

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

**PODER, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO NO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

GILMAR ANTONIO BEDIN

GISELE GUIMARÃES CITTADINO

FLORIVALDO DUTRA DE ARAÚJO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

P742

Poder, cidadania e desenvolvimento no estado democrático de direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara; coordenadores: Gilmar Antonio Bedin, Gisele Guimarães Cittadino, Florivaldo Dutra de Araújo – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-126-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Cidadania. 3. Estado. 4. Democracia. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

PODER, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Apresentação

APRESENTAÇÃO

A capacidade de organização de eventos de qualidade por parte do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI está amplamente demonstrada e historicamente comprovada. Esta capacidade foi novamente demonstrada na realização, em Belo Horizonte, de 11 a 14 de novembro de 2015, do XXIV Congresso Nacional. O Evento contou com a presença de um número significativo de participantes, com trabalhos de todas as regiões do Brasil e foi organizado sob a máxima Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade.

O destaque dado ao vínculo indissociável entre direito e política foi muito apropriado e perpassou as discussões dos mais de sessenta Grupos de Trabalho que compuseram o Evento. Entre estes grupos, um chamou diretamente a atenção para as imbricações profundas existentes entre Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito (GT 26). Este Grupo de Pesquisa permitiu o resgate da ideia de que a emergência dos governos limitados (portanto, submetidos ao império do direito) foi historicamente fundamental para a consolidação da cidadania, a ampliação da liberdade e para a garantia de melhores níveis de qualidade de vida.

O ponto de partida da análise referida foi que o poder possui várias formas de manifestações ao longo da história humana. Teve início ainda sob a forma da Cidade-Templo e se materializou, de forma mais institucional, com o aparecimento da chamada Cidade-Estado da Antiguidade Clássica. Em seguida, esta estrutura foi suplantada, por um lado, por uma estrutura máxima (mas um tanto decorativa) denominada Igreja (ou República Cristiana) e, por outro, pela fragmentação em inúmeros feudos e pequenas estruturas política de base agrária.

A formação atual do poder (grandes estruturas políticas) somente teve início no Século 13. Deste momento histórico até a vitória dos Estados soberanos modernos foi uma longa disputa pela supremacia e pelo poder entre as estruturas religiosas e as estruturas laicas. Este impasse somente foi resolvido (isto apenas em boa medida) com a chamada Guerra dos Trinta Anos e

com a supremacia política do Estado moderno soberano no Tratado de Paz de Westfália (1648).

Foi neste momento que a fragmentação política foi superada e que se afirmaram os Estados como uma estrutura política centralizada e capaz de fazer valer o seu poder, com êxito e de forma exclusiva, sobre um território e uma população específicos (Max Weber). Esta transformação foi um grande acontecimento político e foi justificada, entre outros, por Thomas Hobbes (1588-1679). Para este, o Estado é compreendido como o deus mortal que caminha sobre a Terra.

Com esta configuração, ficou mais evidente a afirmação que o poder político é, antes de mais nada, um poder do homem sobre outro homem. Assim, é possível dizer que o referido poder pode se concretizar de várias maneiras, mas sempre se expressa como uma relação entre governantes e governados, entre soberanos e súditos, entre Estado e cidadãos (Bobbio). Dito de outra forma, se expressa de forma mais evidente como uma relação de dominação. Mas, não apenas isto. É neste contexto que ele vai também passar se expressar como uma possibilidade de construção de uma boa vida (volta à valorização da cidadania e do desenvolvimento).

Para também expressar esta segunda possibilidade, é necessário, contudo, ainda uma nova mutação na estrutura poder: a sua submissão ao império do direito e a constituição. Esta mudança histórica tem início com as chamadas grandes revoluções dos Séculos 17 e 18 (Revolução Inglesa, Francesa e Norte-Americana) e somente vai se consolidar no decorrer do Século 20 (é neste período histórico que os chamados regimes democráticos passam a ter um valor positivo e o Estado passa a se constituir mais claramente como um Estado de direito em sentido forte como Estado Democrático de Direito). Esta é uma vitória extraordinária da liberdade.

Configurado desta forma, o poder político passa a fomentar mais claramente a solução pacífica dos conflitos (método de contar as cabeças) e a valorizar as autonomias individuais e o pluralismo político. É neste quadro que o Estado deixa de estar voltado a si próprio e passa a ter que busca sua legitimidade na nação, tornando o poder um lugar vazio (Lefort). Dito de outra forma, o limite do poder não se restringe àquilo que este pode ou não pode fazer em função da vontade geral, expressa na forma da lei, mas limita, também, a monopolização do poder por um indivíduo ou grupo. Além disso, este poder apenas será legítimo se exercido de acordo com as normas constitucionais. Desta forma, passa a ser um poder limitado e submetido às regras do jogo.

O GT 26 Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito dialogou, de forma aberta e democrática, sobre estas e outras questões relacionadas e, portanto, cumpriu o seu papel fundamental de ser um espaço de diálogo e de fomento ao exercício da cidadania e da constituição de sujeitos autônomos e voltados ao desenvolvimento do país.

Os Organizadores

O EMPODERAMENTO SOCIAL E A EFETIVAÇÃO DA DIMENSÃO HORIZONTAL DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

SOCIAL EMPOWERMENT AND THE REALIZATION OF THE HORIZONTAL DIMENSION OF THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE

**Linara Da Silva
Gabriela Werner Oliveira**

Resumo

O objetivo do presente ensaio é analisar os novos contornos conferidos ao poder local a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente, no que se refere à expansão da atuação dos cidadãos no processo de construção da sociedade. Em face da crise de legitimidade do Ente Estatal, a modernidade incita reflexões sobre a necessidade de uma redefinição da estrutura do Estado e de suas relações com a sociedade civil. Nesse aspecto, se faz necessário apresentar uma abordagem em relação ao princípio da solidariedade, demonstrando a importância de sua reinserção no contexto atual, sobretudo, os benefícios que pode trazer ao espaço local, enquanto mecanismo de fortalecimento do capital social e de efetivação da dimensão horizontal do princípio da subsidiariedade, responsáveis em solidificar as relações comunitárias e, por conseguinte, promover uma cidadania solidária, voltada à realização de interesses coletivos e, por conseguinte, da justiça e da inclusão social.

Palavras-chave: Capital social, Cidadania solidária, Empoderamento, Princípio da subsidiariedade

Abstract/Resumen/Résumé

The aim of this paper is to analyze the new contours granted to local power since the enactment of the 1988 Federal Constitution, especially with regard to the expansion of the role of citizens in the society construction process. Given the legitimacy crisis of the State, modernity prompts reflections on the need for a redefinition of the state structure and its relations with civil society. In this respect, it is necessary to present an approach in relation to the solidarity principle, demonstrating the importance of its reintegration in the present context, mainly, the benefits it can bring to the local area, as a strengthening mechanism of the capital and effectiveness of the horizontal dimension of the subsidiarity principle, responsible for solidifying communitarian relationships and therefore promote a solidary citizenship, focused on the realization of collective interests and, hence, justice and social inclusion.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social capital, Solidary citizenship, Empowerment, Subsidiarity principle

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Quando proclamou a sua Independência de Portugal, em 1822, o Brasil apresentava um contexto ainda marcado pelos três séculos de colonização, ou seja, uma sociedade extremamente dominável, analfabeta, escravocata, sem cidadãos, sem sentimento de identidade nacional e, por decorrência, sem povo. A escravidão foi o fator que deixou marcas mais profundas na história da cidadania e que ainda podem ser sentidas e vivenciadas na atualidade, uma vez que a violência – física e verbal - com que os escravos eram tratados impedia a garantia de direitos civis fundamentais, como a liberdade, a integridade física e a própria vida, tornando-os incapacitados para desenvolver qualquer consciência acerca da defesa de seus direitos. Nessa ótica, mesmo com a abolição da escravatura, essa relação oprimido-opressor continua vigente hodiernamente, porém, mais discreta e com uma nova roupagem.

