



**O PODER LOCAL COMO ESPAÇO DE ARTICULAÇÃO
DA CIDADANIA E CONSTRUÇÃO DO DIREITO
SOCIAL: A REFUNDAÇÃO POLÍTICA DO
ESTADO DEMOCRÁTICO PELA AÇÃO
COMUNICATIVA DE JÜRGEN HABERMAS**

THE LOCAL POWER AS A SPACE OF CITIZENSHIP
INTERACTION AND CONSTRUCTION OF SOCIAL LAW:
THE POLITICAL REBUILDING OF THE DEMOCRATIC
STATE THROUGH THE COMMUNICATIVE ACTION
OF JÜRGEN HABERMAS

Charlise Paula Colet

Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC e Especialista em Direito e Processo Penal pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ. Professora de Direito Penal, Processo Penal e Estágio de Prática Jurídica da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões - URI, campus Santo Ângelo. E-mail: charcoletgimenez@gmail.com. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/6576376155847280>.

Viviane Teixeira Dotto Coitinho

Possui especialização em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2005). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2010). E-mail: vividotto@bol.com.br. **Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/3231010053595827>.

Resumo

A sociedade contemporânea é marcada por duas vertentes: por um lado, pelo grande avanço científico e crescimento econômico, enquanto, por outro, pelo expoente número de excluídos e a tendência natural do alargamento da população pobre, a qual não tem acesso a um mínimo de existência digna, ficando, portanto, afastada do tecido social e à mercê do Estado. Por isso, há a necessidade de consolidação de um Estado mais democrático e que atenda às demandas da sociedade civil, permitindo, igualmente, a participação plena e o acesso igualitário às políticas estatais. Neste contexto, o poder local se configura como um espaço privilegiado para a realização da democracia, da participação cidadã e do melhoramento na vida humana e social de cada pessoa que integra a sociedade. Assim, verifica-se que a transformação da democracia representativa em participativa requer maior integração dos atores sociais que compõem a sociedade para que conjuntamente possam elaborar políticas que atendam o interesse do grupo e não apenas de poucas classes favorecidas. Por isso, aliando-se o desenvolvimento do poder local ao discurso da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas, projeta-se uma transformação social de valorização da capacidade de comunicação das pessoas para construir seus valores e respeitarem suas condições pessoais, além de ressignificar a realidade social e conquistar a cidadania de forma mais plena.

Palavras-chave: Cidadania. Democracia Participativa. Poder Local. Ação Comunicativa.

Abstract

The contemporary society is marked by two aspects: first, by the great scientific advances and economic growth, while the other, by the exponent number excluded and the natural tendency of enlargement of the poor social class, which has no access to a min-

imal existence worthy, and therefore is apart from the social fabric. Therefore, there is a need to consolidate a more democratic State and that meets the demands of civil society, allowing also the full participation and equal access to state policies. In this context, the local power configures itself as a privileged space for the realization of democracy, citizen participation and improving the human and social life of every person who is part of the society. Thus, it appears that the transformation of representative democracy into participative requires greater integration of social actors that together they can develop policies that meet the interests of the group and not just of a few privileged classes. Therefore, by allying the development of local discourse of Communicative Action by Jürgen Habermas, it is projected a social transformation of valuing communication capacity of people to build their values and respect their personal conditions, in addition to reframe social reality and gain citizenship more fully.

Keywords: Citizenship. Participative Democracy. Local Power. Communicative Action.

Sumário: 1. Notas introdutórias. 2. Democracia e ação comunicativa: fatores necessários em uma sociedade. 3. A teoria do discurso e o poder local: como forma de construção do direito social reafirmado pelo princípio da subsidiariedade. Considerações finais. Referências.

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

Nas esferas de menor extensão, é possível uma efetiva participação dos atores sociais considerados excluídos, ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de articulação nos espaços nacional ou transnacional. A redefinição do debate acerca dos locais de poder pode contribuir para retornar a centralidade ao cidadão, atualmente ofuscado

pela globalização, que causa cada vez mais exclusão, trazendo uma parcela de pessoas alheias ao processo decisório.

É necessário proporcionar um consenso para que o cidadão participe de forma ativa no processo de desenvolvimento de um Estado Democrático. A esfera local, nesta senda, se revela como o contexto possível para situações que privilegiem a qualidade de vida, a dignidade da pessoa humana. A presença do cidadão no processo decisório na esfera local é um meio eficaz para combater o distanciamento dos centros do poder.

Daí, os desafios adquirirão novos formatos: como pensar a democracia contemporânea sob a primazia de uma sociedade de mercado capitalista, que contrapõe o poder global ao poder local?

Na busca de possíveis respostas a tal indagação, o trabalho pretende analisar a contribuição de Jürgen Habermas, com seu modelo procedimental-deliberativo que, aplicado a experiências como a brasileira (Orçamento Participativo, Conselhos Gestores e Audiências Públicas, entre outras)¹, permite que a inclusão social seja configurada de acordo com o desenho institucional em cada contexto geopolítico, com isso sobrelevando o poder local.

