

## Coesão e seguridade social

*Sonia Fleury*

*“Não há coesão sem proteção social”  
Robert Castel (1995, p. 769)*

### **O significado da coesão social**

A noção de coesão social coloca o centro da atenção na ação cooperativa que se desenvolve a partir da existência de um quadro normativo e um sistema de crenças e valores compartilhados pelos membros de uma comunidade. Assim, implica, por um lado, a existência de uma autoridade que assegure o funcionamento da ordem estabelecida e, por outro lado, a ocorrência de demandas de reconhecimento e integração simbólica em uma comunidade nacional.

A existência de vínculos entre os indivíduos em uma coletividade que se configura na construção de autoridade é vista como condição de exercício da liberdade individual pelos filósofos contratualistas, sendo também defendida por Durkheim (1973) ao afirmar que em todo lugar em que se forma um grupo, forma-se também uma disciplina moral.

Castel (2008) cita Hobbes, que no *Leviatã* afirma a necessidade do poder absoluto para responder à demanda por proteção, que emerge da condição de insegurança. Ao liberar os homens do medo, o poder absoluto lhes brinda a possibilidade de gozo da liberdade na esfera privada. Também Bauman (2005, p. 66) reconhece que “a vulnerabilidade e a incerteza humanas são as principais razões de ser de todo poder político”.

Sem dúvidas, é longo o caminho que vai da afirmação da necessidade de um Estado absoluto para garantir a segurança à construção da democracia social e do estado de bem-estar social, como instrumento de garantia da proteção social.

Diferentemente dos autores contratualistas, os quais colocavam no estado natural as características antropológicas dos indivíduos nas modernas sociedades emergentes, é preciso entender que a necessidade de estar protegido é construída socialmente e varia em cada momento da história. Enquanto nas sociedades tradicionais os indivíduos encontram a proteção na própria hierarquia social e no lugar que ocupam no interior da teia de relações familiares e sociais que constituem a comunidade, só na sociedade moderna eles se encontram livres desses vínculos e, portanto, inseguros e demandando ao Estado a proteção social.

A justificativa da construção da ordem decorre da necessidade de redução dos riscos e dos sentimentos de insegurança e incerteza provenientes da convivência na sociedade civil, enquanto a anomia é a condição de subtração da esfera da vida coletiva à ação moderadora das regras, o que aumentaria assim o conflito social.

A concepção liberal encontrou na condição de proprietário, defendida por Locke, o fundamento da proteção, sendo essa soberania social do proprietário, a razão da existência de um Estado que assegure a proteção da propriedade de bens, da vida e da liberdade. Portanto, um Estado que garanta o Estado de Direito e as regras contratuais, mas que não ultrapasse os limites considerados como necessários para preservação das liberdades dos indivíduos. Castel (2008) assinala a inerente contradição desse modelo liberal:

*acaso se trate de una contradicción inherente al ejercicio de la democracia moderna, la cual se expresa por el hecho de que la seguridad, en esa sociedad, es un derecho, pero ese derecho tal vez no pueda cumplirse plenamente sin movilizar medios que resultan ser atentatorios del derecho. (p. 32).*

Fugindo a essa contradição, diferentes autores, de Durkheim a Robert Castel, vêm o processo de trabalho como o principal integrador nas sociedades modernas. No entanto, enquanto Durkheim vê a ação cooperativa emergir da divisão do trabalho, Castel (1995) identifica no desenvolvimento da sociedade assalariada a emergência do Estado Social, a partir da transformação do trabalho em emprego, ou seja, dotado de um estatuto que inclui garantias não mercantis.

Para Durkheim, a corporação estaria destinada a se tornar a base ou uma das bases essenciais da organização política da sociedade moderna, sendo a divisão do trabalho a própria essência da sociedade como ação cooperativa, seja ela uma solidariedade orgânica, na qual o indivíduo se liga diretamente à coletividade sem nenhum intermediário, seja uma solidariedade mecânica, na qual ele depende da sociedade porque depende das partes que a compõem. Enquanto a solidariedade orgânica pressupõe a semelhança entre os componentes da sociedade, a solidariedade produzida pela divisão do trabalho, ou mecânica, supõe a diferenciação e o reconhecimento da necessidade dos demais como componentes do todo.

Portanto, nas sociedades complexas, a solidariedade não é mais um dado, ela precisa ser construída. O Estado social se coloca, pois, como princípio de governança da sociedade, a força motriz que deve tomar a obrigação de melhoramento progressivo da condição de todos (Castel, 1995). A possibilidade de evitar a anomia nas sociedades industriais é dada pelo papel

protagônico assumido pelo Estado social, que se desenvolve como resposta às falhas da sociabilidade primária.

Com o desenvolvimento dos sistemas de proteção social buscou-se resolver o dilema constitucional básico de todos os países capitalistas que, segundo Reis (1993), consiste na tensão e necessária acomodação entre as dimensões econômico-social e a política, consolidando uma institucionalidade estatal que permita a transação dos conflitos particulares e a preservação do interesse público.