Foi nesse panorama de dominação e de restrição de direitos que o Brasil se desenvolveu. Por isso, muitos cidadãos não costumam exercer os seus direitos e deveres de cidadania, não percebendo que os mecanismos de participação e os processos de tomada de decisões podem ser utilizados pela sociedade civil. Isso ocorre por várias determinantes, seja porque historicamente o acesso à gestão era privilégio das elites, ou porque a população está alienada, temendo o seu envolvimento com questões que julga estar incapacitada para deliberar, ou porque enxerga o Estado e à Administração Pública com descrença e desprestígio, preferindo atuarem como meros expectadores. Nessa perspectiva, indaga-se quantos habitantes, no Brasil, são de fato cidadãos?

Contudo, ao Estado não cabe mais a pretensão de querer enfrentar todos os problemas sociais de forma isolada. Até mesmo porque a maior parte das grandes intempéries contemporâneas, como a desigualdade, a exclusão, a alienação e a criminalidade, são resultados de sua própria insuficiência e má atuação, pois, ao invés de atuar energeticamente na gestão dos interesses públicos, deixa-se dominar pelas imposições do mercado financeiro.

Desse modo, em face da crise de legitimidade do Ente Estatal, a modernidade incita reflexões sobre a necessidade de uma redefinição da estrutura do Estado e de suas relações com a sociedade civil. O que se procura é colocar à sociedade por meio de seus representantes, à frente das dificuldades, de tal modo que auxilie os poderes institucionais em assuntos de interesse coletivo que ultrapassam os limites de atuação governamental, exigindo a participação consciente, responsável e eficaz dos atores sociais para a consecução de políticas significativas, sem que isso implique a substituição do Ente Estatal pela sociedade.

Muitos problemas atuais podem ser contornados e, até mesmo resolvidos, se a sociedade intervir a partir do espaço local.

Portanto, o que se persegue neste ensaio, é analisar os novos contornos conferidos ao poder local a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente, no que se refere à expansão da atuação dos cidadãos no processo de construção da sociedade. Nesse aspecto, se faz necessário apresentar uma abordagem em relação ao princípio da solidariedade, demonstrando a importância de sua reinserção no contexto atual, sobretudo, os benefícios que pode trazer ao espaço local, enquanto mecanismo de fortalecimento do capital social e de efetivação da dimensão horizontal do princípio da subsidiariedade, responsáveis em solidificar as relações comunitárias e, por conseguinte, promover uma cidadania solidária.

2 O ESPAÇO LOCAL POSSIBILITANDO A PARTICIPAÇÃO POPULAR MEDIANTE A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a ser considerado uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. As autoridades políticas de cada esfera do governo ganharam soberania e independência em relação às demais. A partir dessa estruturação, os municípios adquiriram grande evidência, auferindo a natureza de ente federado, possuindo competências próprias e autônomas, devendo atuar pautado no interesse local, podendo, inclusive, elaborar suas próprias Constituições, denominadas de Leis Orgânicas. Outrossim, todos os entes públicos federados foram equiparados e, além das competências residuais convencionais, ganharam uma série de direitos que evidenciam um comportamento ativo e inovador, frente às Constituições brasileiras anteriores. Assim, os Municípios estão fundados em competências locais, que permitem a inclusão do indivíduo no corpo social municipal, de modo que configura uma forma de integração intermediária entre o indivíduo e o Estado (BARACHO, 1996, p. 51).

Nesse aspecto, a questão do poder local assumiu grande relevância na atualidade, propondo uma nova forma de repensar a organização da sociedade. Conhecido como *local authority* em inglês, *communautes locales* em francês ou ainda como espaço local, o poder local exerce uma expressiva influência nos processos de transformação que envolvem os conceitos de descentralização, desburocratização e de participação (DOWBOR, 1999, p. 11).

A esse propósito, a característica basilar do modelo federal de Estado envolve a questão da descentralização político-administrativa, que está em uma posição intermediária

entre um Estado Centralizado – de esfera única de poder decisório – e a Confederação de Estados – composta de entes dotados de soberania. Destarte, a Federação, apesar do grau de descentralização política, possui um direito nacional como pressuposto de articulação das diversas esferas autônomas, diferentemente da Confederação de Estados, em que cada parte integrante possui seu ordenamento jurídico desvinculado da coercitiva submissão a um sistema jurídico de hierarquia imediatamente superior (COSTA, 2007, p. 30).

Constata-se que o Estado Federal concede às unidades regionais e locais de poder uma autonomia constitucional, que não pode ser desrespeitado pelos órgãos que constituem o poder central. Dessa maneira, vislumbra-se uma autonomização das unidades que integram a federação por meio de um sistema de competências e atribuições dispostas na Lei Maior. As competências constitucionais de Estados e Municípios não estão condicionadas a ações de searas intermediárias, tendo em vista que procedem da atividade do poder constituinte originário (COSTA, 2007, p. 32).

O federalismo não se coaduna com a existência de órgãos de abrangência local detentores apenas de autonomia administrativa ou financeira, sem possuir, no entanto, autonomia política, a qual torna possível a tomada de decisões a partir do âmbito local ou regional. Essa é uma questão essencial para o federalismo, pois a inclusão do processo político decisório em esferas menores autoriza a atuação expressiva do cidadão (COSTA, 2007, p. 32-33).

Logo, se torna fundamental a abordagem de um novo federalismo, que seja capaz de expandir as competências das esferas locais de poder – condicionadas a um patamar mínimo referencial obtido na efetivação dos princípios constitucionais - transformando a própria estrutura interna do poder local. Essa nova concepção do federalismo viabiliza a atuação dos indivíduos em nível local, mediante o aperfeiçoamento das ferramentas de participação, no intuito de que as comunidades definam suas prioridades econômicas, sociais e culturais emergentes, em um grau de articulação com os órgãos institucionais, que fazem do sujeito um cidadão ativo, envolvido no processo de construção da sociedade.

Com efeito, o papel do poder local é o de impulsionar os indivíduos ao exercício da cidadania. Dessa forma, ganha importância à divisão de competências, na qual o Estado deve delegar aos municípios os poderes que os seus atores estão preparados para empreender. A concepção de que o município deve articular-se com os seus cidadãos-membros, estabelecendo vínculos e estimulando a participação dos mesmos, provém da ideia de subsidiariedade.

Nesse contexto, vislumbra-se a importância da subsidiariedade, cuja proposição

alcançou força de princípio em face da influência que exerce nas relações entre comunidade, sociedade civil e Estado em todos os níveis, reforçando a noção de federalismo. O princípio da subsidiariedade remete à questão da repartição de competências, disposta expressamente no texto constitucional, ao reportar-se ao federalismo, que por sua vez, confere a base organizativa apropriada à subsidiariedade. Portanto, tem-se que a Constituição Federal de 1988, prevê a descentralização do Estado, da qual emana a ideia de subsidiariedade (FORTES, 2008, p. 103).