2 DEMOCRACIA E AÇÃO COMUNICATIVA: FATORES NECESSÁRIOS EM UMA SOCIEDADE

Habermas (2003, p. 285) compreende o Estado Democrático de Direito como uma associação de cidadãos livres e iguais de forma que possam manifestar suas opiniões a partir da ação comunicativa, que será referência para democracia hodierna. Os atores sociais só poderão chegar a uma regulamentação capaz de gerar consenso se fizerem uso adequado de sua autonomia política como cidadãos, pois dentro do Estado eles agem na busca do entendimento, na medida em que os confli-

¹ Sobre a análise de tais modelos na experiência brasileira, ver Santos, 2005, p. 455-559. Também: Avritzer, in: Santos, 2005, p. 561-97.

tos oriundos pelos atos de fala sejam superados pelos argumentos reconhecidos e validados.

Mas para a democracia ser realizada pelos atores sociais é necessária a inclusão destes com igualdade de direitos (HABERMAS, 2003), igualdade esta que há de ser substancial não só no plano político. Assim, a fonte de toda legitimidade está no princípio da soberania do povo (HABERMAS, 2003, p. 98). A ideia é demonstrar que a legitimidade da lei é baseada na racionalidade imanente à própria lei, que por sua vez é dependente e aberta para as dimensões de uma racionalidade comunicativa subjacente ao *medium* do Direito, de tal forma que, nas sociedades modernas, a lei possa cumprir o papel de estabilização de expectativas pela preservação de uma conexão interna com as forças socialmente integradoras da ação comunicativa. O princípio da democracia, conforme preceitua Habermas (2003, p. 107)

[...] resulta da interligação que existe entre o princípio do discurso e a forma jurídica. Eu velo esse entrelaçamento como uma gênese lógica de direitos, a qual pode ser reconstruída passo a passo. Ela começa com a aplicação do princípio do discurso ao direito de liberdade subjetivas de ação em geral – constitutivo para a forma jurídica. Por isso, o princípio da democracia só pode aparecer como núcleo de um sistema de direitos. A gênese lógica desses direitos forma um processo circular no qual o código do direito e o mecanismo para a produção de direito legítimo, portanto o princípio da democracia, se constituem de modo co-originário.

É necessário, portanto, reconciliar democracia e direitos individuais, de tal forma que nenhum dos dois se subordine ao outro. O sistema de direitos não pode ser reduzido nem a uma perspectiva moral dos direitos humanos, nem a uma perspectiva ética da soberania popular porque a autonomia privada dos cidadãos não deve ser posta nem aci-

ma nem subordinada à sua autonomia política. A origem do sistema de direitos e do princípio da democracia reflete a mútua pressuposição da autonomia pública e privada dos cidadãos, que por sua vez é derivada da interpenetração da forma legal e do princípio do discurso que deve acontecer se os cidadãos regulam sua vida em comum pelos meios do direito positivo.

Assim, o poder político é reafirmado pela ação comunicativa e fica legitimado pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente. Para tanto, o poder exige a transmissão da competência legislativa para a totalidade dos cidadãos, que são os únicos capazes de gerar a ação comunicativa de convicções de interesses comuns. O conteúdo do princípio da soberania popular só se esgota através: a) do princípio que garante esferas públicas autônomas e b) do princípio da concorrência entre os partidos. Ele exige uma estruturação discursiva das arenas públicas nas quais circulações comunicativas se soltam do nível concreto das simples interações. Tais arenas precisam ser protegidas por direitos fundamentais, levando em conta o espaço que devem proporcionar ao fluxo livre de opiniões públicas. O espaço local significa a garantia jurídica de uma autonomia social que atribui aos cidadãos chances iguais de utilizar seus direitos políticos de participação e de comunicação.

Nessa senda, diz Hermany (2007, p. 251) que:

De fato, a efetividade dos espaços de democracia participativa está diretamente relacionada à consolidação da cidadania e à conseqüente participação no processo de obtenção do consenso. Nesse aspecto, resta questionar qual o espaço ideal, ou com melhor potencialidade de atuação, da sociedade na solução de seus conflitos e na elaboração conjunta das estratégias de crescimento. Mesmo os espaços de participação popular, previstos pelo orde-

namento jurídico, como é o caso das audiências públicas no processo orçamentário, adquirem maior efetividade a partir de uma estratégia local. Tal ocorre porque a esfera local permite um processo maior de comunicação e controle social, devendo-se ressaltar, contudo, a necessidade de um patamar institucional referencial capaz de conciliar, pelas razões já expostas, estratégias participativas com institutos próprios do modelo representativo.

Esse espaço público não coincide plenamente com o modelo do Estado de Direito burguês, que se limita a garantir a segurança interna e externa, transferindo todas as demais funções para uma sociedade econômica autorregulada, liberada de regras do Estado. O princípio da subsidiariedade exige uma sociedade civil portadora de relações de associação, além de uma cultura política suficientemente desapegada de estruturas de classe, justamente para que se possibilite o deslocamento da esfera global para local, em que o conhecimento das necessidades sociais se tornam mais palpáveis, possibilitando uma efetiva participação dos atores sociais considerados excluídos.

