

DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DIÁLOGO COM A DEMOCRACIA

Janaína Machado Sturza¹

RESUMO

Este artigo tem por finalidade estudar as transformações políticas visualizadas no Estado contemporâneo, buscando-se a promoção de um Estado Democrático de Direito e a efetivação dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas, enfatizando o espaço local como ambiente adequado para esse processo. Neste sentido, portanto, o novo cenário para a implementação de políticas públicas e a efetivação de direitos perpassa, essencialmente, pelo exercício da democracia. Para tanto, é necessário pensar a partir do espaço local, o qual caracteriza-se como um ambiente favorável para estabelecer a interlocução entre direitos fundamentais, políticas públicas e democracia.

Palavras-chave: Democracia. Direitos Fundamentais. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article aims to study the political changes seen in the contemporary state, seeking to promote a democratic state of law and the enforcement of fundamental rights through public policies, emphasizing local space as suitable for this process environment. In this sense, therefore, the new setting for the implementation of public policies and the enforcement of rights permeates essentially the exercise of democracy. Therefore, it is necessary to think from the local area, which is characterized as an environment to establish dialogue between fundamental rights, public policy and democracy.

Keywords: Democracy. Fundamental. Rights. Public Policy.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Diante de uma sociedade complexa e diversificada, marcada pelo multiculturalismo e pela globalização, as políticas públicas devem ser implementadas de acordo com as necessidades e peculiaridades do espaço local, analisando-se as características de cada região ou município. Então, a função do

¹ Advogada, Especialista em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e Doutora em Direito pela Universidade de Roma Tre/Itália. Professora na graduação em Direito e no Programa de Pós Graduação em Direito – *Mestrado em Direitos Humanos* da UNIJUÍ, professora na graduação em Direito da Faculdade Dom Alberto. Integrante do Grupo de Estudos “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, da UNISC. Email: janasturza@hotmail.com

Estado como formulador e irradiador de políticas públicas capazes de promover o Estado de bem-estar conquistado ao longo de lento processo histórico onde se afirmaram os direitos sociais e o esgotamento de possibilidades políticas e econômicas levou a uma revisão do seu papel no processo de condução do desenvolvimento e na garantia de um conjunto de direitos da população em geral.

Nessa conjuntura, diante das novas exigências do neoliberalismo e da globalização, esse fenômeno se reforça quando o Estado parece deixar de ser o protagonista principal na cena político-jurídico-institucional, passando a compartilhar com outros atores os papéis de encaminhamento e alternativas a um novo tipo de sociabilidade, em que se busca cada vez mais a participação cidadão e o exercício de uma democracia participativa.

Assim, o presente artigo tem por finalidade estudar as transformações políticas visualizadas no estado contemporâneo, buscando-se a promoção de um estado democrático de direito e a efetivação dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas, enfatizando o espaço local como ambiente adequado para esse processo.

Desse modo, inicialmente realiza-se uma abordagem sobre as características do estado contemporâneo e as transformações políticas que sofreu nos últimos séculos. Na sequência, realiza-se um estudo sobre o novo cenário para a implementação de políticas públicas de inclusão social, e desse modo, a efetivação de direitos. Analisa-se, assim, as dimensões do fenômeno da governança e os seus reflexos na efetivação dessas políticas. Por fim, realiza-se um estudo sobre a necessidade de se pensar o espaço local como ambiente favorável para a efetivação dessas políticas, especialmente ao dimensioná-las dentro de um mundo complexo e globalizado.

1. O ESTADO CONTEMPORÂNEO E SUAS *MUTAÇÕES* POLÍTICAS

Até o início do século XX, preponderavam, no mundo, as idéias liberais de um Estado mínimo, que apenas mantinha a ordem e a propriedade e agia como regulador natural das relações sociais, sendo que os indivíduos eram percebidos e possuíam suas relações na sociedade de acordo com sua inserção no mercado.

Nesta época, a questão social decorrente do processo produtivo se expressava na exclusão de pessoas, tanto da produção como da fruição dos bens e serviços necessários. Após a crise de 1929, que levou o mundo a um grande colapso, intensificou-se a discussão das questões sociais. O desenvolvimento do capitalismo do tipo monopolista delimitou uma nova vinculação entre o capital e o trabalho, e entre estes e o Estado, “[...] fazendo com que as elites econômicas admitissem os limites do mercado como regulador *natural* e resgatassem o papel do Estado como *mediador civilizador*, ou seja, com poderes políticos de interferência nas relações sociais [...]” (SILVA, 1997, p. 190).

Assim, o Estado avocou para si a responsabilidade de formular e executar políticas públicas econômicas e sociais, ou seja, passou a ser o principal responsável pelas respostas às demandas sociais na busca da efetivação de direitos, tornando-se, conforme Silva (1997, p. 189) “[...] arena de lutas para o acesso à riqueza social [...]”, porquanto as políticas públicas envolvem conflitos de interesses entre classes sociais, na medida em que as respostas dadas pelo Estado às demandas sociais podem beneficiar alguns, em prejuízo de outros (CUNHA & CUNHA, 2002, p. 11-12). Esta possibilidade deu margem às políticas assistencialistas, muito praticadas na América-latina por um longo período do século passado. O Estado passou a ser alcunhado de Estado Previdência, cabendo-lhe a execução de políticas públicas que dessem conta das mais variadas necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa, necessitando, com isso, maiores investimentos. Ainda, a problemática social foi agravada por fatores como o desemprego estrutural, a precarização das relações de trabalho, alterações na estrutura familiar, modificações no ciclo de vida e aprofundamento das desigualdades sociais, gerando exclusão e simultânea inclusão marginal de um grande contingente populacional (CUNHA & CUNHA, 2002, p. 12-13).