Apesar de sua conotação ampla, abrangendo noções de justiça, de regulação, de finalidades e funções do Direito, mas empregado prioritariamente nas relações entre Estado e grupos sociais, o princípio da subsidiariedade está estritamente vinculado com o equilíbrio entre o poder central e o poder local, e por consequência, com questões referentes à descentralização, pois é incumbência do Estado transferir ou delegar à sociedade os poderes que os cidadãos estão aptos a exercer. A ideia de subsidiariedade pode ser aplicada em qualquer forma de exercício de autoridade, até mesmo nas mais simplórias, desde que estejam presentes algumas condições antropológicas e filosóficas, a saber: a confiança na capacidade dos atores sociais, a consciência de que a autoridade não detém o monopólio de competências, a persecução pelo interesse geral, a autonomia e a iniciativa dos cidadãos. Outrossim, conjectura-se que os atores sociais não sejam influenciados pelo totalitarismo ou infantilizados pelo paternalismo estatal (BARACHO, 1996, p. 61).

Bidart Campos, citado por Baracho (1996, p. 47), refere que o princípio da subsidiariedade trata-se de um princípio de justiça, de liberdade, de pluralismo e de distribuição de competências, sendo que o Ente Estatal não pode tomar para si atribuições que a iniciativa privada e grupos sociais podem assumir e resolver por si próprios, devendo apenas realizar a tarefa de auxiliá-los e estimulá-los nessas empreitadas. Nas palavras do autor argentino, o princípio da subsidiariedade apregoa que “é injusto e ilícito adjudicar a uma sociedade maior o que é capaz de fazer, com eficácia, uma sociedade menor”.

Nesse sentido, Pelayo (apud BARACHO, 1996, p. 48) assegura que, em se tratando de idênticos pressupostos de eficácia, deve-se preferenciar à população, visto que, se alguma tarefa pode ser cumprida pelo cidadão ou por grupos sociais, bem como pelo Ente Estatal, deve-se privilegiar aqueles. Deixar os cidadãos de agirem com seus próprios esforços, transferindo para o Estado aquilo que possuíam condições de realizar, trata-se de um verdadeiro comodismo e conformidade com um Estado paternalista. O Ente Estatal continua responsável pelas suas funções essenciais e pela execução de tarefas de interesse geral, mas a sociedade civil deve participar da viabilização dessas questões de caráter coletivo, por meio

de suas próprias ações. É essa compreensão que separa a noção de Estado-providência de Estado-subsidiário.

Denota-se que o princípio da subsidiariedade surge como alternativa ao liberalismo clássico e ao socialismo centralizador, ao incitar o compartilhamento de competências entre Estado, Sociedade e Administração Pública, apregoando a solidariedade, obstaculizando o intervencionismo do Ente Estatal, especialmente em setores específicos da sociedade, conferindo a cada comunidade o poder necessário para exercer as suas tarefas, desse modo, equilibrando a liberdade ao proporcionar condições para o desenvolvimento de ações associativas. O Estado por sua vez, continua a dirigir, vigiar, fiscalizar de forma própria e direta as competências delegadas a outras esferas, subsidiando e suprindo aquilo que os grupos sociais não conseguem concretizar (BARACHO, 1996, p. 48-49).

Assim, verifica-se a aplicabilidade do princípio da subsidiariedade na esfera local, no instante em que o Estado delega ao município que, por sua vez, ainda pode delegar às organizações da sociedade civil, competências que elas estão aptas para solucionar, oferecendo uma resposta mais célere e eficiente às demandas locais. Trata-se da municipalização de políticas públicas que, em razão da descentralização político-administrativa, promove a tomada de decisões políticas, fornecendo o benefício de serviços públicos no campo de atuação do município, sem, contudo, obstaculizar que os demais entes federativos e a própria sociedade civil organizada participem nesse processo (FORTES, 2008, p. 104).

Nesse viés, as iniciativas do poder local são capazes de ampliar significativamente as ações no campo das políticas sociais, promovendo programas voltados ao desenvolvimento da região, com projetos integrados e dirigidos a um público determinado, de modo que é possível focalizar uma área de intervenção ou um segmento da população, a fim de formular políticas integrais, vencendo problemas como o da setorialização e da fragmentação institucional (FARAH, 2001, p. 15).

Demonstrações dessas iniciativas podem ser observados na área da educação, em que a participação de outros atores sociais, como, conselhos municipais, conselhos nas escolas, articulam-se à busca de uma maior autonomia à escola, visando garantir eficiência ao sistema educacional. Já, no que se refere à área da saúde, a descentralização tem como contrapartida o envolvimento dos cidadãos da comunidade, o que se dá por meio de Conselhos, que gerem recursos e definem prioridades, como forma de garantir maior equidade e efetividade ao sistema, ao mesmo tempo em que se introduz controle sobre a ação do setor público estatal. A área de habitação também permite o envolvimento organizado da comunidade local, de modo

que a participação dos próprios usuários no processo construtivo tem o condão de viabilizar a redução de custos e o controle do uso dos recursos disponíveis, evitando, então, os desvios de recursos públicos (FARAH, 2001, p. 24-25).

Por conseguinte, o Estado, enquanto fomentador e responsável pela concretização de políticas públicas, precisa compreender a importância de processos sinérgicos entre as diferentes esferas de poder. Nesse sentido, Kliksberg (1997, p. 54) afirma que o Estado se mostra inteligente quando incentiva e favorece no espaço local o desenvolvimento de políticas públicas em parceria com a família, a escola e a comunidade.

Descentralizar competências, permitindo com que decisões sejam tomadas em âmbito local de forma articulada entre comunidade e Estado, é uma medida que favorece em grande proporção à população, que, ao participar da resolução de suas demandas consegue supri-las com mais eficiência e de maneira mais igualitária. É no nível local que se consegue visualizar com precisão as principais ações distributivas necessárias à coletividade. Já as propostas globais dificilmente funcionam, tendo em vista que, comumente, deparam-se com interesses dominantes organizados e complexidades políticas que comprometem a realização dos projetos. Outrossim, o município permite uma democratização das decisões, uma vez que o cidadão, em face de sua proximidade com o poder institucional local, pode intervir em assuntos relativos à comunidade, dos quais possui conhecimento direto, sem a interferência de outras estruturas políticas. Assim, é possível que o município atue com mais transparência e agilidade (DOWBOR, 1999, p. 35-36).

Dowbor (1999, p. 86) menciona que além da regulação empresarial e da regulação governamental existe um processo crescente na base da sociedade, a partir do local em que as pessoas vivem. Trata-se de um desenvolvimento alternativo, centrado nas necessidades dos indivíduos e no seu ambiente, mais do que na produção e nos lucros, sendo que para viabilizá-lo é preciso articulação da regulação local com o poder do Estado. Nesse aspecto, notória é a conclusão de Perius (2001, p. 274), a seguir:

É no Município que o homem nasce, vive e morre. Recebe os primeiros serviços da saúde, da educação. É no município que somos cidadãos, expressamos a nossa cidadania, exercemos nossos direitos mais elementares e cumprimos nossos deveres mais essenciais. Chegou a hora, portanto, de mudar, começando a definir um novo Brasil a partir da célula básica, que é o município. Com mais recursos, com independência administrativa, alcançar-se-á uma democracia mais participativa, soluções mais rápidas e mais adequadas aos interesses dos cidadãos, e por certo haverá menos burocracia e mais controle direto sobre as ações administrativas do Poder Executivo e maior participação no Poder Legislativo, pois prefeitos e vereadores vivem mais junto à população, sentem de perto os problemas de seus habitantes e convivem com sua cultura e sua história.

