O fortalecimento da instância local pela globalização: um contributo para a democracia

Luciana Gaspar Melquíades Duarte

Mestre e Doutora em Direito Administrativo pela UFMG. Professora Adjunta da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Procuradora licenciada do Município de Juiz de Fora.

Resumo: Este artigo pretende, sob o lume da metodologia dedutiva de pesquisa, abordar a problemática das repercussões da globalização sobre a democracia e demonstrar que o fenômeno, ao esmorecer as fronteiras e os referenciais nacionais, implica o fortalecimento da instância local. Assim, ele fomenta diversos mecanismos de robustecimento da democracia, sobretudo a participação cidadã, manifestações cívicas que contribuem para a melhor identificação da "vontade do povo". Pretende, ainda, demonstrar como a instância local apresenta-se mais adequada para a realização do ideal democrático, fechando, desta forma, o ciclo de aprimoramento da democracia pela globalização. Conduzido pelo referencial teórico da democracia participativa, este trabalho justifica-se pela relevância da questão democrática para a melhor condução da vida pública e tem como objetivo valorizar e fomentar os institutos da participação cidadã.

Palavras-chave: Globalização. Poder local. Participação. Democracia.

Sumário: **1** Introdução – **2** O fenômeno da globalização – **3** O fortalecimento da instância local pela globalização – **4** A participação cidadã como experiência democrática – **5** Diversas dimensões da participação cidadã – **6** A importância da instância local para a realização democrática – **7** Conclusões – Referências

1 Introdução

A globalização impingiu sérias e profundas mudanças na vida e na organização da sociedade, lançando reflexos sobre a estrutura do Estado e a forma de exercício do poder. O presente trabalho tem por escopo adentrar a análise de como este fenômeno alterou a forma de exercício da cidadania, mormente seus reflexos sobre a democracia, de sorte a responder, ao final, a intrincada questão que se propõe: com a queda das fronteiras que delimitavam a soberania estatal, como se efetiva a democracia?

Os estudos acerca da problemática proposta demonstraram que, curiosamente, a globalização fortaleceu o poder local, posto que fomentou novas formas de participação cidadã. Ao fazer ruírem as fronteiras nacionais, o fenômeno globalizante ensejou a busca, pelos indivíduos, por

um novo referencial, que foi encontrado nos núcleos políticos locais, que lhes eram mais próximos.

Esta proposta contribui para derrubar, de vez, a falácia da democracia exercida tão somente pela via da representatividade. Diversos exemplos demonstram que as organizações da sociedade civil realmente começam a desenvolver o papel da democratização do poder político, sobretudo no espaço local, abrindo, assim, caminhos para uma efetiva participação na vida pública.

Para sustentar a hipótese de que a globalização fortalece o poder local, fórum da participação cidadã, este artigo abriga, num primeiro momento, um breve estudo das implicações da globalização sobre a sociedade. Logo após, analisa a participação como experiência democrática e debruça-se sobre o exame de suas diversas manifestações em âmbito local, global e no Município de Juiz de Fora. Por fim, analisa-se a participação cidadã como o instrumento eficaz de implementação dos direitos, nesta nova realidade impingida pelo fenômeno globalização.

A teoria da democracia participativa, ao apresentá-la como instrumento de consecução dos preceitos de uma Constituição aberta, sustenta a hipótese de que a participação cidadã materializa, em melhores proporções, o ideário democrático.

Através do percurso deste itinerário, percorrido sob o enfoque da metodologia dedutiva de pesquisa e da teoria da democracia participativa, intenta-se analisar a nova democracia pós-globalização e demonstrar como ela contribuiu para o incremento do poder local ao abrir espaço para novas manifestações da democracia, surgidas no bojo de movimentos sociais de pequenas dimensões.

2 O fenômeno da globalização

A palavra "globalização" é um vocábulo que designa um conjunto de eventos no sentido do entrelaçamento entre economias e sociedades nacionais, gerando um processo de integração econômica planetária que surgiu carregado pela força do mercado e implicou sério impacto sobre os ambientes social e cultural de cada nação.

