



Revista
Técnico-Científica



**O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA
SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO: REFLEXÕES A PARTIR DAS ENCÍCLICAS
PAPAIS**

**EL PRINCIPIO DE LA SUBSIDIARIEDAD Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA
SOCIEDAD CIVIL EN EL MUNICIPIO: REFLEXIONES A PARTIR DE LAS
ENCÍCLICAS PAPALES**

Márcio Bonini Notari¹
Karla Regina Cardoso²

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar o tema da subsidiariedade e a participação da social na vida política municipal, ou seja, no âmbito do espaço local, em especial, tendo como objeto de compreensão os pressupostos teóricos e pragmáticos das encíclicas papais e da democracia social cristã, demarcando seu aporte na apreciação o princípio da subsidiariedade baseado nos paradigmas axiológicos liberais, tais como, a solidariedade, a dignidade da pessoa humana, a propriedade privada, a justiça social e o direito e liberdades individuais de modo a prestigiar Município enquanto *locus* participação social e cívica da cidadania democrática no âmbito da administração pública e na formulação de políticas públicas numa relação horizontal entre a sociedade civil e o Estado.

Palavras chave: Encíclicas Papais, democracia cristã, participação social.

RESUMEN: *Este trabajo tiene como objetivo analizar la cuestión de la subsidiariedad y la participación social en la política municipal, es decir, en el marco del espacio local, en particular, con el objeto comprensión de los supuestos teóricos y pragmáticos de encíclicas papales y la socialdemocracia cristiano, marcando su*

¹ Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pelotas (2008). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Anhanguera/RS. Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2015). Atualmente é professor universitário da União das Faculdades Integradas de Rondônia/ UNIRON.

² Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Especialista em Geomática pela UFSM, com conhecimento na ferramenta de geotecnologia ArcGIS 9.3. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul / RS. Estudos direcionados ao Direito Público, Geodireito e Política Pública de Inclusão Social.

contribución en la evaluación del principio de subsidiariedad basado en paradigmas axiológicos liberales como la solidaridad, la dignidad humana, la propiedad privada, la justicia social y los derechos y libertades de las personas con el fin de cumplir Municipio mientras que la participación locus la ciudadanía democrática social y ciudadana en el marco de la administración pública y la formulación de políticas públicas en una relación horizontal entre la sociedad civil y el estado.

Palabras clave: *encíclicas papales, democracia cristiana, la participación social.*

INTRODUÇÃO

O estudo proposto parte do tema da subsidiariedade e a participação da sociedade na vida política, em especial, no âmbito do espaço local (Município), a partir da compreensão sistêmica acerca das encíclicas papais e da democracia social cristã, tendo delimitado seu aporte na apreciação da subsidiariedade como fator de conexão do Estado e da sociedade civil, em uma visão baseada na solidariedade, na federalização, na municipalidade e na própria sociedade em si, de modo a prestigiar o espaço local visando à participação social/popular no âmbito da administração pública e na construção de políticas públicas numa relação de horizontalidade.

Deste modo, o questionamento na pesquisa apresentada, acerca da observância dos preceitos constitucionais de regência, no que tange aos mecanismos de participação cívica na administração pública, somadas às facilidades legais que se oportunizam na espécie (dentre outros institutos), não pode mais falar em ausência de instrumentos normativos que inviabilizariam o exercício do Direito Fundamental de Participação Política. Ainda, questiona-se o fato acerca da utilização de mecanismos, de forma efetiva e sua utilização na esfera da cidadania democrática brasileira, no exercício de direitos e deveres constitucionais de participação popular e civil no âmbito municipal, pois embora o elo mais fraco esteja centrado na questão da sua ausência de exercício por parte da cidadania democrática, pois de nada adianta a criação de instrumentos legais, se não ativados pelos legítimos a fazê-lo.

O objetivo do presente trabalho será analisar o princípio da subsidiariedade e suas origens teóricas e pragmáticas elencadas nas Encíclicas Papais, bem como, os alicerces da democracia social cristã, acerca da relação entre comunidade local, atores sociais e o governo papal com o fim precípua de promover o bem-estar social universal, a dignidade da pessoa humana, a participação política e cidadã ativa, os direitos sociais, com aceitação de todos os indivíduos, independente dos rendimentos individuais, expandindo desta forma relação sociedade/Estado local para a relação sociedade/Estado mundial.

O método adotado na consecução do presente artigo é de natureza bibliográfica, será utilizado quanto ao método de abordagem a ser adotado no seu desenvolvimento o dedutivo, tendo pressuposto argumentos gerais (premissa maior) para argumentos particulares (premissa menor); enquanto o procedimento será analítico.

1. SUBSIDIARIEDADE NO CONTEXTO DAS ENCÍCLICAS PAPAIS

A subsidiariedade embora pareça ser um termo contemporâneo nas academias e na política há séculos foi objeto de ideologia para uma relação de bem-estar entre governo e comunidade local, confirmada na ideologia das Encíclicas Papais.

O termo subsidiariedade tem sua origem etimológica no latim que significa *subsidium*, ou seja, “reserva” ou “equipe de ajuda”, no qual Bento XVI denomina como sendo uma “ajuda à pessoa, na autonomia dos corpos intermédios”. Na doutrina ética da social cristã a subsidiariedade é uma questão primordial, pois reflete bem a ideia da subsidiariedade, na qual as pequenas unidades da sociedade como a família, a comunidade, o município deve ser os verdadeiros atores da vida social e gerencie suas vidas de forma autónoma e responsável. (GRABOW, s.d., p. 11).