Como visto, é no espaço local que há mais contato do cidadão com a Administração Pública, possibilitando uma maior interlocução entre ambos. Em que pese à globalização dos meios de comunicação expandir-se cada vez mais, em um país com a dimensão do Brasil, se torna difícil a comunicação eficaz entre a comunidade local e o poder central da federação. É no município que os indivíduos e o Estado encontram o espaço ideal para a sua aproximação e, a partir de então, aparece a possibilidade de interação e discussão sobre políticas públicas e questões expressivas para a comunidade. Logo, o município constitui um espaço de enfrentamento de demandas sociais e compartilhamento das decisões públicas, sendo o lugar mais acertado para se iniciar as mudanças almejadas socialmente.

Todavia, de nada adianta conceder maior poder de autonomia à esfera local, descentralizando competências ao município mediante a aplicação do princípio da subsidiariedade, se os atores sociais não estiverem preparados e dispostos a participar da vida pública e exercer a razão comunicativa, por meio de deliberações conscientes acerca de questões essenciais à comunidade. Porém, a criação desse espaço dialógico está estritamente condicionado ao grau de conexão entre os atores comunitários e a sua capacidade em atuar cooperativamente. Assim, é fundamental que as comunidades sejam ressignificadas, e isso somente acontecerá mediante o fortalecimento do capital social.

3 O CAPITAL SOCIAL ESTABELECIDO OS PRESSUPOSTOS DE UMA COMUNIDADE CÍVICA

Para envolver a cidadania no enfrentamento de conflitos sociais, não basta conceder autonomia à esfera local, é preciso, sobretudo, o desenvolvimento de cooperação voluntária, o que está, indubitavelmente, atrelado ao reconhecimento e fortalecimento do capital social. O capital social, por sua vez, é um termo que vem sendo empregado pela literatura de forma crescente, apresentando diversas conceituações e enfoques teóricos.

No plano internacional há duas vertentes consagradas sobre sua definição. A primeira delas entende o capital social como um *recurso* que os indivíduos dispõem para acessarem outros recursos socialmente valorizados em razão das relações estabelecidas com o outro. Infere-se que esse recurso manifesta-se na forma de informações, apoios, conhecimentos, de modo que configura *capital* pelo fato de viabilizar ao indivíduo ou às comunidades acessarem outros meios de capital que melhoram a sua condição humana, como, por exemplo, cargos, riquezas, emprego, posições sociais elevadas; e é *social* pelo fato de o seu acesso ocorrer somente dentro de uma rede de relações (SCHMIDT, 2006, p. 1760).

Já a segunda vertente considera o capital social como sendo as diversas formas de *interação* entre os membros de uma comunidade - sejam elas formais ou informais - assim como, os fatores psicossociais relacionados, ou seja, os sentimentos de confiança e reciprocidade. Nesse diapasão, o associativismo e a vida cívica aparecem como elementos propulsores do desenvolvimento econômico, da eficiência institucional e, mormente, da resolução de problemas sociais (SCHMIDT, 2006, p. 1760). Corrobora-se que para o presente estudo, essa vertente que preza pelo associativismo horizontal é a mais adequada, embora não se desconsidere a primeira.

O capital social não se trata de um termo recente, tendo em vista que a sua primeira utilização deu-se em 1916 pelo professor Lyda Johnson Hanifan, inspetor estatal das escolas rurais da Virgínia, que escreveu um artigo sustentando a importância da participação comunitária para o sucesso das escolas. Para Hanifan o capital social configurava uma espécie de cooperativismo, em que a tendência dos indivíduos em relacionarem-se uns com os outros, mediante condutas positivas, estabelecia uma rede de interrelações que beneficiava toda a comunidade (HERMANY, 2010, p. 43).

O sociólogo James Coleman, a partir das contribuições de Hanifan, introduziu a expressão capital social de maneira definitiva nos projetos intelectuais da década de 1980, empregando-a para caracterizar a capacidade de relacionamento do indivíduo e sua rede de contatos sociais, cujo fundamento encontra-se nas expectativas de reciprocidade e comportamentos confiáveis, que em âmbito coletivo melhoram a eficiência individual. Assim, o capital social atua na manutenção da coesão social, ao promover o respeito às normas e incentivar negociações em circunstâncias conflituosas, de modo a prevalecer a cooperação em detrimento da competição, desencadeando com isso, uma sociedade democrática edificada em associações espontâneas (PORTO, 2008, p. 137).

Mas, o tema referente ao capital social ganhou notória evidência a partir dos estudos realizados por Putnam, em meados do ano de 1993, quando analisou as disparidades no desenvolvimento das regiões norte e sul da Itália, a partir do processo de descentralização da Administração Pública do País, que transferiu o enfrentamento dos problemas sociais para os governos regionais e locais. Dessa forma, “durante vinte anos, analistas acompanharam o processo de implantação e os resultados do governo descentralizado na Itália - descentralização essa que implicou a criação de vinte regiões administrativas autônomas” (ARAÚJO, 2003, p. 13).

As pesquisas de Putnam sobre a Itália demonstraram que o capital social trata-se de

uma ferramenta determinante para o desenvolvimento econômico e social da democracia.¹ Nessa perspectiva, para o autor, o capital social manifesta-se na confiança existente entre os indivíduos, no seu grau de associativismo e no respeito às normas relativas ao comportamento cívico, como, por exemplo, o pagamento de impostos, os cuidados destinados aos espaços públicos e aos bens coletivos (PUTNAM, 2000, p. 180).

Assim, enquanto o capital físico se refere a objetos físicos, e o capital humano ao produto de ações individuais em busca de aprendizado e aperfeiçoamento, tais como saúde e educação, o capital social guarda relação com os vínculos entre os indivíduos, correspondendo aos aspectos do ambiente social, como o senso de confiança, a reciprocidade, as redes sociais e o associativismo, capazes de favorecer a cooperação e a solidariedade, aumentando o desenvolvimento social e, assim, contribuindo para a construção da cidadania e da democracia (SCHMIDT, 2006, p. 1757).

O capital social apresenta variadas tipologias, sendo que as principais apresentadas pela literatura classificam-se em: a) *capital social positivo*: formado por laços sociais que permitem ações cooperativas voltadas a interesses sociais comuns; b) *capital social negativo*: próprio de grupos cujos interesses colidem com àqueles defendidos pelo grupo social, são exemplos a Máfia, a Ku Klux Klan e as formas extremas de corporativismo; c) *capital social bonding*, de união: vislumbrado em interações sociais estreitas, onde é comum o contato pessoal, como por exemplo, nos casos de parentesco, vizinhança, amizade; d) *capital social bridging*, de vinculação: existente em relações sociais medianamente estreitas, como acontece entre colegas de trabalho e membros de um clube ou associação; e) *capital social linking*, de conexão: visível em relações assimétricas, onde os contatos são ínfimos e a distância é considerável entre as pessoas, é o que acontece entre empregador-empregado e governante-cidadão; f) *capital social comunitário*: ocorre nas relações específicas de uma comunidade, isto é, envolve ações coordenadas com vistas ao bem comum, assim como, atividades autogovernadas e com o sentido de identidade (SCHMIDT, 2006, p. 1761-1762).

