

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO ESPAÇO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA TEORIA DE HABERMAS SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA DE NITERÓI E AS CONFERÊNCIAS DAS CIDADES

Córa Hisae Monteiro da Silva Hagino*

RESUMO

O tema central deste trabalho é compreender a democracia e a participação popular nos espaços públicos. Procuraremos demonstrar de que forma o COMPUR (Conselho Municipal de Política Urbana de Niterói) e as Conferências das Cidades têm se tornado um instrumento de legitimação das decisões do Poder Público nesses espaços. Para isso, faremos uma análise da teoria de Jürgen Habermas, tais como a utilização dos conceitos de “sistema” e “mundo da vida” para a explicação do processo de colonização do “mundo da vida” pelo “sistema”. E, ainda, analisaremos a Escola de Frankfurt, as razões instrumental e comunicacional e a ação comunicativa. Por fim, procuraremos ressaltar a importância que esses mecanismos de deliberação possuem enquanto instrumentos de gestão democrática na formulação de propostas de desenvolvimento urbano e de mecanismos de participação popular. No entanto, para que isso ocorra, é necessário que haja a reconquista dos espaços do “mundo da vida” que foram dominados pelo “sistema”. A metodologia consistiu em visitas às Conferências das Cidades realizadas em Niterói e Itaboraí, entrevistas com membros do COMPUR (Conselho Municipal de Política Urbana de Niterói) e, ainda, em participação nas reuniões mensais desse órgão.

PALAVRA-CHAVE: HABERMAS, ESPAÇO PÚBLICO, EMANCIPAÇÃO .

ABSTRACT

The main point of this work is understanding the development of the democracy and the popular participation in the public space. We will demonstrate that the Urban Politics

* Professora substituta da UFRJ e Mestranda em Sociologia e Direito pelo Programa de Pós graduação em Sociologia e Direito da UFF.

Council and the Cities Conferences have been become an instrument of legitimation of the decisions of the State in the public space. For this, we will make an analysis of the Jurgen Habermas theory, such as the use of his “system” concepts and “world of the life” for the explanation of the process of settling of the “world of the life” for the “system”. And, still, we will analyze the Frankfurt Scholl, the instrumental and comunicacional reasons and the comunicative action. Finally, we will look for to stand out the importance that these mechanisms of deliberation while instruments of democratic management in the creation of proposals of urban development and mechanisms of popular participation. However, so that this occurs, it is necessary that it has reconquers it of the spaces of the world of the life that had been dominated by the “system”. The methodology consisted in visits to the Cities Conference in Niterói and Itaboraí, interviews with COMPUR(Urban Politic Coincil from Niterói) members and participation in monthly meetings in this institution.

KEY-WORD: HABERMAS, PUBLIC SPACE, EMANCIPATION.

INTRODUÇÃO

O tema a ser apresentado nesse artigo surgiu em uma atividade de extensão iniciada há três anos, que consistiu no acompanhamento das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) de Niterói e das Conferências Municipais das Cidades de 2005 e 2007, Conferência Regional do Eixo Leste Metropolitano de 2005 e Conferência Estadual das Cidades de 2005.

A escolha desses espaços se deu em razão de serem espaços públicos que deliberam sobre o espaço urbano através de uma simetria no processo comunicativo, em que cada indivíduo possui liberdade para se expressar, buscando o entendimento.

Foram analisadas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, além da legislação pertinente, como a Lei 2.123 de 03 de fevereiro de 2004, que criou o Conselho Municipal de Política Urbana de Niterói (COMPUR) e o Estatuto da Cidade.

E, ainda foi realizada observação etnográfica no (COMPUR) e nas Conferências das Cidades.

Procurarei demonstrar de que forma o Conselho Municipal de Política Urbana e as Conferências das Cidades, órgãos cujo objetivo é uma busca de maior autonomia e democratização no processo de escolha das diretrizes urbanas, têm se tornado um instrumento de legitimação das decisões do Poder Público.

Para isso, faremos uma análise da teoria de Jürgen Habermas, tais como a utilização dos conceitos de sistema e mundo da vida para a explicação do processo de colonização do mundo da vida pelo sistema. E, ainda, analisaremos a Escola de Frankfurt, a razão instrumental, comunicacional e a ação comunicativa. Por fim, procuraremos ressaltar a importância que esses mecanismos de deliberação possuem enquanto instrumentos de gestão democrática na formulação de propostas de desenvolvimento urbano e de mecanismos de participação popular. No entanto, para que isso ocorra, é necessário que haja a reconquista dos espaços do mundo da vida que foram dominados pelo sistema.

