
A DEMOCRACIA, AS POLÍTICAS E OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A REPERCUSSÃO LOCAL DO DECRETO FEDERAL 8.243/2014

Giovani da Silva Corralo¹

Resumo

O presente artigo objetiva o estudo da democracia e das políticas municipais de participação social, especialmente para analisar a possibilidade da instituição de sistemas e políticas de participação social em nível local. Este tema é nuclear nos estudos políticos e jurídicos. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo, com a respectiva revisão bibliográfica para o desenvolvimento desta pesquisa. Para tanto, estuda-se o surgimento da democracia, o que remete à *polis* grega. Na sequência perpassa-se a análise do Decreto 8.243/14, que instituiu a política e o sistema nacional de participação social, bem como as controvérsias quanto à sua constitucionalidade. Por fim procede-se à compreensão da autonomia municipal, concluindo-se pela possibilidade e necessidade da instituição de políticas e sistemas municipais de participação social.

Palavras-chave: Autonomia Municipal; Democracia; Participação Social.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho busca refletir sobre a democracia e as políticas/sistemas municipais de participação popular. Trata-se de questões fomentadas a partir do Decreto 8.243/14, editado pela Presidência da República e que instituiu, em nível federal, a política e sistema nacional de participação social. Este decreto, por sua vez, foi alvo de grandes questionamentos, tanto que a Câmara dos Deputados aprovou Projeto de Decreto Legislativo a fim de sustar a sua aplicação, atualmente em trâmite no Senado da República. Em razão disso, questiona-se acerca da possibilidade da instituição de políticas e sistemas de participação social nos municípios brasileiros.

O relevo das questões postas centra-se na necessidade de se (re) pensar a democracia pátria, permanentemente, a fim de se aperfeiçoar ao máximo o Estado Democrático de Direito. Instar considerações a respeito da democracia requer não somente refletir sobre a democracia clássica direta ou sobre a democracia representativa, mas também a democracia participativa ou semidireta, alvo maior do Decreto já mencionado e das considerações deste escrito, porém, focado na dimensão local do poder estatal. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo com a respectiva revisão bibliográfica na elaboração desta produção científica.

¹ Doutor em Direito pela UFPR. Professor da graduação e do Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo. Professor convidado dos programas de mestrado da Universidade Agostinho Neeto - Angola. E-mail: gcorralo@upf.br

Para alcançar a finalidade posta discorre-se sobre o surgimento da democracia, na Grécia antiga, para o qual se requer a análise de importantes clássicos sobre o assunto. Perscruta-se a *polis* e o desenvolvimento da prática e do pensamento democrático, o que conduziu à união da política com a filosofia. Naturalmente, a *polis* representa um fenômeno próprio dos tempos antigos, a ostentar a condição de Cidade-Estado, logo, independente. Trata-se de um fenômeno muito distinto do atual município brasileiro, integrante de uma Federação, cuja ordem constitucional garante um plexo de autonomias a fim de concretizar o interesse local.

Porém, a condição de ente estatal próximo dos cidadãos – *polis* e município – e a importância da *polis* para o pensamento democrático e ocidental remetem ao seu estudo detalhado. Pormenorizar a democracia na *polis* significa adentrar em importantes particularidades do pensamento filosófico grego, alicerce do pensamento e da racionalidade ocidental.

Na sequência, avalia-se o Decreto 8.243/14, instituidor da política e do sistema nacional de participação social, o que inclui os diversos instrumentos de participação e controle da sociedade nas políticas públicas. Por decorrência lógica, este trabalho defende e corrobora os posicionamentos em prol da constitucionalidade do referido decreto, formalmente e materialmente, para o qual há a utilização de artigo científico publicado sobre a matéria. Por fim, compreende-se a autonomia municipal, com fulcro na repartição de competências operada pela Constituição de 1988, o que permite analisar a possibilidade e os meios para a instituição, em nível municipal, de políticas e sistemas municipais de participação social.

É na antiga *polis* que exsurge o fenômeno democrático e a própria dimensão política do ser humano, a resultar numa fonte inesgotável de experiências e reflexões sobre a existência social e política do indivíduo. Este espectro histórico remete a pensar novas formas de se radicalizar a ação democrática, o que conduz a graus mais elevados de legitimação da atuação estatal e de efetivação do Estado Democrático de Direito consignado pela Constituição de 1988. É neste contexto que o pensar crítico deste trabalho se apresenta, a trazer novas perspectivas democráticas e democratizadoras à dimensão estatal mais próxima dos cidadãos no Estado brasileiro: o Município.

A DEMOCRACIA EM PERSPECTIVA: A CONTRIBUIÇÃO DA POLIS PARA O PENSAMENTO E A AÇÃO DEMOCRÁTICA

Não parecem existir dúvidas quanto à escoreita ligação entre a *polis* e a democracia. Por *polis*, aliás, entende-se a criação do espírito e da cultura grega operada nos séculos VI a IV anteriores à era cristã, enquanto comunidade religiosa e política, na qual o homem participa em razão da sua natureza de animal político, só se abstraindo disso se for um “ser vil ou superior ao homem” (ARISTÓTELES, 2001a, 14).

Por mais que a *polis* seja anterior à democracia e que tais termos não possuam o mesmo significado, por

óbvio, é nesta construção do gênio helênico que as condições para o surgimento de uma “*idea of a comprehensive community of citizens*”² estarão presentes (EHRENBERG, 1937, p. 147-157).

De qualquer forma, foge-se dos preconceitos que durante muito tempo dominaram o mundo acadêmico, seja da Grécia como um paradigma eterno, seja da indiferença entre os povos da antiguidade, a considerá-los num mesmo patamar. A questão é que os gregos foram os primeiros a se questionar e a questionar os demais, a romper com a clausura normal dos povos antigos (CASTORIADIS, 2002, p. 278-279).

A democracia vai desabrochar na *polis* grega do séc. VI, com o seu ápice no séc. V a.C. e terá na cidade de Atenas o seu melhor desenvolvimento – pelo menos é da onde se obtém os mais pormenorizados relatos: “*democracy, in its essential features, was a child of the sixth century, and it grew up in the fifth.*”³ (EHRENBERG, 1950, p. 548).

De qualquer forma, a grandeza e a decadência da *polis* é consoante à grandeza e decadência da própria democracia, pelo menos em Atenas. Quiçá seja adequado pensar que “o mais elevado produto daquela experiência foi não um novo tipo de cidade, mas um novo tipo de homem” (MUMFORD, 1998, p. 178), razão pela qual uma das grandes marcas da *polis* foi o fato de se constituir no *locus* na qual ocorre a dessacralização da palavra, ou seja, rompe-se com a verdade da palavra mítica, proferida pelos profetas, para uma palavra comprometida pela persuasão, logo, entre pessoas iguais. Surge a palavra-diálogo, de dimensão social, vinculada à ação, igualitária e com uma inscrição temporal. Este é o terreno fértil para o desenvolvimento da sofística, já que a palavra passa a ser um efetivo instrumento de poder (GARCIA-ROSA, 2001, p.32 e p. 48-49).