Tem-se aqui a ideia de Habermas (2003, p. 221), para quem:

[...] a organização do Estado de direito deve servir, em última instância, à auto-organização política autônoma de uma comunidade, a qual se constituiu, com o auxílio do sistema de direitos, como uma associação de membros livres e iguais do direito. As instituições do Estado de direito devem garantir um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos para que o poder comunicativo de uma vontade formada racionalmente possa surgir, encontrar expressão em programas legais, circular em toda a sociedade através da aplicação racional, da implementação ad-

ministrativa de programas legais e desenvolver sua força de integração social – através da estabilização de expectativas e da realização de fins coletivos.

Surge, então, a proposta de direito social condensado, relacionado à efetiva participação dos atores sociais na obtenção do consenso, como intermédio entre procedimentalismo e o substancialismo, ampliando com isso o espaço de articulação dos atores sociais a partir da esfera local. A propósito, Muller (1995, p. 146) assevera que:

Admite-se geralmente que a democracia é o projecto político que melhor corresponde ao de uma sociedade de justiça e liberdade. Mas o próprio conceito de democracia encontra-se coberto por uma ambigüidade fundamenta. Mas a palavra democracia significa igualmente um governo que respeita as liberdades e os direitos do homem, de qualquer homem e de todos os homens. É claro que estes dois significados não são contraditórios, mas para realizar a democracia, o povo deve trazer consigo a exigência ética que funda o ideal democrático. A democracia é uma aposta na sabedoria do povo. Infelizmente, a sabedoria democrática do povo nem sempre está presente no acontecimento político. O povo pode tornar-se uma multidão, e a paixão apodera-se mais facilmente de uma multidão do que a razão. Na realidade, a verdadeira democracia não é popular, mas cidadã. A democracia que ser o governo dos cidadãos, pelos cidadãos e para os cidadãos. É a cidadania de cada mulher e de cada homem da cidade que funda a democracia. É o exercício da cidadania que dá à existência do indivíduo a sua dimensão pública.

Nesse sentido, o exercício da cidadania é pressuposto para a democracia ao limitar o poder dos governantes, impedindo que se torne arbitrário (MULLER, 1995, p. 147). Isto é: as decisões públicas, feitas com participação dos cidadãos (ainda que estes possam estar em minoria), formam um processo de construção da emancipação social (BAQUERO, 2007, p. 214).

A sociedade é um projeto em constante construção, e o “homem” um ser portador de razão com possibilidade de compreensão que é necessária para construção de uma sociedade democrática (SIEBENEICHLER, 1989, p. 21-22). Refere Habermas (apud SIEBENEICHLER, 1989, p. 22) que:

[...] procura apoiar seu pensamento esclarecedor numa teoria da racionalidade que abandona o purismo da razão pura, amparando-se numa razão comunicativa, situada historicamente, na *praxis* social, que é o lugar onde a razão poder ser mediada concretamente como seu “outro”. O esclarecimento passa a ser visto como um processo de argumentação, que tende reiteradamente à tarefa de mediação entre razão e não-razão, entre razão e a esfera do poder, da dominação.

Por isso, “o estado humano emancipado, reconciliado e feliz é caracterizado pela antecipação de uma convivência no contexto de uma comunicação não coagida [...]” (SIEBENEICHLER, 1989, p. 22). A reformulação introduz uma distinção entre o princípio moral e o princípio da democracia, decorrente da fundamentação do Direito a partir da teoria do discurso. O princípio da democracia, segundo Habermas (2003, p. 242):

[...] destina-se a amarrar procedimentos de normatização legítima do direito. Ele significa, com efeito, que somente podem pretender validade legítima as

leis jurídicas capazes de encontrar o assentimento de todos os parceiros do direito, num processo jurídico de normatização discursiva. O princípio da democracia explica noutros termos, o sentido performativo da prática de autodeterminação de membros do direito que se reconhecem mutuamente como membros iguais e livres de uma associação estabelecida livremente (...) O princípio da democracia pressupõe preliminarmente a possibilidade da decisão racional de questões práticas, mais precisamente, a possibilidade de todas as fundamentações, a serem realizadas em discursos (e negociações reguladas pelo procedimento), das quais depende a legitimidade das leis.

A teoria do discurso, comunicativamente, acolhe elementos de concepção tanto liberal quanto republicana, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para o aconselhamento e tomada de decisões. Segundo Habermas, esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de autoentendimento e discursos sobre a justiça, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos.

Com efeito, a teoria do discurso, que obriga ao processo democrático com conotações mais fortemente normativas do que o modelo liberal, mas menos fortemente normativas do que o modelo republicano, assume por sua vez elementos de ambas as partes e os combina de uma maneira nova: em consonância com o republicanismo, reserva uma posição central para o processo político de formação da opinião e da vontade, mas, além disso, concebe os direitos fundamentais e princípios do Estado de Direito como uma resposta consequente à pergunta sobre como institucionalizar as exigentes condições de comunicação do procedimento democrático (HABERMAS, 2003. p. 279). A teoria do discurso torna a efetivação de uma política deliberativa dependente, não de um

conjunto de cidadãos coletivamente capazes de agir, mas sim da institucionalização dos procedimentos que lhe digam respeito.

