

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

**CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II**

**SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA**

**VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES**

**MONICA HERMAN SALEM CAGGIANO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

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

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

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

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

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

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Monica Herman Salem Caggiano; Sebastião Sérgio Da Silveira; Vivian de Almeida Gregori Torres - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-401-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Participação popular. 4. Poder Judiciário. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



# XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

## CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

---

### **Apresentação**

As pesquisas relatadas nesta obra, tem como base os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho: Constituição e Democracia II, no XXVI Encontro Nacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 19 a 21 de julho de 2017, no Centro Internacional de Convenções do Brasil, sediado em Brasília, sobre o tema “Desigualdades e Desenvolvimento: o papel do direito nas políticas públicas”.

A proposta do trabalho é inovadora, vez que a partir da apresentação dos resumos narrados pelos pesquisadores, realiza-se um debate no âmbito do Grupo de Trabalho, facultando aos participantes a oportunidade de aprimorar a pesquisa realizada, bem como trocar experiências e informações.

O resultado obtido foram conceitos amadurecidos que espelham uma perspectiva ampla, sobre temas polêmicos e atuais, que também tem a pretensão de dar continuidade à ideia de divulgar a pesquisa produzida por alunos de pós-graduação.

O esforço e dedicação dos participantes foram fundamentais para o sucesso do Grupo de Trabalho e a expectativa é de que o debate ocorrido contribua para o aprimoramento do conhecimento da temática.

Os artigos científicos discutidos foram apresentados na ordem a seguir:

1. “PRERROGATIVA DE ESCOLHA E FUNÇÃO: PERSPECTIVAS SOBRE O FORO PRIVILEGIADO E A NOMEAÇÃO DE MINISTROS DO STF”, de autoria de Leonardo Barcellos Lopes e Maria Fernanda Miranda Lyra. O trabalho trata da importância de uma análise conjunta sobre a proposta de emenda constitucional que restringiria o foro por prerrogativa de função e a nova interpretação sugerida no âmbito do Supremo Tribunal Federal para essa matéria, somadas a um possível novo modelo de indicação e nomeação de Ministros da Corte. Considerando o princípio da separação de poderes, argumentaram que o momento é oportuno para reformar e emprestar ainda mais credibilidade às decisões da Corte, notadamente na fase em que se encontra, atuando como verdadeiro protagonista da cena política nacional.

2. “PODER CONSTITUINTE DECORRENTE E REPARTIÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE COMPETÊNCIAS: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO FEDERALISMO BRASILEIRO”, tendo por autores Camilo Plaisant Carneiro e Raisal Duarte Da Silva Ribeiro, a pesquisa objetiva conceituar o Poder Constituinte, explicando suas derivações e aplicação prática desta espécie de Poder em relação aos Estados que compõem a Federação brasileira. Através de pesquisa bibliográfica e legislativa buscam explicar a repartição político-administrativa de competências, observando se há efetivo respeito ao princípio da simetria no Estado brasileiro. São analisadas as Constituições dos Estados brasileiros em busca de respostas à pergunta: os Estados apenas repetem a Constituição Federal ou inovam em seus textos constitucionais.

3. “O TRANSCONSTITUCIONALISMO COMO MÉTODO PROPULSOR DA CONCREÇÃO DOS DIREITOS COLETIVOS NA SOCIEDADE MULTICÊNTRICA”, artigo apresentado por Elis Betete Serrano e Juvêncio Borges Silva, que exploram o método proposto pelo Professor Marcelo Neve quanto ao transconstitucionalismo, focado na sua relação com os direitos coletivos na sociedade multicêntrica. Demonstram que o método tem crescente importância devido à ausência de maneiras para resolução de atribuições entre ordens jurídicas conflitantes, buscando arquitetar o modo de relação entre essas ao invocar um diálogo e um conseqüente entrelaçamento de sapiências ao desenvolver meios de aprendizado recíproco, ressaltando a importância da consideração de direitos fundamentais, em especial os de natureza coletiva. Ao final, demonstram alguns efeitos práticos da utilização do transconstitucionalismo para impulsionar os direitos coletivos.