Do exposto, infere-se que o capital social fundamental para interferir nas demandas sociais e também o mais difícil de instituir, é o *bridging*, presente nas relações de indivíduos

¹ Após esse período, Putnam verificou que o Norte da Itália havia melhor aproveitado a descentralização efetivada, alcançado um desenvolvimento muito superior que o do Sul, embora essa região também tivesse conquistado avanços expressivos. Diante desses dados, o autor começou a investigar as causas de tamanhas diferenças no desempenho institucional dessas regiões. Analisando a história, Putnam notou que enquanto no norte predominou repúblicas comunais, que oportunizavam o envolvimento do cidadão nas questões públicas, no sul prevaleceu uma sólida monarquia, responsável em instaurar uma cultura apática e indiferente à vida pública, cujo dever cívico foi tolhido. Assim, além de Putnam questionar o desempenho institucional, avaliou igualmente a qualidade da democracia a partir da qualidade de seus cidadãos e, associando esses dois elementos, analisou a valorização da cultura cívica, a cultura política e as tradições existentes, chegando ao conceito de comunidade cívica.

não tão próximos. É justamente com a expansão dos vínculos sociais frágeis e eventuais entre grupos heterogêneos que se encontram as condições necessárias para fortalecer o poder local e, com isso, permitir o exercício democrático da cidadania.

Em que pese à existência da desigualdade e da exclusão social, o capital social tem o condão de atenuar essas consequências degradantes, pois fortalece as relações comunitárias, aproximando indivíduos de diferentes classes ao desenvolver o sentimento de pertencimento ao local em que convivem. A comunidade é levada a cooperar para o bem comum, já que todos os membros comunitários são valorizados por pertencerem a uma mesma rede social. As associações horizontais tornam à vida humana mais rica e produtiva, e até mesmo os indivíduos que mais sofrem com a exclusão, pelo fato de possuírem poucos vínculos, acabam sendo beneficiados por viverem em uma comunidade que cultiva o capital social.

É na interação com o grupo que se encontram as ferramentas para multiplicar as forças individuais, a partir da organização. Dessa forma, expande-se o campo de luta e um contingente cada vez maior de pessoas toma consciência do sentido e do valor de uma iniciativa, rompendo com a alienação em que estavam imersos (SANTOS, 1998, p. 78). Outrossim, “ter a consciência de que não estamos sozinhos e de que as nossas aspirações pessoais são compartilhadas por outros pode trazer um sentimento de segurança” (BAUMAN, 2003, p. 60). Nessa perspectiva, propícias são as palavras de Bauman (2003, p. 134):

Se vier a existir uma comunidade no mundo dos indivíduos, só poderá ser (e precisará sê-lo) uma comunidade tecida em conjunto a partir do compartilhamento e do cuidado mútuo; uma comunidade de interesse e responsabilidade em relação aos direitos iguais de sermos humanos e igual capacidade de agirmos em defesa desses direitos.

Do suscitado, percebe-se que há um movimento na base da sociedade que propugna a construção de uma comunidade formada pelo compartilhamento de princípios e objetivos comuns, de modo que possa valorizar e reconhecer às diferenças. Essas relações em rede são fontes geradoras de capital social, e, quanto mais sólidas e frequentes forem essas interações, maior grau de capital social será desenvolvido e reproduzido, sinalizando uma maior capacidade dos indivíduos em atuar cooperativamente no enfrentando de conflitos em âmbito local e, dessa forma, resgatando o sentido essencial de comunidade e, por conseguinte, estabelecendo os pressupostos de uma comunidade cívica (FRANCO, 2002, p. 66)

O modelo de *comunidade cívica* idealizada por Putnam é caracterizada “por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (PUTNAM, 2000, p. 61). Dessa maneira, uma

comunidade cívica tem por fundamento a valorização da corresponsabilidade, da colaboração e do altruísmo, enquanto elementos necessários e aptos para estabelecer redes integrativas entre os cidadãos. Na comunidade cívica a reciprocidade e os laços comunitários imperam sobre o capitalismo, o corporativismo e os jogos de interesses políticos. Para Putnam (2000, p. 101-102), uma comunidade cívica se caracteriza, em primeiro plano, pela participação dos indivíduos nos negócios públicos, tendo em vista que, “os cidadãos buscam o que Tocqueville chamava de ‘interesse próprio corretamente entendido’, isto é, o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais, o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros”.

A comunidade cívica parte do pressuposto da cidadania, enquanto exercício igualitário de direitos e deveres pelos indivíduos. O associativismo que move as comunidades cívicas, torna as relações horizontais edificadas na reciprocidade e na cooperação, em detrimento de relações verticais consubstanciadas em autoritarismo e dependência. Uma comunidade será mais cívica e mais política, no momento em que se aproximar do ideal de igualdade política, e propiciar aos indivíduos a participação nos negócios públicos através de regras de reciprocidade. Logo, as lideranças comunitárias devem ser responsáveis pelos seus concidadãos (PUTNAM, 2000, p. 102).

Com efeito, é no espaço local onde os cidadãos conseguem melhor conviver em comunidade e exercitar os pressupostos de uma comunidade cívica, sendo nesse ambiente delimitado que acontece um processo mais consciente de comunicação, capaz de refletir as novas necessidades, demandas, percepções sociais, cujo processamento se faz através de uma conversa mútua, de um dar e receber coletivo e não no mero interesse ou desejo subjetivo. A proximidade dos cidadãos tem o condão de edificar uma identidade coletiva, garantindo o fortalecimento do grupo e a aproximação de seus membros. Com isso, as iniciativas da comunidade ganham maior vulto e significação, permitindo com que todos os interessados, possam participar da análise e da execução de políticas eficazes.

Entretanto, instituir ou fortalecer capital social visando a ressignificação das comunidades para comunidades cívicas, é uma tarefa complexa, tendo em vista que inexistem meios de criá-lo diretamente e de mensurá-lo precisamente. Trata-se de uma consequência de inúmeros fatores que integram as ações coletivas, as redes sociais e as iniciativas comunitárias (SCHMIDT, 2006, p. 1775). Não basta corroborar que para desenvolver capital social é preciso cooperação, afinal, a questão central que se apresenta em relação a sua criação gira em torno de saber como mover os homens em direção a atitudes cooperadas (RODRIGUES, 2005, p. 2695). Nesse sentido, é pertinente afirmar que o desenvolvimento de capital social

ultrapassa os limites da esfera jurídica, encontrando-se em um espaço marcadamente axiológico. Por isso, o fortalecimento do capital social visando à construção de comunidades cívicas, preparadas para o exercício da cidadania ativa, está condicionado à (re)inserção do princípio da solidariedade no contexto moderno.

Do exposto, percebe-se que para se falar em reinserção do princípio da solidariedade na modernidade como forma de fortalecimento do capital social, é preciso, antes de tudo, uma mudança cultural, ou seja, o redimensionamento dos comportamentos contemporâneos, no sentido transformar o indivíduo em verdadeiro cidadão, membro de uma comunidade cívica. A partir dos pressupostos de uma cidadania solidária é possível a emancipação dos atores locais para o enfrentamento de seus conflitos.