É neste contexto que a persuasão passa a ter uma enorme influência, forjada pelo uso da palavra, o que reforça a ideia de igualdade, oriunda no ideal de isonomia, conceituada, segundo Jean Vernant (2002, p. 65), como a “igual participação de todos os cidadãos no exercício do poder.” Este senso de igualdade vai abarcar da mesma forma a ética do guerreiro e a ética pública, a primeira no sentido de evitar condutas individuais, outrora saudada em cânticos, para fortalecer as rígidas formações das falanges, essenciais nas estratégias gregas; a segunda a fomentar um comportamento socialmente aglutinador, antagônico às individualidades ou condutas grupais das antigas e aristocráticas *genes* (VERNANT, 2002, p. 67-69).

Clístenes (565-492 a.C) tem um papel crucial na construção do modelo democrático ateniense ao romper com as antigas constituições tribais dos *genes* e ao fazer desaparecer as diferenças entre as pessoas, em suma, ao fazer da *polis um* “universo homogêneo, sem hierarquia, sem planos diversos, sem diferenciação. A *arché* já não se concentra num personagem único no cume da organização social” (VERNANT, 2002, p. 107; EHRENBERG, 1937, 1947-1959).

² “*ideia de uma abrangente comunidade de cidadãos*” (TN).

³ “*Democracia, na sua essência, nasceu no século sexto e se desenvolveu no século quinto.*” (TN).

Não é sem razão que o *Ágora* – espaço das decisões públicas – encontra-se no centro do espaço urbano, no meio da distância entre os extremos, a retratar esta nova condição de igualdade. O espaço urbano molda-se a esta nova formatação do espaço público. É neste mundo da política, tramado em embates, que a razão surge e, conseqüentemente, a própria filosofia, a permitir uma nova compreensão do papel do homem no mundo construído culturalmente (VERNANT, 2002, p.135 e 141). Entretanto, não há como deixar de registrar o papel central da religião nas cidades deste período histórico, sem a qual dificilmente seria possível pensar em alguma possibilidade de comunhão social. A Acrópole traduz uma representação vertical da cidade, enraizada nas concepções religiosas, enquanto que o *Ágora* a representa horizontalmente, sem alguma unidade visível (COULANGES, 2001, p. 145-154; TOYNBEE, 1971, p. 173; MUMFORD, 1997, p. 181-181).

Também não há como desconsiderar esta condição de berço da filosofia e da democracia que é a Grécia antiga, ambas enraizadas na experiência política da *polis* (CASTORIADIS, 2002, p. 280; VENANT, 2002, p. 135; EHRENBERG, 1950). Política e filosofia, julgamento e escolha engendram-se neste palco helênico, a compreender a política como o resultado da ação conjunta para a instituição da própria sociedade. Diferentemente dos demais povos, que aceitam as leis advindas dos ancestrais ou dos seus deuses, os gregos são os primeiros a deliberar explicitamente acerca das suas leis e da sua constituição enquanto sociedade. Isso porque houve a indagação sobre a coletividade humana organizada, o que trouxe a abertura a um pensar filosófico.

O pessimismo grego diante de uma vida após a morte, que faz sucumbir a ideia de esperança,⁴ impele o homem a relevar a sua liberdade neste mundo. A compreensão de que antes de tudo havia o caos, seguido de uma ordem do cosmos, não absoluta, é que permite o pensar filosófico, refletido na política enquanto condição do estabelecimento de regras próprias - se toda a ordem fosse dada ou estivesse pronta, ou se houvesse uma episteme correta na vida pública, haveria razão para a política? Claro que não. Em contraposição a uma heteronomia, surge na *polis* a autonomia, também sob a influência não unitária dos mitos gregos: “a essência daquilo que importa na vida política da Grécia antiga - o germen – é certamente, o processo histórico instituinte: a atividade e a luta que se desenrolam em torno da mudança das instituições, a auto instituição explícita” (CASTORIADIS, 2002 p. 303). Trata-se de um processo efetivado no decorrer de quatro séculos na qual as pessoas assumem a responsabilidade pela instituição das suas próprias leis, sua jurisdição e autogoverno, soberanamente pelo *demós* (povo). Tudo no pressuposto da igualdade política dos homens livres, não somente perante a lei, mas de participar da área pública onde se forjavam as decisões, a *ecclesia* (Assembleia do Povo)⁵ (CASTORIADIS, 2002 p. 298-303). A cidade passa a conter um novo e perigoso componente: o cidadão livre (MUMFORD, 1997, p. 179).

⁴ Friedrich Nietzsche (2011, pos. 435) também vai fazer esta leitura do gênio grego, que consideravam a esperança uma espécie de bengala: “precisamente por causa dessa capacidade de entreter os infelizes, a esperança era considerada entre os gregos o mal dos males, o mal propriamente pérfido: nela estou dentro da caixa de Pandora”.

A democracia mais conhecida e retratada – de Atenas – era muito mais do que um modelo forjado no Ágora. Tinha por base os que possuíssem a condição de cidadão: homens com mais de 20 anos, de descendência ateniense, divididos territorialmente em dez tribos que cobriam 140 localidades. Estes cidadãos decidiam na Assembleia do Povo ou *Ecclesia*, com no mínimo 40 sessões ao ano e com o quórum de 6.000 pessoas em cada plenário. A fim de organizar a funcionalidade da Assembleia, havia o Conselho dos 500, formado por 50 pessoas escolhidas por cada uma das tribos nas suas respectivas localidades, por sorteio, para mandatos de um ano, sem recondução imediata. Por fim, havia o Comitê dos 50, que auxiliava o Conselho dos 500, formado 50 pessoas com mais de 30 anos oriundas do próprio Conselho, com mandatos aproximados de um mês, cuja presidência se revezava diariamente; as Cortes eram organizadas similarmente à Assembleia, por cidadãos com mais de 30 anos, o mesmo a ocorrer com os Magistrados, formado por 10 pessoas, com funções executivas, por um ano, com uma única possibilidade de recondução; havia, também, os Generais Militares, em número de dez, eleitos diretamente, com possibilidade de reeleição (HELD, 2006, p.18-19).

São óbvias as restrições políticas existentes na época, com a exclusão dos escravos, das mulheres e dos estrangeiros, inadmissíveis nos dias de hoje, mas que não podem obnubilar os avanços expressivos deste modelo político: “the bigger category of politically marginalized people was the slave populations (...) estimated that the proportion of slaves to free citizens in Periclea Athens was at least 3:2, a slave population of some 80.000-100.000.”⁶ (HELD, 2006, p. 19).

Enquanto a vida privada era marcada pela necessidade de superar as carências e pela desigualdade, usualmente acompanhada da opressão, a *polis* era um espaço de liberdade e igualdade àqueles que superaram as necessidades triviais da vida. Uma liberdade calçada pela superação do mundo da necessidade, por não estar sujeito a ninguém e por não sujeitar outrem. A igualdade, assim, dava-se a na vivência com iguais. Por consequência, a limitação da autoridade pública é crucial para a liberdade da sociedade: “a liberdade situa-se na esfera do social, e a força e a violência tornam-se monopólio do governo.” (ARENDDT, 2007, p. 40-46). Este ideal de liberdade e igualdade influenciou sobremaneira o pensamento político ocidental (HELD, 2006, p. 13; PINEDA, 1992, p. 543).