A doutrina social da igreja católica começou a se desenvolver a partir da reflexão sobre questões sociais e econômicas que concorriam na época em que

foram aclamadas, ou seja, em uma época em que o liberalismo e o socialismo se mostravam em conflito ideológico, influenciando significativamente as Encíclicas *Rerum Novarum* do Papa de Leão XIII, em 1891, e *Quadragesimo Anno* do Papa Pio XI, em 1931. (GRABOW, s.d., p. 10).

A primeira manifestação da subsidiariedade como princípio orientador do equilíbrio Estado/sociedade surge nos preâmbulos canônicos da Encíclica *Immortale Dei*, em 1885, do Papa Leão XIII, o qual versa sobre a Constituição Cristã do Estado, onde o Pontífice reconhece a aceitação da igreja católica sobre qualquer forma de governo, desde que a política elaborada seja destinada ao bem comum de todo cidadão, e não ao individualismo. Mas foi com a Encíclica *Rerum Novarum*, em 1891, que a subsidiariedade ganhou seu reconhecido espaço na doutrina cristã e política dos Estados, principalmente devido à condição dos trabalhadores da época.

Para compreender as Encíclicas é mister se ter em mente a época em que elas foram escritas, levando em consideração a sociedade, a política e a economia. É a partir desta observação que se extrai os principais elementos para que a subsidiariedade seja aclamada tanto no seu aspecto de ingerência e não ingerência do Estado, e a participação da sociedade na vida política. Leão XIII escreveu a Encíclica *Rerum Novarum* em uma época em que os trabalhadores se encontravam em situação de miserabilidade e de infortúnio, condição esta imposta pelo fim das corporações antigas, que eram para eles uma garantia, ou seja, uma proteção, entregues a mercê de senhores desumanos e a cobiça de uma concorrência desenfreada do capitalismo.³

O socialismo surge nesta seara como uma solução para por fim as maléficas da sociedade, contudo a teoria socialista é criticada pelo Pontífice, pois para ele o socialismo seria o pior de todos os males, pois “viola os direitos legítimos dos proprietários, vicia as funções do Estado a tender para a subversão completa do edifício social”. Contudo não se opõe ao liberalismo, o qual segundo Grabow (s.d., p. 10) exige uma justiça de salários com respeito ao princípio de mercado, chamando

³ O Século XVIII foi marcado por fatos históricos relevantes que influenciaram no século XIX na condição da sociedade, na política e na economia, como a Revolução Francesa, o Iluminismo e a ascensão do capitalismo industrial. Desta forma, inspirando a ascensão do socialismo marxista, repudiada por Leão XVIII.

atenção para a liberdade dos trabalhadores de poderem se sindicalizar e coligar como sendo um direito natural, onde a política social do estado tem como fim último o trabalho⁴.

Leão XIII confere em sua Encíclica que todos os cidadãos devem contribuir para a massa dos bens comum, sendo injusto que o Estado subtraia a família ou o indivíduo, devendo o Estado intervir quando os interesses gerais, ou o interesse de uma “classe em particular, se encontram lesados ou simplesmente ameaçados, e se não for possível remediar ou obviar a isso doutro modo, é de toda a necessidade recorrer à autoridade pública”. Defende o Pontífice que o Estado deve deixar para a família a justa liberdade de ação, desde que o bem comum seja o fim último, sem prejudicar ninguém.

A subsidiariedade, contudo, somente ganhou seu trono com o advento da Encíclica *Quadragesimo Anno*, em 1931, pelo Papa Pio XI, em uma época em que os Estados Unidos vivenciava os efeitos da quebra da bolsa de Nova York, Stalin assume o poder na União Soviética e a tecnologia avança para novos rumos. No pensamento de Pio XI, o Estado, por sua própria natureza, deve cumprir a tarefas que, por si só, tenham em conta o bem comum geral e a justiça distributiva, sendo injusto “subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e indústria, para confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir”, traduzindo, desta forma, a enunciação do princípio da subsidiariedade⁵.

⁴ A solidariedade vem sendo a longo tempo um tema da social-democracia. O legado original de Marx foi ambivalente no tema do individualismo versus coletivismo. Marx falou do desaparecimento do Estado com o advento de uma sociedade socialista plenamente amadurecida, em que o “livre desenvolvimento de cada um determinará o livre desenvolvimento de todos”. Na prática, tanto o socialismo quanto o comunismo punham forte ênfase no papel do Estado na geração tanto da solidariedade quanto da igualdade. O coletivismo tornou-se um dos traços mas destacados a distinguir a social-democracia do conservadorismo que ideologicamente enfatiza muito mais “o individual”. Uma atitude coletivista foi também parte da ideologia democrática cristã em países da Europa ocidental (GYDENS, 2005).

⁵ Na encíclica “*Quadragesimo Anno*”, de 1931, do Papa Pio XI, surge à formulação clássica da subsidiariedade. Na Encíclica de 1961, o Papa João XXIII vem reforçar a ideia de que a ação dos poderes públicos, que tem carácter de orientação de estímulo, de coordenação, de suprimento e de integração, se deve inspirar no princípio da subsidiariedade formulado por Pio XI. Por outro lado, aplica o princípio ao campo da economia, reafirmando que a presença do Estado na economia, mesmo se ampla e profunda, não deve ser feita para reduzir sempre mais a esfera da liberdade de iniciativa pessoal dos vários cidadãos -, e ao direito de propriedade -, defendendo que o Estado e outros entes de direito público não devem alargar o seu domínio senão quando o exijam motivos de evidente e verdadeira necessidade do bem comum e não com o fim de reduzir, e muito menos de eliminar, a propriedade particular. (MARTINS, 2003). Subsidiariedade, nesse viés, pressupõe o desenvolvimento da liberdade e da autonomia segundo as capacidades dos atores sociais.