Na primeira possibilidade, o conjunto de cidadãos é abordado como um agente coletivo que reflete o todo e age em seu favor. Na segunda, os agentes individuais funcionam como variáveis dependentes em meio a processos de poder que se cumprem cegamente, já que para além de atos eletivos individuais não poderia haver quaisquer decisões coletivas cumpridas de forma consciente (HABERMAS, 2003, p. 280). Em face disso, a teoria do discurso conta com a intersubjetividade mais avançada presente em processo de entendimento mútuo, que se cumpre, de um lado, na forma institucionalizada de aconselhamentos em corporações parlamentares, e, de outro, na rede de comunicação formada pela opinião pública de cunho político.

Essas comunicações sem sujeito, internas e externas às corporações políticas e programadas para tomar decisões, formam arenas nas quais pode ocorrer a formação racional da opinião e da vontade sobre temas relevantes para o todo social e sobre matérias carentes de regulamentação. A formação de opinião que se dá de maneira informal desemboca em decisões eletivas institucionalizadas e em resoluções legislativas pelas quais o poder criado por via comunicativa é transformado em poder administrativamente aplicável. Como no modelo liberal, respeita-se o limite entre Estado e sociedade. Aqui, porém, a sociedade civil, como fundamento social das opiniões públicas autônomas, distingue-se, tanto dos sistemas econômicos de ação, quanto da administração pública (HABERMAS, 2003. p. 281).

Dessa compreensão democrática, resulta por via normativa a exigência de um deslocamento dos pesos que se aplicam a cada elemento na relação entre os três recursos a partir dos quais as sociedades modernas satisfazem sua carência de integração e direcionamento, a saber: o dinheiro, o poder administrativo e a solidariedade. As implicações normativas são evidentes:

[...] o poder socialmente integrativo da solidariedade, que não se pode mais tirar apenas das fontes da ação comunicativa, precisa desdobrar-se sobre opiniões públicas autônomas e amplamente espreaiadas, e sobre procedimentos institucionalizados por via jurídico-estatal para a formação democrática da opinião e da vontade; além disso, ele precisa também ser capaz de afirmar-se e contrapor-se aos dois outros poderes, ou seja, ao dinheiro e ao poder administrativo. (HABERMAS, 2003, p. 281).

Nesse sentido, a leitura da democracia feita segundo a teoria do discurso vincula-se a uma abordagem pela qual o sistema político é não o topo, nem o centro da sociedade, mas um sistema de ação ao lado de outros. Formula-se assim o modelo procedimental, ou de *Política Deliberativa*, que toma como tema a relação externa entre facticidade e validade, ou seja, explicita a tensão entre a autocompreensão normativa do Estado de Direito, explicitada na teoria do discurso, e a facticidade social dos processos políticos.

Ou seja, a teoria do discurso de Habermas não opera por muito tempo com o conceito de um todo social centrado no Estado e que se imagina em linhas gerais como sujeito racional orientado por seu objetivo, tampouco situa o todo em um sistema de normas constitucionais que inconscientemente regem o equilíbrio do poder e de interesses diversos de acordo como modelo de funcionamento do mercado. Ao invés, despede-se de todas as figuras de pensamento que atribuíram a práxis de autodeterminação dos cidadãos a um sujeito social totalizante, ou que sugeriram referir o domínio anônimo das leis a sujeitos individuais concorrentes entre si. (HABERMAS, 2003, p. 280).

Por isso, situa-se no seio do debate entre liberais e republicanos: os primeiros priorizando como pressupostos compromissos e a liberdade para negociar, e os outros priorizando o conceito de bom para

o próprio grupo ou comunidade (discurso ético). Procurando o melhor dos dois mundos, a alternativa da política deliberativa toma como prioritário o consenso válido por ser garantido nos pressupostos comunicativos e que são bons para toda a humanidade (discurso moral). Para o autor, “a teoria do discurso, que atribui ao processo democrático maiores conotações normativas do que o modelo liberal, as quais, no entanto, são mais fracas do que as do modelo republicano, assumem elementos de ambas as partes, compondo-os de modo novo”. (HABERMAS, 2003, p. 22).

Na perspectiva republicana, a política deliberativa foca o processo político da formação da opinião e da vontade, valorizando ainda a constituição do Estado Democrático de Direito, que em seus princípios é uma resposta coerente à pergunta acerca do modo de institucionalização das formas pretensivas de comunicação de uma formação democrática da opinião e da vontade (HABERMAS, 2003, p. 23). A política deliberativa, assim, é dependente da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como, da mesma forma, do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal. Tem-se aqui, em adição, a procedimentalização da soberania popular e a ligação do sistema político às redes periféricas da esfera pública política, implicando a imagem de uma sociedade descentralizada (HABERMAS, 2003, p. 29).