Sendo assim, consistem como objetivos:

- 1) a aplicação da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas no funcionamento do Conselho Municipal de Política Urbana de Niterói e nas Conferências das Cidades;
- 2) demonstrar através da teoria da ação comunicativa a importância dos conselhos municipais e das Conferências da Cidade enquanto órgãos de caráter deliberativo emancipatório.

1) ESCOLA DE FRANKFURT

Jürgen Habermas integrou a Escola de Frankfurt, movimento intelectual que estudou o marxismo de forma não ortodoxa, o que não vinha sendo feito até então. Três momentos históricos vão influenciar essa escola. São eles: a revolução bolchevique na ex-URSS, país economicamente atrasado, que resultou posteriormente no Stalinismo; o fortalecimento do nazismo na Alemanha, país com operários organizados; o

crescimento dos EUA enquanto país capitalista, sem que haja uma repressão explícita. Esses fatores colocaram questionamentos que a teoria marxista não podia responder.

“Que fatores são estes que fazem com que milhões de pessoas sejam dominadas por figuras como Hitler e Stalin, ou adequem-se ao *status quo* sob à égide da sociedade de consumo e da indústria cultural? Por que os trabalhadores votam em seu alçozes? O que houve com a consciência de classe preconizada por Lukács? Por que a ideologia burguesa penetrou tão fundo na consciência de classe operária? Haverá, no ser humano, uma incapacidade intrínseca para a liberdade?” (PINTO, 1996, p.54)

Esses questionamentos serviram como base para a formulação de uma nova teoria através de um estudo heterodoxo com contribuições do marxismo, psicanálise, da estética, da história, da poesia.

Os representantes da primeira geração da Escola de Frankfurt foram Adorno, Benjamin, Horkheimer. Habermas se filia à Escola na década de 30, como assistente de Adorno.

A Escola de Frankfurt traz como ponto central a crítica ao caráter positivo da razão moderna. Tanto os pensadores liberais quanto os marxistas acreditavam no poder emancipatório da razão, no entanto, para os adeptos da Escola de Frankfurt essa emancipação é um mito da modernidade, já que a razão moderna seria uma fator de dominação.

A partir da década de 40, Habermas rompe com o pensamento da Escola de Frankfurt, principalmente com relação à crítica da razão instrumental e ao pessimismo exarcebado. Ele acredita que a razão instrumental é um fator de dominação, mas que é apenas uma faceta da razão moderna. Para esse autor, a Escola de Frankfurt teria desvirtuado o projeto original, enfatizando apenas a crítica à razão instrumental. Jürgen Habermas comunga com essa crítica, mas tenta mostrar que a razão moderna compreende outra razão, a razão comunicativa, e através dessa mudança de paradigma é que se chegaria à emancipação.

“Eu vou argumentar que uma mudança de paradigma para a teoria da comunicação torna possível retornar ao empreendimento que foi interrompido com a crítica da razão instrumental; e isso nos permitirá assumir novamente as tarefas desde então

negligenciadas de uma teoria crítica da sociedade.” (HABERMAS, 1984, apud ARAGÃO, 1997, p.13)

2) RAZÃO INSTRUMENTAL E RAZÃO COMUNICACIONAL

Jürgen Habermas acredita ser a função da filosofia pensar a razão. “O pensar filosófico se origina na reflexão sobre a ação corporificada no conhecimento, linguagem e ação; e a razão permanece seu tema básico.” (HABERMAS, 1984, apud ARAGÃO, 1997, p. 25)

Habermas vai se ocupar com a temática da razão, porém através da linguagem e não do conhecimento e da ação, como faziam outros autores. Ele critica Adorno, Weber e Horkheimer, pois para ele, esses autores trabalhariam com um conceito limitado de ação, confundindo a razão instrumental, típica da modernização capitalista, com a razão da ação.

Esse autor parte da pressuposição de que as sociedades modernas são sociedades complexas, em que há excesso de opções valorativas. Nessas sociedades haveria dois tipos de razão, a razão instrumental e a razão comunicacional, que comporiam a razão moderna. Habermas propõe então, uma mudança de paradigma, rejeitando o paradigma da consciência e o substituindo pelo paradigma da comunicação.

Conclui Habermas,

“eu pretendo argüir que uma mudança de paradigma para o da teoria da comunicação tornará possível um retorno á tarefa que foi *interrompida*(grifo do autor) com a crítica da razão instrumental; e isto nos permitirá retomar as tarefas, desde então negligenciadas, de uma teoria crítica da sociedade.” (HABERMAS, 1984, apud PINTO, 1996, p.72)

Habermas vai definir a razão instrumental e subjetiva como sendo a razão que se revela no conhecimento e na ação. Ela é instrumental visto que permite ao sujeito controlar teoria e prática sobre a natureza. E é subjetiva, porque privilegia o sujeito que detém o conhecimento em detrimento do objeto manipulado. Para que haja essa subjetividade é necessário que haja a autoconsciência, que seria a relação do sujeito cognoscente consigo mesmo.