O início da globalização está identificado com o encerramento, em 1945, da Segunda Grande Guerra, conflito armado de âmbito mundial que contrapôs, na disputa pelos mercados, as maiores potências da época. As características da globalização consistem, pois, na expansão

extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais, no acirramento da concorrência dos mercados e na maior integração entre os sistemas econômicos nacionais. O processo de globalização econômica, inspirado no chamado "Consenso de Washington", passou a ser sinônimo das medidas econômicas neoliberais voltadas para a reforma e a estabilização das denominadas "economias emergentes". Tem por plataforma o neoliberalismo, a redução das despesas públicas, a privatização, a flexibilização das relações de trabalho, a disciplina fiscal para a eliminação do déficit público, a reforma tributária e a abertura do mercado ao comércio exterior.

Em virtude de suas implicações, as noções de soberania, cultura, história, nação, território, empresa nacional, multinacional, transnacional, valores coletivos e individuais, crenças, tudo isto tem sido influenciado diretamente com o fenômeno da globalização. Hoje, ele já se revela com tranquilo assento no seio das comunidades mundiais, de sorte que o constitucionalismo moderno é acompanhado não mais do predicativo "nacional", posto que se estuda o constitucionalismo "global".[1]

Neste sentido, os Estados se apresentam com projetos políticos para os planos interno e externo, que cada vez mais se confundem e deslocam os paradigmas antigos, de sorte que o Direito Constitucional desenvolve, cada vez mais, imbricações com o Direito Internacional, tendo, ambos, por núcleo, a justiça e a preservação dos direitos humanos. Este novo Constitucionalismo global traz, entretanto, implicações diretas, também, no fenômeno democrático, volvendo-o a fronteiras supranacionais, e, entretanto, também, ao nível subnacional, ocasionando um verdadeiro giro nos conceitos anteriores.

Em sua obra *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Joaquim José Gomes Canotilho apresenta algumas propostas do chamado "Constitucionalismo Global" sobre a democracia:

> Eis, então, os pontos de partida. Em primeiro lugar, a democracia e o caminho para a democracia devem considerar-se como tópicos dotados de centralidade política interna e internacional. No plano interno, a democracia é o "governo menos mau" e no plano externo, a democracia promove a paz. Em segundo lugar, na sua qualidade de princípio da autodeterminação deve ser reinterpretado não apenas no sentido de que os "povos" devem deixar de estar submetido a quaisquer formas de colonialismo, mas também no sentido de que a legitimação

[1] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição.* 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

> da autoridade e da soberania política pode e deve encontrar suportes sociais e políticos a outros níveis — supranacionais e subnacionais — diferentes do tradicional e realístico Estado-Nação.

Como se vê, o autor vislumbra, como um dos efeitos da globalização sobre o constitucionalismo, o aparecimento de dois novos parâmetros, concomitantes e complementares, quais sejam, o supranacional e o subnacional ou local. Registra, ainda, que a democracia deve ser reinterpretada perante a nova realidade globalizada, e que a legitimação do Estado (até então, operada através da justificação de sua necessidade, enquanto ente prestador de serviços públicos) sofrerá, também, mudanças de paradigmas.

3 O fortalecimento da instância local pela globalização

Ao primeiro contato com a temática deste trabalho, pode-se supor que a globalização inspira a abolição do âmbito local, e, em virtude da importância deste último para a realização da democracia, fulmina qualquer espécie de tentativa popular de sua concreção. A pesquisa, entretanto, revela uma gratificante surpresa, posto que aponta em sentido diametralmente oposto ao daquele obtido na primeira impressão.

Abalizados autores, juristas e sociólogos já constataram que as manifestações cidadãs ganharam corpo e eficácia no mundo globalizado, que enseja, como reação ao abalo da identidade nacional, os agrupamentos locais e regionais.