O modo de vida democrático também é retratado numa das mais antigas tragédias de Ésquilo - *As Suplicantes*, que retrata o dilema do governante de Argos diante do pedido de asilo a um grupo de mulheres oriundas do Egito, pedido este que pode levar a um conflito armado. Estas mulheres pedem que o governante decida por si, na aplicação do princípio monárquico, usual na época. Entretanto, o governante, de forma enfática,

⁵ Na *ecclesia* “todos os cidadãos têm o direito de tomar a palavra (*isegoria*), suas vozes têm cada qual o mesmo peso (*isopsephia*) e a todos se impõe a obrigação moral de falar com toda a franqueza (*parthesia*)” (CASTORIADIS, 2002, p. 304-305).

⁶ “a maior categoria de pessoas politicamente marginalizadas era dos escravos (...) estimava-se a proporção de escravos para as pessoas livres na Atenas de Péricles na proporção ao menos de 3 para 2, uma população escrava entre 80.000-100.000” (TN).

retruca com o princípio democrático, que governa a cidade: “já disse que o que me pedes não posso eu fazê-lo sem o povo, admitindo mesmo que me assista tal direito. Não quero que o povo me diga um dia, se por acaso tal desgraça sucedesse: ‘para honrares uns recém-chegados, deitaste a perder a cidade.’” (ÉSQUILO, 2009, pos. 293).

Na sequência afirma que as questões que dizem respeito à cidade devem ser decididas por todos: “he is the leader of a people who are prepared to follow his advice; but without their sanction, which is by no means a foregone conclusion, he is powerless.”⁷ (EHRENBERG, 1950, p. 517-518). Mais do que isso, a peça retrata a coexistência dos mundos religioso e temporal, pois ao mesmo tempo em que as suplicantes se utilizam dos símbolos religiosos de Argos, são sabedoras que precisam do poder temporal da cidade, o que realmente aconteceu, pois, o povo de Argos, com os “braços erguidos”, ratificou a preleção em prol da concessão do asilo (ÉSQUILO, 2009, pos. 435).

Talvez nenhuma construção linguística se assemelhe conteudisticamente ao famoso Discurso Fúnebre de Péricles para identificar as virtudes da democracia ateniense, por mais que num período em que a própria democracia e a *polis* já estejam em declínio (EHRENBERG, 1937, p. 158) e que se trate de uma democracia num estado de guerra ou num império democrático (LUMMIS, 1996, p. 123). No famoso discurso, Péricles, a demonstrar as razões do sacrifício de tantas vidas, salienta a democracia, diferente de outros locais e povos que não a cultuam, forjada na igualdade de todos e no mérito, como também no cumprimento das leis. A participação é essencial, a considerar inúteis os que não participam dos assuntos da cidade. Não se trata de uma simples participação formal, mas do debate público de todas as questões atinentes à *polis*, o que faz de Atenas uma escola, um modelo para toda Hélade (TUCÍDIDES, 2001, p. 109-112).

Entretanto, no campo da filosofia, os principais expoentes da Grécia antiga não possuíam uma convicção democrática. Platão, enraizado no pensamento socrático, pressupõe a unidade do pensar e do agir, logo, para a ação, o que inclui a ação política, é preciso o conhecimento do saber próprio da gestão da cidade, o que faz com que o modelo ateniense, a permitir a participação de todos, indistintamente, seja rechaçado. Mais do que isto, identifica uma correlação entre a “dimensão política da *politeia* e a dimensão moral do *éthos*”, a fazer com que a identidade da *polis* esteja relacionada com os valores sociais. Assim, com base nos elementos essenciais da alma humana e na supremacia de um deles (racional, irascível ou apetitivo)⁸ é possível identificar a forma de governo correspondente. A democracia, compreendida como uma degeneração de outras formas (cidade justa e perfeita,

⁷ “ele é o líder de um povo preparado para seguir o seu conselho; mas sem a sanção deste povo, que de forma alguma é uma conclusão definitiva, ele é destituído de poder.” (TN).

⁸ Segundo Richard Oliveira (2014, p. 39): “Platão identifica no interior da alma humana, três elementos ou forças psíquicas principais: o elemento racional ou intelectivo, que se caracteriza pelo amor ao conhecimento; o elemento irascível ou ardoroso, que se caracteriza pelo amor das honras, das vitórias e pelo espírito de competição; e o elemento apetitivo, que se expressa no desejo do sexo, comidas e bebidas. Conforme se estabeleça a supremacia de um o outro desses elementos no interior da alma, teremos o aparecimento de diferentes costumes e, por conseguinte, a irrupção de diferentes formas de governo.”

timocracia, oligarquia, democracia e tirania: modelos que se sucedem)⁹, caracteriza-se pela ampla liberdade como um valor máximo, alimentada por desejos supérfluos, valores e modos de vida distintos, com a preponderância do princípio apetitivo, a conduzir para a fragmentação anárquica, sem respeito às leis e ao poder (OLIVEIRA, 2014, p. 28-47).

Platão utiliza uma metáfora, a comparar a condução de um navio a uma cidade, para demonstrar o sofrimento dos melhores. Na estória citada, os marinheiros assumem a condução da embarcação, sem conhecimentos náuticos mínimos, considerados desnecessários, e afastam quem deveria comandá-la. A sorte num navio assim comandado é a mesma da cidade democrática (PLATÃO, 2001, p. 183-184). Num sentido análogo a Platão encontra-se Aristóteles, para quem o “princípio essencial do governo democrático é a liberdade; a liberdade, afirma-se, é o tema de toda a democracia.” (ARISTÓTELES, 2001, p. 121a). A igualdade deve ser compreendida em relação ao número e não ao merecimento e embasa a própria ideia de liberdade. Assim embasada, eis as características da democracia:

Que todas as magistraturas sejam eletivas por todos, e entre todos os cidadãos; que possam todos exercer autoridade sobre cada um, e cada um, por seu lado, sobre todos; que as magistraturas sejam conferidas por sorteio, ao menos todas as que não requerem experiência nem habilidade em uma arte; que as magistraturas não sejam concedidas pela quota do censo, ou pelo menos pela menor quota possível; que o mesmo cidadão jamais possa desempenhar duas vezes a mesma magistratura, ou ao menos poucas vezes, existindo poucas magistraturas nesse caso, exceto dos cargos militares; que todas as funções públicas ou a maior parte delas sejam de curta duração; que todos os cidadãos sejam convocados a julgar nos tribunais; que os juízes sejam tirados de todas as classes, e se pronunciem sobre todos os tipos de negócios, sobre a maior parte deles, sobre os mais urgentes e importantes, com as contas prestados pelos juízes responsáveis, ao assuntos gerais do Estado e os contratos civis; por fim, que a resolução de todos os negócios, ou ao menos dos mais importantes, dependa exclusivamente da assembleia geral dos cidadãos, e não de alguma magistratura (exceto os casos mais difíceis) (ARISTÓTELES, 2001a, p. 213).

Aristóteles identifica conceitualmente governo e constituição e constrói uma tipologia das formas de governo análoga à Platão, de formas puras a impuras, a relevar o aspecto quantitativo – quem e quantos governam – e o aspecto qualitativo – como governa. Estas formas sucedem-se, monarquia (governo de um que busca o bem comum), tirania (governo de um em favor do governante), aristocracia (governo de poucos que visa o bem comum), oligarquia (governo de poucos que visa os seus interesses), *politeia* ou timocracia (governo popular que visa o bem geral), democracia (governo popular degenerado) (BOBBIO, 1984, p. 54-57).