A razão instrumental ou razão prática é criticada por Habermas por ser uma fonte de normas do agir. Esse tipo de racionalidade seria produzido e imposto pelo sistema. É uma racionalidade que não pensa o sujeito, voltada para fins e não para o entendimento. É a razão típica da modernidade capitalista, que tenderia à dominação através dos sistemas.

Através da análise dos processos lingüísticos, Habermas adota a linguagem como um novo paradigma filosófico. Nesse contexto, a razão comunicativa só é possível em função do *medium* lingüístico, através do qual as interações se interligam, possibilitando o entendimento. Esse tipo de razão teria o poder de emancipação.

“[...]A forma como esta razão será desenvolvida por Habermas difere-se, substancialmente, da razão desenvolvida pelos pensadores do iluminismo: a razão não é mais produzida por um sujeito(individual ou coletivo)mas encontra sua produção no próprio processo de comunicação entre sujeitos.”(ALVIM, 2006, p.56)

A teoria da racionalidade de Habermas está ligada a uma prática da argumentação, que é uma opção quando não há consenso, capaz de produzir entendimento, sem apelar para o uso da força ou ação estratégica.

A argumentação constitui um importante processo de aprendizagem, pois a racionalidade submetida à crítica pode ser melhorada, identificando-se os erros e os corrigindo.

A racionalidade comunicativa aponta para a argumentação quando não se pode ou não se consegue resolver uma situação através da comunicação corriqueira. Seu objetivo é alcançar entendimento, através do consenso. Para que haja entendimento, não pode haver coerção, somente o convencimento motivado pela razão pode ser utilizado.

“Somos assim lançados numa exigência de argumentação por parte da racionalidade comunicativa para avaliar as pretensões de validade conectadas com as expressões, e substituir o uso da força externa por um tipo de comunicação que implica não-coercitividade, como é o caso da ação comunicativa que visa alcançar o entendimento.” (ARAGÃO, 1997 p.36)

3) AÇÃO COMUNICATIVA

A ação comunicativa ocorre

“...sempre que as ações dos indivíduos são coordenadas, não através de cálculos egocêntricos de sucesso, mas através de atos de alcançar o entendimento. Na ação comunicativa os participantes não estão orientados para o seu próprio sucesso individual, eles buscam seus objetivos individuais respeitando a condição de que podem harmonizar seus planos de ação sobre as bases de uma definição comum de situação. Assim, a negociação da definição de situação é um elemento essencial do complemento interpretativo requerido pela ação comunicativa.” (HABERMAS, 1984, apud PINTO, 1996, p.75)

Habermas então dispõe que a ação comunicativa é a interação de dois ou mais sujeitos, capazes de se comunicar e agir, que estabelecem relações com a finalidade de alcançar uma compreensão sobre a interação, coordenando suas ações por meio do entendimento.

A ação comunicativa se contrapõe à ação estratégica. Na primeira, os sujeitos visam um entendimento sobre uma dada situação, coordenam seus planos de ação através de um consenso. Já na ação estratégica, um dos participantes busca realizar intenções próprias.

No processo de ação comunicativa, os sujeitos que se comunicam, remetem-se a pretensões de validade criticáveis quanto à sua veracidade, correção normativa e autenticidade, cada uma delas se refere respectivamente a um mundo objetivo, social e subjetivo. O mundo objetivo representaria a totalidade de entidades sobre as quais são possíveis afirmações verdadeiras. O mundo social que seria a totalidade de relações interpessoais reguladas. Por fim, o mundo subjetivo se relaciona com as experiências à qual o falante tem um acesso privilegiado e que pode se expressar perante a um público.

A ação comunicativa possui um caráter emancipatório, pois quando os homens se comunicam com outros, pensam ou agem de forma racional, se libertam de todo tipo de misticismo e das formas de poder impostas pelas instituições. Ela combate a coação interna e externa e, ainda, a dominação social, promovendo a emancipação.

Segundo Habermas (2003, p.25), “o conceito do agir comunicativo atribui às forças ilocucionárias da linguagem orientada ao entendimento a função importante de coordenar a ação .” Para ele, a linguagem só vai ter importância sob o aspecto de uma teoria da ação comunicativa. Ela é sempre *medium*, permitindo estabelecer relações entre o sujeito e o mundo.