De fato, a falência do referencial nacional leva à busca inevitável de uma nova instância de identificação, de uma nova forma de proteção dos interesses sociais, e este novo paradigma surge mais próximo ao indivíduo, uma vez que, calcado no conhecimento de suas verdadeiras necessidades, atende-as de maneira mais célere e precisa, incentivando, assim, este tipo de resposta local.

Mais a mais, os efeitos perversos da globalização, que caminha *pari passu* com o movimento neoliberal, são notados, no primeiro momento, no nível local. Com efeito, se não se faz palatável, para o cidadão comum, a abertura das fronteiras do país em razão do fenômeno globalizante, certamente, será de fácil percepção a mudança no padrão da prestação dos serviços públicos na esfera municipal. Desta feita, se as consequências do fenômeno emergem, com maior realce, na intimidade dos Municípios, enquanto entes federados de menor núcleo político, decerto, neles também aflorarão os primeiros movimentos de adaptação a esta tendência.

Estas impressões ressoam no mesmo diapasão do entendimento perfilhado por André Jean Arnaud e María José Farinas Dulce, na obra *Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos*.[2] Analisando os reflexos da globalização sob as lentes da ciência da sociologia, os autores asseveram que "tudo seria muito simples, na verdade, se o desenvolvimento do global não levasse, na sua luta com o nacional, a um desenvolvimento contrapontístico do 'local' (...)".

A partir da citada assertiva, os autores concluem que as nações tenderão a se tornar pontos de identificação "locais" frente a um contexto globalizado, uma vez que surgirá uma tendência de proteção dos nacionais contra a lei globalizante do mercado, de sorte a evitar uma desestabilização muito grande, proveniente do estabelecimento de uma economia planetária.

No que concerne à forma de exercício do poder, Arnaud e Dulce sustentam que o poderio público desagregar-se-á, formando o "poder local" e ensejando, desta forma, uma revisão do conceito de soberania legado da filosofia jurídica e política. Este efeito culminará, segundo eles, com a extrema divisão das nações, com os povos reivindicando para si, cada vez mais, o reconhecimento de que formam uma nação, como se nota no excerto seguinte da obra citada:

> (...) Convém acrescentar, a isso, o fracionamento das soberanias provenientes da descentralização dos lugares de tomada de decisão jurídica no próprio seio de uma nação. Cada vez mais, mesmo num estado com forte tradição jacobina como a França, vê-se desaparecer elementos de soberania nacional em favos de autoridades inferiores: o que comumente se chama "local". É que o estado-nação compreendeu, por si mesmo, que podia encontrar compensações vantajosas, caso renunciasse a uma centralização, em que ele notava, até aqui, a condição primeira de toda a sua potência. Ao desencarregar-se de muitas responsabilidades sobre as coletividades locais, ele arrefece uma série de pressões que sofreu de todos os lados. Em contrapartida, vê-se surgir, em virtude dessa efetiva descentralização, um direito marginal, e que torna cada vez mais complicado o conhecimento das situações jurídicas, mesmo se as decisões tomadas nestas esferas não podem ser contrárias à lei, sempre tendo de emanar do estado central.

Como se vê, Arnaud e Dulce vislumbram que o processo inevitável da globalização, se, de um lado, faz ruir as fronteiras nacionais, lado outro, e em sentido diametralmente oposto, faz surgirem as manifestações locais, que, ainda que sob a égide de um direito centralizado, não aguardam uma

[2] ARNAUD, André Jean; DULCE, María José Fariñas. *Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos.* Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

decisão vinda do governo central; antes, afastam-se as imposições, para que o local se sobreponha, fazendo prevalecer a vontade da região. Inevitável, portanto, reconhecer que o fortalecimento da instância local suscita as novas formas de exercício da democracia.

A despeito da verificação do inolvidável incremento do poder local, os autores não chegam a desacreditar da importância do global, realçando sua imprescindibilidade, sobretudo, para a garantia de atividades pouco rentáveis e que envolvem riscos, tais como a seguridade social e os serviços públicos, que, segundo ele, ainda não poderiam ser patrocinados pela instância local e permanecem carecendo, portanto, da atuação nacional ou global.