Passou-se, assim, do paradigma liberal ao que se convencionou chamar de neoliberal, no qual a sociedade civil é convocada, cada vez mais, a assumir tarefas e responsabilidades sociais que antes cabiam exclusivamente ao Estado, agora incapaz, estrutural e economicamente, de sozinho, atender a todas as demandas da complexa sociedade contemporânea, imensamente influenciada, e mesmo modificada pela globalização e pela explosão populacional nos países mais pobres

(CAMPOS, 1998, p. 117). Dessa forma, acompanhando uma tendência também internacionalizada, organizações e movimento social transformam-se em prestadores de serviços sociais das mais variadas naturezas, com recursos externos ou em parceria com o Governo (OLIVEIRA & PINTO, 2001, p. 17), ou seja, passaram a executar políticas públicas, as quais podem ser definidas como

[...] um conjunto interrelacionado de decisões e não-decisões, tendo como foco uma área determinada de conflito ou tensão social. Trata-se de decisões adotadas formalmente pelas instituições públicas – as quais conferem a capacidade de obrigar -, porém que são partes de um processo de elaboração, do qual participaram uma pluralidade de atores públicos e privados [tradução livre do Espanhol] (VALLÈS, 2002, p. 377).

Vallès (2002, p. 377) esclarece, com o conceito citado, que as políticas públicas possuem a qualidade de obrigar seus destinatários, pois não versam sobre acordos ou pactuações voluntárias entre aquele(s) que decide(m) e aqueles aos quais se destinam as políticas, mas de imposições que se aplicam à comunidade, com base na legitimidade política daqueles. Isso, porém, não significa que as políticas públicas resultam de ações unilaterais do Estado, mas, cada vez mais, implicam em uma efetiva participação da sociedade civil. Ainda, não são atividades realizadas de forma gratuita e estéril, ao acaso, mas atividades que objetivam produzir resultados.

Assim, o final do século XX e o início do XXI, no Brasil, é uma época marcada pelos esforços da sociedade em regulamentar e implementar os direitos sociais garantidos na Constituição, e caracterizada pelo conflito entre a “[...] expectativa da implementação de políticas públicas que concretizassem os direitos conquistados, assegurados em lei, e as restrições políticas e econômicas impostas para sua implementação [...]” (CUNHA & CUNHA, 2002, p. 15). Essa nova postura social e a crise do Estado contemporâneo, ou seja, deste novo Estado que, gradativamente, se modifica e se conforma, implicou em novos paradigmas de gestão pública: o empreendedorismo público surgiu como uma alternativa à administração burocrática; o conceito de governança passou a ser associado à capacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas efetivas, em parceria com a sociedade civil; a ênfase em resultados, a orientação para o cidadão e a competição administrada tornaram-se princípios da reinvenção do Estado.

Quanto ao prognóstico em relação à modalidade de Estado, as previsões são muitas: a universalização do Estado, na medida em que a correção das desigualdades somente seria possível em um Estado Universal, que deteria o poder decisório e preservaria a autonomia dos Estados locais, os quais seriam mínimos em razão da universalização dos espaços locais; (MARTINS, 2002, p. 26-27) a evolução dos Estados-nação em direção à criação de uma Confederação de Estados, também denominada de Estado Transnacional, com território determinado pela fusão daqueles, e com um colegiado, formado pelos chefes dos Estados confederados, responsável pelas decisões econômicas e políticas entre estes, e entre estes e o restante do mundo, pois há questões, as mais variadas, desde a seara econômica até a ecológica, que não podem ser resolvidas na individualidade de cada país, senão em escala global, através da adoção de políticas comuns a todos. Outra projeção é do surgimento de uma espécie de Governo mundial, praticado por aqueles que detiverem a informação e a informática, com caráter representativo, voltado à resolução de questões comuns a toda a humanidade (BASTOS, 1998, p. 172-173).

Há, ainda, a colaboração de Resta (2004, p. 82), ao pregar uma Comunidade sem Estados, pois se estes são exemplos de luta interna e inimizade, quase sempre em razão da defesa da soberania, a pacificação viria justamente desta união comunitária, a qual basear-se-ia não na soberania, mas no respeito e na defesa dos direitos humanos, direitos estes que dependem essencialmente daquilo que “[...] queremos que sejam a humanidade e os nossos direitos [...]”.

Entendimento semelhante é encontrado em Ferrajoli (2003, p. 27), que manifesta sua crença de, em longo prazo, instituir-se um constitucionalismo mundial, que teria embasamento na Carta da Organização das Nações Unidas e nas muitas Declarações e Convenções Internacionais de direitos humanos. Essa necessidade é premente, na medida em que aumentam as desigualdades, que é escancarado o esvaziamento do direito público, em decorrência da globalização, e que a solução dos conflitos internacionais é buscada pelos recursos bélicos. Somente com uma referência mundial destinada à paz e à garantia dos direitos fundamentais seria possível reverter o quadro atual e salvar a tão ameaçada democracia.