Ademais, o conceito de uma totalidade social centrada no Estado, representado como um sujeito superdimensionado e agindo em função de um objetivo, vê-se dispensado. A cidadania, então, configura-se por meio de atores agindo como variável dependente em processos que se realizam cegamente porque, além dos atos de escolha individual, existem decisões coletivas agregadas, porém não realizadas conscientemente (HABERMAS, 2003, p. 27). Na política deliberativa, diz o autor:

A soberania do povo retira-se para o anonimato dos processos democráticos e para a implementação jurídica de seus pressupostos comunicativos

pretensiosos para fazer-se valer como poder produzido comunicativamente. Para sermos mais precisos: esse poder resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia. Em sua versão procedimentalista, a idéia de soberania do povo chama a atenção para condições sociais marginais, as quais possibilitam a auto-organização e uma comunidade jurídica sem, no entanto, encontra-se simplesmente à mercê da vontade dos cidadãos. A autocompreensão normativa da política deliberativa promove um modo discursivo de socialização para a comunidade jurídica, o qual, porém não se estende à totalidade da sociedade, na qual o sistema político, estruturado sobre uma constituição, está embutido. (HABERMAS, 2003, p. 33)

A política deliberativa continua fazendo parte de uma sociedade complexa, a qual se subtrai como totalidade, da interpretação normativa da teoria do Direito. Nesta linha, a teoria do discurso considera o sistema político como um sistema de ação ao lado de outros, não o centro, nem o ápice, muito menos o modelo estrutural da sociedade.

Assim diz Habermas (2003, p. 33):

Como modelo liberal, as fronteiras entre 'Estado' e 'sociedade' são respeitadas; porém, aqui, a sociedade civil, tomada com base social de esferas pública autônomas, distingue-se tanto do sistema econômico, como da administração pública. Dessa compreensão democracia resulta a exigência nor-

mativa de um deslocamento de pesos das relações entre dinheiro, poder administrativo e solidariedade, a partir das quais as sociedades modernas satisfazem suas necessidades de integração e de regulação. Aqui as implicações normativas são evidentes: a força social e integradora da solidariedade, que não pode ser extraída apenas de fontes o agir comunicativo, deve desenvolver-se através de um amplo leque de esferas públicas autônomas e de processos de formação democrática da opinião e da vontade, institucionalizados através de uma constituição, e atingir os outros mecanismos da integração social – o dinheiro e o poder administrativo – através do *medium* do direito.

É nessa perspectiva que o único mecanismo disponível para a auto-organização da comunidade é o meio do entendimento discursivo, de tal forma que todos os conflitos e problemas de integração social possam ser resolvidos sem o recurso da violência. Embora se tenha aqui o apelo a situações contrafáticas como, por exemplo, a referência a uma socialização comunicativa pura que nunca corresponderá a qualquer sociedade complexa e real, o modo discursivo de socialização empresta ao *medium* do Direito a possibilidade da redução da complexidade social pelo direito positivo, lembrando que o conceito procedimental de democracia se refere a uma comunidade *jurídica* que se organiza em si mesma.

A comunicação entre os atores sociais deve ter substrato comum mínimo, para que possa haver entendimento. Não é possível a comunicação sem uma forma de diálogo definida previamente. Ora, o diálogo serve exatamente a esse prévio acordo sob as principais reivindicações em prol da sociedade. Segundo Habermas, à estruturação das ações do Estado, devem ser firmadas bases através de consenso social. É preciso, então, considerar o procedimento democrático a partir da Teoria do Discurso: sob as condições do pluralismo social e cultural, é o

procedimento democrático que confere força legitimadora ao processo legislativo.

A visão habermasiana assevera que os princípios inscritos no discurso constituem e norteiam os direitos básicos, devendo ser reconhecidos e aceitos pelos cidadãos caso estes queiram utilizar o Direito como meio de regulação legítima para a convivência e consenso em sociedade (LUDWIG, 2006, p. 45-65). Assim, os direitos básicos são inerentes da estrutura do discurso, sendo possível afirmar sob o viés da razão comunicativa que existe uma primordial relação entre discurso, Direito e democracia, do que exsurge a instância local como elemento de singular importância à regulação social (LUDWIG, 2006, p. 58).

3 A TEORIA DO DISCURSO E O PODER LOCAL: COMO FORMA DE CONSTRUÇÃO DO DIREITO SOCIAL REAFIRMADO PELO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A deliberação pública realizada em nível local possibilita à sociedade opinar e interagir comunicativamente de forma mais rápida e eficaz antes que uma decisão seja adotada (HABERMAS, 1988, p. 39). Um conjunto de organizações e movimentos societais está enriquecendo a comunicação e o debate nas sociedades contemporâneas, revitalizando a esfera pública. Isso permite a articulação de enfoques culturais e sociais, o que leva ao diálogo e conseqüentemente aprofunda o conceito de democracia na busca de uma integração social.

A teoria de Habermas propõe a ruptura do paradigma do conhecimento de objetos em substituição ao paradigma do entendimento que se dá entre os sujeitos capazes de falar e agir, (SIEBENEICHLER, 1989, p. 61) voltados ao consenso”. Desse modo, as palavras razão e racionalidade podem ser consideradas como sinônimos de agir comunicativo, pois os participantes de um determinado processo de comunicação expõem pela linguagem seus argumentos sobre os fatos de maneira racional.