Concluindo sua exposição, Arnaud e Dulce sintetizam suas ilações acerca do irremediável fomento do poder local pelo fenômeno da globalização, quando estatuem que "uma dialética entre o global e local, nos vários sentidos do termo, está, portanto, irremediavelmente instituída. É um aspecto que nenhuma pesquisa sociológica pode ignorar, porque se trata de examinar o direito e os sistemas jurídicos em geral."

Em harmonia com a tese acima elucidada encontra-se, também, o estudo de Eleonaldo Teixeira,[3] quando, após visitar diversos países, registrou o mesmo desenvolvimento dos governos locais frente à macropolítica da economia mundializada. Aponta, mesmo, que as autoridades locais, percebendo a importância das cidades para a atração de investimentos, passaram a lograr proveito dos efeitos da globalização. O excerto seguinte de sua obra *O local e o global — limites e desafios da participação cidadã* traz à baila, com precisão, seu posicionamento sobre a questão:

> Os diferentes modelos de governo local e seus impactos sobre a sociedade civil, inclusive do efeito do localismo extremado sobre instituições civis que podem ter um alcance até transnacional estão sendo crescentemente estudados (Arato, 1995) e, no Brasil, importantes pesquisas sobre o poder local estão sendo realizadas, tendo como objeto experiências inovadoras de governo local ou questões teóricas. A análise destas experiências pode conduzir à perspectiva de se conceber o poder como sua relação social contraditória (Pouzantzas, 1977; Lojkine, 1981), pois nela os atores sociais são presentes, ativos, não se submetem passivamente às autoridades mas, ao contrário, resistem, desobedecem, denunciam, constroem espaços públicos de onde novas regras e procedimentos e até decisões podem indiretamente surgir.

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

De fato, para Elenaldo Teixeira, o processo de desenvolvimento do local traz, consigo, o aperfeiçoamento da democracia local através do desenvolvimento de novas formas de participação cidadã. Com efeito, as mudanças nas relações entre Estado e sociedade fazem surgir novos atores sociais (ONGs, associações, redes) com papéis diferenciados, inseridos em arranjos institucionais descentralizados. A entidade local passa a ter, nesse contexto, uma posição estratégica como centro de gestão do global, em termos de produtividade e competitividade econômicas (por exemplo, contribuindo para melhorar as condições de competitividade das empresas através do fornecimento de infraestrutura, meios de comunicação, recursos humanos qualificados) bem como de integração sociocultural e de gestão política.

Acrescenta-se que, mesmo que o reforço da instância global em nada contribuísse para o acentuamento da local, ainda assim haveria largo espaço de desenvolvimento desta última, uma vez que os efeitos da globalização, por si sós, já suscitam formas de participação e organização cidadã para adaptar às políticas globais.

A despeito das posições acima esboçadas, cumpre advertir que a globalização, em razão do enfraquecimento que gera nas fronteiras nacionais e das noções de Estado e soberania, poderá traduzir-se, também, no afastamento do poder de decisão local, próximo aos problemas, em razão de soluções estabelecidas pelas potências imperialistas. Entretanto, o que se buscará comprovar é que a democracia encontra, sim, neste novo contexto histórico, um sustentáculo em novas formas de participação cidadã, que contribuem em grande medida para a eficácia da proposta constitucional democrática.

4 A participação cidadã como experiência democrática

As transformações que adornaram o mundo globalizado impingiram mudanças em quase todos os fenômenos sociais. Assim também aconteceu com os conceitos de democracia, cidadania e participação cidadã. Elenaldo Teixeira[4] estuda a existência de diversos tipos de participação, entre as quais se centra nas espécies participação política, participação popular e participação cidadã.