Adepto de uma Constituição Global, Canotilho (2000, p. 1317) apregoa a

necessidade de se manter como centro de todas as expectativas, tanto no plano nacional quanto no internacional, “[...] a *democracia* e o *caminho para a democracia* [...]”, por ser a promotora da paz e por necessitar-se de uma interpretação, em relação ao princípio da autodeterminação, que fuja à tradicional idéia de soberania, mas que encontre guarida em outras e diferentes noções de social e político. O direito internacional, em tempos globais, deve ir além do *jus cogens*, integrando-o à elevação dos direitos humanos (CANOTILHO, 2000, p. 1317-1318).

2 O NOVO CENÁRIO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

A democracia assume posição de grande dimensão na sociedade contemporânea, já que vivemos em uma única sociedade e que os eventos que ocorrem em qualquer parte do mundo afetam toda a sua estrutura de funcionamento. Por isso, é fundamental que se destaque a pluralidade social, sem esquecer a diferenciação funcional que é um importante fator para a democracia.

Por conseguinte, é possível observá-la e analisá-la no sentido do conjunto de procedimentos legítimos para redistribuir o poder na sociedade, sem necessidade de prejudicar os conteúdos das formas institucionais atuais e futuras, superando as gastas discussões de valores sobre o *dever ser* do sistema político e da democracia, em uma tarefa árdua, para ser desenvolvida de forma consciente e comprometida com os interesses de toda a coletividade, de forma a abarcar toda a esfera pública.

Assim, o processo de construção da democracia, sobretudo, tem sido tradicionalmente analisado pela ótica da relação entre Estado e sociedade política. Mais recentemente, porém, com a nova dimensão quantitativa e qualitativa das associações da sociedade civil, o processo de democratização começou a ser visto como processo de mudança na cultura política, nas práticas sociais e nas formas de ação coletiva.

Hoje, deve-se repensar a democracia sob as condições de globalização para tornar responsabilizáveis as forças transnacionais que se esquivam de qualquer regulação democrática. Contudo, a aposta na globalização da democracia é criticada pelos céticos que, sob influência marcante do realismo, questionam a necessidade,

possibilidade e desejabilidade da democratização da ordem mundial em função dos impedimentos estruturais imanentes e da ausência de ética democrática no sistema internacional, no qual a segurança e a paz só podem ser garantidas por equilíbrios de poder (VIEIRA, 2001).

Todavia, a democracia não trouxe somente o fortalecimento do poder de decisão da sociedade frente ao Estado, mas também a reestruturação econômica, a crescente liberalização e as privatizações. Deste modo:

A economia exige do Estado a necessidade de aumentar a eficiência e isso leva a administração a se tornar cada vez mais burocrática e obsoleta, sendo obrigada a implantar o sistema gerencial, baseado na “descentralização, no controle de resultados e não no controle de procedimentos, na competição administrativa e no controle social direto” (SPINK & PEREIRA, 1999, p. 11).

Logo, a democracia política não resolveu os problemas sociais e econômicos, aumentando ainda mais as desigualdades e o desemprego. Vários direitos conquistados no decorrer da história passaram a ser prestados com qualidade inferior, entre esses a educação, a saúde e o saneamento básico. Já quanto aos direitos políticos, a Carta constitucional trouxe grandes e prósperas alterações (CARVALHO, 2001).

Porém, a democracia brasileira ainda se encontra cinzenta, mas, em compensação, a sociedade civil está em crescente ascensão em seu senso de cidadania. Por conseguinte,

Entre as novas transformações dentro do contexto da cidadania, podemos destacar a atenção despendida a alguns segmentos antigamente excluídos, como crianças e adolescentes, idosos, bem como a novos temas como a ética na política e a participação da sociedade e das instituições políticas, ONG's, movimentos sociais, terceiro setor e o contexto da organização social de uma forma geral (SCHMIDT, 2001, p. 152-153).

Em verdade, a democracia opera na prática como um mecanismo de modernização, filtração e decantação dos processos do poder e por isso ela é um procedimento mais lento quanto às tomadas de decisões (SARTORI, 1997). Neste sentido, faz-se necessário que a sociedade civil participe mais das decisões públicas como forma de exercer sua cidadania, buscando minimizar as consequências

trazidas pela globalização no campo social, sob pena de restrição de diversos direitos fundamentais, agravando-se a exclusão e a desigualdade social.

Nesse contexto, é oportuno observar que as políticas assistencialistas e paternalistas são resquícios da era Vargas e do Coronelismo, quando eram utilizadas, principalmente, como força de domínio político e, embora tenham sofrido algumas alterações, principalmente em relação à sua motivação, ainda persistem. Essas políticas, desde sempre, dificultaram ações de desenvolvimento social, pois, consistindo em uma espécie de “caridade social”, acabam distorcidas e resultando em ações políticas sociais paliativas, o que, efetivamente, dificulta uma emancipação cidadã.

No Brasil, em decorrência do déficit democrático, é o exercício do poder, pelas elites políticas e econômicas, que determinam os rumos do País, acima de qualquer outra influência social. E isso facilita a prática assistencialista, em detrimento das políticas públicas includentes, já que “[...] existe uma inter-relação entre a percepção de uma ‘policy’ por parte das pessoas afetadas e a estrutura da arena política. Esse fato, por sua vez, se baseia no pressuposto de que as pessoas afetadas associam custos ou benefícios às respectivas medidas” (FREY, 2000, p. 236).