Para o estagirita, ao se referir às formas boas de governo “a melhor delas é a monarquia, e a pior é a timocracia”, ademais, dentre as respectivas distorções não tem dúvidas em afirmar que “a democracia é a menos má das três espécies de perversão, pois no seu caso a forma de constituição apresenta apenas um ligeiro desvio.”

⁹ A timocracia, perversão da cidade ideal, centra-se no desejo das honras e vitórias militares; a oligarquia, corrupção da timocracia, busca a riqueza; a democracia, que deturpa a oligarquia, alicerça-se na liberdade ilimitada e nos desejos supérfluos; a tirania, a pior forma e mais decadente, é a degeneração da democracia, a triunfar os desejos mais bestiais.

(ARISTÓTELES, 2001b, p. 186). Interessa observar que a *politeia* aristotélica não traduz um governo essencialmente democrático, como a experiência ateniense demonstra, mas uma mescla de oligarquia (governam os ricos e nobres) e democracia (governam os livres e pobres), a mostrar que a fusão de duas formas más de governo pode levar a uma boa forma, a possibilitar o equilíbrio entre a tensão de ricos e pobres, uma justa medida ou meio-termo entre os extremos (BOBBIO, 1984, p. 59-61).

De qualquer modo, a democracia encontra nas cidades-estados gregas as condições para o seu desenvolvimento, mormente em Atenas, forjado no *status* de cidadão, que, mesmo na visão aristotélica (não essencialmente democrática) significa “o homem que detém certo poder (...) é o que pode ser juiz e magistrado.” (ARISTÓTELES, 2001a, p.78 e 80).

É por isso que procede a afirmação que a grande revolução grega na histórica humana foi na ordem política “in the creation and/or discovery of the political, which then became directly or indirectly the dominant presence in Greek life.”¹⁰ (MEIER, 2004, p.347-348). Trata-se, efetivamente, de um modelo político cimentado no “active involvement of the citizens”¹¹ (RHODES, 2004, p.3), no espaço público do *Ágora*, na qual os pressupostos da liberdade e da igualdade reinavam dentre os cidadãos, associada à profunda transparência das questões públicas.

A *polis* grega e as suas maiores criações - a filosofia e a política - influenciaram intensamente o pensamento e as instituições ocidentais. Não obstante a conformação de cidades-estados, independentes, tratavam-se de instâncias estatais próximas das demandas das pessoas, enraizadas numa ideia de liberdade muito distinta das concepções filosóficas e do constitucionalismo dos tempos modernos.

É por isso que, feitas estas considerações histórico-filosóficas, parte-se para a compreensão da democracia na atualidade, bem do referido Decreto 8.243/2014, que buscou um *plus* democratizante na administração federal. Aos próximos passos.

A DEMOCRACIA MODERNA E A POLÊMICA EM TORNO DA POLÍTICA E SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL INSTITUÍDOS PELO DECRETO FEDERAL 8.243/2014

Após algumas reflexões sobre a *pólis* e o surgimento da democracia, compete tecer considerações acerca das transformações da própria democracia. A democracia dos antigos, estereotipada na antiga Grécia difere, e muito, da democracia dos modernos: “por democracia os antigos entendiam a democracia direta, os modernos, a democracia participativa.” (BOBBIO, 2000a, p. 371).

¹⁰ “na criação e/ou descoberta da política, que passou a ter uma presença dominante na vida grega” (TN).

¹¹ “ativo envolvimento dos cidadãos” (TN).

Esta mudança decorre da própria concepção de liberdade, na antiguidade compreendida numa dimensão social, do indivíduo enquanto integrante de uma coletividade e suas respectivas relações de deveres a esta, muito diferente das construções modernas que reafirmam a individualidade em si, na sua dignidade ínsita, ou seja, o homem moderno se forja num ideal de liberdade que o autonomiza enquanto ser racional (COULANGES, 2001, p. 248-251; BOBBIO, 2000a, 380-381; DUSSEL, 2000, p. 62-63; BOBBIO, 2000b, p.212-213).¹² Com o seu surgimento na Europa do Norte e profundo enraizamento político com as revoluções burguesas do séc. XVIII, a democracia representativa passa a constar no cerne do constitucionalismo moderno (BIELSCHOWSKIY, 2013, p. 52; DAHL, 2001, p. 27-35).¹³

É o que se observa no decorrer dos séculos XIX e XX, inequivocamente, em todos os Estados democráticos. Por mais que o termo democracia possa abarcar uma quantidade infindável de regimes, mesmo aqueles totalmente não democráticos que assim se intitulam, pode-se chegar a algumas características essenciais para a sua definição, como a existência de procedimentos constitucionalmente previstos para a escolha periódica dos dirigentes políticos do Executivo e do Legislativo, em eleições livres, com sufrágio universal e voto secreto, pautados pela livre organização das forças políticas-partidárias e pela preponderância da maioria. Além disso, é preciso, numa perspectiva substancial, que esta mesma ordem constitucional garanta direitos às pessoas, não passíveis de revogação por eventuais minorias, o que remete aos direitos fundamentais, mormente os de primeira (aspecto individual e político) e segunda dimensão (aspecto social). É esta perspectiva que remete às reflexões concernentes à qualidade das democracias contemporâneas. Aliás, no mesmo sentido se manifesta Canotilho (1999, p. 281) ao afirmar que o “princípio democrático é um princípio jurídico-constitucional com dimensões materiais e dimensões organizativo-procedimentais”.

Aliás, compreender a democracia e o princípio democrático no constitucionalismo brasileiro e contemporâneo requer conciliar a democracia representativa tradicional com a democracia participativa, esta última a abarcar todos os modos e processos em que os cidadãos, a sociedade organizada e os atores econômicos podem participar e controlar as atividades público-estatais (SOARES, 1997, p. 68; SILVA, 1990, p. 125; BONAVIDES, 2001, p.33-42; BARROSO, 2009, p. 62; FREITAS, 2009, p. 21-23; PEREZ, 2001, p. 45-59).¹⁴

¹² Os autores mencionados respaldam, nas obras mencionadas, esta diferença entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos. Faz-se um referenciamento meramente exemplificativo, a demonstrar o respaldo doutrinário e teórico.

¹³ Tanto Robert Dahl como Raoni Bielschowski, nas obras citadas, apontam a importância das revoluções burguesas para o enraizamento e fortalecimento da democracia representativa.