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

A primeira delas, a participação política, é, segundo ele, impregnada de conteúdo ideológico e utilizada tanto para contestar quanto para legitimar a dominação. O autor cita, como exemplos desta experiência, o comparecimento a reuniões de partidos políticos, a comícios, a participação em grupos de difusão de informações e a inscrição em associações culturais, recreativas ou religiosas, bem como a manifestação mediante protestos, marchas, ocupações de prédios, etc.

Norberto Bobbio, em seu clássico *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*,[5] acrescenta que a participação política depende não só das regras que podem constituir uma democracia do tipo "procedimental", mas de mecanismos próprios, institucionais ou não. Coloca que os mecanismos institucionais podem conferir um caráter de permanência e regularidade à forma de manifestação, admoestando, porém, para o risco de que sejam envolvidos agentes sociais na lógica própria do poder, na racionalidade técnico-burocrática. Salienta, portanto, a conveniência dos mecanismos não institucionais, oriundos dos mecanismos sociais, que garantem maior autonomia e potencializam o movimento frente ao Estado, à sociedade política e ao mercado.

A participação popular pode ser concebida como a manifestação dos membros da sociedade civil no processo de formação da vontade do Estado através de canais institucionalizados, como a consulta pública, as audiências públicas, o orçamento participativo, a integração de conselhos deliberatórios e o direito de petição, que permite ao indivíduo reportar-se à Administração Pública a qualquer momento e dela receber uma resposta.

No que tange à participação cidadã, Elenaldo Teixeira traz a lume a sua definição como:

> (...) processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas, e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.

[5] BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

De ver-se, portanto, que a participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões, através, por exemplo, da prestação de contas, tornando, assim, mais frequentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta.

Registre-se, portanto, que o âmbito da participação cidadã é mais amplo que sua relação com o Estado, podendo resultar de um processo de debate público, da negociação entre diferentes atores e da monitoração da aplicação de verbas públicas.

Todas as espécies, todavia, de participação derivam, como ressaltou Adriana da Costa Ricardo Schier,[6] do complexo de regras e princípios constitucionais que decorrem diretamente do Estado Democrático de Direito, e caracterizam um direito fundamental. Todas estas modalidades integram, ainda, o conceito de democracia participativa, delineada como aquela que ultrapassa a legitimação das ações estatais através do mecanismo da representatividade e exige uma real correspondência delas com a "vontade do povo".

José Luiz Quadros de Magalhães[7] registrou, no artigo intitulado "Democracia e crise: alternativas estruturais para o Brasil", a alteração aludida nos paradigmas da democracia, apontando o movimento do cidadão na busca por novos meios de participação como o instrumento de efetiva legitimação do agir público:

> Em relação a democracia, este conceito é revisto, assim como o de cidadania. O cidadão não é mais apenas aquele que vota, mas o que vota, trabalha, tem saúde, lazer, dignidade. A democracia não mais se confunde com os seus instrumentos. Democracia não é voto, mas sim a possibilidade do povo permanentemente indicar a direção que deve tomar o Estado. Trinta milhões de votos não legitima ninguém a agir contra o interesse do povo e da nacionalidade. Trinta milhões de votos, ou mais, ou menos, indicam apenas que milhões de eleitores passaram uma procuração para que aquela pessoa e aquele grupo político utilize esta procuração, este mandato, para cumprir permanentemente a vontade popular.

[6] SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

[7] MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Democracia e crise: alternativas estruturais para o Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3157>. Acesso em: 27 set. 2010.

> Desta forma, não há democracia apenas com o voto, se não existem poderes do Estado, inclusive o Judiciário, que sejam sensíveis a vontade do povo e da sociedade civil organizada, que deve ser expressa diariamente.

Portanto, caso se deseje afirmar a face positiva da globalização, aquela relativa às oportunidades, aos direitos de cidadania, à solidariedade e às responsabilidades, o tema da democracia participativa é fundamental, para afirmar uma ideia da política não apenas de lideranças, não invadida totalmente pelo condicionamento midiático e pelos poderes financeiros e por sistemas eleitorais totalmente centrados na reprodução da ordem (classe) política — fatores estes que, combinados entre si, levam a uma representação política com sério risco de dependência e de separação das exigências dos cidadãos e das populações.