Ainda, desde a era Vargas a real preocupação do Governo era com o desenvolvimento industrial e econômico, e o Estado atuava diretamente do setor produtivo primário, até o advento da era das privatizações, a partir da década de 1990, sob a ótica da ideologia neoliberal de que “[...] quanto menos Estado e quanto mais mercado, melhor; quanto mais individualidade e quanto menos coletividade, melhor [...]” (BACCELAR, 2003, p. 23). Assim, diminuiu o poder regulatório do Estado e ampliou-se a autonomia do mercado, com a conseqüente inibição das políticas públicas que, por aqui, sempre foram tímidas, e mesmo assistiu-se à negligência do Estado para com suas obrigações em relação aos cidadãos, na medida em que, por meio das privatizações, disfarçou parcerias com a sociedade civil. Até mesmo a educação passou a ser mercadoria, acessível a poucos (DAGNINO, 2002, p. 115).

Para que um país possa desenvolver-se de maneira sustentável, é preciso que existam políticas públicas com este objetivo, estendidas a todo o território nacional, bem como é necessária a parceria entre o Estado e a sociedade civil, e, também

importante, é mudar-se o foco dessas políticas, ou seja, “[...] faz-se necessário dar-se um basta à visão de que o importante é somente produzir, crescer economicamente e que o investimento na área social deve ser aquele que responde às exigências do mercado [...]” (DAGNINO, 2002, p. 121). Isso significa que

[...] o investimento na área social não deve ter por base o fato de que as empresas irão funcionar melhor com uma população mais educada e mais saudável, mas, ao contrário, as políticas públicas, ao serem formuladas, devem levar em consideração que a educação, o lazer, a saúde e o emprego constituem-se nos objetivos da sociedade e, assim, do Estado, e não um mero instrumento de desenvolvimento econômico, pois a finalidade é o bem-estar social, enquanto a atividade econômica deve ser vista como meio. E, para que se alcance este fim, desenvolvimento econômico com efetivo desenvolvimento social, é preciso saber produzir, mas, acima de tudo, saber distribuir (DAGNINO, 2002, p. 121).

Se, por um lado, o Estado necessita de políticas macroeconômicas que lhe dêem sustentabilidade financeira, por outro não pode negligenciar em relação às políticas internas de combate às desigualdades regionais e sociais, pois, apesar de estar passando por transformações, ainda é o modelo de convivência social de que se dispõe, isto é, ainda é um meio cujo fim é a busca da convivência pacífica, nunca um fim em si mesmo. E é assim que o Estado deve intervir na economia e mediar a ampla gama de organizações que exercem função pública (cooperativas empresariais, organizações não governamentais, organizações religiosas e mesmo organizações de vizinhos, ecologistas e voluntariado em geral), para que se consiga melhorar a distribuição de renda, uma vez que o mercado, por si só, não possui preocupação com esta questão, e que a redução das desigualdades passa, necessariamente, pela igualdade de oportunidades e recursos (DAGNINO, 2002, p. 122).

3 AS DIMENSÕES DO FENÔMENO DA GOVERNANÇA

Em razão dos avanços tecnológicos das últimas décadas, cuja influência fez-se sentir em vários âmbitos, dentre eles, no político e no jurídico, ocorreu uma grande transformação no papel desempenhado pelos Estados-nação, por força mesmo das alterações em seus elementos constitutivos: povo, território e ordenamento jurídico. Pela facilidade da comunicação global, não só lingüística como em relação a todas

as ciências, e pela possibilidade de deslocamento entre os mais longínquos territórios, o povo passou, rapidamente, a perder a característica de ser composto pelos mesmos fundamentos religiosos, lingüísticos e étnicos que definiam uma nação, e o território passou a sofrer direta e intensa interferência de organismos supranacionais e multinacionais (AMIRANTE, 2003, p. 12).

Em decorrência desta interferência, que também é sentida no Brasil, o ordenamento jurídico deixou de ser a expressão da vontade soberana de um povo, atingindo-se até mesmo as instituições democráticas, na medida em que a legitimidade com base na representatividade é substituída pela governança², e que nem mesmo as conquistas sociais, políticas e jurídicas mais importantes, como é o caso dos direitos humanos, são poupados (AMIRANTE, 2003, p. 12-13).

A Governança é, então, a capacidade para determinar que as coisas sejam feitas sem, contudo, necessitar-se de competência legal para isto, ou seja, é um modo de distribuírem-se valores, tal como o faz o Estado, através de sua legitimação para tal, mas sem utilizar-se do autoritarismo para isto (CZEMPIEL, 2000, p. 335). Portanto, Governo e governança não se confundem, como observa Rosenau(2000, p. 15-16), pois embora ambos tenham o objetivo de realizar atividades orientadas para metas, aquele necessita de uma autoridade formal, enquanto esta, não. Isto é, a governança possui maiores dimensões do que o governo, pois, mesmo abrangendo as instituições governamentais, tem mecanismos que também autorizam a atuação não-governamental, possibilitando que as pessoas satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas de uma maneira mais efetiva.