4. “O SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL E A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA IGUALDADE”, de autoria de Diego Lenzi Reyes Romero e Alexandra Barbosa Campos de Araujo. Os autores apresentam a reflexão no sentido de que no Estado Social, o poder público é responsável por concretizar direitos fundamentais, tendo por foco o bem-estar, sendo que a igualdade é princípio norteador dos serviços públicos, os quais são regidos pelos princípios da continuidade, da mutabilidade e da universalidade. No caso, esse último indica que o serviço público deve ser acessível por todos, indistintamente, e adequado, para, assim, efetivar a garantia fundamental prevista legalmente. Observam que a igualdade, no enfoque da pesquisa, é a material, segundo a qual é possível se aplicar um fator de discriminação de modo a garantir que todos os que são efetivamente necessitados, tenham acesso a um serviço público adequado e eficiente.

5. “O PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR DIANTE DA APATIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA E OS REFLEXOS NO EXERCÍCIO DO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE CIDADANIA”, artigo apresentado por Roberta de Miranda

Castellani e Anna Christina Zenkner, O estudo tem por objetivo analisar o problema político contemporâneo no Brasil, sob o enfoque do termo “cidadão” e sua concepção através da evolução histórica, até o conceito contemporâneo como “cidadão soberano”. As autoras focam no princípio constitucional da soberania do povo e o meio pelo qual é efetivado. Analisam o termo “Democracia” e seu real significado. Evidenciam, ao final, uma “apatia” política presente na sociedade brasileira, argumentando que o combate à apatia política deve ser feito para que essa barreira cultural política seja rompida e assim nasça um cidadão com senso crítico próprio e não apenas uma superficialidade de informações recebidas por veículos de comunicação.

6. “FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA – UM ESTUDO SOBRE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650”, de autoria de Renan Luiz dos Santos da Silva e Anna Paula Oliveira Mendes. O trabalho analisa o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, pelo Supremo Tribunal Federal, à luz da problemática que envolve o financiamento de campanhas eleitorais. Os autores inicialmente discutem os modelos de financiamento de campanhas eleitorais, sequencialmente empreendem uma análise do tema sob uma perspectiva de direito comparado e, por final, estabelecem uma crítica da decisão da Suprema Corte, sob a perspectiva das questões políticas e implicações sociais do julgamento na realidade prática da vida política do país.

7. “PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: EVOLUÇÃO E CRÍTICAS”, temática apresentada por Thaminne Nathalia Cabral Moraes e Silva e Gina Gouveia Pires de Castro. O estudo analisa o Princípio da Legalidade e a Separação dos Poderes, apresentando um histórico da Legalidade no mundo e no Brasil e, ao final, fazem algumas críticas ao primeiro e a forma, como este, vem sendo conduzido na atualidade.

8. “A RESERVA DE INICIATIVA E A INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS AUTORIZATIVAS”, artigo apresentado por Guilherme Aparecido da Rocha e Daniel Barile da Silveira. O trabalho tem como objeto as leis autorizativas, expediente utilizado por legisladores em relação às matérias cuja iniciativa foi reservada ao chefe do Poder Executivo. Os autores objetivam identificar por que elas são utilizadas, tendo em vista que a jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, as classifica como inconstitucionais. Secundariamente, revisitam a tese de inocuidade, que tem amparado a existência das leis autorizativas. A pesquisa tem natureza compreensivo-analítica, pois visa reconstruir elementos de espécies legais oriundas da década de 30 que continuam a ser utilizadas no âmbito do Poder Legislativo.

9. "(RE)LEITURA DEMOCRÁTICA DA EXPRESSÃO ARISTOTÉLICA: DEVEMOS TRATAR IGUALMENTE OS IGUAIS E DESIGUALMENTE OS DESIGUAIS, NA MEDIDA DE SUA DESIGUALDADE". Tema abordado por Vinicius Da Costa Gomes, que elabora uma pesquisa analítica descritiva da igualdade geométrica e aritmética de Aristóteles possibilitando uma (re)leitura democrática da expressão "devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade". Preliminarmente, explica o contexto da frase por meio de uma análise da igualdade geométrica e aritmética. Posteriormente faz uma desconstrução diante da leitura do pensamento kantiano, da igualdade formal e da igualdade material. Por fim, demonstra como a expressão pode ser relida em um contexto democrático.