Todas as espécies de participação aludidas cumprem este importante papel de concretização do ideário democrático. Entretanto, diante das limitações deste ensaio, será focado contributo da participação cidadã para este propósito.

Um dos veículos da participação cidadã, o associacionismo, é o motor das solidariedades e assunção das responsabilidades comuns. A democracia participativa vive se há um tecido democrático civil capaz de exprimir um livre associacionismo protagonista para o diálogo e o conflito com o nível institucional, que assim vem democraticamente forjado e inovado por este incitamento.

O associacionismo participativo não é apenas o político-partidário, fundamental para a vida institucional, ou o sindical, decisivo para a defesa dos direitos do trabalho e para o governo democrático da economia. Há uma dimensão sempre crescente do associacionismo de promoção social, cultural, ecológico, do associacionismo autogestor, de todas as formas que deram origem ao que chamamos de terceiro setor, organizações cívicas, formas de economias populares e de solidariedade, uma verdadeira e própria dimensão nova de institucionalidade social.

Estes sujeitos desenvolvem uma ação conjunta de promoção e de tutela dos direitos e de produção e oferta dos serviços, definindo uma esfera de função pública não estatal cada vez mais essencial para expandir a afirmação dos direitos e das garantias sociais. Neste contexto, a democracia participativa exprime a sua capacidade de se aproximar à vida das instituições às exigências dos cidadãos, mas também de melhorar a eficácia

da função pública, a capacidade de percepção e resposta da administração pública.

A democracia participativa, mormente através dos institutos da participação cidadã, é, portanto, um recurso para o desenvolvimento local e para a coesão social, um recurso para a vida e a identidade das comunidades e a solução para a sociedade preencher as lacunas deixadas pelo Estado, quando de sua retração na seara prestacionista.

5 Diversas dimensões da participação cidadã

Elenaldo Celso Teixeira[8] registra, ainda, a existência de diversos papéis da participação cidadã no processo democrático, apontando as dimensões decisória, educativa-integrativa, de controle social e expressivo-simbólica da participação.

A dimensão decisória diz respeito à importância da participação no momento da tomada de decisão por parte do Estado, chegando Sartori (1994) a afirmar que "o processo decisório é o elemento central de uma teoria democrática".

De fato, nada mais importante do que os efeitos concretos de uma ação estatal, que podem ser mais benéficos para uma comunidade quanto maior for a demonstração que ela conduzir acerca de suas expectativas e necessidades em relação ao objeto da decisão.

A outra dimensão da democracia analisada é a educativa ou pedagógica, quando é ressaltada a importância da reflexão, da compreensão dos fenômenos nos quais se visa interferir, bem como do modo de intervenção popular. Analisa-se, ademais, a democracia integrativa, que se preocupa com a inserção do indivíduo na comunidade e no processo político, ampliando o sufrágio e construindo novos direitos, com olhos na superação de desigualdades e discriminações.

Examina-se, ainda, a democracia de controle social, consistente na esfera da prestação de contas e na esfera de responsabilização dos agentes políticos praticados em nome da sociedade.

A democracia de controle traz consigo, portanto, a noção da "soberania popular", quando os indivíduos, além de elegerem seus representantes, podem exercer o controle de forma permanente, durante todo o exercício do mandato, e não somente no momento das eleições.

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

Citando Comparato (1993), Teixeira (2001) aponta diversas formas de exercício do controle social:

- o *recall*, utilizado em certos níveis de poder nos Estados Unidos;
- a figura do representante substituível, vinculado a instruções que recebe da base;
- a desconstituição do ato lesivo.

Enaltecendo o aspecto democrático do controle social, Bobbio (1987) assevera que o caráter público da República está no próprio controle público do poder, que seria exercido pela livre formação da opinião pública. Referindo-se às formas de participação, Bobbio (1987) postula como essencial ao desenvolvimento democrático "o alargamento do controle dos centros de poder político e administrativo ideológico (meios de comunicação de massa) aos centros de poder econômico".