4 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA SOLIDÁRIA A PARTIR DO EMPONDERAMENTO DOS ATORES DA COMUNIDADE LOCAL

Neste início de século assiste-se, em nível mundial, um crescente movimento em torno de pesquisas sobre o tema da cidadania, na tentativa de elucidar essa abordagem conceitual que vem sendo apresentada sobre diversas perspectivas. A cidadania, enquanto direito a ter direitos, vincula-se à ideia de direitos individuais e de sentimento de pertença à determinada comunidade. Entretanto, não há uma definição universal acerca do conceito de cidadania, já que esse termo não se trata apenas de uma condição jurídica com uma significação rígida, mas configura uma terminologia em aberto, que vem se desenvolvendo e aderindo novos elementos ao seu conceito e à sua prática, em consonância às necessidades e especificidades de determinado período político e social (ZANATTA, 2009, p. 127).

Mas foi Thomas H. Marshall, o responsável em elaborar a concepção clássica de cidadania, quando propôs, em 1949, a primeira teoria sociológica de cidadania, nominando os direitos e deveres intrínsecos aos cidadãos. Levando em consideração o contexto britânico da época, mormente a oposição de interesses entre capitalismo e igualdade, Marshall desenvolveu uma tipologia dos direitos de cidadania, a saber: os direitos civis, alcançados no século XVIII e os direitos políticos, conquistados no século XIX, ambos denominados de direitos de primeira geração; e os direitos sociais, obtidos no século XX, conhecidos como direitos de segunda geração (VIEIRA, 2001, p. 33).

Para Nabais (2205, p. 119), a cidadania pode ser traduzida como a qualidade dos indivíduos que, como membros de um Estado-nação, auferem a condição de titulares ou destinatários de certos direitos e deveres universais e, dessa forma, possuem um determinado

nível de igualdade. É possível encontrar uma noção de cidadania a partir de três elementos constitutivos, a saber: 1) a titularidade de um determinado número de direitos e deveres em uma sociedade específica; 2) a pertença a uma comunidade política; 3) a possibilidade de contribuir para a vida pública dessa comunidade mediante o exercício da participação.

No Brasil, a cidadania está associada ao processo de desenvolvimento dos direitos humanos, cuja pretensão é garantir o exercício de direitos fundamentais, como a liberdade e a dignidade humana por meio do aperfeiçoamento das instituições jurídicas e políticas. Dessa maneira, os contornos da cidadania ainda estão sendo delineados. Muitos avanços significativos já foram conquistados, especialmente na segunda metade do século XX, marcada por transformações sociopolíticas, que desencadearam o processo de transição democrática, o retorno de eleições diretas e, sobretudo, a promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada de *Constituição Cidadã*, em face de seu cunho denotamente humanista (STURZA, 2010, p. 70-71).

Nesse panorama, a Constituição de 1988, declara em seu artigo 1º, inciso II, a cidadania como princípio fundamental da República Federativa brasileira. Porém, percebe-se que a concepção de cidadania evidenciada no Texto Constitucional, do mesmo modo como nas Constituições nacionais anteriores, é apresentada de forma reducionista, em desarmonia com o seu sentido essencial, restringindo o seu conteúdo à nacionalidade, à naturalidade e aos direitos políticos, ou seja, correspondendo a uma ideia limitada do direito de votar e ser votado (COSTA, 2007, p. 26).

Uma noção contemporânea de cidadania deve compreender necessariamente, além do aspecto jurídico, um aspecto político-social, que evidencie o elemento da solidariedade. Pois além de referir-se à condição do indivíduo que, enquanto membro de um Estado, encontra-se no gozo dos direitos que lhe permitem intervir nos negócios públicos, participando direta ou indiretamente na formação e na administração do governo; a cidadania importa igualmente deveres, tendo em vista que a natureza associativa do ser humano e a necessidade de interação com o outro para enfrentar as dificuldades e satisfazer interesses, tornam a participação e o envolvimento dos cidadãos imprescindíveis à vida social. Afinal, ser cidadão não significa apenas ter consciência de seus direitos, mas requer, principalmente, a consciência de seus deveres perante o Estado e à sociedade, demonstrando, assim, a importância do exercício da solidariedade (STURZA, 2010, p. 72-73).

Com efeito, é oportuno mencionar que desde o estabelecimento do Estado constitucional, se está perante uma terceira fase de afirmação da cidadania. A primeira delas corresponde ao Estado Liberal, com uma cidadania passiva, orientada para a proteção dos

direitos privados e da família, encarando a comunidade política como algo externo à vida comum, de modo que a criação e a execução do direito incumbia a políticos profissionais. Na segunda fase, denominada de Estado democrático, surge a ideia de cidadania ativa ou participativa, consolidada no sufrágio universal, em que o cidadão participa por meio do voto na vida política da comunidade. Já a terceira fase, conhecida como cidadania solidária ou cidadania responsabilmente solidária, o cidadão assume um novo papel social, tomando consciência de que a sua participação através do voto e do controle dos poderes, já não basta, sendo fundamental a assunção de encargos, responsabilidades e deveres públicos, que não podem mais ser encarados como tarefa que o Estado desempenha exclusivamente segundo um sistema de caráter redistributivo, a partir das contribuições econômicas dos cidadãos (NABAIS, 2005, p. 124-125).

Como visto, a complexidade social não admite que o exercício da cidadania se resuma apenas ao voto, esporádico, ocasional, individual e obrigatório. Mister é que o indivíduo tome consciência de sua condição de autêntico cidadão, usuário, contribuinte, consorciado e responsável direto pela consecução de atividades nas esferas social, política e administrativa. Nesse ímpeto, insurge-se a imperiosidade de uma mudança na forma de pensar e agir a fim de que os atores sociais possam tomar consciência da importância de sua participação e de sua influência nas decisões relativas às condições concretas de vida da comunidade local. Entretanto, as atitudes apenas modificam-se a partir de intensas e frequentes influências sociais, capazes de promover uma transformação interior. A mudança atitudinal na esfera individual corresponde à ressocialização e na seara coletiva à transformação cultural. Tal mudança não vem de fora do sujeito, tendo em vista que necessita ser incorporada por ele (SCHMIDT, 2006, p. 1774).

O emponderamento configura uma transformação comportamental efetiva de grupos sociais desfavorecidos, os quais se tornam capacitados para a articulação de interesses, para a participação comunitária, ação que lhes possibilita um maior acesso e controle dos recursos disponíveis, com o intuito de compartilharem uma vida autorresponsável, interagindo ativamente nos processos políticos decisórios. No seu alcance mais amplo, o emponderamento proporciona condições psicoculturais para que a classe marginalizada desfrute dos direitos de cidadania (HERMANY, 2010, p. 53)

A questão do emponderamento surgiu por volta do século XVI com a Reforma Protestante. Nesse período, o sentimento popular não condizia com o autoritarismo da Igreja Católica e o seu caráter político e religioso destoado das necessidades de justiça social, o que por sua vez, fez eclodir um comportamento mais proativo dos indivíduos. Porém, foi com os

movimentos sociais liderados pelos Estados Unidos, no século XX, que o tema do emponderamento ganhou notoriedade. Na década de 1990, sob a influência dos grupos de direitos humanos e cidadania, a expressão *empowerment* denotou uma expressiva busca por ações comunitárias e cidadãos perante às demandas sociais. Despertou-se o sentimento de que integradas, as pessoas poderiam alcançar com maior êxito os objetivos da comunidade, ganhando mais força frente aos poderes institucionais e às causas opressoras (HERMANY, 2010, p. 54).