A velocidade das mudanças e o surgimento de inovações nas últimas décadas do Século XX trouxeram inúmeras possibilidades para modernizar a função gerencial, e a Administração Pública não ficou imune a essas influências, sofrendo mudanças preponderantemente associadas às transformações mais amplas que ocorreram no papel do Estado e nas relações deste com a sociedade. Isso se deu, com mais intensidade, a partir das décadas de 70 e 80 e, neste sentido, pode-se afirmar que governança é um processo contínuo, dinâmico e complexo, um novo

² Amirante define a governança como “[...] um instrumental que se aplica ao exercício do poder numa variedade de contextos institucionais, cuja finalidade é dirigir, controlar e regular atividades no interesse de pessoas como os cidadãos, os eleitores e os trabalhadores. Essa nova tipologia social é empregada [...] para identificar o governo da sociedade complexa. [...]”.

modelo institucional que se forma da rede de relações interinstitucionais, ou seja, de poderes institucionais e não-institucionais com mesma força negocial e cultural do exercício do poder, tendo na desregulação a chave de sua implantação.

Pela governança convivem normas institucionais e não-institucionais, ao lado da privatização e da descentralização. Assim, a subsidiariedade pode exprimir o conceito de governança, o que leva à conclusão de que foi a partir destas mudanças que a sociedade civil passou a ter a possibilidade de não apenas criticar orientações políticas do governo, mas também de participar ativamente da eleição, desenvolvimento e execução das políticas públicas.

Se por um lado a globalização alterou substancialmente o conceito tradicional de Estado-nação e suplantou o Estado-social, a governança estabeleceu uma nova forma de implantação de normas que, embora não tenham o poder coercitivo estatal - pois são normas contratuais, negociadas, uma espécie de lei contratual com duração mais prolongada no tempo -, são determinantes às novas orientações econômicas, sociais, culturais e jurídicas. Enquanto a globalização foi determinante à desregulamentação, à falta de normatização estatal para muitas questões, em razão da transnacionalidade das questões modernas, a governança trouxe uma criação normativa diferente, em substituição e complementação à estatal, mas resulta, igualmente, em uma prática obrigatória.

4 AS AÇÕES LOCAIS FRENTE ÀS REFERÊNCIAS DE ÂMBITO GLOBAL

O Espaço Local é um processo maior de comunicação e controle social, que surge após avaliações, discussões e articulações em âmbito global. Essa redefinição do espaço local enquanto esfera de menor complexidade contribui para retornar a centralidade ao cidadão, muitas vezes contraposto ao distanciamento da globalização-excludente. Espaço local é um meio de concretização dos princípios constitucionais, porém também com limitações e restrições constitucionais, uma vez que o fortalecimento do poder local pode ser contraditório, mas é, sem dúvida alguma, estratégia de cidadania, manutenção do controle social sobre decisões

públicas e concretização da Constituição Federal.

Entretanto, inicialmente, pode-se dizer que o conceito de espaço no nosso desenvolvimento atual está gerando interesse crescente, mas também crescente confusão. Afinal, para onde vão as macrotendências: globalização, blocos, poder local? Entre o "*Small is Beautiful*" e a "aldeia global", há razões de sobra para discutir-se de forma mais aprofundada ou mais sistematizada o conceito de espaço e a importância que assume no cotidiano da sociedade contemporânea. Nesse sentido:

Referimo-nos aqui aos espaços da *reprodução social*. Na realidade, a simples reprodução do capital, ou reprodução econômica, já não é suficientemente abrangente para refletir os problemas que vivemos, inclusive para entender a própria reprodução do capital. Na linha imprimida pelos sucessivos relatórios sobre *Desenvolvimento Humano* das Nações Unidas, o objetivo central do desenvolvimento é o homem, a economia é apenas um meio. Ninguém mais se impressiona com o simples crescimento do PIB, e tornou-se cada vez mais difícil identificar bem estar humano com o bem estar das empresas (DOWBOR, 1995, p. 53).

O processo de globalização e a informatização dos processos de produção, distribuição e gestão, modificam profundamente a estrutura espacial e social dos espaços locais em todo o planeta. Este é o sentido mais direto da articulação entre o global e o local. Os efeitos sócio-espaciais desta articulação variam segundo níveis de desenvolvimento dos países, sua história urbana, sua cultura e suas instituições (BORJA, 1997).

Nesta abordagem, a globalização traz uma visão simplificada de abertura e unificação dos espaços da reprodução social. Ocorre uma nova hierarquização dos espaços, segundo as diferentes atividades, envolvendo tanto *globalização* como formação de *blocos*, fragilização do *Estado-nação* e surgimento de *espaços sub-nacionais* fracionados de diversas formas. A globalização constitui ao mesmo tempo uma tendência dominante neste fim de século, além de uma dinâmica diferenciada na articulação para solucionar problemas contemporâneos (DOWBOR, 1995).

Na formulação de Santos (2000), o que globaliza separa, nesse sentido, é o local que permite a união. Assim, em uma dimensão extremamente prática deste processo, o exemplo cotidiano do dilema da solidariedade é o mais comum na sociedade contemporânea. Não que o ser humano seja menos solidário na atualidade, mas a humanização do desenvolvimento, ou a sua re-humanização,

passa pela reconstituição dos espaços comunitários. A própria recuperação dos valores e a reconstituição da dimensão ética do desenvolvimento exigem que para o ser humano o outro volte a ser um ser humano, um indivíduo, uma pessoa com os seus sorrisos e suas lágrimas. Este processo de reconhecimento do outro não se dá no anonimato e o anonimato se ultrapassa no circuito de conhecidos, na comunidade, no espaço local (DOWBOR, 1995).