Lapoint (1994), atenta para o fato de que a intervenção do Estado, conforme descrito por Pio XI, somente deve atuar no seu papel de suplência, ou seja, de ajuda às comunidades inferiores e aos indivíduos em nome do bem comum e da justiça distributiva. Desta forma, conclui Lapoint (1994), “que na doutrina cristã de Pio XI o princípio da subsidiariedade é aplicado no seu aspecto positivo e não menos importante, cuja base encontra-se em função própria e insubstituível do estado, nomeadamente a promoção do bem comum e aplicação da justiça distributiva”.

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

É, contudo, com o catolicismo social, fundado na dignidade do homem que a subsidiariedade vai receber um contributo decisivo. O princípio da subsidiariedade, conforme descrito na Encíclica *Quadragesimo Anno*, é um coadjuvante na gestão administrativa governamental, pois leva em conta a participação da parcela da sociedade que conhece suas necessidades e tem condições de, por meio da atuação recíproca do governo local, solucionar seus problemas, neste sentido descreve o Pontífice, com sapiência:

Verdade é, e a história o demonstra abundantemente, que, devido à mudança de condições, só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas; permanece, contudo imutável aquele solene princípio da filosofia social: assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem e efetuar com a própria iniciativa e indústria, para confiá-lo à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los.

A subsidiariedade, neste sentido, segundo Bento XVI (2009) pode “motivar tanto a múltipla articulação dos vários níveis e conseqüentemente a pluralidade dos sujeitos, como a sua coordenação”. Lapoint (1994), disserta que o princípio da

subsidiariedade trata da relação do Estado com outras comunidades, o estado deve auxiliar sem destruir as comunidades inferiores e muito menos destruir ou remover a existência do Estado e a sua função de Estado. Segue o autor afirmando que o papel do Estado é de facilitar e não se sentir ameaçado quando a comunidade inferior conseguir realizar as tarefas a elas atribuídas.

João XXIII invoca o princípio da subsidiariedade nas Encíclicas *Mater et Magistra* (1961) e *Pacem In Terris* (1963) na proteção do indivíduo e dos grupos sociais da ação do Estado. João XXIII tem sua marca na invocação da subsidiariedade no seu aspecto universal, ou seja, vislumbra o bem-estar social universal, com aceitação de todos os indivíduos e grupos da sociedade, expandindo desta forma relação sociedade/Estado local para a relação sociedade/Estado mundial no qual o princípio da subsidiariedade deve disciplinar as

Relações dos poderes públicos de cada comunidade política com os poderes públicos da comunidade mundial. Isto significa que os problemas de conteúdo econômico, social, político ou cultural, a serem enfrentados e resolvidos pelos poderes públicos da comunidade mundial não de ser da alçada do bem comum universal, isto é serão problemas que pela sua amplitude, complexidade e urgência os poderes públicos de cada comunidade política não estejam em condições de afrontar com esperança de solução positiva (1963).

Embora a referida Encíclica sugira a expansão da intervenção, no âmbito da aplicação do princípio da subsidiariedade, até então, não excedeu as relações entre os Estados, e tão pouco a relação entre indivíduos e os corpos intermediários. O que só veio ocorrer, mais tarde, com a Encíclica *Pacem in Terris*, quando João XXIII estendeu o âmbito da aplicação do princípio da subsidiariedade as relações internacionais, sugerindo uma autoridade pública da jurisdição universal. (LAPOINT, 1994).

A subsidiariedade neste contexto requer para a sua aplicação no contexto político-social do Estado uma forma de governo que prima pela democracia social, pela repartição de poderes tanto na esfera vertical quanto horizontal. Nesta seara o federalismo se comporta como um forte aliado para a aplicação prática da subsidiariedade na sua forma de princípio. Desse modo, conforme as lições de

Millon Delsol (1993), “a ideia de que o federalismo é uma forma de governo que visa respeitar a individualidade e a heterogeneidade histórica do local”; assim a fica assegurado a proteção das minorias e a sua liberdade, aplicando-se o princípio da subsidiariedade reforçando a democracia e propiciando a participação da sociedade na tomada de decisão fortalecendo a eficiência governamental e política.

2. DEMOCRACIA CRISTÃ E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Assim como a subsidiariedade teve o auge da sua manifestação nos cânones da igreja católica a democracia cristã também tem seu espaço na doutrina cristã requerendo para a sua aplicação um espaço onde o cidadão seja livre para atuar na vida pública. Grabow (s.d., p. 12) atenta para o fato de que o reconhecimento da dignidade humana individual, a liberdade e a ideia de que o homem é um ser ativo, com uma consciência, uma responsabilidade e uma razão, resultou nas orientações e os objetivos políticos da democracia cristã. Diante disto, o autor elenca quatro orientações políticas fundamentais que até hoje permanecem preservados na vida social e política de todo cidadão.

1. O reconhecimento da democracia liberal com base no estado de direito como sendo uma única ordem política capaz de atingir os princípios da democracia cristã. Os fatos históricos que ocorreram na virada do século XIX para o século XX, como o socialismo e o comunismo influenciaram nas mudanças políticas e sociais como o desenvolvimento de uma Constituição.
2. O estado de direito, a ética social cristã e a realização dos princípios do liberalismo recebe influência de um direito livre e responsável para o desenvolvimento político e econômico.
3. A doutrina social católica protege o princípio da subsidiariedade defende a responsabilidade que privilegia de descentralização política e a autonomia, contrariando a centralização e o autoritarismo estatal.
4. A solidariedade para com os mais fracos, como a própria expressão do amor ao próximo e da razão política.