Nesse contexto, percebe-se ainda que a razão comunicativa faz parte do mundo vivido – e do nível local de poder –, o qual é constituído por símbolos que se originam das interações e vivências entre os sujeitos, e que são transmitidos de uma geração a outra pela comunicação. Quanto a esse aspecto, nota-se a possibilidade de autoconhecimento e emancipação pela liberdade, que poderá ser alcançada na rede de socialização comunicativa entre os indivíduos. (SIEBENEICHLER, 1989, p. 61)

Assim, existem duas maneiras de abordar o mundo: a ação instrumental e a outra se dá pela ação comunicativa (HABERMAS, 1987, p. 27). A primeira é orientada ao êxito de fins, ou seja, a linguagem utilizada para se atingir o meio independente dos fins. Já a segunda, a ação comunicativa, também denominada estratégica, tem como premissa a relação social, que está voltada à comunicação com o outro. Além disso, as duas ações se valem da comunicação, porém, somente a ação comunicativa utiliza os potenciais emancipatórios da comunicação, pois a mesma é orientada pela intersubjetividade e cooperação mútua. (HABERMAS, 1987, p. 367). Não há de se negar que as duas ações estão sempre se misturando, pois elas existem na comunicação, porém na ação comunicativa existem a cooperação e o consenso.

Na esfera pública, os atores sociais se dispõem a agir orientados para o entendimento, de forma que os conflitos emanados e discutidos pelos atos de fala sejam superados pelos argumentos reconhecidos e validados (HABERMAS, 2003, p. 93)².

² A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. [...] A esfera pública constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana. (HABERMAS, 2003, p. 92)

À medida que se propõe estudar o discurso prático e a função do Direito nessa rede de comunicação compartilhada ou invadida por aspectos negativos como a exclusão social, o processo democrático também é importante para o enfrentamento e disponibilidade de pautar os debates que se preocupem em concretizar as políticas públicas. Nesse sentido, o modelo de democracia para Habermas (2003, p. 155-156) postula a inclusão de todos os cidadãos com a mesma isonomia de direitos, tendo na esfera pública a autonomia entre cidadão e Estado e na esfera privada entre cidadão e sociedade o espaço propício para o exercício da democracia e conseqüentemente exercício da cidadania.

Além do que, hoje, não existem sociedades homogêneas, a sociedade moderna, fortemente influenciada pela tecnologia da informação (CASTELLS, 2007, p. 50), é constituída por um tecido complexo e extremamente diferenciado de atores sociais. Assim, políticas globais tornam-se desajustadas, reduzindo-se a competência das decisões centralizadas. Isso porque a intensidade das mudanças exige ajustes frequentes das políticas, e o próprio conceito da grande estrutura central de poder é posto em xeque. Situações complexas e diferenciadas, e que se modificam rapidamente, exigem muito mais participação dos atores sociais afetados pelas políticas, implicando sistemas muito mais democráticos.

O que se observa são grandes sociedades urbanizadas, que dominam o global, frequentemente maiores inclusive do que muitos dos Estados-nações. Assim, não cabe mais dizer que tudo há de ser feito na "capital", porque aí estão localizados o governo, os técnicos, os bancos, enquanto o restante da população vive em menores centros, excluídos de qualquer opinião. Na verdade, a tendência é as cidades assumirem gradualmente boa parte dos encargos antigamente de competência dos governos centrais, completando assim a transformação do papel do Estado-nação na hierarquia dos espaços sociais. Como salienta Hermany (2007, p. 251):

Nas esferas mais determinadas, de menor extensão, é possível uma efetiva participação dos atores sociais considerados excluídos, ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de articulação nos espaços nacional e, especialmente, transnacional. Esta redefinição do centro de debate acerca dos locais de poder pode contribuir para retornar a centralidade ao cidadão, atualmente ofuscado pelo complexo conjunto de inter-relações da economia globalizada.

Assim, a partir da promulgação da Magna Carta de 1988, o Município foi inserido como ente federativo, contribuindo com a ideia de descentralização e democratização das decisões públicas, fator fundamental na efetivação do Direito Social, conforme ressalta Hermany (2007, p. 252-253):

Contudo, é fundamental destacar que a consolidação de um novo paradigma de cidadania não prescinde do modelo de Estado Nacional, tampouco nega o processo de globalização, mas, sim, constitui-se em modelo de convivência, coexistência de diferentes esferas de poder. De fato, a idéia de novos espaços de poder, com destaque para o espaço local, não acarreta uma absoluta negação das de mais esferas, mas uma atenção diferenciada para a existência destes outros espaços que não ficam restritos ao binômio crise do Estado Nacional e ao processo de globalização. Nessa perspectiva, deve ser inserido o poder local, como espaço simples, mas eficaz, de manifestação dos interesses da sociedade e de produção de mecanismos de regulação de controle social legitimados pela participação da população.

Ao exaltar a ação comunicativa em nível local, o federalismo deverá ter como objetivo maior a teia social, o Bem Comum. Dentre as formas de busca do Bem Comum, o Município, através da sua autonomia administrativa, precisará efetivar políticas públicas que visem a evitar a exclusão ou o etiquetamento social. Com esse perfil, o poder local deve ser destacado como espaço capaz de permitir a efetivação da democracia participativa, pois se trata de esfera de menor extensão, sendo possível observar de forma mais imediata a atuação dos cidadãos.