Por fim, analisa Teixeira (2001) a dimensão político-expressiva da participação, apontando como mecanismos de atuação instrumentos diversificados, como "o abraço de milhares de pessoas a um sítio que se quer preservar" ou "o fechamento de uma rua, uma greve de fome".

Consiste a dimensão político-expressiva, portanto, naquela em que os cidadãos preocupam-se em "aparecer", em "serem vistos", e, através da simbologia, deixar clara a mensagem que querem passar, suas vontades e prioridades.

6 A importância da instância local para a realização democrática

A importância da esfera pública local, mormente num país de dimensões continentais como o Brasil, apresenta-se inolvidável para a melhor realização do fenômeno democrático.

Com efeito, em virtude de suas menores proporções, a identificação do povo com as decisões estatais perfilhadas nesta instância reputa-se mais próxima do sucesso. Ao poder público municipal é possível conhecer as necessidades, anseios e tradições locais em melhores condições que nas esferas regional, nacional ou global, e, assim, faz-se viável a organização de políticas públicas e a elaboração de leis que mais se aproximam das desejadas pelo povo. Assim, a sua identificação com as ações estatais — ideário maior do paradigma democrático — será, induvidosamente, mais efetiva.

Ademais, o controle da sociedade — outro importante postulado da democracia — sobre os atos realizados pelo poder público municipal

reputa-se mais factível. Ao cidadão é dado dirigir-se aos órgãos e entidades que integram a estrutura administrativa da instância local e requerer vista, bem como fica facilitada a realização do direito de petição junto ao poder público. Nem se olvide que o conhecimento empírico de supostas irregularidades na condução da máquina pública, que impulsiona o processo de busca pelas informações junto ao Estado, é de crível concretização na instância local, ao passo que fica na dependência da atuação dos grandes veículos midiáticos (e, assim, de seus interesses não raro escusos) no que diz respeito às esferas regional, nacional ou global.

Sob tais premissas, José Luiz Quadros de Magalhães[9] sustenta que "a defesa do Poder Municipal" confunde-se com "a própria essência do federalismo já adotado pela Constituição de 1988, que inclui os Municípios como entes federados". Afirma, ainda, no sentido que se postula, neste artigo, que o robustecimento do Município faz-se imperativo para o desenvolvimento do processo democrático, que, segundo ele, "só poderá ocorrer no espaço menor de poder local, onde a democracia possa ser exercida de forma direta e participativa".

Também realçando a importância do poder local para a realização democrática, Benjamin Constant (*apud* BONAVIDES)[10] chegou a postular que "se os administrados não obedecessem ao referido poder pela força ou pela coação — de que aliás ele é pouco dotado — haveriam de obedecer-lhe por interesse próprio." A partir desta ideia, Paulo Bonavides desenvolve sua concepção acerca da autonomia municipal e rechaça, com veemência, as posições doutrinárias que intentam refutá-la.[11]

Desta forma, resta inafastável a premissa de que a globalização, ao ensejar a quebra do referencial nacional e ensejar, com isso, o encontro, pelos cidadãos, de nova perspectiva de identidade na instância local, rendeu importante contributo para a democracia.

---

[9] MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal:* paradigmas para o Estado constitucional brasileiro. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

[10] BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

[11] *Verbi gratia*, sustenta o posicionamento oposto, através da refutação à existência de autonomia na instância municipal, José Afonso da Silva, como se vê do seguinte excerto de sua obra: "A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é 'entidade de terceiro grau, integrante necessária do nosso sistema federativo'. *Data venia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não e porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados" (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional.* 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996).