Na democracia cristã Grabow (s.d., p. 13) disserta que os valores de liberdade, justiça e solidariedade se aplicam tanto na concepção da ordem política e econômica quanto na vida social. Desta forma, a liberdade exprime o direito fundamental inalienável e garantia amparada pela constituição como a liberdade de crença e de consciência, de opinião, de imprensa e de associação ou o direito de voto ativo e passivo. Na ordem econômica, a liberdade expressa o direito de

propriedade privada, do direito de desenvolvimento da personalidade, da liberdade profissional e da livre circulação. Segundo o autor, na democracia cristã o valor fundamental da liberdade resulta em qualquer lógica de reconhecimento de uma ordem econômica baseada na economia de mercado, tais como a propriedade privada, a livre concorrência e iniciativa.

Contudo, este mercado não deve ser visto como um mercado livre e não regulamentado, tendo em vista que sobre esta ótica o mercado livre produz indesejáveis consequências, tais como a crise econômica e o desemprego. Para tanto, o Estado estabelece um quadro jurídico dentro do qual o mercado pode implantar as suas atividades. A economia no contexto da democracia cristã é mais uma ética social com bases na obrigação social privada, ou seja, na propriedade privada, iniciativa privada e a disponibilidade dos fatores de produção, e aceitação da responsabilidade empresarial, e nos riscos associados. Estes pressupostos fazem parte do valor fundamental da liberdade e o do direito do desenvolvimento do indivíduo.

A Democracia cristã também salienta as obrigações relacionadas com a propriedade privada que não só deve servir o bem estar de seu proprietário, mas também contribui para o bem-estar da Comunidade. (GRABOW, s.d., 15). Os valores de justiça, segundo Grabow (s.d., p. 13) são explicados primeiro pela igualdade de todos os homens sua dignidade dada por Deus e igualdade perante a lei. Em um estado constitucional liberal o termo justiça significa "o mesmo direitos para todos".

A democracia cristã difere socialismo, do socialismo e da democracia-social, principalmente quando se trata de política social no campo da economia, o que é observado na interpretação da justiça. Sendo assim, a justiça da democracia cristã não pressupõe a uma redistribuição radical da propriedade e de rendimentos, no entanto, procura remediar a repartição desigual, na busca da justiça distributiva e o equilíbrio social proporcionando a igualdade de oportunidades. Desta forma, a democracia cristã propõe, segundo o autor, um quadro jurídico-político fundado no Estado de direito liberal e uma concepção fundado na economia social de mercado,

propondo uma solução na educação, na formação profissional e na política de família que podem ser aceites, à luz das aspirações e das capacidades de cada indivíduo. Para Grabow (s.d., p. 15), o valor da solidariedade significa primeiro uma ação humana derivado da ideia de humanidade e amor ao próximo.

A solidariedade nos fundamentos cristãos requer a premissa “do maior” defender o “mais fraco”, neste sentido, refere-se o autor a obrigação do Estado de dar assistência aos mais fracos mediante política pública. Na economia social de mercado a solidariedade ocorre quando o cidadão não consegue mais participar do mercado de trabalho, quer seja permanentemente ou temporariamente, devendo o Estado, para sustentar as garantias destes cidadãos, elaborar meios de contribuição a ser cobrado sobre os rendimentos de trabalho e outras rendas, bem como impostos. Desta forma, contribuintes e colaboradores adquirem os direitos sociais em caso de doença, desemprego, e pensão de aposentadoria. A democracia cristã na economia social de mercado sustenta a solidariedade para com os fracos na luta contra a pobreza e contra a exclusão da vida econômica. Ela obriga o respeito à dignidade humana, a qual deve ser preservada independentemente dos rendimentos do cidadão e do seu posicionamento na vida ativa. A política social na democracia-cristã enfatiza que o benefício social públicos exige a responsabilidade e iniciativa própria. (GRABOW s.d., p. 15)

Grabow (s.d., p. 16) atenta para o fato de que a política econômica e social da democracia cristã sustenta o princípio do Estado ativo em oposição a onipotência do Estado, ou seja, em Estado que possibilite as condições de estabelecer uma economia de mercado e um sistema de cobertura de segurança social, baseado na solidariedade. A ideia de subsidiariedade na democracia-cristã esta fundada sobre a ideia de que o Estado pode renunciar algumas atribuições das quais os indivíduos ou as comunidades menores são capazes de assumir.

Na política governamental a democracia teve um papel importante na teoria política contemporânea, principalmente durante o século XX, quando se deu a sua efetiva consolidação. Contudo, o debate sobre a matéria tem sofrido alterações durante a sua caminhada. Para Almeida (2014) a democracia tomou novos rumos passando a fortalecer-se no debate político entre as sociedades capitalistas da Europa e dos Estados Unidos, onde começou a tomar a forma hegemônica de organização política nos conformes da doutrina de Tocqueville, na primeira metade do século XIX. Mas foi no século XX que de fato ocorreu a expansão globalizada da democracia como forma de governo.

A democracia representativa-liberal ganhou força após os anos 60 nas sociedades capitalista, influenciada pelo teórico Giovanni Sartori, Robert Dahl, Anthony Downs e Samuel Huntington, estabilizando a tensão entre democracia e capitalismo. Nesta mesma época os teóricos que defendiam a democracia participativa, na Europa, defendiam a tese de há vendo uma maior participação da sociedade na definição das políticas públicas ensejaria uma maior responsabilidade do Estado perante a sociedade. Segundo a autora, para estes teóricos, a participação cidadã no processo de tomada de decisões das políticas públicas e a abertura de canais de controle da sociedade sobre o Estado era de fundamental importância. (ALMEIDA, 2014).

