

Nesta esteira, objetiva-se considerar alguns aspectos históricos e contemporâneos do modelo democrático vigente na América Latina e a emergência de novos modelos de democracia e suas implicações. Sem olvidar que os novos modelos democráticos não visam fulminar a democracia representativa dos Estados, mas, primordialmente, complementá-la, deixando-a mais permeável à participação e ao controle social das decisões públicas.

No segundo ponto será abordado o histórico da descentralização do poder estatal na Europa, especialmente na península ibérica, bem como analisar seus marcos legais e o enquadramento da autonomia local no âmbito da União Europeia, onde, mesmo em estados unitários, tais como Portugal e Espanha, conseguiu-se reverter o paradigma centrípeto em que os estados se encontravam.

No terceiro capítulo objetiva-se traçar um paralelo entre a positivação do princípio da subsidiariedade no direito europeu e a contribuição deste princípio, implícito na Constituição Federal Brasileira, para o ordenamento institucional pátrio. Procura-se avaliar em que medida ele altera o panorama político atual e possibilita uma ampliação do espaço democrático, considerando que visa aproximar a tomada de decisão às menores esferas.

2 O BRASIL (E A AMÉRICA LATINA) E A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A questão central da teoria política contemporânea, especialmente no século XX, reside na consolidação da democracia como fenômeno político. É a partir da segunda metade do século XIX, especialmente com a teoria de Alexis de Tocqueville, que a teoria da democracia como forma de governo passa a ganhar novos contornos – ao passo que já era forma de governo predominante na Europa e nos Estados Unidos, vigorando nos debates políticos das sociedades capitalistas.

A expansão do capitalismo fez com que ocorressem mudanças profundas no conceito material de democracia, fazendo com que se mitigasse o entendimento de “soberania popular” em prol de um consenso crescente que enxergava de maneira positiva as formas não-participativas de gestão, bem como a rejeição dos modelos participativos de gestão em razão do seu impacto não-

institucional. Ao contrário do que concebeu Rousseau, acerca da ideia de soberania popular, não logrou êxito na tentativa de tornar-se a forma hegemônica de compreensão da ideia de soberania no século XX, o que vem sendo justificado pela alta complexidade das formas de gestão estatal que consolidaram modelos de burocracias especializadas e hierárquicas no Estado Moderno. (ALMEIDA, 2014, pp. 52-53)

Diante disso, na teoria da “democracia competitiva” desenvolvida exordialmente por Joseph Schumpeter, posteriormente revisitada e complementada por Robert Dahl, consolidou-se o conceito de democracia representativa como modelo dominante, em uma tentativa de equalizar as tensões entre capitalismo e democracia. (ALMEIDA, 2014, p. 53)

Nesse quadro, deu-se preferência à acumulação de capitais, limitando-se a participação social, para que não houvesse sobrecarga do estado democrático com o excesso de demandas sociais que poderiam advir de um modelo participativo de gestão, podendo gerar crises de governabilidade. Bobbio (2006, p. 92) definiu essa preocupação do modelo liberal como a “incapacidade dos governos democráticos de dominarem convenientemente os conflitos de uma sociedade complexa: um alvo de sinal oposto, não o excesso, mas o defeito do poder”, ao passo que justifica a dualidade entre democracia e liberalismo:

A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual — contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes — a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos (BOBBIO, 2006, p.34).

Discordando desta concepção de democracia liberal, Vitullo e Scavo (p. 66, 2013) afirmam que “na verdade assistimos a um triunfo esmagador do liberalismo contra a democracia, daí que o que hoje se denomina de regimes democrático-liberais, sejam regimes muito mais liberais do que propriamente democráticos”.

Nesse modelo de democracia representativa-liberal, outorga-se aos mandatários o processo de tomada de decisão, restringindo-se a um alto escalão político, eleitos pela população em um dado processo eleitoral, a função de direção e gerência política, relegando aos cidadãos, tão somente, o ato de escolher o mais qualificado dentre os adversários para decidir os rumos da vida política. Tal conceito de democracia, limitada ao processo eleitoral, mostra-se extremamente restrita, ao que utiliza ainda a apatia dos governados como uma demonstração de satisfação ao modelo democrático posto.