A visão da sociedade como um todo orgânico foi desenvolvida por Polanyi (1980), o qual considera os interesses das classes limitados para explicar os movimentos de longo prazo, aqueles que definem o desenvolvimento das sociedades. A tese deste autor de um contramovimento comum de defesa da sociedade, face aos riscos introduzidos pela economia de mercado, tem como base a suposição de que é a relação que uma classe tem com a sociedade como um todo que define o sucesso de seu empreendimento, isto é, seu êxito é determinado pela amplitude dos interesses, além dos seus próprios, que ela é capaz de servir.

*Foram precisamente os interesses sociais, e não os econômicos, de diferentes segmentos da população que se viram ameaçados pelo mercado, e pessoas pertencentes a vários estratos econômicos inconscientemente conjugaram forças para conjurar o perigo. (POLANYI, 1980, p. 158).*

Assim sendo, os interesses econômicos das classes são vistos como estreitos e egoístas, levando ao conflito, enquanto os interesses sociais permitiriam a sua ampliação, englobando aos outros na defesa de bens públicos. Esse papel de resguardar a necessidade vital de proteção social pode ser tanto desempenhado pelos governos, quanto pela própria ampliação dos interesses de uma classe, o que aproximaria a visão de Polanyi da noção de hegemonia de Gramsci.

No entanto, Gramsci coloca a questão da hegemonia para além do consenso funcional, impedindo sua redução aos mecanismos de legitimidade que complementam a violência para fins de integração social (Buci-Glucksman, 1980). A concepção ampliada do Estado como hegemonia encorajada de coerção repõe o conflito no interior da tensão entre relações de equilíbrio de compromisso e a dominação, já que é necessário preservar o interesse essencial da classe dominante no exercício de sua função decisiva no controle da produção. O Estado ampliado indicaria uma transformação do processo civilizatório, recolocando em um novo patamar as condições de integração social à comunidade política, ainda que a conquista desse novo patamar não possa ocultar as formas atualizadas de reprodução da dominação. A consolidação dos direitos de cidadania seria a materialização da ampliação do Estado, mecanismo fundamental da coesão social em uma comunidade de cidadãos garantida pelo poder público.

As relações entre o mundo social e o universo público dos direitos se expressa na constante disjuntiva existente entre a ordem legal, que promete igualdade e a reposição das desigualdades, e exclusões em permanente reatualização da questão social. Telles (2006) afirma que:

*essa é a questão que está na ordem da invenção democrática e diz respeito à construção desse artifício civil que são os direitos e as leis como referências de uma cultura pública igualitária e desprovida de privilégios. (p. 402).*

Em outros termos, trata-se da subordinação das relações sociais e dos interesses particulares ao primado do princípio de justiça social e do interesse público. Essa é a essência do que se construiu como estado do bem-estar social.

As práticas legais que tipificam o Estado de bem-estar social são chamadas de direito social. No entanto, Ewald (1986) reclama que o direito social não deve ser analisado como um conjunto de disposições legais particulares no campo do direito do trabalho e da seguridade social, mas deve ser compreendido como uma formação de um novo sistema legal, um processo de transformação que é capaz de atravessar a totalidade do conjunto das disciplinas legais, como, por exemplo, pode-se ver na transformação do direito contratual com a emergência da dimensão social que é o direito do consumidor.

Diferentemente dos direitos civis, que pressupõem as liberdades negativas individuais, formuladas de forma abstrata funcionando como um limite à intervenção estatal, os direitos sociais implicam em potestades, ou seja, poderes de reivindicação justificada de uma ação positiva de intervenção estatal.

Abramovich e Courtis (2006) identificam como especificidades dos direitos sociais: ser um direito de grupos e não de indivíduos, pois o indivíduo goza os seus benefícios na medida de seu pertencimento a um grupo social. Por ser um direito de desigualdades, que pretende constituir-se em um instrumento de compensação ou igualação; substituir a filosofia da igualdade abstrata por uma sociologia que fundamente a definição dos grupos sociais, das relações sociais e das necessidades que são consideradas pertinentes.

A construção do direito social implica na existência de um princípio de justiça fundado na noção de igualdade e de uma construção normativa, que respalde legalmente as compensações e reivindicações de benefícios quando aquela não ocorrer. No entanto, Alexy (1993) chama atenção para a possibilidade da existência de diferentes modalidades de justiciabilidade que configurariam esquemas distintos de proteção social. Para construir essas modalidades, o autor considera:

- se os direitos estão submetidos ou não ao controle constitucional;
- se as normas consagram deveres e objetivos (a obrigação do Estado de prover programas adequados) ou direitos subjetivos (o direito pessoal a reclamar individualmente o acesso a um programa ou a uma prestação);
- se os direitos se formulam como regras abstratas ou somente como princípios;
- se a noção de direito social aponta a um máximo ou a um mínimo de bem-estar.