Ao inserir os novos atores na política, bem como aumentar a participação da sociedade civil durante o processo de redemocratização, começou uma disputa ao conceito da democracia e a constituição de uma nova fórmula política, recolocando na agenda de debates a questão da relação da sociedade civil no que confere ao procedimento e a sua participação nos processos decisórios. Esta ideia surge como uma alternativa a crise que vem sofrendo a democracia nestas últimas décadas.

Os anos 90 foram marcados por um apelo à participação da sociedade, como um “recurso fundante de um novo modelo de democracia, como mecanismo capaz de complementar a democracia liberal-representativa, uma vez que estabeleceria um novo padrão de relação Estado-sociedade”, sendo este o único meio de “apontar as possíveis soluções para a crise do Estado capitalista contemporâneo”. (ALMEIDA, 2014).

No Brasil, após anos de ensaios de implantação da democracia participativa⁶, somente com a promulgação da CF/88. Seguindo o marco histórico das Constituições brasileiras e da participação popular nas decisões, para Fleury (2006) a Constituição de 1891 não admitia os instrumentos de democracia semidireta, contudo as constituições republicanas dos entes federados como a de São Paulo,

⁶ Sonia Fleury (2006) lecionando as observações de Benevides assenta que a participação popular esteve sempre presente nas Constituições brasileiras desde a “existência do princípio de revogação dos mandatos de representantes no Império, em relação à possibilidade de perda de mandato dos eleitos para o Conselho de Procuradores do Estado”.

admitiam, entre outros, o veto popular; a do Rio Grande do Sul, Goiás e de Santa Catarina introduziram o princípio do *recall*⁷.

A Constituição de 1934 introduziu, apenas a representação clássica, a Carta de 1937 estabeleceu quatro modalidades de plebiscito “relativas as alterações da divisão territorial, atribuição de poderes legislativos ao Conselho de Economia Nacional, aprovação de eventual emenda ou projeto de alteração da Constituição” e por fim, o texto constitucional a brigava a obrigatoriedade do texto constitucional ser submetido a plebiscito. A democracia representativa somente veio ocorrer em a Constituição de 1946; contudo, não abraçou a democracia participativa, sendo permitida a participação da população por meio do plebiscito para os casos de alteração de divisão territorial, razão pela qual o plebiscito de 1963 não teve respaldo jurídico.⁸ A Constituição de 1967 e da emenda nº1 de 1969, não permitiram avanços em relação à participação da população, contudo acrescentou a consulta prévia à população” para a criação de novas comunas (FLEURY, 2006).

Nesse sentido, o autor assenta que a “explosão da participação popular como tema de debates e como prática política somente veio ocorrer com a redemocratização e a mobilização e a organização da sociedade civil” com o movimento do “Direitas Já” em 1985, que resultou na promulgação da primeira “Constituição Cidadã” brasileira, onde a soberania popular é exercida por meio de representação cidadã obtida através de eleições de seus representantes. O artigo 14, que cuida da soberania popular na forma do plebiscito, referendo e iniciativa popular, vem apresentando resultados suficientemente exitosos, devido ao apego as velhas raízes centralizadoras da administração pública nacional, resultado da inércia ou passividade cívica da sociedade que esta sempre a espera de melhores resultados, ou seja, geram expectativas de governo e gestão compartilhada. (LEAL, 2006).

Há outras formas de participação popular no âmbito da administração pública que surgem revelando a importância e a eficácia de institutos mais políticos do que jurídicos na nova gestão de democrática participativa, como a consulta popular, sobre temas que abarcam demandas prioritárias da comunidade; aos debates públicos abrindo espaço para a administração

⁷ Fleury (2006) atenta para o fato de que o recall é uma das formas de participação popular utilizados no mundo, porém o Brasil, na Constituição Federal de 1988 adotou somente as três formas: plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14 da CF/88).

⁸ Sobre este fato Fleury (2006) se refere ao plebiscito no qual a população brasileira aprovou a retomada dos poderes pelo presidente João Goulart.

pública conhecer as diferentes posições da comunidade sobre determinados assuntos, com a participação de determinados grupos e indivíduos interessados no debate sobre medidas já adotadas; à audiência pública⁹, oportunizando a participação da sociedade a consulta sobre determinado projeto e política pública a serem executado pela administração pública. Quanto à participação da sociedade no município este fica a cargo do orçamento participativo e a participação da comunidade na gestão de coisa pública (LEAL, 2006).

De igual modo, ensina Hermany:

A participação da comunidade na atual conjuntura brasileira tem se tornado cada vez mais presente, principalmente quando está em jogo a dignidade da pessoa humana e seus direitos fundamentais, onde nem sempre a Nação, o Estado e o Município conseguem atuar como garantidores destes direitos inerentes a todo cidadão. Embora a Constituição Federal de 1988, tenha dado ao cidadão a roupagem de ente participativo na formação da nação, nem sempre ele encontra meios para chegar à administração pública nacional. O remédio para as malélicas oligarquias começam a se formar no próprio espaço local a partir da concentração de comunidade na busca de solução para os problema e deficiência local, sem afrontar os princípios constitucionais, garantido assim, “a validade as decisões públicas construídas com a interface social”. (HERMANY, 2007).