A democracia, nesse sentido, sempre implica ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática, em vez apenas da indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder. (SANTOS; AVRITZER; p. 51-52)

Isso explica os inúmeros questionamentos modernos em relação a democracia representativa, que se mostra insuficiente para justificar os apelos por uma participação mais ampla e orgânica de sociedade na tomada de decisões públicas, e, tampouco explica os bons resultados obtidos por novas formas de participação política envolvendo a ação direta dos corpos sociais nas últimas décadas. É a partir da segunda metade do século XX, principalmente com o final da segunda guerra mundial, onde a democracia tornou-se modelo dominante no ocidente, que o debate acerca do modelo vigente de democracia acirrou-se, grande parte em virtude das novas experiências de gestão democrática, no sul da Europa, nos anos 1970, e na América Latina nos anos 1980. (ALMEIDA, 2014, p. 54)

Nesse quadro, diante do eminente anseio por novas formas de gestão, mais integradas e articuladas com a sociedade civil, surgem algumas teorias que se opõem ou complementam o modelo tradicional de democracia representativa, a destacarem-se, especialmente, as teorias da democracia participativa e da democracia deliberativa, eis que o objetivo de ambas é ampliar a participação política e superar os estreitos limites impostos pelo sufrágio universal:

Superar os limites do modelo de democracia liberal, enfatizando, entre outros pontos: a importância de se resgatar a ideia de soberania popular, no

sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos decidir acerca das questões de interesse coletivo; a relevância do caráter dialógico dos espaços públicos como formadores do interesse público; o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social; o papel do Estado e dos partidos políticos na criação de esferas públicas deliberativas; e a implementação das decisões advindas de processos deliberativos, enfatizando-se a importância do formato e da dinâmica institucional para a consolidação desse tipo de democracia. (ALMEIDA, 2014, p. 59)

Embora tenham pontos de vista e metodologias distintas, essas duas teorias, que não serão aqui esmiuçadas, convergem em um ponto: a necessidade premente de uma maior descentralização do poder estatal com vistas a uma gestão pública compartilhada. Nesta senda, um importante passo foi dado para os países latino-americanos para que se rediscutisse a importância da democracia e os seus pressupostos no início deste século. Trata-se da edição da Carta Democrática Interamericana, que ratifica a democracia como a forma de governo que deve ser comum a todos os Estados das Américas, dela constituindo um compromisso coletivo para fortalecer e preservar o sistema democrático.

Logo no artigo inaugural a Carta estabelece que: "Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la" e que a democracia é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos das Américas. O principal objetivo desse instrumento legal é fortalecer e resguardar as instituições democráticas dos Estados das Américas, estabelecendo os elementos indissociáveis à democracia na sua relação com o desenvolvimento integral e o combate à pobreza. Não obstante, o documento estabelece ainda como a democracia deve ser defendida quando se encontrar sob perigo iminente, além de promover uma cultura democrática e a organização de missões de observação eleitoral.

No artigo seguinte, a carta preceitua o regime político ideal a ser adotado pelos países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA):

O exercício efetivo da democracia representativa é a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos. A democracia representativa reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um marco de legalidade, em conformidade com a respectiva ordem constitucional.¹

A carta destaca ainda que são elementos essenciais e indissociáveis da democracia representativa o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, o regime plural de partidos e organizações políticas, a separação de e independência dos poderes públicos, bem como, a realização de eleições periódicas, livres, justas mediante sufrágio universal e secreto².

Decorrida mais de uma década de sua edição, verifica-se, fundamentalmente na América latina, que a mera realização de eleições populares dos governantes não se mostra suficiente para que se possa afirmar que exista um regime democrático representativo, restando desrespeitado outros elementos essenciais à democracia consubstanciados na Carta.

La democracia es mucho más que la sola elección popular de los gobernantes, que siempre tiene que ser mediante elecciones periódicas, libres y basadas en el sufrágio universal y secreto como expresión de la soberanía popular; y apunta a un régimen político donde, además, se respeten los derechos humanos; se acceda al poder con sujeción al Estado de derecho, y aquel se ejerza conforme al mismo; exista un régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes este asegurada. (BREWER-CARÍAS, 2003, p. 2)

Como alternativa viável, a carta corrobora para a ampliação da esfera participativa e a criação de espaços institucionais permeáveis à articulação com a sociedade, no entanto, para que isto se realize insiste-se na necessidade de descentralização do poder estatal, ao passo que esta se mostra, essencialmente, uma das formas de controle do próprio estado, sendo característica indissociável das democracias (em oposição às autocracias as quais se caracterizam pelo caráter centrípeto de poder).

Somente controlando o poder do estado é que se pode atingir a participação política efetiva, para tanto, faz-se necessário, sobretudo, realizar a separação dos poderes tanto de forma horizontal quanto vertical.