Neste rumo, o princípio da subsidiariedade é uma garantia contra a arbitrariedade, e pode ser aplicado entre órgãos centrais e locais, explicando, muitas vezes, a política de descentralização, ao aceitá-lo, as autoridades locais devem dispor de certos poderes, modificando-se assim, a repartição de competências, transferindo competências do Estado para outras coletividades. E em o aplicando, as competências que não são imperativamente do Estado, devem ser transferidas às coletividades. Destarte, Baracho (1996, p. 30-31) diz que:

O princípio de subsidiariedade, invocado por numerosos textos pontifícios, resume-se em uma idéia simples: as sociedades são subsidiárias em relação à pessoa, ao passo que a esfera pública é subsidiária em relação à esfera privada. Como corolário, não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor. Tratando-se de coletividade intermediária, toma-se mais adequado determinar a natureza da autonomia, que deve ser consentida.

O princípio da subsidiariedade tem com uma das aplicações práticas e prioritárias afiançar e fortalecer o regime municipal. O Município é tido como maneira de integração intermediária entre o indivíduo e o Estado, sendo considerado como uma forma da democracia local, através da efetivação da cidadania (BARACHO, 1996, p. 30-31). Pois o resultado das políticas focalizadas em espaços locais deve ser capaz de:

Permitir a melhor identificação dos problemas específicos de espaços regionais diferenciados e de atuar sobre estes; viabilizar a participação efetiva de atores como sujeitos do desenvolvimento da comunidade pelo acompanhamento e avaliação de ações; facilitar a atuação integrada entre administrações municipais, estaduais e federal; fomentar a formação de parcerias entre setores governamentais, não governamentais e privados cuja atuação tenha abrangência mesorregional; e possibilitar uma melhor avaliação das intervenções. (BANDEIRA, 2000, p. 97)

Nesta senda, deve-se aplicar o princípio da subsidiariedade, remetendo o maior número de atribuições estatais possíveis aos entes federados menores. Há uma ampliação da descentralização, restando aos Estados-membros e à União apenas as matérias mais complexas, de abrangência mais extensa e geral. (MAGALHÃES, 1999, p. 212)

A Constituição Federal de 1988 priorizou a descentralização das políticas públicas para as unidades administrativas territoriais menores, em razão da maior proximidade com os cidadãos. O governo local disponibiliza de melhores condições de reconhecer as necessidades locais e, a partir de então, destinar os recursos públicos para melhor atendê-la. (GOHN, 2001, p. 31)

A gestão pública descentralizada atribui aos entes federativos menores autonomia administrativa, financeira e política, o que acarreta maior eficiência à gestão pública, com graus elevados de comprometimento das esferas privilegiadas pela descentralização. Esta forma de gestão, embora mais complexa em nível administrativo, permite a aceleração e a simplificação das decisões e dos procedimentos administrativos (MAGALHÃES, 1999, p. 46-47). A descentralização é o instrumento adequado para a redistribuição mais eficiente dos orçamentos públicos, e possui objetivos idênticos aos da redemocratização do Estado e da

promoção de justiça social, através de políticas públicas sociais eficientes. Assim, “a descentralização foi reafirmada como meio de reduzir as desigualdades sociais e promover a equidade no acesso aos serviços sociais” (SOUZA; MONNERAT; SENNA, 2001, p. 70-71). Pois, a transferência de poder ao local, é um eficiente mecanismo de efetivação da (re)democratização do Estado e conquista da cidadania.

Assim, houve a descentralização do poder federal e a democratização das políticas públicas, transferindo-se ao âmbito local as novas competências que culminaram por fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Desta forma, a gestão democrática e o controle social na esfera local contribuem na democratização da relação existente entre o Estado e a Sociedade, criando novos sujeitos políticos na gestão da esfera pública (BRAVO, 2001, p. 44).

É fundamental envolver os diversos atores sociais para o fortalecimento do poder local para defender a ampliação dos direitos sociais e as conquistas obtidas na Constituição Federal de 1988. Destacam-se como mecanismos importantes de participação os conselhos gestores, as audiências públicas, concebidos como espaços de tensão entre interesses contraditórios na busca de melhores condições de vida (BRAVO, 2001, p. 49). Estes mecanismos mostram-se também eficientes na conquista pela cidadania social e política.

Neste contexto, diz Ladislau Dawbor, ao discorrer sobre a governabilidade local:

O resgate da governabilidade local significa portanto um potente processo de racionalização administrativa, que traz consigo um impacto político fundamental, o de restituir ao cidadão o direito de decidir sobre a construção da dimensão social da sua qualidade de vida. Uma população solidamente organizada em poderes locais constitui neste sentido um tipo de lastro, de âncora que pode devolver aos níveis superiores do Estado a sua capacidade de

governo, ao aumentar significativamente a densidade organizacional da sociedade. (DOWBOR, 2001, p. 36)

Os mecanismos de participação social na esfera local permitem o desenvolvimento de participações constantes e regulares, denotando um caráter pedagógico dos instrumentos de participação, assim tal realidade contribui para a criação de uma cidadania efetiva e emancipatória, conforme Hermany (2007, p. 297) ressalta:

[...] Esta nova estratégia de legitimação das decisões públicas, ao contemplar a participação da cidadania como elemento de validade das decisões públicas, de fato, rompe com a idéia de cidadão destinatário das políticas públicas, para uma cidadania efetiva e emancipatória que se constrói a partir de uma permanente interação entre espaço público estatal e sociedade.