10. "ANÁLISE DO FENÔMENO DO PROTAGONISMO JUDICIAL À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, DA TEORIA DISCURSIVA DE JÜRGEN HABERMAS E DA PROPOSTA DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL", estudo proposto por Ana Paula Gonçalves da Silva e Michele Rocha Cortes Hazar. As autoras destacam a recorrência do fenômeno do protagonismo judicial no cenário jurídico do constitucionalismo brasileiro, dando ênfase ao ativismo judicial. São apresentados posicionamentos favoráveis e contrários à temática, optando pelo argumento de que o ativismo judicial é prejudicial à consolidação dos ideais constitucionais vigentes. Concluem que a existência da teoria discursiva de Jüger Habermas, como alternativa à atividade arbitrária exercida pelo judiciário, demonstra-se mais condizente com um Estado democrático e com o diálogo institucional.

11. "O EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO: LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988". Artigo apresentado por Adriano Aranão e Renato Bernardi. A pesquisa analisa as possibilidades e limites da discricionariedade administrativa no Estado Social e Democrático de Direito, propondo a releitura dos princípios da legalidade, da supremacia do interesse público e da igualdade perante a administração. Apresenta critérios distintivos entre ato administrativo vinculado e discricionário, além de discorrer sobre os parâmetros constitucionais e legais que devem nortear a decisão discricionária. Inspirando nas luzes pós-positivistas, a pesquisa conta com a revisão bibliográfica sobre o tema e, adotando o método dedutivo, busca aproximar os preceitos constitucionais da atuação discricionária do administrador público.

12. "O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO MEMBRO DE UM SISTEMA DE "COMITÊS-PODERES" EM UMA DEMOCRACIA", de autoria de Daniel Oitaven Pamponet Miguel e Fábio Periandro de Almeida Hirsch. O texto analisa a postura dos tribunais constitucionais perante o Executivo e o Legislativo à luz da visão de Sartori sobre o

papel dos comitês em uma democracia. A pesquisa é teórica, qualitativa e assume o procedimento metodológico da análise de conteúdo bibliográfico, justificando-se pela lacuna na literatura nacional quanto à aplicação da categoria “comitê” à posição institucional do Judiciário. Concluímos que os tribunais constitucionais, materialmente, compõem, com o Legislativo e o Executivo, um “sistema de comitês-poderes” e que sua atuação não tem apenas uma dimensão técnica, mas também uma dimensão político-estratégica, tanto no nível intrainstitucional quanto no patamar interinstitucional.

13. “O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL: UMA BELA TEORIA PARA UMA PRÁTICA DIFÍCIL”, temática proposta por André Luiz Batalha Alcântara e Henrique Sampaio de Azevedo. O trabalho busca realizar uma avaliação crítica do Princípio da vedação do retrocesso social. Para tanto, descrevem como surgiu esse princípio e como ele foi importado para o Brasil. Posteriormente identificam quatro possíveis acepções para esse princípio e apresentam críticas de cunho fático, hermenêutico e normativo. Por fim, concluem que o referido princípio acaba não atingido o objetivo a que se propõe.

14. “CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL”. Artigo apresentado por Raquel Sant'Ana Bonisson. O trabalho aborda a possibilidade da intervenção do Poder Judiciário na elaboração e implementação de políticas públicas decorrentes da omissão do Poder Executivo e Legislativo, desmitificando o poder discricionário da administração pública, garantindo a efetividade dos princípios constitucionais retomados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Visando atingir o objetivo proposto, o autor, realiza uma análise do sistema de proteção integral da criança e adolescente; do poder discricionário da administração pública e a possibilidade da intervenção do Judiciário no Poder Executivo, bem como especifica os critérios e limites para tal interferência, levando em consideração o mínimo existencial e a reserva do possível.

15. “AS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS NO ESTADO CONTEMPORÂNEO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS”. Pesquisa exposta por Sandro Seixas Trentin. O artigo pretende analisar as transformações políticas visualizadas no estado contemporâneo, buscando a promoção de um Estado Democrático de Direito e a efetivação dos direitos fundamentais através das políticas públicas, com ênfase no espaço local como ambiente adequado para desenvolvimento desse processo. O autor fez um estudo sobre o novo cenário para a implementação de políticas públicas e a efetivação de direitos, no que se refere aos direitos fundamentais.

16. “A PROPRIEDADE RURAL NOS DEBATES DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE”, de autoria de João Daniel Macedo Sá. O estudo procura refletir sobre o processo constitucional brasileiro, para tanto, propõe analisar a proteção da propriedade rural a partir dos debates da Assembleia Nacional Constituinte, que antecederam e delinearão os contornos da Constituição Federal de 1988. Desse modo, procura identificar em que medida, e sob qual contexto político, foi desenhada a fundamentação da proteção conferida à propriedade rural. Ao final, apresenta uma crítica ao resultado do processo legislativo e defende a necessidade de pensar os objetivos das políticas públicas no espaço agrário sob um novo enfoque constitucional, que traduza uma atuação mais eficiente do poder público.