A pergunta chave na América latina (e no Brasil em nível municipal) é o que acontece com as democracias mais ou menos desenvolvidas se os sistemas políticos são aparentemente tão comuns? Brewer-Carías (2003, p. 5) afirma que a característica de muitas de nossas democracias é que os partidos políticos estão organizados conforme o princípio do centralismo democrático e, com bastante frequência, tem assumido e exercido o monopólio da participação e de representatividade política, fechando o espaço para o surgimento de novas lideranças e iniciativas que estejam fora do eixo dos próprios partidos. Assim, a única forma de participação restante dos cidadãos é votar, muitas vezes às cegas, em um candidato determinado pelos partidos, terminando por substituir o povo, por completo, dissociando-o de seus anseios, destoando de uma autêntica democracia representativa.

Pero a la democracia de partidos o partidocracia, se ha agregado el centralismo político del Estado y del gobierno, que em muchos casos ha concentrado todo o casi todo el poder en el nivel nacional, vaciando políticamente de poder a las provincias, municipalidades y localidades. (BREWER-CARÍAS, 2003, p. 06)

Diante desse quadro, é fundamental ressaltar que se trata de uma crise de sistema político e não de uma crise da democracia, essa última deve ser o norte a ser perseguido para que se possa perfectibilizar as relações entre estado e sociedade. Não há que se confundir a democracia como regime político com o sistema de centralismo de Estado, dos partidos e de concentração do Poder Público que seguem conspirando contra a própria democracia. Para tanto, a democracia só pode lograr êxito, especialmente nos países onde esse sistema encontra-se em crise, estabelecendo-se um controle institucional do poder do estado. Onde algumas das peças primordiais são a descentralização e a participação política.

No entanto, quando se mencionam outros modelos de democracia, especialmente a “democracia direta”, deve ter-se em mente que um estado com a dimensão e a complexidade que tem hoje, somados à necessidade de dar respostas urgentes às demandas, não pode funcionar com base em decisões adotadas exclusivamente em assembleias públicas e populares, advindas de iniciativas populares, ou ainda, sob constantes referendos consultivos, autorizativos, ou revocatórios. Ainda que alguns desses mecanismos, especialmente os referendos, sejam mecanismos de controle direto dos cidadãos em relação aos seus representantes políticos, constituem tão-somente um complemento dos governos representativos que deve pautar a democracia moderna, sem, contudo, ter o condão de substituí-la.

Destaque-se ainda a relevância de considerar e interpretar a democracia não apenas como mero regime político, mas, sobretudo, como instrumento de tomada de decisão e de compreensão das metodologias utilizadas no processo de escolha, de quem decide as diretrizes e o futuro das políticas públicas e, principalmente, o tipo de democracia que desejamos ver consolidadas no país e na América latina.

3 A CARTA EUROPEIA DE AUTONOMIA LOCAL E A DESCENTRALIZAÇÃO NA PENÍNSULA IBÉRICA

Os estados contemporâneos, de maneira geral, têm passado pela mesma crise oriunda da consolidação da democracia. A Europa, em especial, não se distancia deste cenário, e, como consequência do desenvolvimento e da (re)implantação de uma democracia, com objetivo de assegurar sua sobrevivência e, principalmente, constituir canais de participação política, é que se observa nos últimos cinquenta anos um incisivo processo de descentralização política dos Estados, sobretudo em níveis intermediários de governo.

Na tendência de descentralização de poder a que passaram a adotar os Estados unitários, Portugal é exemplo, destacando-se que a revolução de 25 de Abril de 1974 marcou um ponto de ruptura no centralismo estatal português, aumentando a autonomia do poder local. A Constituição de 1976 estabeleceu os princípios que regem a autonomia das autarquias locais portuguesas (compreendidas em freguesias, municípios e regiões administrativas).

Os fundamentos e bases da sua autonomia local consistem, essencialmente, na previsão expressa da Carta Europeia de Autonomia Local³ e na Constituição da República Portuguesa, especialmente no Capítulo VIII dedicado ao Poder Local onde preceitua no seu artigo 235º, que as

autarquias locais são pessoas coletivas e que objetivam atender aos interesses próprios das populações respectivas⁴.

Mas é principalmente com a Carta Europeia de Autonomia Local, documento ratificado quase uma década antes da Carta Democrática Interamericana, que se traz a tona uma nova abordagem de democracia, mais descentralizada e mais próxima aos cidadãos, visando evitar a perda de autonomia dos Estados, e, principalmente dos entes intermediários de governo com a tendência supranacional da União Europeia. A Carta Europeia de Autonomia Local foi aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa, trazendo em seu Preâmbulo que "as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o **regime democrático**"⁵. Considerou, ainda, no Artigo inaugural que o "princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição".