Contudo, não é suficiente o alargamento das competências do poder local para que se construa um direito social que permita uma nova e qualificada relação entre o Poder Público e a sociedade. É preciso uma modificação estrutural nas próprias estratégias de gestão do espaço local, a fim de que uma nova interpretação da repartição de competências esteja agregada a um processo de democratização das decisões públicas, evitando-se, com isso, que o espaço local seja apenas a repetição, em escala menor, dos processos de legitimação próprios da sociedade de massas, cujas críticas devem ser consideradas nesta (re)ordenação do espaço público (HERMANY, 2007).

Os espaços locais podem abrir uma grande oportunidade para a sociedade retomar as rédeas do seu próprio desenvolvimento. Todavia, não somente as iniciativas locais são suficientes, pois sem sólidas estruturas locais participativas e democratizadas, não há financiamentos externos ou de instituições centrais que produzam resultados. De certa forma, o espaço local está recuperando gradualmente um espaço de decisão direta sobre a "polis", recuperando a dimensão mais expressiva da política e da democracia (DOWBOR, 1995).

Ultrapassando a tradicional dicotomia entre o Estado e a empresa, o público e o privado, surge assim com força o espaço público comunitário, enriquecendo as opções de resolução de problemas. Em outros termos, o espaço local aparece hoje como foco de uma profunda reformulação política no sentido mais amplo, já que o nível local de organização política não substitui transformações nas formas de gestão política que têm de ser levadas a efeito nos níveis do Estado-nação e mundial, mas comunidades fortemente estruturadas podem constituir um lastro de sociedade organizada capaz de viabilizar as transformações necessárias nos níveis mais amplos (DOWBOR, 1995). Nesta conjuntura:

A abordagem do poder local, como espaço privilegiado para a articulação dos atores sociais, também deve ser inserida no contexto da globalização, no qual se devem destacar as questões inerentes à potencialidade do espaço local no exercício do controle social sobre a dinâmica das relações socioeconômicas (HERMANY, 2007, p. 262).

Ao mesmo tempo em que os problemas locais são decorrentes da estrutura da modernidade do espaço global, devem também integrar-se a estruturas em suas comunidades locais. Nesse sentido, o local e o global se complementam e não são antagônicos. Essa integração social requer mecanismos políticos democratizados, baseados na descentralização administrativa e na participação cidadã. Nesse processo, é mister que se compreenda, o que, afinal, é uma comunidade?

Perobelli e Schmidt (2011, p. 153), ao fazer uso dos ensinamentos de Etzioni, destacam que a comunidade é o caminho para a construção de uma boa sociedade. De acordo com o autor trata-se de qualquer grupo social identificado por laços de afeto e por uma cultura compartilhada. Nesses termos, os autores aduzem que para se alcançar uma boa sociedade é fundamental o fortalecimento da comunidade. Nas palavras dos autores, “não significa pensar apenas no que é coletivo, na dimensão comunal, mas buscar um equilíbrio entre a autonomia individual e o bem comum, entre direitos individuais e responsabilidades sociais”.

Portanto, para que se alcance a boa sociedade, é preciso a construção de uma realidade diferente das existentes, hoje, na comunidade, pois inseridas em um mundo capitalista e globalizado, vislumbram-se relações fundamentadas em interesses, em que os indivíduos são meios para se buscar fins econômicos. Na boa sociedade, as relações devem se estabelecer entre as pessoas, entre os cidadãos. O desafio, portanto, de acordo com Perobelli e Schmidt (2011, p. 157), “é a construção de comunidades éticas, que verdadeiramente apóiem e dêem segurança aos indivíduos”.

Nesse viés, para alcançar seus objetivos, as políticas públicas devem direcionar suas ações para o espaço local, as possibilidades de atuação do governo devem ser condicionadas pela estrutura social, cultural e organização econômica de cada localidade, vez que existe enorme diferenciação de cidade para cidade, em função, principalmente, do porte e da complexidade das relações sociais de seus indivíduos.

Outro ponto relevante para a compreensão desse tema reside no fato de que,

incessantemente, busca-se o desenvolvimento social e local, trata-se, pois, de estratégia de planejamento e ação dos governos. Assim, de acordo com os ensinamentos de Martins:

(...) o desenvolvimento local aparece num contexto em que se esgotam as concepções de desenvolvimento associadas a progresso material (acúmulo de riquezas), pessoal (“ganhar a vida”) e ilimitado (“quanto mais melhor”), mas sobretudo é um produto da iniciativa compartilhada, da inovação e do empreendedorismo comunitários. Mais do que um conceito, o desenvolvimento local é, na verdade, um evento *sui generis*, resultante do pensamento e da ação à escala humana, que confrontam o desafio de enfrentar problemas básicos e alcançar níveis elementares e auto-referenciados de qualidade de vida na comunidade (MARTINS, 2002, p. 51).