“A linguagem é o médium do agir orientado pelo entendimento, através do qual o mundo da vida se reproduz e os próprios componentes do mundo da vida se entrelaçam entre si. O mundo da vida forma uma rede de ações comunicativas.”
(HABERMAS, 2003, p.85)

4) MUNDO DA VIDA

O mundo da vida é o pano de fundo da ação comunicativa, onde "os atores comunicativos situam e datam seus pronunciamentos em espaços sociais e tempos históricos." (HABERMAS, 1987, p.131) Ele seria adquirido a partir de estruturas não variáveis existentes nas sociedades, as estruturas da ação e de entendimento mútuo de seus membros. O mundo da vida é um conjunto de pressuposições dos sujeitos capazes de pensar, agir e falar, que resulta em um pano de fundo comum, tornando possível a comunicação através conteúdos pré estabelecidos, que permite que os sujeitos se entendam. É um pressuposto nos processos comunicativos, pois define sobre o que pode haver entendimento.

Os participantes da atividade comunicativa se movem comumente no mundo da vida, que é não questionado. Citado por Aragão (1997), Habermas (1984), complementa:

"O mundo só ganha objetividade quando conta com um e mesmo mundo para a comunidade de sujeitos falantes e agentes. O conceito abstrato de mundo é uma condição necessária para que os sujeitos, agindo comunicativamente, alcancem entendimentos entre si sobre o que acontece no mundo ou deve nele ser produzido. Através dessa prática comunicativa, se asseguram ao mesmo tempo de suas relações de vida comuns, de um mundo-de-vida intersubjetivamente partilhado.

Este mundo está limitado pela totalidade de interpretações pressupostas pelos membros como conhecimento de pano de fundo."

O mundo da vida se divide em três componentes: cultura, sociedade e pessoa. A cultura seria o conhecimento acumulado do qual os sujeitos utilizam interpretações para compreender algo no mundo. A sociedade pode ser compreendida através de ordens legítimas utilizadas pelos agentes para regular suas relações. A pessoa seria o que faz com que um sujeito tenha capacidade de falar e agir.

Quanto às características do mundo da vida, a primeira é o caráter não problemático, pois é aceito sem questionamentos no senso comum. A segunda característica é que o mundo da vida é anterior ao desacordo e não pode ser controverso como o conhecimento intersubjetivo pode, pois o mundo da vida é comum a todos. A terceira é que não se pode ultrapassar os limites do mundo da vida, embora ele estabeleça limites.

A ação comunicativa e o mundo da vida estão intimamente relacionados, visto que a ação comunicativa reproduz simbolicamente as estruturas do mundo da vida, como a cultura, a sociedade e a pessoa. Ação comunicativa renova o saber cultural, propicia a integração social e, ainda, serve à formação da personalidade.

"O mundo da vida é, por assim dizer, o lugar transcendental onde se encontram falantes e ouvintes, onde podem erguer reciprocamente pretensões de que suas asserções se adequam ao mundo (objetivo, social ou subjetivo) e onde eles podem criticar e confirmar pretensões de validade, acertar seus desacordos e chegar a acordos." (HABERMAS, 1984 apud ARAGÃO, 1997, p.46)

5) SISTEMA

A sociedade é entendida simultaneamente como mundo da vida e sistema para Jürgen Habermas. A sociedade é vista por esse autor como "complexos de ação sistematicamente estabilizados de grupos socialmente integrados." (HABERMAS, 1987, p. 81)

No processo de evolução social, a racionalização do mundo da vida conquista cada vez mais espaço, implicando na crescente demanda de mecanismos linguísticos calcados no entendimento. No entanto, estes ficam sobrecarregados. Essa sobrecarga

cumulada com o aumento da diferenciação sistêmica deixou um espaço em aberto, que foi ocupado pelos mecanismos não linguísticos, tais como o dinheiro, o poder e a burocracia, que passaram a coordenar as ações, colocando em segundo plano os processos comunicativos.

A ruptura entre o mundo da vida e o sistema se dá em razão do dinheiro e poder, representados pelos subsistemas da economia e do estado, que estão fora do mundo da vida. Esses subsistemas possibilitam a formação da ação social formalmente organizada, abandonando os mecanismos de entendimento mútuo.

"Com essas novas organizações surgem perspectivas sistêmicas, das quais o mundo da vida é distanciado e percebido como um elemento do meio ambiente do sistema. As organizações ganham autonomia através de uma demarcação que as neutraliza frente às estruturas simbólicas do mundo da vida. Tornam-se peculiarmente indiferentes à cultura, à sociedade, e à personalidade. (HABERMAS, 1987 p. 81)"

Com a cisão entre sistema e mundo da vida, o sistema se distancia cada vez mais do mundo da vida, que perde espaço na sociedade capitalista moderna. As ações passam a ser reguladas por mecanismos não linguísticos, fazendo com que a interação social se torne desnecessária para coordenar a ação. A atividade passa a ser, então, dirigida a fins.