A cidadania ativa, segundo Baracho (1996) é a base para a concretização do principio da subsidiariedade, sendo que a participação do Estado ocorrerá para efetivar a solidariedade entre os componentes da sociedade. Desta feita, a iniciativa pessoal se firma como forma de exercício de cidadania, destinada ao interesse geral e ao desenvolvimento, que se realiza de forma mais profunda de participação do que uma mera participação política¹⁰.

A harmonização e cooperação entre as diferentes esferas de poder, direcionaram as novas concepções de cidadania em que a “sociedade passou por

⁹ As audiências públicas não devem ser consideradas como mera formalidade a ser cumprida pelo Estado-administração, mas devem ser canais de abertura democrática, com a finalidade de qualificar a gestão pública, visto serem um instrumento de consulta aos cidadãos administrados, onde o governo possa visualizar o que pretende a sociedade em termos de investimentos, programas e ações políticas, e, principalmente, informar pedagogicamente todos os dados contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais do poder Estatal, inclusive à avaliação de resultados e verificação do cumprimento de metas determinadas no processo de planejamento. Dessa forma, podemos afirmar que as audiências públicas permitem aos cidadãos fiscalizar, acompanhar e decidir sobre as ações governamentais futuras e, em andamento.” (HERMANY; FRANTZ, 2010)

¹⁰ Na terminologia corrente da ciência política, a expressão Participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além. E fácil de ver que um tal uso da expressão reflete praxes, orientações e processos típicos das democracias ocidentais (BOBBIO, 1998).

um amplo processo de pertencimento e não de exclusão de uma das esferas em detrimento de outra”. Seguindo a tese de Gómez, salienta Hermany (2007) que o presente futuro da democracia encontra o seu desafio maior, qual seja, o de “articular para reforçar” ao invés de “substituir ou eliminar” que são dois processos distintos de democratização do poder nas esferas nacionais, locais e regionais.

O princípio da subsidiariedade abriu caminhos para que a sociedade deixe de ser um mero espectador das atividades públicas, dando-lhe poder de participar das tarefas de interesse coletivo, dando resposta a problemas que o poder público por si só não tem conseguido administrar. A subsidiariedade contribui para organizar as competências do Estado, do município e da comunidade. Ressalta Baracho (1996) que a ideia de um Estado subsidiário se encontra a meio caminho de um Estado-providência e um Estado liberal, ou seja, na noção sociedade plural que visa à diversidade de opiniões, a variedade de agentes, visando à efetivação dos fins sociais.

O Estado de direito possui sua organização político-estatal firmados sobre os pilares de uma concepção ampla com os direitos humanos e fundamentais que impedem a dissolução da estrutura social. A democracia é um regime natural do ser humano, sendo neste regime que se estrutura as características fundamentais da pessoa humana, como a autonomia, liberdade, igualdade e solidariedade. (BARRETO, 2010). Preceitos estes defendido pela democracia cristã e, por conseguinte pela subsidiariedade nos conformes da doutrina canônica.

5. ESPAÇO LOCAL

Numa era globalizada a tendência para o afastamento do cidadão da política local tende aumentar cada vez mais. Muitos se querem tem a noção de que possuem direitos, e, principalmente, direito de ser ouvido e de participar da vida política de seu município.

A globalização, não é de todo um fator de exclusão do cidadão da participação local, bem pelo contrario, ela abriu possibilidade para uma nova

hierarquização dos espaços, que mediante a diversidade de atividades que envolvem tanto a globalização como a formação dos diferentes blocos, fragiliza o Estado-nação, abre espaço para o surgimento de espaços urbano subnacionais das mais variadas formas, transformando o papel das metrópoles reforçando, ainda mais, o papel das cidades, em “uma gradual reconstituição dos espaços em plena transformação e articulação”¹¹ (DOWBOR, 1995).

Embora a globalização se traduza sobre uma forte hierarquização do espaço local, Gómez atenta para o fato que a nova estrutura da sociedade mundial, se manifesta por meio de uma “ampla parcela de trabalhadores e povos alheios aos processos decisórios” (HERMANY, 2007). O Brasil ao longo dos anos vem passando por um processo de transformação política. Trilhando seus passos por caminhos tortuosos a fim de chegar a um denominador comum, qual seja o de estabelecer uma forma de governo que possibilite a participação da cidadania nacional na vida política. Ao final de sua trajetória com a promulgação da Carta Constitucional de 1988 novas portas se abriram para a constituição de uma soberania popular e autonomia municipal.

Contudo, por outro lado, segundo a teoria de Millon-Delsol (1993) o sistema federalista, ora adotado pela constituição brasileira, se desenvolve numa tentativa de acertos e erros, em uma organização onde todos tem o direito de errar, devendo o Estado intervir quando comprovado a insuficiência ou falhas, ou seja, vive num sistema de experimentação e de incentivo que leve a um modelo mais eficaz.

É nesta concepção de erros e acertos que o município se torna o espaço ideal para a construção da cidadania. Pois o federalismo moderno, segundo Elazar (1995) pressupõe uma comunicação direta entre os cidadãos e os governantes, onde

¹¹ Dowbor, atenta para o fato de que a globalização não ocorreu em todo lugar, para tanto deve-se observar “Se olharmos o nosso cotidiano, desde a casa onde moramos, a escola dos nossos filhos, o médico para a família, o local de trabalho, até os horti-fruti-granjeiros da nossa alimentação cotidiana, trata-se de atividades de espaço local, e não global. É preciso, neste sentido, distinguir entre os produtos globais que indiscutivelmente hoje existem, como o automóvel, o computador e vários outros, e os outros níveis de atividade econômica e social. Isto nos evitará batalhas inúteis – não há nenhuma razão para que um país tenha de se dotar de uma indústria automobilística para ser moderno – ao mesmo tempo que nos permitirá enfrentar melhor as batalhas possíveis”. devendo-se substituir a visão de “que “tudo se globalizou”, por uma melhor compreensão de como os diversos espaços do nosso desenvolvimento se diferenciaram e se rearticulam, cada nível apresentando os seus problemas e as suas oportunidades, e a totalidade representando um sistema mais complexo”. (DOWBOR, 1995).