Apesar da vigência da Carta, o princípio da autonomia local ainda passa por dificuldades de integração e encontra-se ameaçada, não por um ataque direto, mas por formas mais sutis que podem vir a comprometê-la, seja pela sobressalência do poder executivo em virtude da crescente tecnocratização da administração, seja pela proliferação de regulamentações e controles burocráticos.

A autonomia local funda-se numa base territorial e implica, por natureza, a aceitação de uma certa margem de liberdade e iniciativa e, por isso, constitui um elemento de "diversidade inevitável" que se acomoda mal aos princípios de igualdade e uniformidade muito próprios dos Estados Modernos. Está, exatamente, nesta pressão das forças de centralização a ameaça mais grave para a autonomia local. (OLIVEIRA, 2013, p.108)

Apesar da atenção que se deve ter em relação às ameaças que a autonomia pode sofrer, não se trata de tentar estabelecer uma esfera de imunidade em relação ao Estado e muito menos estabelecer uma independência entre autarquias locais e Estado central, mas, defender a autonomia local coadunada com a realidade que a administração moderna exige em seu contexto. Nesse viés de predominância gradativa dos poderes executivos, assenta-se da maior importância a existência de um elemento democrático conciso na base para equilibrar essa predominância, afinal "o grau de autonomia das autarquias locais é a pedra toque duma verdadeira democracia" (OLIVEIRA, 2013, p. 110).

Outro documento supraestatal⁶ que corrobora para a construção de um novo modelo de democracia, e acima de tudo, uma nova forma de relação entre Governo, Poder público e sociedade, é o Tratado de Maastricht⁷ que acabou por consubstanciar em seu texto o princípio da subsidiariedade. O tratado traz nas disposições gerais do título I, parágrafo 2º, que esse documento "assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, **em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos**"⁸.

Fausto Vecchio (2007, p. 3) aduz ainda que é a partir, justamente do "Trattato di Maastricht, tuttavia, che la sussidiarietà diventa uno dei principi fondamentali dell'Unione Europea: un esplicito principio di costituzione materiale che dovrebbe regolamentare gli sviluppi futuri del processo di integrazione"⁹.

Dentro de uma lógica constitucional, a subsidiariedade, pode assumir diversas matizes e adequar-se a aplicações práticas distintas, muito em razão de sua indeterminação de sentido, o que ressalta a importância da análise dos limites e possibilidade de efetivação. No viés comunitário europeu, tal princípio evidencia-se como parâmetro em relação a interação entre diferentes esferas de poder, privilegiar a atuação dos poderes nacionais em relação aos órgãos da comunidade europeia. Nessa dimensão a competência nacional é a regra, onde a competência comunitária dar-se-á por exceção, apenas subsidiariamente.

A relevância do viés subsidiário evidencia-se, fundamentalmente, em razão do déficit democrático dos órgãos comunitários, tornando ímpar, no contexto da união europeia, a necessidade de uma abordagem de natureza limitadora da ação dos seus órgãos. Pires (1992, p. 09) aponta, inclusive, para uma disfunção nos órgãos europeus, entre "a finalidade (comunitária) e o fundamento democrático (não comunitário) do respectivo poder e seus titulares".

No contexto Espanhol, partindo de uma abordagem da dimensão interna do princípio, refere que a subsidiariedade age como contenção para que uma entidade superior abstenha-se de executar uma função que poderia ser exercida, com grau de eficácia equiparado, no nível local (ROCA, 2000, p. 49). O autor argumenta ainda, que a plenitude da competência local deve ser apreciada partindo de um juízo de suficiência da ação em âmbito local, a partir de um duplo juízo de racionalidade e

proporcionalidade, da escolha da dimensão territorial mais apta a executar em face da atividade ou serviço analisado¹⁰.

Martínez e Fernández (2000, p. 162-4) ressaltam que a efetivação da autonomia prevista na Constituição de 1978, se baseia nos princípios da subsidiariedade e da administração única e que tais princípios corroboraram para que os entes locais defendessem a ideia, frente ao Governo Central e às Comunidades Autônomas, do denominado Pacto Local – viabilizando uma série de reformas legais, com especial menção à Lei 7/1985, que regula as bases do regime local (alterada pela Lei 11/1999), atuando como marco para o exercício da autonomia local na Espanha¹¹.