17. “NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: UM CONSTITUCIONALISMO DO FUTURO?”, pesquisa apresentada por Thiago Henrique Costa Silva e João Da Cruz Gonçalves Neto. Baseado no “constitucionalismo do futuro”, de José Roberto Dromi, o artigo busca delinear as características do novo constitucionalismo latino americano e traça um paralelo entre os dois. Para tanto, através de uma abordagem dedutiva, realiza uma pesquisa bibliográfica e estuda de forma comparativa as constituições latinas. Segundo os autores, os pensamentos anticolonialistas são fundamentos desse novo modo de pensar o constitucionalismo, que devolve o poder ao povo, sustentando um Estado plurinacional, promovendo uma verdadeira refundação estatal. Esse modelo, que parte da prática para a teoria, ainda está sendo formatado, mas apresenta avanços inegáveis em relação ao constitucionalismo.

Como se vê pela leitura dessa apresentação, os artigos exploraram de forma ampla a pluralidade da temática constitucional e democrática da atualidade.

Por fim, esperamos que o presente trabalho seja fonte de inspiração para o desenvolvimento de novos projetos e textos em defesa do estado democrático de direitos.

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Sebastião Sergio da Silveira – Universidade de Ribeirão Preto

Profa. Dra. Vivian A. Gregori Torres – Universidade Nove de Julho



**AS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS NO ESTADO CONTEMPORÂNEO: AS  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

**POLICY TRANSFORMATIONS IN THE CONTEMPORARY STATE: PUBLIC  
POLICIES FOR THE ENFORCEMENT OF FUNDAMENTAL RIGHTS**

**Sandro Seixas Trentin <sup>1</sup>**

**Resumo**

O presente artigo pretende analisar as transformações políticas visualizadas no estado contemporâneo, buscando-se a promoção de um Estado Democrático de Direito e a efetivação dos direitos fundamentais através das políticas públicas, com ênfase no espaço local como ambiente adequado para desenvolvimento desse processo. Far-se-á um estudo sobre o novo cenário para a implementação de políticas públicas e a efetivação de direitos, no que se refere aos direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Democracia, Direitos fundamentais, Efetivação, Estado contemporâneo, Políticas públicas

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article intends to analyze the political changes seen in the contemporary state, seeking to promote a Democratic State of Law and the realization of fundamental rights through public policies, with emphasis on the local space as an adequate environment for the development of this process. A study will be carried out on the new scenario for the implementation of public policies and the realization of rights, with regard to fundamental rights.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Democracy, Fundamental rights, Effectiveness, Contemporary state, Public policy

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito UNISC, Pós-graduado em Direito Processual Civil UNISUL, Pós-graduado em Direito Tributário UNIDERP. É professor e advogado sócio diretor do Dutra & Trentin Advogados Associados

## INTRODUÇÃO

O multiculturalismo e a globalização frente a uma sociedade complexa é necessário implementação de políticas públicas de acordo com as necessidades conforme o âmbito local, analisando-se as características de cada região ou município.

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 escopo estudar as transformações políticas visualizadas no estado contemporâneo, buscando-se a efetivação dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas, o qual se verifica através do espaço local como ambiente adequado para desenvolvimento desse processo.

Ainda, realizar-se-á uma abordagem sobre a implementação de políticas públicas de inclusão social e efetivação de direitos nesse novo contexto, bem como realizar-se-á 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 AS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS

Até o início do século XX, preponderavam, no mundo, as ideias 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.

Ao Estado coube a execução de políticas públicas que dessem conta das mais variadas necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa, necessitando, com isso, maiores investimentos, uma vez que 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)

Dessa maneira, quando se fala em Estado contemporâneo verifica-se que este enfrenta momentos de muita dificuldade econômica e financeira, que vem sofrendo as incidências limitativas da própria ordem constitucional, contribuindo para agravar os conflitos experimentados pela própria sociedade. Todavia, o Estado deve atuar perante os conflitos, mesmo que esteja enfrentando dificuldades, pois é necessário um poder participativo, que atue em benefício da sociedade.