Os fatos descritos anteriormente promovem um paradoxo, já que a o aumento da racionalização do mundo da vida possibilita o crescimento da esfera sistêmica, que se volta contra o mundo da vida.

O sistema é representado por mecanismos auto regulados, como o mercado ou a burocracia. Quando esses imperativos dominam as esferas públicas e privadas, ocorre o processo que é descrito por Habermas como colonização do mundo da vida, que gera patologias.

Habermas, então propõe a descolonização do mundo da vida pelos sistemas, através de uma desregulamentação e desmonetização de suas estruturas. Nesse contexto, o papel dos conselhos e conferências, espaços públicos autônomos, pode ser útil no processo de descolonização, promovendo a emancipação social.

6) ESFERA PÚBLICA E ESPAÇO PÚBLICO

O espaço público seria uma construção da sociedade moderna, onde indivíduos debatem sobre a regulação do Estado em um local diferenciado de poder. O espaço público reside na esfera pública, que segundo Habermas (2003, p.92) seria: "uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos."

A esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, constituindo uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento.

No espaço público existe uma liberdade comunicativa. Mas o sucesso desse espaço não deve ser medido pela produção generalizada de opinião, mas por critérios racionais de formação de uma opinião pública qualificada.

“O espaço público melhor se descreve como uma rede permitindo comunicar conteúdos e tomadas de posição, e desta forma, opiniões; os fluxos de comunicação são nele filtrados e sintetizados de maneira que se condense em opiniões públicas reagrupadas em função de um tema específico. Tanto como o mundo da vida no seu conjunto, o espaço público se reproduz ele também pelo meio da atividade comunicacional, o conhecimento de uma língua natural sendo suficiente para dela participar; importa para ele que a prática cotidiana da comunicação esteja ao alcance de todos.”(ALVIM, 2006 p.60 e 61)

Na esfera pública se luta por influência política, que é formada nessa esfera. Alguns atores que ocupam uma esfera pública já constituída se aproveitam dela, como no caso de grandes grupos de interesses, organizados em sistemas de funções, que exercem influência no sistema político através da esfera pública. Eles tentam manipular a opinião pública conforme seus interesses, mas não podem exercer coerção ou comprar a opinião publicamente.

A sociedade civil pode ter opiniões públicas próprias, podendo influenciar o Estado, fazendo com que o sistema político possa ser alterado. Entretanto, na sociedade moderna, dominada pelo poder e mídia, nem sempre isso é possível. Os movimentos sociais, associações, sindicatos, ou seja, os agrupamentos da sociedade civil nem sempre possuem força política e de compreensão para reorientar os processo de decisão.

A seguir, passaremos a analisar o Conselho Municipal de Política Urbana de Niterói e as Conferências das Cidades, por serem espaços onde a opinião pública da sociedade civil pode alterar os rumos das decisões políticas.

7) CONFERÊNCIAS DAS CIDADES

O aumento da urbanização no Brasil entre 1950 e 2000 subiu de 30% para 80% ¹ gerando problemas como a degradação dos meios natural e cultural, oriunda do desenvolvimento desordenado. Ao mesmo tempo, houve um forte crescimento do tamanho das cidades e uma excessiva concentração em aglomerados urbanos.

Nesse contexto, foi criado em 2001 o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) que traz inovações quanto aos mecanismos de gestão democrática e instrumentos a serem utilizados pelo poder público a fim de conter a especulação imobiliária, como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação compulsória. E, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, cujas atribuições incluem as políticas de habitação, saneamento ambiental, trânsito e transporte urbano e programas necessários ao desenvolvimento urbano.

O Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades, cujo propósito seria definir uma política de desenvolvimento urbano a ser construída pelo governo federal. Para tanto, se fez necessária uma ampla mobilização social e o esforço conjunto do poder público e da sociedade civil no processo de debate e na construção coletiva de políticas urbanas. Nesse movimento, o Ministério das Cidades elegeu a escala municipal como a base dos debates e proposições da conferência, que se desdobraria em Conferências Regionais, Estaduais e na Conferência Nacional. Dentro desse contexto, os conselhos municipais de política urbana têm como papel a convocação da Conferência Municipal das Cidades, além de acompanhar a implementação das medidas aprovadas nessas conferências.

Alguns dos temas debatidos na Conferência das Cidades são: participação e controle social, política urbana regional e metropolitana, financiamento do desenvolvimento urbano e questão federativa.

¹ Essas informações foram retiradas do sítio www.ibge.gov.br, acessado em 20 de agosto de 2007.