É notadamente a relevância do princípio da subsidiariedade do direito europeu, enquanto instrumento de fortalecimento da democracia e de autonomia do poder local e suas repercussões na (re)definição das competências municipais brasileiras que o próximo ponto busca tratar, com especial foco no relacionamento com os cidadãos e no processo de apropriação do espaço público estatal pela sociedade, com o aprofundamento da democracia administrativa local.

4 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E O MUNICÍPIO NO PANORAMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO

Em que pese o princípio da subsidiariedade seja já um conceito positivado e de relevante tradição nos países integrantes da União Europeia, a autonomia local ainda busca lograr êxito face ao caráter naturalmente centralizador dos Estados e, para tanto, a mera descentralização de atividades não significa dar necessariamente autonomia às autarquias locais. Coadunando com a afirmação, Joaquim Rocha (2009, p. 25) ressalta que:

Na realidade, de nada adiantaria consagrar um estatuto especial a estas se o mesmo não fosse acompanhado dos meios jurídicos e materiais adequados à sua efetivação, particularmente em matéria de dinheiros públicos, procurando-se garantir aos órgãos de governo próprio da Região os meios necessários à prossecução das suas atribuições.

Daí a importância da subsidiariedade, cuja positivação aparece nas disposições gerais do título I do Tratado de Maastricht, onde se observa no parágrafo 2o que o mesmo “assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, **em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos**”. A importância da subsidiariedade se desvela com relação a autonomia das autarquias locais em relação ao seus Estados, bem como, dos Estados em relação ao ente (supraestatal) da União Europeia, integrando de forma expressa, tanto a Carta Europeia de Autonomia Local quanto o tratado de Maastricht, como princípio informador da atividade administrativa e política¹² no âmbito da União Europeia..

Daí é que se consegue extrair o sentido do referido princípio, o qual se baseia na proximidade das decisões às menores instâncias (sejam ou não instâncias institucionais), é dizer: as escolhas públicas devem estar mais próximas do cidadão quanto possível, só deixando de ser realizadas quando, por critérios unicamente vinculados à eficácia e economicidade, a instância imediatamente superior deva decidi-la.

Assim, os dois casos em que o princípio da subsidiariedade pode ter cabimento, na relação com o ente supraestatal, União Europeia e Estados:

En primer lugar, que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. Es el requisito o criterio de la “insuficiencia de la acción estatal”, o, dicho de otro modo, de la «necesidad de la intervención comunitaria».

Y, en segundo lugar, que, por consiguiente, dichos objetivos puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. Es el criterio de la mayor “eficacia de La intervención comunitaria”. (CARRERA, 1994, p. 784)

A subsidiariedade, portanto, nega a exclusividade da administração central na persecução do interesse público, facultando o envolvimento comunitário, reforçando a da ideia de democracia participativa. O âmago do princípio pode ser extraído na máxima de que “não deve se transferir a uma sociedade maior, aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor” (BARACHO, 1996, p. 52).

Subsidiariedade e descentralização são institutos interrelacionados por natureza; ao dar-se preferência às manifestações de poder das instâncias menores em relação às maiores, faz-se com que a descentralização seja pressuposto indissociável da concretização do princípio da subsidiariedade. Para tanto, a exceção, como já aludido, ocorre com relação aos critérios de eficiência e economia:

Deste modo, a comunidade maior só deve actuar quando, e na medida em que, havendo necessidade de tal intervenção, esta se revele mais eficaz do que a actuação da comunidade menor; nesta medida, os grupos superiores só deverão executar aquelas tarefas que não possam ser eficientemente executadas pelos grupos inferiores. (VILHENA, 2002, p. 30)

Quadros (1995, pp. 17 e 18) complementa ainda que o princípio faculta uma “repartição de atribuições entre a comunidade maior e a comunidade menor, em termos tais que o principal elemento componente do seu conceito consiste na descentralização, na comunidade menor, ou nas comunidades menores, das funções da comunidade maior”. Portanto, o princípio desloca a comunidade para um papel central de ação política, onde a regra é a decisão no menor ente e apenas o que não puder ser decidido naquele âmbito será decidido pelo ente superior. Tal aproximação entre o poder decisório e a comunidade fomenta um papel proativo do cidadão que passar a acompanhar e participar de perto os rumos do espaço que habita.