Para Foucault, mencionado por Baquero e Keil (2007, p. 214), emponderar-se é livrar-se das formas de submissão, uma vez que o poder centralizador tende a preferir à indiferença da população nas questões públicas, visando a docilização do indivíduo. Seguindo esse raciocínio, para Paulo Freire, o emponderamento corresponde à consciência do cidadão que passa a enxergar-se como parte de um processo, seja de aprendizagem ou político, de modo que compreende a dimensão social em que suas ações se inserem, o que provocam e por quê (FREIRE; SHOR, 1986, p. 131).

Ademais, o empoderamento configura uma estratégia nos processos de transformação da sociedade. O seu objetivo principal é aperfeiçoar habilidades individuais e coletivas, intencionando que os indivíduos resgatem ou adquiram o controle sobre suas próprias condições de trabalho e de vida a partir da possibilidade de participação em ações públicas, seja individualmente ou por meio de grupos sociais. Nessa senda, o empoderamento é viável quando há uma atuação recíproca dos sujeitos, edificada no respeito, na tolerância e na solidariedade, ou seja, só se poderá falar em emponderamento quando existir uma nova consciência que valorize as formas de interrelação comunitária (JARA, 1999, p. 12).

A esse respeito, o emponderamento está intimamente ligado ao capital social, sendo um importante catalisador que auxilia na construção da emancipação. Dessa forma, sustenta-se que, em comunidades com maior grau de capital social, será possível o desenvolvimento do emponderamento, cujo âmago está na efetivação de ideários locais em face dos poderes instituídos. A partir da organização, do associativismo e do fortalecimento dos vínculos interpessoais, as comunidades locais terão maiores condições de cumprir com o seu papel na edificação de sua emancipação social (HERMANY, 2010, p. 54).

Daí, a importância de a comunidade descobrir a necessidade de se organizar, já que para enfrentar com satisfatoriedade os problemas sociais que se apresentam, é imprescindível à organização da cidadania, cuja iniciativa representa meio e fim. É meio porque a organização se dá a partir do associativismo e é fim porque configura a realização da democracia. Nesses termos, a democracia denota a participação de base, ou seja, o poder

controlado pela própria cidadania empoderada (DEMO, 2003, p. 92-93). Fortalecer o capital social local é organizar os atores comunitários em direção ao exercício da cidadania solidária, que pode ser vislumbrado mediante o planejamento e a efetivação de políticas públicas relevantes.

A solidificação da capacidade de implementar políticas públicas em nível local, promovendo ações solidárias e orientadas ao alcance coletivo, supõe mecanismos de interlocução entre diversos atores sociais, além do fortalecimento de parcerias. Nesse intuito, as comunidades locais assumem um papel de liderança e de coordenação, interagindo com atores governamentais e não-governamentais, com o propósito de satisfazer interesses e necessidades comuns entre os cidadãos (FARAH, 2001, p. 28). Logo, a provisão e a gestão dos serviços ou das políticas públicas passam a ser compartilhadas pelos membros da comunidade local, deixando de ser atribuição exclusiva do Estado.

Com efeito, a construção de espaços de articulação entre instituições governamentais e comunidades, traduzidos em canais de participação dos cidadãos nas questões políticas e sociais, representam a expansão da esfera pública local (COSTA, 2008, p. 84). Afinal, para se garantir com eficácia o exercício de direitos fundamentais e consagrar políticas sociais consideráveis, é preciso desenvolver formas inteligentes de colaboração entre os diversos atores que constituem o tecido social. Privilegiar o paradigma de colaboração em detrimento ao paradigma da competição é o ideal a ser perseguido (DOWBOR, 2008, p. 131).

Assim, as orientações contemporâneas remetem para a articulação horizontal dos atores sociais dentro do espaço local. Para tanto, o ponto de partida é a iniciativa e o sentimento de apropriação das políticas, cujo ideário induz à participação dos cidadãos no enfrentamento das questões sociais que lhe são pertinentes. A deliberação configura uma maneira peculiar de participação política que demanda uma ação fundada no fortalecimento dos vínculos sociais, promovendo uma mudança atitudinal dos cidadãos, que passam a considerar o *nós* e o pensar e agir coletivo, de modo que se torna possível uma transformação de preferências, haja vista que os indivíduos podem mudar suas percepções e ideias preconcebidas, a partir do momento em que valorizam as manifestações do *nós*, em detrimento das ideias do *eu* e do *outro*. Esse processo deliberativo une os atores em torno de objetivos equivalentes e princípios comuns, intensificando o sentido de comunidade (PEREIRA, 2007, p. 430).

Nessa perspectiva, Amartya Sen reconhece a responsabilidade que os indivíduos possuem para desenvolver e mudar o mundo em que vivem. Afirma que pelo fato de conviverem juntas, não é cabível às pessoas omitirem-se em relação aos acontecimentos

extraordinários que acontecem ao seu redor, uma vez que, eles são essencialmente, problemas seus, independentemente de serem ou não de mais alguém. Para o autor, o senso de responsabilidade não deve relacionar-se somente aos sofrimentos que o indivíduo tenha dado causa, mas, sobretudo, precisa manifestar-se perante as dificuldades alheias em que existam condições de auxiliar a remediar (SEN, 2000, p. 320-322).

O que se pretende alcançar com a cidadania solidária é uma Governança, ou seja, ações que correspondam à capacidade de gestão na implementação das políticas públicas em nível local e na realização de fins coletivos, proporcionando procedimentos para compreender a dimensão participativa e heterogênea da comunidade. Dessa forma, o Estado se torna mais flexível, apto a descentralizar funções e a transferir responsabilidades, expandindo o horizonte de participação do Município, sem que isso implique o abandono de controle e supervisão. O resgate da legitimidade do Ente Estatal deve passar, *a priori*, pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de governabilidade e de democratização de suas instituições (VIEIRA, 2001, p. 85-86).

E é justamente a participação dos atores locais na implementação de políticas públicas que corresponde ao mecanismo mais nobre do processo de emponderamento social, tornando os cidadãos, sujeitos de seu futuro. Porém, não existe um modelo a ser seguido para a construção da participação comunitária. O envolvimento dos cidadãos na vida pública será diferente conforme o grau de capital social existente na esfera local e a predisposição dos cidadãos à solidariedade. Mas, o que determinará de forma mais acentuada a participação comunitária e, por conseguinte, a possibilidade de os atores locais consolidarem políticas sociais, será o equilíbrio político local e, sobretudo, o grau de conscientização e desalienação atingido pela população (DOWBOR, 1999, p. 73).