¹⁴ Os autores referenciados apresentam em comum, nas respectivas obras, o entendimento de que a democracia brasileira abrange a lógica representativa e participativa, sem o seu esgotamento na simples – sem deixar de ser relevante – representação. Fabiana de Menezes Soares (1997) apresenta uma das primeiras obras a trabalhar o Direito Administrativo na lógica da participação social, no final da década de 90 do século passado; Marco Augusto Perez (2001) elaborou, no início deste século, uma dissertação de mestrado, orientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, na qual esmiúça o direito à participação, considerando-o ínsito ao próprio Estado Democrático de Direito enquanto um princípio informador; Paulo Bonavides (2008), por sua vez, apresenta uma coletânea de reflexões a cimentar o direito à participação como inextirpável da ordem constitucional brasileira, na concepção de um Direito

Mais do que isso, o próprio direito administrativo transmuta-se a fim de incorporar esta perspectiva participativa e democratizante das relações administração-administrados (BINENBOJM, 2008, p.77-78).¹⁵ Aliás, é de observar a existência de instrumentos da democracia participativa ou semidireta na própria ordem constitucional brasileira, como é o caso do referendo, plebiscito, conselhos e iniciativa popular de leis.¹⁶

É neste diapasão que o Estado Democrático de Direito plasmado pela Constituição de 1988 requer, na consideração do princípio democrático, a democracia representativa ao lado da democracia participativa. Entretanto, a democracia participativa pode avançar a elevados graus de complexidade, especialmente em razão dos diversos instrumentos que podem ser utilizados a fim de possibilitar a participação e o controle social. Significa falar em instrumentos vinculantes (plebiscito, referendo, conselhos deliberativos) e instrumentos não vinculantes (conselhos consultivos, ouvidorias, fóruns, consultas públicas, audiências públicas, orçamentos participativos e similares, dentre outros). A utilização destes instrumentos ocorre, seja por imposição constitucional ou legal,¹⁷ seja por discricionariedade administrativa. Neste último caso, trata-se de uma opção utilizada pelo administrador a fim de conferir o máximo de legitimidade nas escolhas políticas.

A fim de tentar normatizar esta questão em nível federal foi editado o Decreto 8.243/2014, que instituiu a política e o sistema nacional de participação social, com o objetivo de articular a atuação integrada da sociedade civil e do governo na formulação, execução, monitoramento e avaliação das mais diversas políticas públicas, bem como a integração das democracias representativa, participativa e direta. Também almeja a concretização da participação enquanto um direito e método de governo, com o conseqüente fortalecimento da sociedade civil.

O referido decreto também apresenta os instrumentos de participação e controle social: conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social. Estes instrumentos têm as suas especificidades organizacionais e de funcionamento genericamente expostas, a possibilitar o devido entendimento. Os conselhos reúnem participantes do governo e da sociedade, paritariamente e publicamente, de forma permanente e sem remuneração aos seus integrantes. Difere das comissões pelo fato destas serem efêmeras, com temas e objetivos específicos. As ouvidorias devem seguir as diretrizes da Ouvidora-geral da União. As conferências nacionais mobilizam os atores afins às temáticas propostas, com a participação de delegados da sociedade civil e de órgãos

Constitucional de resistência e de uma hermenêutica emancipadora; no mesmo sentido, a afirmar o princípio da participação num Estado pautado pela dialogicidade, encontram-se Juarez Freitas (2009), José Afonso da Silva (1990) e Luiz Roberto Barroso (2009). Muitos outros autores poderiam ser citados, mas estes, por si, permitem a demonstração da solidez das considerações postas.

¹⁵ Obra recente de Gustavo Binbenbjom (2008) ao buscar a (re)construção teórica do Direito Administrativo nos tempos atuais salienta a importância da participação social.

¹⁶ A fim de corroborar o afirmado, exemplificativamente citam-se os seguintes artigos da Constituição Federal: Art. 10; 14; 29, XII, 187; 194; 198, III; 204, II; 206, VI; 216^a.

governamentais, com encontros em todos os níveis da federação. As mesas de diálogo, por sua vez, buscam a resolução de problemas nas relações de trabalho, a englobar, de forma tripartite, governo, empregadores e empregados. Os fóruns interconselhos são constituídos especificamente para a avaliação de uma política ou programa previamente determinado, com a participação de conselhos e da sociedade. As audiências e consultas públicas têm como impulsão um instrumento convocatório a permitir a ampla participação dos cidadãos, com a diferença das consultas serem pautadas pelo uso da *internet* e de meios mais formais, enquanto as audiências são pautadas pela oralidade. Por fim, são citados os instrumentos virtuais de participação social, que nada mais significa do que o uso da tecnologia para impulsionar e facilitar a participação das pessoas. À Secretária-geral da Presidência da República compete acompanhar a efetivação da política e sistema nacional de participação social, para o qual cria o Comitê Governamental de Participação Social e a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, esta última com o foco de acompanhar as demandas dos movimentos sociais (CORRALO, 2015, p.294-296).

Entretanto, várias críticas foram feitas ao Decreto 8.243/14, seja quanto ao mérito, seja quanto à constitucionalidade. No primeiro caso, o argumento mais saliente foi pela possibilidade de aparelhamento dos instrumentos de participação social em prol da corrente política que se encontra no poder. Expressões esquizofrênicas foram utilizadas para rotular os meios e fins do decreto, como a acusação de bolivarianismo (?!). No campo da constitucionalidade os argumentos mais sólidos repousaram na impossibilidade de se disciplinar a matéria por decreto – deveria ser por lei – e na usurpação das competências do Congresso Nacional pelos instrumentos participativos já referidos. Com base nestas arguições, pelo menos as mais robustas, é que a Câmara dos Deputados aprovou, ainda em 2014, o Decreto Legislativo 1491/14, com base no Art. 49, V da Constituição Federal, a fim de sustar a aplicação do Decreto 8.243/14, que aguarda pela apreciação do Senado da República (CORRALO, 2015, p.296-303)

Para a análise objetiva e sucinta destes pontos, importantes, mas não centrais para este trabalho, há estudos a fim de apontar a compatibilidade material e formal do Decreto 8.243/14 à ordem constitucional, como os artigos de Renato Monteiro de Rezende e Giovani da Silva Corralo. Na primeira dimensão, sem que se faça da participação popular um apanágio solucionador de todos os problemas, é inequívoca a sua posição principiológica e fundamentadora do Estado Democrático de Direito. A simples possibilidade de distorção do uso dos institutos participativos não pode levar à sua desconsideração, sob pena de se buscar a extinção de vários outros institutos jurídicos – como é o caso exemplificativo das licitações, uma vez que a deturpação (efetivação contrária à sua *ratio*) é algo possível na prática administrativa. Melhorar o controle da máquina pública, isso sim, é algo que

¹⁷ A título exemplificativo cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 9º, §4º, que exige a realização de audiência pública para a exposição das metas fiscais de cada quadrimestre em todos os níveis da federação.

sempre deve estar presente.

Quanto à constitucionalidade formal pode-se considerar legítimo o uso do decreto em comento tanto na perspectiva do exercício do poder regulamentar, uma vez que regulamenta o art. 3º, caput e inciso I da Lei 10.683/2003, quanto do exercício do decreto autônomo a fim de disciplinar a organização e o funcionamento da administração pública. Ademais, esta disciplina normativa não rompe com a repartição dos poderes e suas competências, até mesmo porque nenhum dos instrumentos de participação possui, com base no decreto, efeitos vinculantes à administração pública. São formas de auscultar a vontade de segmentos organizados e articulados da sociedade civil, como também de encontrar caminhos via mediação para a resolução de conflitos, como é o caso das mesas de diálogo. Trata-se, apenas, de garantir alguma forma de participação e controle das políticas públicas, em todas as suas fases: elaboração, execução, monitoramento e avaliação. Por isso, não se vislumbra máculas materiais ou formais de constitucionalidade (REZENDE, 2014; CORRALO, 2015).