estes, eleitos pelo povo para a sua administração elaboram programas de assistência para cada cidadão. Para tanto é necessário que a Constituição ampare em seus preâmbulos a partilha de competências, ou seja, o fato de como as instâncias de proximidade podem realizar as tarefas que dizem respeito e para saber quais as tarefas são atribuídas ao órgão soberano (MLLON-DELSOL, 1993). Neste contexto o federalismo encontra no Papa Pio XI seu maior aliado quando este na venerável Encíclica *Quadragesimo Anno* roga aos governantes que

Deixe, pois a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem hierárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função supletiva dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o estado da nação.

Esta noção de crescimento tem na subsidiariedade das Encíclicas Papais o seu guardião e desde então vem sendo aplicado na prática por governos da Europa e do Brasil, pois a tese de Millon-Delsol (1993) disserta que para a aplicabilidade do princípio da subsidiariedade não importa o regime político a que ele se insere, mas sim definir os critérios de devolução de competências ao seio de uma sociedade. Dito isto, os novos rumos que o Brasil está tomando, caminha em prol de uma participação da sociedade na vida política social, a começar pela participação das comunidades na tomada de decisão no próprio município.

É no espaço local que a política pública se torna mais eficaz, quando há uma comunicação maior da sociedade com o Estado permitindo uma “consolidação de uma cidadania governante”, que é o propósito do princípio da subsidiariedade. Para tanto é necessário que as comunidades locais se empenhem mais em “reivindicar a municipalização das principais políticas públicas”. Para Ricardo Hermany (2007), “não basta uma motivação maior por parte da sociedade se não houver, uma mudança nas estratégias de gestão do município, com fundamentos na subsidiariedade, com o objetivo de instituir uma nova interpretação da repartição de

competências agregada a um processo intramunicipal de democratização das decisões públicas”.

Desta forma o princípio da subsidiariedade deve ser interpretado como “inerente à preservação das individualidades, dentro dos vários agrupamentos sociais”. (BARACHO 1996, p. 46). Não resta dúvida que as tarefas sejam melhores cumpridas nas instâncias mais próxima da comunidade, associações e famílias, contanto, é necessário evitar a ideia de que a primeira fonte dos serviços sociais é o Estado, evitando que ele ocupe lugar destinado à comunidade (ETZIONE, 2000). Sendo assim, vale frisar,

Tendo em vista as condições do espaço local e seus atores comunitários que conhecem os problemas sociais, torna-se mais fácil a concretização da solução dos problemas. Desta forma, é possível afirmar que se encontrará maior clima para a articulação entre cidadãos e autoridades, no sistema municipal, tendo em vista que há um conhecimento recíproco, o que ajuda a diagnosticar os problemas sociais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade (BARACHO, 1996).

Hermany (2007) leciona que os espaços democráticos participativos relaciona-se a consolidação da cidadania para a obtenção do consenso, para tanto, estes espaços devem permitir que a sociedade participasse mais para a solução dos conflitos, bem como para a elaboração de ação conjunta das estratégias de crescimento, o que só pode ser feito redefinindo às esferas menores, os centros de debates, pois são exatamente as esferas menores quem contribuirão à recolocação do cidadão no centro de articulação entre os diversos atores sociais, sendo na atualidade ofuscada pelo fator globalidade. Ressalta o autor que,

A transformação da sociedade, como “incremento dos mecanismos de participação da população” se manifeste nos dois níveis, ou seja, nos níveis interno e transnacional. Vale lembrar que o próprio espaço nacional, em que pese revitalizado, não se encontra no todo superado, traduzindo-se em paradigma importante que condiciona a atuação dos atores sociais na esfera local. Com efeito, os princípios constitucionais, como resultado do poder constituinte nacional, conforme já afirmado, servem de fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico, inclusive em relação à própria sociedade. (HERMANY, 2007).

Desse modo, partir desta articulação de espaço nacional e local, numa era de transformação e globalização, abre espaço para que o cidadão possa inserir-se no processo de reprodução social, permitindo a reconstituição de um novo ser, ou seja, de um ser humano mais integrado a partir dos segmentos, que atualmente, encontram-se fragmentado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo as bases lançadas pela teoria das Encíclicas Papais é possível demarcar a conciliação entre o capital e o trabalho, as liberdades individuais, o bem comum, a propriedade privada e o bem estar coletivo, mas também a ampliação de condições de possibilidades concretas, para o exercício de uma cidadania ativa, com a participação societal na vida política, a partir de uma gestão pública compartilhada baseada numa relação política de horizontalidade entre os diversos segmentos sociais (Estado, sociedade e mercado), visando o fortalecimento das relações humanas, econômicas, sociais e das instituições democráticas no âmbito do município.

A democracia cristã tem como paradigma axiológico os ideários de liberdade, justiça e solidariedade aplicáveis à esfera política, econômica (propriedade privada, liberdade profissional, livre circulação) e social, em que a liberdade como o direito fundamental garantida pela constituição (crença, consciência, opinião, de imprensa e de associação ou o direito de voto ativo/passivo), decorre do reconhecimento da ordem econômica baseada na economia de mercado, tais como, a propriedade privada, a livre concorrência e iniciativa, como parte do valor fundamental da liberdade e o do direito do desenvolvimento do indivíduo, sem desconsiderar o bem estar da comunidade, a igualdade e dignidade de todos os homens conferida pela autoridade divina e prevista em lei.