Contudo, não basta o princípio da subsidiariedade transferir o poder decisório às menores instâncias, mas, fundamentalmente, é necessário propiciar instrumentos que possibilitem o exercício da cidadania na gestão pública. Inócuo seria deslocar o feixe de atribuições a um ente menor (município, freguesia, região administrativa) se a sociedade permanecesse apartada do processo de tomada de decisão, afinal, estar-se-ia remanejando o *locus* decisional sem democratizar o poder. É tarefa do poder público, fomentar a autonomia do espaço local¹³.

Especialmente no Brasil, a descentralização deve “além de dotar de capacidade plena de gestão o município, incluir a ampliação da base do sistema tomada de decisão e aproximar a função pública dos cidadãos, uma vez que não se constitui na simples transferência de competências, mas suões, também, a distribuição do poder decisório entre o governo municipal e a sociedade” (ALMEIDA, 2014, p. 59)

No Brasil, o princípio da subsidiariedade está implícito na ordem constitucional, podendo ser vislumbrado por meio da leitura combinada dos artigos 1º, 18 e 34 inciso VII, alínea “c” da Constituição¹⁴ Federal¹⁵, o que guarda coerência como o modelo federal que o país adota, pois, o Federalismo é, sem dúvida, o campo mais propício à aplicação da subsidiariedade, que fornece a base organizacional ideal para que o princípio desenvolva seu conteúdo e extensão.

Ademais, importa ressaltar a necessidade de articulação entre a aplicação da subsidiariedade e os demais princípios constitucionais, sensivelmente no que tange ao princípio da igualdade que atua como critério (re)orientador da aplicação da lógica subsidiária. No objetivo forte de democratizar as decisões do espaço local, é imprescindível a verificação concreta dos pressupostos constitucionais, permeando os aspectos delimitadores das competências locais para além da discussão acerca do movimento de descentralização, evitando que o fortalecimento do espaço local sirva de estímulo para as pretensões oligárquicas, viciando a formação das decisões políticas em sua base.

Ressalte-se ainda a importância de descentralização para além da perspectiva vertical, mas, contemplando a edição de instrumentos legais que abarquem a dimensão horizontal, fazendo com que a municipalização das políticas públicas esteja assegurada por meios institucionais de apropriação do espaço público local pela sociedade. Um novo modelo de democracia, seja participativa, deliberativa, deve estar assentado na égide do controle social da das decisões públicas e deve ser o foco de quaisquer iniciativas de descentralização do poder estatal e da (re)democratização do espaço local, evitando-se assim o advento de políticas de natureza oligárquica.

Dizer que o poder estatal deve ser descentralizado é admitir, antes de tudo, que haja um sistema de distribuição territorial (no caso dos estados unitários) ou vertical (caso do Brasil que adota o modelo federal) do poder público, com autonomia política (envolvendo autonomia administrativa e,

principalmente, financeira) e competências próprias sobre as quais se possa estabelecer vínculo com a cidadania através de seus territórios intermediários e municípios.

Además de todos los factores clásicos de la democracia, el que asegura su operatividad es el que postula un sistema institucional de control del poder del Estado, por su distribución no sólo horizontal a través del clásico principio de La separación de poderes, sino vertical, en el territorio hasta llegar al Municipio. (BREWER-CARÍAS, 2003, p. 14-15)

Acerca desse enfoque, importa o esforço comum pela articulação da subsidiariedade, com a valorização do espaço local e na solidificação da autonomia e na alocação de recursos compatíveis e a democratização das decisões públicas, baseado na igualdade entre cidadãos, pois, é mediante o controle social da gestão pública que se enfrentará as pretensões oligárquicas. Trata-se de aliar inovação social, abdicar da letargia política que se está envolto com a conseqüente inovação institucional mediante implementação de instrumentos que facultem a gestão pública compartilhada¹⁶.

5 NOTAS CONCLUSIVAS

A insatisfação social diante da ineficiência dos serviços públicos, especialmente na América Latina, é crescente. O aumento da descrença em relação às instituições estatais e à política de maneira geral revela uma crise da democracia representativa-liberal, modelo hegemônico que acompanhou a expansão do capitalismo desde o início do século XX e que dá sinais de exaurimento. Nos Estados contemporâneos criaram-se nichos políticos onde uma elite tem o condão de decidir, apartada da sociedade, os rumos das políticas públicas e de atender as necessidades, cada vez mais prementes, de uma sociedade complexa e que exige que o Estado não só se abstenha de atentar contra suas liberdades individuais (direitos de primeira geração) mas, sobretudo, garanta uma série de direitos sociais conquistados ao longo do século. A América Latina em geral se constitui em um Welfare State incompleto, ineficaz e com crise de legitimidade política.