A questão central deste estudo científico reside na reflexão do uso da lógica sistematizadora e normativa do Decreto 8.243/14 nas municipalidades e, conseqüentemente, a forma jurídica para que tal se concretize, até mesmo porque o referido decreto possui a sua eficácia na administração pública federal. Avante.

A INSTITUIÇÃO DE SISTEMAS MUNICIPAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, A AUTONOMIA MUNICIPAL E A RADICALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA

Teorizar sobre um sistema e uma política municipal de participação social requer que se considere, inicialmente, a posição e a autonomia do município no pacto federativo nacional, decorrente da repartição de competências operada pela Constituição de 1988. Isso porque as municipalidades foram alçadas à condição de entes integrantes do pacto federativo, *status* sem similar no constitucionalismo contemporâneo para instituições locais do poder estatal.

É possível compreender e delinear o poder municipal no Brasil numa taxonomia quántupla: auto organizatória, política, administrativo, legislativa e financeira. A autonomia auto organizatória se alicerça na competência para elaborar a Lei Orgânica, verdadeira “Constituição Municipal”, a figurar no ápice do sistema normativo local. A autonomia legislativa empodera os municípios a elaborarem o seu sistema normativo, com a utilização das espécies legislativas previstas na ordem constitucional, com as respectivas adequações – Emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, leis delegadas, resoluções e decretos legislativos. A autonomia política se alicerça na eletividade dos agentes políticos locais, pelos seus cidadãos, em eleições periódicas, com o sufrágio universal e voto secreto para a escolha do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores. Inclui, também, a cassação dos mandatos dos agentes políticos locais pela Câmara de Vereadores. A autonomia administrativa, cimentada no princípio da legalidade ou juridicidade, remete à gestão dos interesses

locais através das mais diversas atividades administrativas: serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção indireta (regulação) e direta. Estas atividades tem a sua organização e funcionalidade decididas em nível municipal, a observar, por óbvio, as normatizações vinculantes dos Estados e da União em determinadas matérias. Por fim, a autonomia financeira centra-se na instituição dos tributos da autonomia municipal (impostos, taxas e contribuições), bem como na aplicação das transferências constitucionais e voluntárias da União e do Estado, o que deve estar consignado nas legislações orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (CORRALO, 2011, p. 55-56; CORRALO, 2014, p. 191-234).

Por óbvio, o município integra um sistema federal, do qual há princípios e regras oriundos da ordem constitucional que devem ser considerados. Ao lado das normas de imitação há as normas de repetição obrigatória, cujo conteúdo vincula os entes municipais (STRECK, 2013, p. 841-842).

Expressamente, uma vez que já se discorreu sobre a principiologia constitucional da participação popular, a Constituição de 1988 apresenta importantes dispositivos vinculantes à órbita local, dos quais os municípios não podem se afastar: cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII); participação da comunidade nas decisões do sistema único de saúde (art. 198, III; art. 77 ADCT, §3º); participação da população em todos os níveis das políticas de assistência social (art.204); gestão do ensino com base na gestão democrática (art. 206, VI); participação e controle social em todas as instâncias do sistema nacional de cultura (art. 261A, §1º, X e §2º, II e III).¹⁸

Ademais, cita-se a existência de diversas leis federais a trazer a necessária participação social em determinadas políticas públicas, como é o caso, exemplificativo, do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90, a firmar a obrigatoriedade da existência de Conselhos Tutelares em nível local e de Conselhos Municipais do Direito da Criança e do Adolescente.

Entretanto, frisa-se a existência de um rol muito maior de políticas públicas, se for vislumbrado todo o conjunto das competências e atividades municipais, sobre as quais pode incidir, com maior ou menor ênfase, os instrumentos de participação. É neste sentido que este trabalho científico apresenta dois posicionamentos à guisa de exórdio à conclusão.

Primeiro, a defesa da autonomia dos municípios para articularem, das mais diversas formas, a participação e controle social nas políticas públicas da sua competência, mormente naquelas situações em que inexistente uma conduta expressa na legislação federal a ser observada pelas municipalidades, pois no caso de existir, há o dever de cumprimento, quando compatível com a ordem constitucional, por óbvio. Aliás, mesmo neste caso, não há óbices para o alargamento da participação, desde que o regramento de regência não seja contrariado. Este posicionamento inicial tem por escopo garantir e assegurar a cada ente local a autonomia para a efetivação dos

¹⁸ Trata-se de rol exemplificativo.

instrumentos de democracia participativa. É por esta razão que afloram, por exemplo, diversos meios para a população participar da elaboração das leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual –, que vão do tradicional e consolidado orçamento participativo, a passar por variações deste e, até mesmo, com a realização de simples audiências públicas. O melhor caminho é aquele devidamente maturado e lapidado pelas particularidades e singularidades locais (CORRALO, 2010, p. 289-306).

Entretanto, é possível afirmar que quanto mais as decisões na espacialidade estatal estiverem sob o controle social, mais próximo se estará de uma radicalização da democracia. Significa instar os poderes constituídos locais a aprimorarem a democracia participativa, até mesmo porque a facticidade desta é muito maior em nível local do que nas instâncias mais distantes do poder – Estado e União. Radicalizar a democracia nada mais é do que potencializar e empoderar a cidadania. Tal tarefa, nos dias de hoje, onde os escândalos chacoalham permanentemente a vida pública, é extremamente hercúlea, pois existe, atualmente, um natural afastamento das pessoas. Movimentos como aqueles operados em meados de 2013 nas ruas de muitas das cidades brasileiras são episódicos. Infelizmente.

É neste diapasão que se apresenta o segundo posicionamento, complementar ao primeiro. Diante da dificuldade crescente de envolvimento das pessoas nos assuntos municipais, a instituição de políticas e de sistemas municipais de participação e controle social aparece como possibilidade de potencializar a cidadania. Isso ocorre pela usual profusão dos diversos instrumentos – por exemplo, as audiências públicas – sem que exista uma normatização específica da sua funcionalidade.

A defesa da institucionalização de políticas e sistemas municipais de participação e controle social já pressupõe a pluralidade de formas e modelos. O Decreto 8.243/2014, válido e vigente em nível federal, nada mais é do que um ponto de partida que pode ser utilizado pelos municípios. Há vários instrumentos que podem e devem ser adequados à realidade local, como é o caso das ouvidorias, das atividades similares ao orçamento participativo, das audiências públicas, das consultas públicas, dos fóruns interconselhos, das mesas de diálogo, dos conselhos municipais, dentre outros. Pode-se seguir a logicidade de permear todas as políticas públicas em todas as suas etapas – formulação, execução, avaliação e monitoramento – a alguma instância participativa, ou definir os objetos específicos da sua utilização. Não restam dúvidas das virtudes democráticas das regras contidas no decreto federal, o que em muito pode colaborar para a elaboração de normas municipais.

A sistematização da participação popular e social remete a avanços democráticos, a denotar um maior controle do espaço público. Naturalmente, não é algo que deva ser feito para constar em belas letras no papel, mas algo que deve repercutir faticamente na vida das pessoas. Muitos exemplos podem advir do direito comparado, a título ilustrativo, como aponta Antonio María Hernandez (1997, p. 488): “el referendium, el plebiscito, la iniciativa popular, el veto popular, la consulta popular, a la revocatoria o *recal*, la asamblea de hombres libres y la opción

local.”