A democracia cristã numa hermenêutica da justiça pressupõe uma redistribuição da propriedade e da renda, procurando remediar a desigualdade,

“numa função social da propriedade”, na busca da justiça distributiva e do equilíbrio social. De modo que, a democracia cristã propõe, conforme seu quadro jurídico-político baseado no Estado constitucional de direito (liberal), alicerçada na economia social de mercado, uma solução na educação e na política de família que podem ser aceitas, à luz das aspirações e das capacidades de cada indivíduo, valorando a solidariedade como uma ação humana derivada da ideia de humanidade e amor ao outro.

Nesse mister, urge há necessidade de estabelecimento de uma nova relação entre o espaço público municipal e a sociedade civil, em que se verifica o princípio da subsidiariedade como alicerce da autonomia política e descentralização da administração pública, encontrando aplicação em sua acepção de complementariedade, propondo a participação da sociedade na política, objetivando a construção de um novo ambiente social. Assim, as demandas sociais e as políticas públicas poderão ser conhecidas dos cidadãos, enquanto partícipes, isto é, no espaço público, com a utilização e manejo das prerrogativas constitucionais vigentes e a inclusão na sistematicidade da constituição do aporte da subsidiariedade, buscando contemplar de forma efetiva, a partir dos procedimentos democráticos de inclusão social em todas as esferas da ação política gestacional das demandas locais e comunitárias, na interação entre Estado e a sociedade, como um elemento dentro da arquitetura constitucional brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Gestão Pública e Democracia: Os Conselhos Gestores de Saúde da Região Metropolitana de Natal-RN. In: **Revista Democracia e Participação**. v.1, nº 1. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014.

BARRETO, Vicente de Paula. Perspectivas epistemológicas do direito no século XXI. In: STRECK, L. L.; ROCHA, L.S. **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos – Mestrado e Doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

Bobbio, Norberto. **Dicionário de política**. trad. João Ferreira; Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1998.

DOWBOR, Ladislau. **Da Globalização ao Poder Local: a nova hierarquia dos espaços**. 1995. Disponível em: <<http://www.reggen.org.br/midia/documentos/daglobaopoderlocal.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

ELAZAR, Daniel J. Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. In: **Jerusalem Center for Public Affairs**. Israel: 1994.

ETZIONE, Amitai. **La terceira via havia uma buena sociedade. Propuestas desde el comunitarismo**. Madri: Minima Trotta, 2000

FLEURY, Sonia. Participação e opinião pública: Iniciativa popular. In: AVRITZER Leonardo, ANASTASIA, Fátima (org.) **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

GRABOW, Karsten. Qu'est-ce la démocratie chrétienne?. In: **Démocratie chrétienne principes et conception politique**. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung. s.d.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via: Reflexões sobre o Impasse Político Atual e o Futuro da Social-Democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

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

_____. Empoderamento Social Local (Org). Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

IGREJA CATÓLICA. Papa (2005-2013: Bento XVI). **Carta encíclica Caritas in Veritate**: aos bispos aos presbíteros e diáconos às pessoas consagradas aos fiéis leigos e a todos os homens de boa vontade sobre o desenvolvimento humano integral na caridade e na verdade subtítulo. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 2009. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_po.html>. ano. Disponível em: <endereço completo>. Acesso em: 15set. 2014.

_____. Papa (1958-1963; João XXIII). **Carta Encíclica Mater et Magistra** : aos veneráveis irmãos patriarcas, primazes, arcebispos, bispos e outros ordinários do lugar, em paz e comunhão com a sé apostólica, bem como a todo o clero e fiéis do orbe católico sobre a recente evolução da questão social à luz da doutrina cristã.

Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1961. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater_po.html>. Acesso em: 15 set. 2014

____. Papa (1958-1963; João XXIII). **Carta Encíclica Pacem in Terris**: aos veneráveis irmãos patriarcas, primazes, arcebispos, bispos e outros ordinários do lugar em paz e comunhão com a sé apostólica ao clero e fiéis de todo o orbe, bem como a todas as pessoas de boa vontade a paz de todos os povos na base da verdade, justiça, caridade e liberdade. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1963. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater_po.html>. Acesso em: 15 set. 2014

____. Papa (1922-1939; Pio XI). **Carta Encíclica Quadragesimo Anno**: aos veneráveis irmãos, patriarcas, primazes, arcebispos, bispos e demais ordinários em paz e comunhão com a sé apostólica bem como a todos os fiéis do orbe católico sobre a restauração e aperfeiçoamento da ordem social em conformidade com a lei evangélica no XL aniversário da encíclica de Leão XXIII «rerum novarum». Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1931. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_po.html>. Acesso em: 15 set. 2014.

____. Papa (1878-1903; Leão XIII). **Carta Encíclica «Rerum Novarum»**: a todos os nossos veneráveis irmãos, os patriarcas, primazes, arcebispos e bispos do orbe católico, em graça e comunhão com a sé apostólica sobre a condição dos operários. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1891. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html>. Acesso em: 15 set. 2014.

LAPOINT, Benoît. Le principe de subsidiarité sous l'éclairage de l'enseignement social de l'église: limitation ou extension des compétences de la communauté européenne?. In: **L'identité politique**. Amiens: Université de Picardie: Jules Verne: 1994

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

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

MILLON-DELSOL, Chantal. **Le principe de subsidiarité**. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.