A primeira Conferência Municipal da Cidade de Niterói ocorreu em 2003, a segunda em 2005 e a terceira em 2007. Contudo, nosso objeto de análise será a segunda e a terceira Conferência Municipal da Cidade de Niterói.

Na Conferência das Cidades de 2005 várias propostas foram aprovadas pelos diversos segmentos sociais, como a construção de habitação popular ou uma maior arborização no caminho Niemeyer. Ambas as medidas não foram implementadas, assim como boa parte de outras medidas aprovadas, o que gerou conseqüências, como a baixa participação popular na Conferência das Cidades de 2007, um verdadeiro esvaziamento desse espaço. Enquanto na Conferência de 2005 houve grande disputa dentro dos movimentos sociais e outras categorias para ser delegado² do evento, na de 2007 sobraram vagas.

Os espaços públicos vêm sendo esvaziados progressivamente em razão da alienação e desinteresse, típicos das sociedades contemporâneas, oriundos da colonização do mundo da vida pela esfera dos sistemas.

Para tentar não repetir o erro das conferências anteriores, a terceira Conferência das Cidades se pautou em dar maior efetividade às conquistas das outras conferências. Cada proposta foi feita juntamente com as ações necessárias a serem realizadas e com os atores sociais envolvidos no processo, com a finalidade de garantir que a proposta seja realmente efetivada. Abaixo veremos um exemplo do que foi feito:

Proposta 1:

Destinação social das áreas públicas

Ação:

Negociação das terras públicas da União e do Estado nos termos da Lei 11481/2007 para habitação popular para famílias com renda de 0 até 3 salários mínimos e regularização fundiária para famílias com renda até 5 salários mínimos, a partir de um cadastro destas terras e de uma avaliação do seu uso e ocupação com vistas a verificar o cumprimento da função social da propriedade.

Atores:

² Há duas formas de participação. Na primeira, a pessoa é escolhida pela categoria que representa para ser delegado na Conferência das Cidades. Esse representante pode votar nas propostas e tem direito à voz, ou seja, pode debater no espaço público de discussão. Na segunda forma de participação, há apenas o direito à voz, em qualquer um pode participar do debate, Sem ter sido eleito para tal por sua categoria.

Prefeitura Municipal de Niterói, Câmara Municipal, Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro, INSS, Procuradoria Geral do Estado, Ministério das Cidades.

A intenção de obter maior efetividade não gerou resultados, tendo em vista que essa proposta e algumas outras que foram aprovadas não foram realizadas pelo Executivo.

8) O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA DE NITERÓI

O Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) de Niterói foi criado com a Lei 2.123 de 3 de fevereiro de 2004, que alterou o Plano Diretor, sendo presidido pelo secretário de urbanismo de Niterói. O COMPUR é um órgão de natureza deliberativa e de caráter permanente, que reúne membros do poder público e da sociedade civil no intuito de propor, assessorar e estudar diretrizes para o desenvolvimento urbano municipal.

A própria Lei que criou o COMPUR limitou sua atuação ao estabelecer que ficaria vinculado funcionalmente ao órgão gestor da política urbana municipal, no caso, à secretaria de urbanismo de Niterói. Essa mesma lei dispõe que o presidente do conselho deverá ser indicado pelo poder executivo municipal. Por essa razão, desde o início de seu surgimento, o conselho tem como presidente o secretário de urbanismo de Niterói, que é hierarquicamente subordinado ao prefeito. Dessa forma, o mundo da vida tem sido colonizado pela burocracia do sistema.

Quanto ao caráter deliberativo do COMPUR, há grande polêmica dentro do próprio conselho e na Conferência Municipal das Cidades. Isso porque, a lei de criação do COMPUR afirma que o conselho é deliberativo em suas atribuições, o que é interpretado pelos integrantes do poder público como se o COMPUR tivesse caráter meramente consultivo, pois segundo eles, essas atribuições não estariam muito bem definidas. Essa posição é adotada pelo presidente do conselho, o que retira ainda mais a autonomia do COMPUR. No entanto, as atribuições foram claramente fixadas pela Lei 2.123.

As atribuições do COMPUR consistem em propor, debater e aprovar diretrizes para aplicação de instrumentos de política urbana, implantação de programas

relacionados à questão urbana, avaliar a execução da política urbana municipal, propor a criação de normas municipais de direito urbanístico, emitir recomendações sobre a efetivação do Estatuto da Cidade, debater soluções alternativas para a gestão da cidade no âmbito urbano e ambiental, promover a cooperação entre União, Estado, Municípios da região metropolitana e sociedade com a finalidade de formular políticas integradas de desenvolvimento municipal e regional, convocar a Conferência Municipal das Cidades a cada dois anos, opinar sobre os assuntos que lhe forem remetidos pela sociedade e pelo poder público e elaborar e aprovar o regimento interno.