O sucesso de modelos experimentais de democracia (participativa e deliberativa) traz à tona a necessidade de aproximar o Estado Contemporâneo ao debate público onde as decisões devem ser concebidas em um processo de discussão aberta, balizada pelo referencial constitucional e pelos princípios do pluralismo, da inclusão, da autonomia e da igualdade de participação, visando romper com a lógica do poder tradicional. O rompimento, nesse contexto, deve ser entendido como ruptura do modelo hermético e elitista de grupos políticos que decidem, exclusivamente, os norte da ação política e voltar esforços para garantir espaço além do mero exercício do sufrágio universal, onde o único ato de cidadania política é executado singularmente a cada intervalo de anos.

Não se trata, no entanto, de tentar fulminar o modelo de democracia representativa, mas, complementá-lo com novas ações estratégicas de inclusão da sociedade nos processos de criação e decisão e transpor o Estado a uma nova era política, calcada na gestão pública e na cidadania ativa, criando um sentimento de pertencimento do cidadão não apenas como mero espectador e destinatário das políticas públicas, mas, fundamentalmente, como partícipe e criador das ações que vão pautar a vida em sociedade a partir da realidade do espaço local.

Especialmente no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, assentou-se legalmente um novo modelo de gestão que inclui a abertura do processo decisório à coletividade organizada, com vistas a tornar mais eficiente à implementação das políticas públicas e o funcionamento dos serviços públicos, com destaque para os conselhos gestores, as audiências públicas e as consultas públicas orçamentárias. Essa descentralização, especialmente com a atribuição de uma série de competências ao ente municipal, tem herança e guarda relação com o processo de descentralização ocorrida na Europa, bem como a aplicação do princípio da subsidiariedade que preceitua a tomada de decisão, sempre que possível, às menores esferas de poder.

É justamente nos Estados europeus, em especial da Península Ibérica, que buscamos influência para concretizar uma descentralização capaz de contemplar uma autonomia efetiva e que não outorgue apenas competências, mas, fundamentalmente, seja capaz de fornecer meios financeiros e políticos aos menores entes com vistas a uma emancipação materialmente duradoura.

Tal descentralização deve ser compreendida sob um viés duplo: vertical – a qual se refere aos entes maiores para com os entes menores; e um viés horizontal – partindo dos entes descentralizados, notadamente o município, para com a sociedade civil, visando decidir, de maneira articulada, os rumos das políticas públicas.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Gestão Pública e Democracia: Os Conselhos Gestores de Saúde da Região Metropolitana de Natal-RN. In: *Revista Democracia e Participação*. V.1, N.1. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014.

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

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

_____. *Liberalismo e Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília: Centro Gráfico, 2010.

BREWER-CARÍAS, Allan R. *La descentralización del poder en el estado democrático contemporáneo*. Córdoba, 2003.

Disponível em: < <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/l.1.874.pdf>> Acesso em 05 jun. 2014.

CARRERA, Angel Boixareu. *El principio de subsidiariedad*. In: *Revista de instituciones europeas*, V. 21, Madrid, 1994, p.771-808.

DOMÍNGUEZ, Francisco Caamaño. Autonomia Local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje. Por El callejón del gato. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Año 24, Nº 70, Ene – Abr., p.161-88, 2004.

ESPAÑA. *Constitución Española de 29 de dezembro de 1978*. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>> Acesso em 10 jun. 2014.

MARTÍNEZ, M^a Antonia Arias; FERNÁNDEZ, Antonio Javier Ferreira. El pacto local y La reorganización competencial de La estructura interna de las corporaciones locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid: MAP – Ministério de Administraciones Públicas / INAP – Instituto Nacional de Administración Pública, n. 282. ene./abr., p. 159-193, 2000.

OLIVEIRA, António Cândido de. *Direito das Autarquias Locais*. 2.ed. Portugal, Coimbra: Editora Coimbra, 2013.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos - OEA. *Carta Democrática Interamericana*. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm> Acesso em 19 jun. 2014.

PIRES, Francisco Lucas. *Tratados que instituem a comunidade e a união europeias*. Lisboa: Aequitas Editorial Notícias, 1992, p. 09.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*, de 02 de abril de 1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> Acesso em 12 jun. 2014.

QUADROS, Fausto de. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 1995.

ROCA, Javier García. El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad. *Reala – Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Madrid: MAP – Ministério de Administraciones Públicas / INAP – Instituto Nacional de Administración Pública, n. 282, ene./abr., p. 23-70, 2000.