É justamente, quando se fala em “qualidade de vida na comunidade” que as diferenças aparecem como uma das principais necessidades dos atores sociais, portanto é preciso promover o desenvolvimento, relacionando-o com o cenário em que se apresenta a dinâmica de vida. Nesse contexto, a dimensão humanística do desenvolvimento está fundamentalmente na valorização das pessoas que estão em seu entorno. Por isso que o diferencial do espaço local está, de acordo com Martins (2002, p. 52), em atribuir e assegurar à comunidade “o papel de agente e não apenas de beneficiária do desenvolvimento”.

Enquanto agente, a comunidade tem a oportunidade de intervir e auxiliar na exposição de demandas e necessidades locais. Contudo, o maior desafio é fazer com que os atores sociais assumam essa condição destacada no processo de formulação de políticas públicas, que se tornem protagonistas do desenvolvimento, conscientes de que se trata de um processo que deve ser empreendido individualmente por cada pessoa, e que assim estar-se-á exercitando a cidadania. Especialmente porque a participação pessoal, de acordo com Martins (2002, p. 52), deve levar em consideração a necessidade de formação de “tomada de consciência” e de “senso crítico”, por sua vez, nas palavras do autor, “sobretudo quando não estimulados e mesmo sufocados por períodos de pouca ou nenhuma democracia”.

Em verdade, o espaço local pode ser considerado como um importante elemento de garantia da atuação da sociedade civil no contexto de crise do Estado Nacional e de construção de uma economia globalizada capaz de impulsionar ações capazes de sanar dificuldades na resolução dos problemas decorrentes da complexidade e da contemporaneidade da sociedade.

É evidente, diante do exposto, que o poder local torna-se fundamental para que o novo contexto global coexista com instrumentos de controle social, uma vez que amplia as garantias sociais no paradigma transnacional. Logo, cabe destacar que:

São justamente os governos locais os responsáveis pela execução de políticas públicas adequadas para o fortalecimento da qualidade de vida, seja em função da (re) definição de competências constitucionais, seja em virtude da crise de financiamento do Estado Nacional, que o incapacita de atender com efetividade às demandas da população. Tais razões justificam a importância, até paradoxal, do poder local para o desenvolvimento econômico na sociedade globalizada, vinculado ao conceito de qualidade de vida como fator de produtividade e, por conseguinte, de eficiência do sistema produtivo (HERMANY, 2007, p. 263).

Portanto, é necessário que os governos locais assumam seu poder e sejam capazes de firmar sua comunidade e seus interesses acima de suas diferenças de partidos e ideologias. Devem ser capazes de defender seus interesses específicos em relação aos seus respectivos estados nacionais, sem separatismos destrutivos, mas aceitando a necessidade de conflito negociado como forma normal de existência política em um sistema institucional plural (BORJA, 1997).

Além disso, constata-se que os espaços locais são fundamentais e representam o cenário adequado para a efetivação das políticas públicas, é no município que grande parte delas são executadas, tendo em vista sua autonomia e a aproximação com os cidadãos a que se destina. Desse modo, conforme já referido, de acordo com os ensinamentos de Hermany e Pereira (2011, p. 218), “deve-se romper com a idéia de cidadão somente como destinatário das políticas públicas, e trazê-lo para uma cidadania efetivamente ativa, e inclusive emancipatória, que apenas será construída através de uma interação entre o espaço público e a sociedade”.

Diante disso, a participação cidadã deve ser constante, portanto, a promoção do empoderamento social local, acaba gerando a consolidação dos envolvidos para garantir a concretização das políticas públicas locais. Hermany e Pereira (2011, p. 222), ensinam que este termo “significa a conquista de direitos de cidadania, uma vez que tem como fundamento a emancipação do cidadão. Empoderar denota o desenvolvimento do cidadão, com o objetivo de tomar posse de seus direitos fundamentais”.

Nesse sentido, a cidadania só se efetivará se os diferentes agentes sociais estiverem integrados na busca da solução de conflitos sociais. Isso se dá com a organização, o associativismo e a constante ampliação da rede que as comunidades estão inseridas, assim estar-se-á promovendo, acima de tudo a emancipação social.

(...) o empoderamento social, ainda que em menor escala, tem a possibilidade de gerar estabilidade ou governabilidade. Significa que o empoderamento pode ser visto de duas formas: sob a ótica de um verbo transitivo e intransitivo. (...) empoderamento pode ser visto com o significado de “dar poder a outros”, ou seja, transitivamente, e, intransitivamente, como um processo de aumento de autoestima e influência sobre a vida das próprias pessoas (HERMANY & PEREIRA, 2011, p. 223).

Enfim, é no espaço local, na própria comunidade, que o indivíduo deixa o plano da abstração e passa a ser entendido enquanto parte integrante de todo processo de políticas públicas, desde o momento de reconhecimento dos problemas, auxiliando na identificação de suas especificidades e necessidades concretas, até na avaliação e monitoramento das ações.

Nesse processo observa-se o delineamento de um novo modelo democrático, abandonando os conceitos fechados de cidadania e indo em busca de novas maneiras de “cosmopolitismo” (REIS & MELO, 2009, p. 2659).