Apesar das competências do COMPUR estarem estabelecidas em lei, muitas vezes o executivo municipal as ignora e decide sozinho como agir. Ou então, essas atribuições não são exercidas de maneira plena pelos conselheiros por desconhecimento. Entretanto, se nem todos os participantes têm uma noção do poder do conselho, ele deixa de ter um caráter emancipador e pode vir a se transformar em instrumento de burocratização dos setores mais articulados e organizados.

A composição do COMPUR se dá através de 18 membros titulares e 18 membros suplentes, de acordo com a proporcionalidade estabelecida pelo Conselho Nacional das Cidades, tendo cinco representantes indicados pelo Poder Executivo e dois representantes indicados pelo Poder Legislativo, cinco representantes de movimentos sociais e populares, dois representantes do segmento empresarial, dois representantes indicados pelos trabalhadores, um representante indicado pelas entidades profissionais e acadêmicas e um representante das organizações não governamentais.

A primeira reunião ocorreu no dia 4 de maio de 2004 no auditório da prefeitura municipal de Niterói. Desde os primeiros integrantes até os dias atuais tem se verificado uma baixa rotatividade. Em muitos casos, os participantes alternam entre conselheiros e suplentes.

O COMPUR é aberto a toda a população que queira participar, que possui apenas direito de voz, ou seja, pode argumentar sobre os assuntos debatidos, enquanto apenas os conselheiros têm direito de voto. Contudo, as pessoas que não são conselheiros raramente participam desse processo.

Como as decisões do COMPUR são tomadas por meio do debate entre os conselheiros, representantes de todos os segmentos sociais, são utilizados mecanismos

de buscar o entendimento através da melhor argumentação, ou seja, no convencimento motivado pela razão, que caracteriza a ação comunicativa.

“a intersubjetividade do entendimento lingüístico é de si mesma porosa e... o consenso obtido através da linguagem não apaga, no momento do acordo, as diferenças de perspectivas dos falantes, pressupondo-as como irrevogáveis.”
(HABERMAS, 1984, apud ARAGÃO, 1997, p.28)

Se na teoria o COMPUR é uma forma de tentar descolonizar o mundo da vida, na prática existem grandes obstáculos para conter os constrangimentos causados pelo sistema. Entre eles está o desengajamento, a falta de efetividade das decisões e o controle exercido pelo Estado.

As reuniões ocorrem uma vez por mês, ou extraordinariamente quando necessário. Uma dificuldade das reuniões é a falta de quorum, ou, ainda, este demora a se formar, diminuindo o tempo para debates sobre os problemas da cidade.

Habermas, citado por José Marcelino de Rezende Pinto (1996, p. 114) afirma que o desinteresse decorre "do esvaziamento burocrático dos processos de opinião espontâneos e de formação da vontade, [o qual] abre caminho para a manipulação da lealdade das massas"

Jürgen Habermas, citado anteriormente, atribui a consciência fragmentada como condição para a colonização do mundo da vida, fazendo com que o indivíduo não consiga identificar seu problema a uma causa comum, logo, ele não se engaja a nenhuma organização.

Sem dúvida, a maior dificuldade corresponde à efetivação das decisões do COMPUR e das Conferências das Cidades, o que retorna a um esvaziamento no número de participantes no processo de construção de um novo modelo de cidade.

Nas reuniões ordinárias do COMPUR houve propostas de revitalização do Centro de Niterói realizadas pelo comércio, universidade e movimentos sociais, quando finalmente se chegou a um acordo sobre as divergentes idéias. Contudo, na mesma semana, os jornais anunciaram que o presidente do COMPUR tinha ido aos Estados Unidos para contratar uma empresa para fazer a consultoria, sobre as alterações no Centro, sem qualquer participação dos segmentos sociais. Assim, nesse exemplo não

houve efetivação das medidas aprovadas, em razão da colonização do mundo da vida pelo dinheiro e poder.

Outra questão importante está relacionada com a pauta das reuniões, que só é entregue aos conselheiros no momento da reunião, apesar de insistentes apelos para que ela seja divulgada anteriormente para que se possa refletir sobre o assunto e levá-lo às bases. Além disso, a pauta das reuniões se tornou monopólio do secretário de urbanismo que leva as questões ao conselho, conforme seu interesse.