Dessa forma, a descentralização ao poder local, fundamentada na redefinição do princípio federativo e no princípio da subsidiariedade, é um importante instrumento de redemocratização do Estado e conquista da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ampliação de descentralização por parte da esfera local não pode afastar-se de estratégias globais; ao invés, há de complementar-se com elas, pois, cabe reforçar, não excluir a relação entre poder local, nacional e espaço global, tendo em vista a importância estratégica do poder local, que se insere numa posição complementar, compatibilizando-se com o paradigma global e servindo de espaço para efetivação da cidadania. O poder local mostra-se fundamental para que o novo contexto global possa estar coexistindo com instrumentos de controle social, ampliando as garantias sociais.

Os Municípios constituem excelentes formas para dinamizar o desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito, preenchendo lacunas deixadas pelas esferas nacional e global. De rigor, considerando que a administração do Estado é um meio e não um fim é preciso progressivamente inverter a pirâmide natural dos fatores, fazendo com que se desconstitua um Estado centralizador, mas, para que isso seja possível, é necessário trazer a participação ativa do cidadão, redefinindo as características do princípio da subsidiariedade refletidas no poder local.

O clamor por eficiência encontra respaldo dos cidadãos, que de forma solidária efetivam suas atuações sintonizadas com as suas próprias aspirações, o que leva ao envolvimento e à participação ativa de uma multiplicidade de atores sociais. Por conseguinte, ao relacionar tal inserção à teoria da Ação Comunicativa de Habermas, está-se querendo dizer que os atores sociais devem buscar formas de consenso local para a implementação de políticas públicas realmente democráticas.

A solidariedade entre os cidadãos assim manifestada contribui para a transformação do cenário global, pois contemporaneamente se tem cada vez mais a necessidade de convivência. A consequência disso é que o espaço local, com seu nível de ação comunicativa e democracia procedimental, é a melhor forma de se chegar a um consenso, constituindo alternativa viável à crise por que passa o modelo nacional.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Pedro S. Construção das políticas de integração nacional e desenvolvimento regional. In: MI (Ministério da Integração Nacional). **Reflexões sobre políticas de integração nacional e de desenvolvimento regional**. Brasília, setembro 2000.

BAQUERO, Rute; KEIL, Ivete. É possível a emancipação social? Poder e empoderamento em Michel Foucault e Paulo Freire. In: BAQUERO, Marcello. (Org.). **Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

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

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. Pereira (Orgs.). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

CARDOSO, Hélio Apoliano. Globalização dos direitos humanos e dos cidadãos. **Júris Síntese IOB**. São Paulo: Thomson. n. 31, set./out. de 2001. CD-ROM.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. V. I: A sociedade em rede. Traduzido por Roneide Venâncio Majer com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt. Prefácio de Fernando Henrique Cardoso. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social**: Descentralização e Participação, as novas tendências, Vol III. São Paulo, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la Acción Comunicativa**: Vol. I, Racionalidade de la Acción y racionalización Social. Tradução de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1988 a v.I,

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. Lisboa: Dom Quixote, 1990.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento Pós-metafísico**. Estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

HABERMAS, Jürgen. **Comentários à ética do discurso**. Instituto Piaget, Lisboa, 1991, p. 96.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, volume II; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria e política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. Tradução e introdução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não-formal e cultura política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

IAROSINSKI, Maristela Heidemann. **Contribuições da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas para a educação tecnológica**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná, Curitiba, PR, 2000. p. 10. Disponível em: <www.ppgte.cefetpr.br/dissertacoes/2000/maristela.pdf>. Acesso em: 17 maio 2006.

LUDWIG, C. L et al. **Discurso e direito: o consenso e o dissenso**. In: _____. Direito e discurso discursos do direito. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p.50-51.

LIMA, João Vicente R.B.; CAMPOS, Rosana. Desigualdades sociais e pobreza: buscando novos enquadramentos. In: BAQUERO, Marcello. (Org.). **Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

FEFFERMANN, Marisa. **Vidas Arriscadas**: o cotidiano dos jovens trabalhadores do tráfico. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal**: paradigmas para o estado constitucional brasileiro. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MULLER, Jean- Marie. **O princípio de não-violência**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

NEVES, Marcelo. Do consenso ao dissenso: o Estado democrático de direito a partir e além de Habermas. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje**. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UnB, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. **Jürgen Habermas**: razão comunicativa e emancipação. 3 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

SOUZA, R.; MONNERAT, G.; SENNA, M. Tendências atuais da descentralização e o desafio da descentralização na gestão da saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A.Pereira (Orgs.). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

Recebido em: 19/10/2011

Pareceres emitidos em: 01/11/2011 e 05/11/2011

Aceito para a publicação em: 15/11/2011