Mais do que discorrer sobre um campo de possibilidades, é possível avançar numa necessidade de tal ordenação, já que a participação social, não vinculante, nas mais diversas etapas nas políticas públicas locais conferem não somente um *plus* de legitimidade, mas reforçam o direito fundamental à boa administração pública.

Quanto ao questionamento dos caminhos que podem ser utilizados para a institucionalização, em nível municipal, de um sistema e política de participação social, não restam dúvidas do ganho democrático decorrente do seu delineamento por lei municipal. Pode-se, até mesmo, fazer com que esta lei municipal seja decorrente de uma disposição genérica da Lei Orgânica Municipal. O grau de especificidades na espécie legislativa usada - lei complementar ou lei ordinária - vai definir se é um projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo (se houver obrigações vinculantes aos órgãos públicos municipais) ou se é um projeto de lei da iniciativa comum (no caso de disciplinar genericamente o uso dos instrumentos da democracia participativa).

Referente à possibilidade de uso do decreto autônomo em nível municipal para este fim, entende-se viável, tal qual ocorreu com o Decreto 8.243/14, numa das linhas fundamentadoras acerca da sua validade. Trata-se de inovação que adveio com a alteração do art. 84, VI da Constituição,¹⁹ a conformar um poder normativo ao Chefe do Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, sem a necessidade do anteparo de uma lei. (DI PIETRO, 2014, p. 94; GASPARINI, 2010, p. 122; NOHARA, 2013, p. 133-136). Veda-se ao decreto autônomo criar ou extinguir órgãos públicos, bem como criar despesa pública, o que também deverá ser observado na órbita municipal. No caso em tela, também não é possível que a disciplina dos instrumentos de participação transforme-os em meios vinculantes à máquina administrativa, pois estaria a usurpar competências próprias do parlamento. O caráter consultivo é crucial para que a disciplina possa ocorrer via decreto autônomo, já que eventuais vinculações decisórias dependem de previsão legal.

Além disso, é imprescindível a assunção de um novo papel ao governo, assim que se articulem e se efetivem os diversos mecanismos participativos, pois estes não podem ser cooptados partidariamente ou governamentalmente. O estímulo à participação social autônoma, dos cidadãos e da sociedade organizada, sem o apego a concepções político-partidárias, deve ser uma das tarefas do poder público. Quem sabe a aplicação dos modelos existentes e a sua adequação às realidades locais possa fazer com que a democracia participativa exsurja de um papel complementar à democracia representativa para a consubstanciação de uma demoarquia, cunhada por Rafal Rodriguez Prieto (2002, p. 494-501) como “gobierno del demos (...) depende de que los procedimientos que la ciudadanía construye en favor del autogobierno, alcancen instancias de poder efectivo que garanticen la consolidación de su lógica.”

¹⁹ Constituição Federal: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;”

O município, cujo cerne encerra uma cidade, independente das suas dimensões e configurações econômicas, encontra na *polis* a fonte das primeiras reflexões e das primeiras experiências democráticas da história humana. Isso porque é nas estruturas estatais mais próximas das pessoas que a democracia tem melhores condições de se aperfeiçoar. Para tanto é preciso a articulação de instrumentos, por mais complexos que sejam, até mesmo porque “la democracia se comprende desde la complejidad o si no, no se entiende. La democracia es sinónimo de respeto a la complejidad humana y a la complejidad social.” (PRIETO, 2002, p. 501).

Instrumentalizar e estimular a participação social para alcançar o autogoverno local nada mais é do que radicalizar o próprio Estado Democrático de Direito e dar efetividade máxima aos preceitos constitucionais que regem a espacialidade e a administração pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a democracia em nível local importa revisitar a sua própria origem, cimentada na *polis* grega da antiguidade. A grandeza e a decadência da *polis* e da democracia caminham juntos nos séculos VI a IV antes da era Cristã, o que faz surgir um novo homem, moldado por um senso de igualdade que possui a sua gênese na dessacralização da palavra, principal instrumento de poder na cidade antiga grega.

Não obstante grande parte das pessoas da *polis* estivessem alijadas do processo político por não possuírem a condição de cidadãos – mulheres, escravos e estrangeiros, a comunhão dos ideais de igualdade e liberdade forjaram a democracia nos seus primórdios, o que também foi retratado nas tragédias, das quais se sobressai *As Suplicantes*, de Ésquilo. Entretanto, foi o famoso discurso de Péricles, retratado por Tucídides, que melhor retrata as virtudes e princípios da democracia ateniense: igualdade, publicidade e participação.

A prática política que exsurtiu neste contexto não foi respaldada pelos maiores expoentes da filosofia clássica, tanto que Platão, Sócrates e Aristóteles não consideravam a democracia uma forma virtuosa do exercício do poder. De toda a sorte, a democracia dos antigos, estereotipada em Atenas, usualmente é chamada de democracia direta, diferentemente da democracia dos modernos, forjada a partir do primeiro milênio da era Cristã, a conhecida democracia representativa. Esta mudança observa a própria compreensão que se altera da liberdade humana, com a democracia representativa a constar no cerne do constitucionalismo moderno e a retratar a autonomização do indivíduo.

Por mais que o termo democracia possa abarcar uma quantidade infindável de regimes, pode-se chegar a algumas características essenciais para a sua definição, como a existência de procedimentos constitucionalmente previstos para a escolha periódica dos dirigentes políticos do Executivo e do Legislativo, em eleições livres, com sufrágio universal e voto secreto, pautados pela livre organização das forças políticas-partidárias e pela preponderância da maioria. Além disso, é preciso, numa perspectiva substancial, que esta mesma ordem

constitucional garante direitos às pessoas, não passíveis de revogação por eventuais minorias, o que remete aos direitos fundamentais, mormente os de primeira (aspecto individual e político) e segunda dimensão (aspecto social).

Em avanço, a democracia participativa exsurge, a partir da metade do século XX, enquanto um caminho que se associa à tradicional democracia representativa a fim de conferir maior consensualidade e legitimidade às decisões na espacialidade pública. Incorpora-se, assim, à própria concepção de Estado de Direito, a abarcar diversos instrumentos vinculantes e não vinculantes à atividade administrativa-estatal (plebiscito, referendo, iniciativa de leis, conselhos, fóruns, ouvidoria, audiência pública, consulta pública, mesa de diálogo, orçamento participativo e similares, dentre outras possibilidades).

O Brasil, no ano de 2014, teve um impulso normativo no sentido de radicalizar a democracia na sua perspectiva participativa com a edição do Decreto 8.243/14 pela Presidência da República, a fim de instituir a política e o sistema nacional de participação social, na qual todas as políticas públicas, em todas as suas fases (formulação, execução, monitoramento e avaliação), deveriam constar com alguma participação em algum dos instrumentos previstos.

Como o foco desta produção científica é a instituição de políticas e sistemas municipais de participação social nos municípios, deve-se considerar a autonomia municipal em todas as suas dimensões – política, auto organizatória, legislativa, administrativa e financeira, pois é o exercício desta autonomia local que pode conduzir à potencialização dos instrumentos da democracia participativa. A questão nodal está no encontro do Decreto 8.243/14 com o interesse local.