A dignidade da “igualdade” jurídica e ontológica exige instituições não repressivas, não discriminatórias e abertas ao debate. Estruturado a partir desta premissa, o sistema social e político pode garantir concomitantemente a expressão dos direitos universais e a proteção dos particularismos culturais. [...] A humanidade “globalizada” pode caminhar em direção a um tempo de novos conhecimentos, novas alianças, novas identidades e diversidades, um novo paradigma intercultural no qual pessoas e culturas se coloquem democraticamente todas num mesmo plano (REIS & MELO, 2009, p. 2659).

Diante desse novo modelo de democratização em que, cada vez mais, buscase a participação social, observando-se, inclusive, a flexibilização e abertura de organismos conhecidos por conservar uma comunicação rígida e fechada, que se vislumbra nas ações do Estado – através das políticas públicas – o elemento primordial para a construção e efetivação dos direitos fundamentais, e, principalmente, o exercício efetivo da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo modelo de democracia desenhado pela Constituição Federal de 1988 chamam a atenção dos gestores públicos no sentido de se buscar mecanismos para fomentar a participação social na solução das demandas sociais. Desse modo, o espaço local, por ser o cenário de ação dos atores sociais envolvidos num processo democrático, torna-se o ambiente adequado para a efetivação dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas.

Constata-se que o espaço local é um meio de concretização dos princípios constitucionais; é necessário, nesse sentido, a sua redefinição enquanto esfera de menor complexidade, que contribui para retornar a centralidade ao cidadão, muitas vezes contraposto ao distanciamento da globalização-excludente. Portanto, é evidente que as políticas públicas precisam ser (re)pensadas sob a perspectiva local, ainda que se encontrem subterfúgios e elementos complementares no mundo globalizado e dinâmico.

Nesse contexto, há que se enfatizar o papel da governança, dos poderes municipais e da participação cidadã, nos processos de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, nada melhor que a comunidade local para identificar as suas demandas e peculiaridades, a partir daí o Estado terá maiores efetividade em suas ações. O exercício de uma democracia participativa é o ideal nesse processo, devendo ser tratada como um mecanismo em constante transformação, dinâmico e em contínuo aperfeiçoamento. A gestão pública deve priorizar, efetivamente, uma gestão compartilhada entre Estado e sociedade. As suas ações devem ser focadas no cidadão e no bem-estar da coletividade, por isso que a participação cidadã é importante. Ninguém melhor que os legítimos detentores da soberania – o povo – para promover processos dinâmicos de discussão e debates sobre suas demandas, a fim de levá-las ao governo para a sua efetivação.

Diante de tudo que foi exposto, a implantação de novas políticas públicas deve passar pelo viés do espaço local, para que, assim, busque-se, diante das novas tendências mundiais, o enfrentamento dos desafios da diversidade humana, seja no campo social, econômico, étnico e cultural. Tudo isso, em prol de um ideal de equidade social, a fim de promover a paz social, o bem estar da coletividade e a

efetivação de direitos e garantias fundamentais.

REFERÊNCIAS

AMIRANTE, Carlo. **Uniões supranacionais e reorganização constitucional do Estado**. Tradução de Luisa Rabolini. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

BACCELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JR., Orlando A. et. al. (Org.). **Políticas públicas e gestão local**. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. Estado do Futuro. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **O Estado do Futuro**. São Paulo: Pioneira, 1998.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local e global – a gestão das cidades na era da informação**. Madrid: Santillana, 1997.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almeida, 2000.

CAMPOS, Roberto. A prepotência do Estado. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **O Estado do Futuro**. São Paulo: Pioneira, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas e sociais. In: **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e Democratização. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB, 2000.

DAGNINO, Renato. **Gestão estratégica de inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2002.

DOWBOR, Ladislau. **Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços**. São Paulo: 1995.

FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro Del Estado de Derecho. Tradução de Pilar Allegue. In: CARBONELL, Miguel (Org.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trotta, 2003.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p. 212-257, 2000. Disponível em: <

<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em 28 ago. 2012.

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

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. In.: **INTERAÇÕES: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 3, n. 5, p. 51-59, Set. 2002.

OLIVEIRA, Maria Coleta; PINTO, Luzia Guedes. Exclusão Social e Demografia: elemento para uma agenda. In: OLIVEIRA, Maria Coleta (Org.). **Demografia da Exclusão Social**. Campinas: UNICAMP, 2001.

PEROBELLI, M. P; SCHMIDT, João Pedro. Superando a Dicotomia Público/Privado: o comunitário e o público não estatal. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. **Diretos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

REIS, Jorge R. dos; MELO, Milena Petters. Imigração e relações interculturais no contexto da globalização: entre igualdade e diversidade, as novas fronteiras da democracia. In: REIS, Jorge R. dos; LEAL, Rogério G. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 9. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

RESTA, Eligio. **O direito fraterno**. Tradução de Sandra Regina Martini Vial (Coord.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB, 2000.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SARTORI, Giovanni. **Teoría de la democracia: los problemas clásicos**. Madri: Alianza Editorial, 1997.

SCHMIDT, João Pedro. **Juventude e política no Brasil. A socialização política dos jovens na virada do milênio**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

SILVA, Ademir. A política social e a política econômica. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 53, 1997.

SPINK, Peter; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 3. ed. Rio de Janeiro: FVG, 1999.

VALLÈS, Josep M. Las políticas públicas. In: **Ciencia política: una introducción**.



Barcelona: Ariel, 2002.

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