7 Conclusões

Para a consolidação da democracia no mundo globalizado, emerge o desafio da construção de novos paradigmas, nos planos local, regional e global, paradigmas estes pautados pela abertura a novas formas de participação cidadã, numa agenda de inclusão, que seja capaz de assegurar um desenvolvimento sustentável, igualitário e democrático, e, sobretudo, em uma resposta ao fenômeno da globalização.

A sociedade civil pode contribuir para a democratização do poder político e para mudar as relações com o Estado e o mercado, contribuindo, com erros e acertos, na busca de caminhos para uma efetiva participação cidadã e para a satisfação de suas carências.

O importante, neste momento atual, é criar mecanismos novos de discussão e operacionalização deste novo fenômeno chamado globalização. Não há como desconhecê-lo, até porque ele é real na mais simples comezinha ação desenvolvida por alguém no lugar mais distante de todos os centros de decisão político-administrativa mundial. Em um contexto cada vez mais marcado pela relação entre estados, regiões e instituições internacionais, este novo milênio reserva com maior débito e desafio a globalização da democracia e a equalização de serviços até então tidos como públicos, mediante manifestações de fortalecimento do poder local.

O sucesso de uma mudança dessa magnitude exige que o Estado seja tratado como organização e como sistema social, do qual a sociedade é parte umbilicalmente integrante. Isso requer uma reavaliação de práticas e valores que estão arraigados na mente dos indivíduos, e uma disposição para refutar o comodismo e reconhecer as próprias responsabilidades. Qualquer que seja a solução, não estará somente em um ato ou uma ação, mas num sólido projeto de conscientização, mudança da cultura política e educação para a cidadania.

As ações comunitárias locais representam uma proposta cuja eficácia, a despeito das muitas dificuldades, já restou comprovada através de inúmeras experiências históricas, que, além de terem o poder de fazer repercutir, a nível global, suas soluções, têm contribuído, ademais, para a ampliação da experiência democrática.

A participação cidadã difundida se apresenta, portanto, como uma resposta à ineficiência do velho modelo estatal e às demandas sociais crescentes de uma emergente sociedade globalizada, nesse início do século XXI, sendo a única capaz de equacionar, de fato, os problemas advindos do novo mundo globalizado.

Abstract: This article intends, under the light of the deductive methodology of inquiry, to board the problematics of the repercussions of the globalization on democracy and intends to demonstrate that the phenomenon, when the frontiers and the national referential systems flagged, implicates the strengthening of the local persistence. So, it promotes several mechanisms of strengthening of the democracy, specially the citizen participation, civic demonstrations that contribute to the best identification of "people's will". Intend, still, to demonstrate like the local persistence it presents itself more appropriate for the realization of the democratic ideal, closing, in this way, the cycle of increasement of democracy by globalization. Driven by the theoretical referential system of the participating democracy, this article is justified by the relevance of the democratic question for the best driving of the public life and has the goal to value and to promote the institutes of citizen participation.

Key words: Globalization. Local power. Participation. Democracy.

Referências

ABREU, Alexandre Périssé. *Estado, serviço público e interesse privado no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

ALMEIDA, César. *Mobilização de comunidade resgata espírito de cidadania*. Juiz de Fora: Tribuna de Minas, 27 de julho de 2003, p. 4.

ARNAUD, André Jean; DULCE, María José Fariñas. *Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Globo, 2002.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2002.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o Direito Privado*: contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1999.

GORDILLO, Augustin. *Princípios gerais do direito público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Democracia e crise: alternativas estruturais para o Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3157>. Acesso em: 27 set. 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal*: paradigmas para o Estado Constitucional brasileiro. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOREIRA NETO, Digo Figueiredo. Globalização, regionalização, reforma do Estado e da Constituição. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 211, jan./mar., 1998.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo*?: a questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 2003.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994. 2. v.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na Administração Pública*: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. São Paulo: Malheiros, 2000.

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

ZUGNO, Renato. *Espaços públicos compartilhados entre a Administração Pública e a sociedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ZIPPELLIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. O fortalecimento da instância local pela globalização: um contributo para a democracia. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 253-268, jan./dez. 2011.