É neste contexto que os municípios estão empoderados para instituírem sistemas e políticas municipais de participação social. O Decreto 8.243/14 pode ser utilizado como parâmetro, ou não, pois a sua vigência é para a administração federal. As municipalidades gozam da competência para dispor da forma que melhor aprouverem a aplicação dos instrumentos de democracia participativa, o que inclui a definição dos instrumentos a efetivar. Por óbvio, há situações em que a ordem constitucional e infraconstitucional vinculam o gestor municipal, obrigando-o a utilizar instrumentos participativos, em determinadas situações, previamente delineados. Neste caso, deve o ente local seguir tais dispositivos. Entretanto, há um campo muito grande de políticas públicas municipais que podem ser submetidas à participação social, nas fases e com o uso dos instrumentos participativos que venham a ser definidos, autonomamente, por cada ente federativo local.

Tal processo instituinte pode ocorrer via processo legislativo ou por decreto. A primeira alternativa conferirá maior legitimidade à política e respectivo sistema de participação social, pois remete a discussão ao órgão colegiado que mais representa a coletividade: a Câmara de Vereadores. Entretanto, também é possível que tal ocorra via decreto autônomo, desde que não gere despesa, não crie ou extinga órgão público e não preveja a

vinculação da administração à participação popular, o que resultará na edição de um decreto autônomo.

A instituição de políticas e sistemas municipais de participação social, mais do que uma possibilidade, é uma necessidade para conferir maior legitimidade às decisões administrativas, como também para concretizar o direito fundamental à boa administração. Outrossim, remete a uma radicalização da democracia, que nada mais é do que a própria radicalização do Estado Democrático de Direito estabelecido pela Constituição de 1988.

Ao governo se requer uma nova conformação, de abertura a este novo campo de possibilidades. Talvez seja possível vislumbrar, no futuro, verdadeiras demoarquias locais, nas quais o autogoverno seja uma realidade fática. De qualquer forma, a *polis* que outrora engenhrou a democracia, a política e a filosofia, atualmente transmutada em município no contexto federal brasileiro, pode ser um importante elemento de efetivação da democracia em sociedades complexas.

THE DEMOCRACY, THE MUNICIPAL POLICIES AND SYSTEMS OF SOCIAL PARTICIPATION: THE LOCAL REBOUND OF THE FEDERAL EDICT 8.243/2014

Abstract

This paper aims to research the democracy and the municipal policies of social participation, namely to analyze the possibility of establishment of systems and policies of social participation in local power. This theme is nuclear in political and juridical reflections. It's used the hypothetical deductive method and literature review to the development of this research. Therefore, at first, it studies the origins of democracy, for what the comprehension of *polis* is essential. In addition, it analyses the Edict 8.243/14, that established the national policy and system of social participation, as well the controversies about your constitutionality. Finally, it runs through the comprehension of municipal autonomy. The conclusion points out the possibility and necessity of municipal policies and systems of social participation.

Keywords: Democracy; Municipal Autonomy; Social Participation.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Forense Universitária, 2007.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2001a.

_____. **Ética a Nicômaco**. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2001b.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Constitucional Contemporâneo: os direitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BIELSCHOWSKY, Raoni. **Democracia Constitucional**. Saraiva, 2013. VitalBook file. Minha Biblioteca, p. 52. Disponível em: <<http://online.minhabiblioteca.com.br/books/9788502196841/page/52>>. Acesso em 15 jul.

2014.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.
_____. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000a.

_____. **Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant**. Trad. Alfredo Fait. São Paulo: Mandarim, 2000b.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2008.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CASTORIADIS, Cornelius. **As encruzilhadas do Labirinto II**. Trad. José Oscar de Almeida Marques. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CORRALO, Giovani da Silva. A Democracia Participativa nos Municípios Brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local**. Santa Cruz: Editora IPR, 2010, p. 289-306.

_____. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. A (In)constitucionalidade da política e do sistema nacional de participação social. **Novos Estudos Jurídicos** (Online), v. 20, p. 284, 2015. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/7203> Acesso em: 02.abr.2015.

_____. **Município: autonomia na Federação**. Curitiba: Juruá, 2ª Ed., 2014.

COULANGES, Fustel. **A Cidade Antiga**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2001.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DI PIETRO, Maria Zylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação: na idade da globalização e da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2000.

EHRENBERG, Victor. When Did The Polis Rise? In: **Journal of Hellenic Studies**. Vol. 57, part, 1937, p. 147-159. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/627143> Acesso em 06.mai.2015.

_____. Origins of Democracy. In: **Zeitschrift für Alte Geschichte**, Bd. 1, H. 4, 1950, p. 515-548. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4434319> Acesso em 08.mai.2015.

ÉSQUILO. **As Suplicantes**. São João Del-Rei: Lombello Amaral Editora, 2009. (plataforma Kindle).

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCIA-ROZA, Luiz Alfredo. **Palavra e Verdade na filosofia antiga e na psicanálise**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

HERNÁNDEZ, Antonio Maria. **Derecho Municipal**. Buenos Aires: Depalma, 1997.

- HELD, David. **Models of Democracy**. California: Stanford University Press, 2006.
- LUMMIS, C. Douglas. **Radical Democracy**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- MEIER, Christian. The Greeks: The Political Revolution in World History. In: **Athenian Democracy**. RHODES, P.J. (Org.). New York: Oxford, 2004, p. 328-348.
- MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- NIETZSCHE, Friedrich. **O Anticristo**. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2011.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- OLIVEIRA, Richard Romeiro. Platão e a questão da democracia na República. In: **Revista de Estudos Filosóficos**, nº 12, 2014, p. 28-47. Disponível em: <<http://www.ufsj.edu.br/revistaestudosfilosoficos>>. Acesso em 20.mai.2015.
- PEREZ, Marco Augusto. **Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.
- PINEDA, B. Mantilla. Libertad y democracia – homenaje a Miguel Reale en su octogésimo aniversario. In: **Direito, Política, Filosofia, Poesia: estudos em homenagem ao professor Miguel Reale no seu octogésimo aniversário**. LAFER, Celso; FERRAZ JR., Tércio (Org.). São Paulo: Saraiva, 1992. p.541-549
- PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- PRIETO, Rafael Rodríguez. Algunas consideraciones preliminares sobre el concepto de demoarquia. In: RUBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de. (Org.). **Anuário Ibero-Americano de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002, p. 473-506.
- REZENDE, R. M. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão nº 158). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos Acesso em 13 Out. 2014.
- RHODES, J.P. General Introduction. In: **Athenian Democracy**. RHODES, P.J. (Org.). New York: Oxford, 2004, p. 1-12.
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação: cidadania, direito, estado, município**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- STRECK, Lênio. **Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- TOYNBEE, Arnold J. **Ciudades en Marcha**. Buenos Aires: Emecè, 1971.

TUCÍDIDES. **História do Peloponeso**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

VERNANT, Jean Pierre. **As Origens do Pensamento Grego**. Rio de Janeiro: Difel, 2002.

Trabalho enviado em 12 de abril de 2016.

Aceito em 06 de outubro de 2016.