ROCHA, Joaquim Freitas da. *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*. Portugal, Braga: Cejur, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. *Introdução: para ampliar o Cânone Democrático* In: *Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa*. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) Porto: Afrontamento, 2003.

UNIÃO EUROPEIA, *Carta Europeia de Autonomia Local*, de 15 de Outubro de 1985. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidregionais/conv-tratados-15-10-985-ets-122.html>> Acesso em 08 de Jun. de 2014.

_____. *Tratado da União Europeia, de 29 de Julho de 1992*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0100000030>> Acesso em 08 de Jun. de 2014.

VITULLO, Gabriel Eduardo; SCAVO, Davide Giacobbo. *O liberalismo e a definição bobbiiana de democracia: Elementos para uma análise crítica*. In: Norberto Bobbio - *Democracia, Direitos Humanos e Relações Internacionais*. v.02. TOSI, Giuseppe (Org.). João Pessoa: UFPB, 2013.

WAGNER, Francisco Sosa. La autonomía Local. In: *Estúdios sobre La Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo Garcia de Enterría*. Tomo IV, Madrid: Civitas Editorial, p. 3186-3225, 1991.

¹ Artigo 2º da Carta Democrática Interamericana (CDI) de 11 de setembro de 2001.

² Artigo 3º CDI.

³ Carta Europeia de Autonomia Local, Art. 3º, 1: Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos.

⁴ Constituição da República Portuguesa, Título VIII – Poder Local, Artigo 235º.

⁵ Grifo nosso.

⁶ Destaque-se ainda, além da Carta Europeia e do Tratado de Maastricht, a **Declaração Universal da Autonomia Local**, proclamada pela “Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux” (IULA) em

setembro de 1985, cuja preâmbulo preceituava que as autarquias locais “constituem elementos da organização democrática do estado na vertente da soberania popular e da participação dos cidadãos na vida pública” (OLIVEIRA, 2013, p.119).

⁷ Formalmente conhecido como Tratado da União Europeia, assinado em 7 de fevereiro de 1992.

⁸ Grifo nosso.

⁹ Tradução Livre: Todavia, é com o Tratado de Maastricht que a subsidiariedade se tornou um dos princípios fundamentais da União Europeia: um princípio explícito de constituição material que deveria regulamentar os futuros desenvolvimentos do processo de integração.

¹⁰ Importa referir ainda que na Espanha a subsidiariedade está contida de maneira implícita e articulada com a noção de solidariedade a partir da leitura dos artigos 137 e 138 da Constituição, cuja previsão de descentralização (art. 137), assim como a previsão da solidariedade inter-territorial (art. 138), que atua como princípio chave do modelo de governo multinível. Assim, pode-se inferir que os pressupostos da subsidiariedade encontram-se balizados, tendo em vista que à dimensão descentralizada se inter-relaciona com uma lógica de cooperação interinstitucional. Destaca o autor ainda que, o exercício da autonomia local (Constituição Espanhola, Art. 23), deve ocorrer no contexto do direito fundamenta à participação social nos assuntos públicos, vinculando-se aqui à dimensão horizontal do princípio. (DOMÍNGUEZ, 2004, p. 177-179).

¹¹ Wagner (1991, p. 3217), abordando as regras de competência dos entes locais, refere que esta Lei (conhecida como LRBRL - Lei Reguladora das Bases do Regime Local) traz consigo uma presunção geral de competência para o Município, o que é compatível com as bases teóricas do princípio da subsidiariedade.

¹² “Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia” (Carta Europeia de Autonomia Local, Artigo 4º Número 3).

¹³ As maneiras de democratizar o espaço público são inúmeras, não é uma regra rígida para sua efetivação. Dos exemplos cotidianos e insertos na ordem institucional podem-se citar, notadamente, as audiências públicas, o orçamento participativo e as consultas eletrônicas sobre diretrizes orçamentárias. Conceder maior poder de ação político às associações de bairro, por exemplo, numa aproximação similar ao funcionamento das Freguesias em Portugal, seriam formas de fomentar a participação pública no espaço local.

¹⁴ [...] estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

¹⁵ [...] a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

¹⁶ Apenas a título ilustrativo, os Conselhos Gestores Municipais encaixam-se como perfeito exemplo da criação de mecanismos de participação e de aproximação e estabelecimento de uma nova relação entre governo e sociedade, que supõe, ao menos teoricamente, a distribuição do poder decisório entre ambos, alargando a base do sistema de tomada de decisões e condensando a sociedade organizada neste processo.