Conforme ensinamento de Leal (2006, p.48), o Estado deverá assegurar a igualdade de oportunidade aos diferentes projetos de institucionalidade democrática, bem como, garantir padrões mínimos de inclusão que tornem possível à cidadania ativa, criar, monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos de governo e proteger a comunidade. Tais padrões mínimos de inclusão são indispensáveis para transformar a instabilidade institucional em campo de deliberação democrática.

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.

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. Para Ferreyra (2015, p.47):

Si, em cambio, al Estado se lo considera um instrumento de la razón, el ente unicamente se legitima si tutela y satisface los derechos fundamentales. Es más, aqui o Estado no sólo es el que confiere los derechos fundamentales, sino que además debe generar las condiciones para su realización, ya sea por abstención o por prestación. Em este caso, a diferencia del anterior, el Estado debe legitimarse mediante la procreación y respeto del ambiente necessário para la realización de los derechos fundamentales.

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 A SOCIEDADE DEMOCRÁTICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

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.

Nesse sentido o processo de democratização passa a ser visto como processo de mudança na cultura política, nas práticas sociais e nas formas de ação coletiva, uma vez que é necessário se repensar a democracia sob as condições de globalização para tornar

responsabilizáveis as forças transnacionais que se esquivam de qualquer regulação democrática.

Para Vieira (2001), 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 iminentes e da ausência de ética democrática no sistema internacional, no qual a segurança e a paz só podem ser garantidas por equilíbrios de poder.

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).

No entendimento de Bobbio (2000), a democracia caracteriza constituição pactuada de um conjunto de regras fundamentais que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Ainda, Bobbio considera que a liberdade política deve ser condição elementar para a tomada de decisões, assim como sustenta que a regra da maioria deve ser aplicada tanto para eleições de governantes quanto para tomada de decisões por colegiados.

Para Kelsen (2000, p.144-146) a democracia é, fundamentalmente, procedimentalista e relativista, e funcionará tão melhor quanto mais pessoas dela participarem, a permitir a formação da vontade estatal, supondo esteja assegurada, constitucionalmente, a proteção das minorias. Kelsen expõe a democracia como ideal fundante das organizações políticas modernas. Observe-se a passagem seguinte:

A democracia é uma forma de regime justa, pois assegura a liberdade individual. Isso significa que a democracia é um regime justo somente sob a premissa de a preservação da liberdade individual ser o fim maior. Se, em vez de liberdade individual, a segurança econômica for presumida como o fim maior, e se for possível

comprovar que ela não pode ser garantida sob um regime democrático, então outra forma de regime, não mais a democracia, deverá ser aceita como justa. Outros fins exigem outros meios. Portanto, a democracia só é justificável como forma de regime relativa e não absolutamente boa. (KELSEN, 2000, p.144-146)

Porém, a democracia brasileira ainda encontra-se 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.

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 incluídas, 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)

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 governança<sup>1</sup>, 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)

---

<sup>1</sup> 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. [...]”



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 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 DIANTE AOS MODELOS 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).

Assim, Hermany (2008) refere que o poder local deve, dentro de suas competências, promover o diálogo entre seus cidadãos, na promoção da cidadania. É dever do Estado, para realização da função social da cidade democrática, aquela amparada e construída pelo ideário comunitário, sob viés horizontalizador, promover formas de participação pública de construção do social, o que se trata de uma promoção da participação cidadã.

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 ideia 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, busca-se 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.

## **CONCLUSÃO**

O novo modelo de democracia desenhado pela Constituição Federal de 1988 chama 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 maior 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 leva-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 BIBLIOGRÁFICAS**

AMIRANTE, Carlo. **União 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.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.



BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

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.

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.

FERREYRA, Raul Gustavo. **Fundamentos constitucionais**. 2 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediar 2015.

FERREYRA, Raúl Gustavo. Sobre el término “derecho constitucional”. In: BAZÁN, Víctor (Coord.). **Defensa de la constitución**: garantismo y controles. Buenos Aires: Ediar, 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. 2015.

HERMANY, Ricardo. **Os novos paradigmas da governança solidária local na construção de um direito social condensado**. Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8. (Org) Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

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

KELSEN, Hans. **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. **O que é justiça?** A Justiça, o Direito e a Política no espelho da ciência. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre, 2006.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. **Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas**. In.: INTERAÇÕES: Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 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.

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**. In: 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, Editora Record, 2001.