Como o Estado tem se retirado de alguns setores sociais como saúde, educação, habitação pública, escolas, hospitais; um dos aspectos mais repetidamente discutidos dentro do COMPUR e da Conferência Municipal das Cidades é a habitação popular para pessoas com renda de 0 a 3 salários mínimos. O COMPUR aprovou, após dez meses de debate, uma política de habitação popular, que ainda não saiu da burocracia estatal, enquanto crescem diversos prédios com mais de dez andares em várias partes da cidade, principalmente na zona sul de Niterói, sem qualquer estudo de impacto viário como prevê o Estatuto da Cidade

Deve-se, portanto, destacar que as atuações das Conferências e COMPUR têm servido mais à legitimação das ações do Executivo do que sua formulação conjunta de políticas urbanas com outros setores. Sendo assim, esses mecanismos do mundo da vida que têm o poder de emancipação social não têm conseguido atuar de forma plena essa função libertadora que possuem, em razão da colonização do mundo da vida pelos imperativos sistêmicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta conclusão, apresentaremos os resultados gerais sobre a relação dos conceitos habermasianos com o Conselho Municipal de Política Urbana de Niterói e as Conferências da Cidade, assim como buscaremos sugerir possíveis alternativas que possam evitar que ocorra a colonização do mundo da vida pela esfera sistêmica, auxiliando assim, a tomada de decisões desses mecanismos de gestão urbana através da ação comunicativa.

“Pretendo mostrar, que a teoria do agir comunicativo, ao contrário do que se afirma muitas vezes, não é cega para a realidade das instituições- nem implica anarquia.

Concordo, no entanto, que qualquer potencial de liberdades comunicativas, imprescindíveis em todo o Estado democrático de direito, disposto a garantir efetivamente liberdades subjetivas iguais traz em seu bojo certos germes anárquicos.” (HABERMAS, 2003, p. 11)

Durante esse estudo, foi possível demonstrar como os conceitos de sistema (esfera regida por mecanismos auto-regulados como o mercado e o poder burocrático) e mundo da vida (esfera regulada por procedimentos lingüísticos com a finalidade de buscar entendimento) e, ainda, a colonização do mundo da vida pela esfera sistêmica atuam dentro do Conselho Municipal de Política Urbana de Niterói e das Conferências das Cidades.

O processo de colonização do mundo da vida pelo sistema gera diversas patologias, pois os imperativos sistêmicos não são meios adequados para lidar com questões do mundo da vida, que dependem para sua solução, de mecanismos de comunicação que visam o entendimento. A possibilidade de por fim a essas patologias é emancipar o mundo da vida, devolvendo-lhe os espaços que foram retirados pelo sistema.

Os mecanismos de gestão urbana, como os conselhos e conferências, possuem papel fundamental no processo de descolonização do mundo da vida, visto que se contrapõe à dominação sistêmica. Eles tentam retomar esses espaços usurpados pela esfera do sistema através da burocratização. Suas dificuldades de atuação e limitações causadas pelo Estado e pela economia estão dentro do embate entre mundo da vida e sistema.

A Conferência das Cidades e o COMPUR deram margem a que a sociedade civil organizada utilizasse os mecanismos de gestão democrática para exercer pressão junto às municipalidades. Enquanto o Poder Público pôde legitimar suas ações perante a sociedade. Ainda assim, é necessária maior autonomia nos setores da sociedade civil que lutam em busca de alternativas sociais coletivas para enfrentar os problemas das cidades urbanas.

Deve haver ênfase na participação democrática e popular que garanta um direito à cidade a todos, tanto na elaboração das decisões relacionadas à política urbana a ser implementada quanto ao incentivo e ao fortalecimento da sociedade civil e instâncias coletivas de proposição de políticas urbanas, como os Conselhos municipais e as

Conferências das Cidades, com irrestrito direito de participação dos cidadãos. Deve haver uma maior defesa do interesse público construído coletivamente, elaborado racionalmente por sindicatos, associações, movimentos sociais, universidades, forças que unidas talvez sejam capazes de enfrentar o mercado financeiro e o poder administrativo ou pelo menos limitá-los, evitando que a economia e a burocracia avancem livremente sobre todas as esferas, inclusive a Cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Joaquim Leonel de Rezende. *O paradigma procedural do Direito: traduções da teoria para o direito do trabalho e jurisprudência*. São Paulo: LTr, 2006.

ARAGÃO, Lucia Maria de Carvalho. *Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LEI 2.123 de 3 de fevereiro de 2004 (Lei de criação do COMPUR).

LEI 10.251/2001(Estatuto da Cidade).

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volumes I e II*. 2 ed. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Técnica e ciência como “ideologia”*. Lisboa, 1987.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Administração e Liberdade: um estudo do conselho à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1996.

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA DE NITERÓI

REVISTA CONFLUÊNCIAS - nº 2, dezembro de 2003. Niterói: Editora PPGSD.