Com a reinserção da solidariedade no espaço local, é possível fortalecer o capital social e efetivar o princípio da subsidiariedade, tendo em vista a possibilidade de os cidadãos buscarem de forma cooperativa transformar o seu entorno, mediante trocas de experiências e vivências, constituindo um pano de fundo comum, edificado nos pressupostos do emponderamento, de modo que a sociedade participe dos processos políticos decisórios, proferindo a sua opinião e a sua visão. Não se espera, por sua vez, que o espaço local seja concebido como um lugar de compreensão mútua, livre de problemas, onde as discussões são amigáveis e os interesses voltados em prol da coletividade. Pelo contrário, mesmo em uma comunidade que impere a solidariedade, os atores sociais estão vulneráveis ao conflito, mas a partir do exercício de uma cidadania solidária há grandes chances de que os dissensos sejam resolvidos de forma democrática, cooperativa e pacífica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, percebe-se que o direito ao voto, à nacionalidade ou à prestação obrigatória de serviço militar ou eleitoral, já não são mais suficientes para traduzir a cidadania, visto que em face das transformações sociais, especialmente, diante da globalização, da diversidade cultural, da crise de legitimidade do Estado contemporâneo e das novas formas de comunicação no exercício dos direitos de participação, é necessária a ressignificação de seu conceito, com a ampliação dos bens a serem tutelados e a reavaliação do papel do indivíduo perante a sua comunidade.

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Municípios a natureza de ente federado, detentor de competências peculiares e autônomas, bem como, a responsabilidade em atuar conforme o interesse local. Dessa maneira, expandiu-se às possibilidades de exercício dos direitos de cidadania a partir da participação ativa dos cidadãos na gestão pública local. Nesse contexto, o princípio da subsidiariedade conferiu maior poder de autonomia política às organizações estatais menores, levando em conta a sua proximidade com às comunidades.

No entanto, reconhecer o espaço local como *lócus* ideal para o exercício da cidadania, implica necessariamente estabelecer condições para potencializar as formas de participação democrática, o que está estritamente condicionado ao grau de conexão entre os atores comunitários e a sua predisposição em agir cooperativamente, o que, por sua vez, exige, em grande medida, o reconhecimento e o fortalecimento do capital social. Nesses termos, o capital social fortalece as relações comunitárias, aproximando indivíduos de diferentes classes ao desenvolver o sentimento de pertencimento ao local em que convivem. Dessa maneira, diante de situações conflituosas, prevalece o associativismo em detrimento da competição.

A esse propósito, cumpre afirmar que o desenvolvimento de capital social ultrapassa os limites da esfera jurídica, encontrando-se em um campo essencialmente axiológico, uma vez que está relacionado à (re)inserção do princípio da solidariedade no contexto atual. Dessa forma, a solidariedade configura um meio expressivo para a construção de uma cidadania solidária, edificada na confiança, na cooperatividade e na reciprocidade, voltada à realização de interesses coletivos e, por conseguinte, da justiça e da inclusão social.

Com efeito, a cidadania solidária persegue o bem comum, preza pela democracia ao invés da arbitrariedade, enxerga o outro com respeito, pressupondo que se têm ao mesmo tempo o direito de ser tratado e de tratar os demais como fim e não como meio. A proximidade entre os cidadãos permite o fortalecimento do capital social e a efetivação do princípio da subsidiariedade, pois ao se compartilhar da mesma história, dos mesmos

interesses e dos mesmos problemas, articulando-se por meio do sentimento de pertença ao grupo e de cooperação, ampliam-se os laços existentes entre os cidadãos.

No instante em que os atores sociais deixarem-se levar pelo princípio da solidariedade, construindo uma sociedade fundada em novos valores e ideais, sobretudo, no que diz respeito à busca pelo interesse geral, deixando para trás os interesses meramente subjetivos sustentados pelo capitalismo e pelo corporativismo, será possível uma concreta participação popular, traduzida em uma cidadania solidária.

6 REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Maria Celina Soares D'. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BAQUERO, Rute; KEIL, Ivete. É impossível a emancipação social? Poder e emponderamento em Michel Foucault e Paulo Freire. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- BERTASO, João Martins. Cidadania, reconhecimento e solidariedade: sinais de uma fuga. In: BERTASO, João Martins. *Cidadania, diversidade e reconhecimento*. Santo Ângelo: FURI, 2009.
- BORBA, Julian; SILVA, Lillian Lenite da. Sociedade civil ou capital social? Um balanço teórico. *Alcance – Univali*. Itajaí, n. 3, v. 11, set./dez., p. 468, 2004.
- COSTA, Marli Marlene Moraes da; HERMANY, Ricardo. A necessária (re)definição das competências municipais e a concretização do princípio constitucional da cidadania de crianças e jovens vítimas de exclusão social. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da (Org.). *Direito, cidadania e políticas públicas: direito do cidadão e dever do Estado*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2007. v. 2.
- _____. Constituição, espaço local e a consolidação do capital social. In: LEAL, Mônia Clarissa Hening; CECATO, Maria Aurea Baroni; RÜDIGER, Dorothee Susanne (Orgs.). *Constitucionalismo Social: o papel dos sindicatos e da jurisdição na realização dos direitos sociais em tempos de globalização*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.
- DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. 6. ed. Campinas: Papirus, 2003.

- DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* São Paulo: Brasiliense, 1999.
- _____. Ladislau. *Democracia econômica: alternativas de gestão social*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. *Revista de Administração Pública*. n. 1, v. 35, jan./fev., 2001.
- FORTES, Cristina Lazzarotto. *Políticas públicas em direção à prevenção da violência contra crianças e adolescentes*. 2007. 140 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2008.
- FRANCO, Augusto de. *Pobreza e desenvolvimento local*. Brasília: A e D, 2002.
- FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. *Medo e ousadia: o cotidiano do professor*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.
- _____; COSTA, Caroline Limberger. O desenvolvimento da cidadania através do emponderamento social local: uma forma de (re)pensar o poder local. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suséte da Silva; PORTO, Rosane Teresinha Carvalho (Orgs.). *Direito, cidadania e políticas públicas*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010. v. 4.
- JARA, Carlos Júlio. *Capital humano e capital social no desenvolvimento local sustentável*. São Paulo: ICA, 1999.
- NABAIS, José Casalta. Solidariedade, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Orgs.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.
- PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: ARGOS, 2007.
- PERIUS, Vergílio Frederico. *Cooperativismo e lei*. São Leopoldo: Unisinos, 2001.
- PORTO, Rosane Teresinha Carvalho. *A justiça restaurativa e as políticas públicas de atendimento a criança e ao adolescente no Brasil: uma análise a partir da experiência da 3ª Vara do Juizado Regional da Infância e da Juventude de Porto Alegre*. 2008. 182 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2008.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2. ed. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- RODRIGUES, Hugo Thamir; FREITAS, Daniel Dottes de. Cooperativismo interinstitucional

público: uma proposta de gestão pública tributária para superação da guerra fiscal em busca do desenvolvimento. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. T. 9.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. T. 6.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEQUEIROS, Leandro. *Educar para a solidariedade: projeto didático para uma nova cultura de relações entre os povos*. Porto Alegre: Artmed, 2000.

STURZA, Janaína Machado; RICHTER, Daniela. Movimentos sociais e democracia: uma releitura necessária para a busca de políticas públicas e exercício da cidadania. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suséte da Silva; PORTO, Rosane Teresinha Carvalho (Orgs.). *Direito, cidadania e políticas públicas*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010. v. 4.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ZANATTA, Letícia Gheller. A cidadania diante da diversidade de identidades nacionais e da interculturalidade. In: BERTASO, João Martins (Org.). *Cidadania, diversidade e reconhecimento*. Santo Ângelo: FURI, 2009.