*El extremo máximo estaría dado por una situación en que los derechos sociales tienen protección constitucional, presentan la forma de derechos subjetivos, tienen una estructura de reglas y son derechos plenos, o mejor, derechos a una cobertura plena, mientras el en extremo mínimo de la justiciabilidad*

*se ubicarían los derechos sociales carentes de protección constitucional, que no son derechos subjetivos, que expresan deberes objetivos del Estado, estructurados bajo la forma de principios, y que apuntan a establecer mínimos (no máximos) niveles de bienestar. (ALEXY, 1993).*

A ambiguidade contraditória pode ser imediatamente percebida entre a afirmação de Abramovich acerca da natureza dos direitos sociais como eminentemente coletivista e a pressuposição de parâmetros de justiça, estabelecidos por Alexy, com base na possibilidade da exigibilidade individual dos direitos. Esta tensão tem sido uma presença cada vez mais constante no campo das políticas e direitos sociais, sendo identificada como uma tendência à judicialização da política.

De todas as maneiras, a necessidade de coesão antecede ontologicamente seja a política ou a justiça, ambas fundadas em princípios normativos que requerem a existência de uma comunidade política que compartilhe normas e valores, os quais ordenam princípios e legitimam o exercício da autoridade.

Neves (2008) identifica duas concepções da modernidade e do Estado democrático de direito, uma delas sendo a teoria dos sistemas e a outra a teoria do discurso. Para a teoria de sistemas, cujo principal autor seria Luhmann, a sociedade moderna caracteriza-se pela hipercomplexificação social decorrente da diferenciação funcional, com a conseqüente perda da moral tradicional de conteúdo hierárquico e o surgimento de sistemas operacionalmente diferenciados e autônomos. A fragmentação da moral e a ausência de consenso em torno de critérios morais ocorreriam ao mesmo tempo, em que ocorreria uma neutralização da moral na reprodução dos respectivos sistemas funcionais.

Neves identifica um segundo modelo de compreensão da modernidade a partir da obra de Habermas, para a qual a modernidade resultaria do desenvolvimento das estruturas da consciência no sentido de superação de uma moral convencional por meio da construção de uma esfera pública intersubjetiva.

*Pode-se afirmar que Luhmann procura enfatizar sociologicamente o dissenso em torno de conteúdos morais na sociedade moderna. Habermas discute a construção do consenso mediante procedimentos com potencialidade normativa universal como características da modernidade, sem desconhecer a diversidade de conteúdos valorativos [...]. A modernidade, em face da ampla divergência em torno de conteúdos morais ou valorativos, implica a exigência funcional e normativa da absorção do dissenso conteudístico através do consenso procedimental. (NEVES, 2008 p. 124).*

Na interpretação sobre o processo de modernização, na América Latina ambas correntes ocorrem. Diferentes autores (CALDERÓN, 2007; LECHNER, 2007; HOPENHEYN, 2007) enfatizam a modernização como um processo de diferenciação e complexificação da estrutura social, a qual fragiliza a coesão previamente construída em torno a identidades tradicionais.

Calderón e Lechner (1980) mostram que a diferenciação apresenta efeitos contraditórios, pois, permite um processo de desagregação e atomização das tradicionais identidades coletivas que

fundamentavam a ordem tradicional, consentindo, assim, um jogo mais democrático e pluralista, ao mesmo tempo, dissolvendo as identidades coletivas em tribos coesionadas mais pelo compartilhamento de emoções fugazes do que por laços duradouros. Os autores ainda concluem: “os atores sociais se multiplicam na medida em que se debilitam”. (p. 18).

Ao mesmo tempo, a diferenciação funcional é apontada como responsável pela existência de uma constelação de distintas racionalidades, tornando a vida social mais impenetrável a um ordenamento deliberado. As grandes cidades da América Latina espelham estes dois processos de complexificação e diferenciação, com o descentramento da vida social e a consequente perda da política como o núcleo central e exclusivo a partir do qual se ordena o conjunto da sociedade.

Analisando os paradoxos da modernização recente no Chile, Lechner (2007) encontra que os notáveis êxitos deste processo convivem com um sentimento difuso de mal-estar, expresso nos sentimentos de insegurança e incerteza.

Apesar dos indicadores econômicos e de desenvolvimento social apresentarem um resultado positivo, o autor encontra em sua pesquisa de opinião a presença marcante da insegurança, traduzida como medo à exclusão, medo ao outro e medo à falta de sentido. O medo à exclusão decorre da incapacidade do mercado em satisfazer as demandas de reconhecimento e integração simbólicas, anteriormente asseguradas pelo estado de bem-estar. O medo ao outro é a expressão da percepção do outro como um estranho e potencial agressor, já que as estratégias de retração individuais e familiares não se mostram capazes de substituir a sociabilidade. A falta de um horizonte temporal dificulta encontrar um sentido de ordem e a vida social aparece como um processo caótico, aumentando as sensações de solidão e incomunicabilidade.

As razões para a agudização deste processo são encontradas na transformação da relação entre o Estado e a sociedade, perpetrada por meio de uma reforma do Estado, o que ao priorizar as relações de mercado, alterou a capacidade reguladora estatal, a qual deixou de exercer seu papel de garante da comunidade.

*Es por intermedio de un 'otro generalizado' un imaginario y una experiencia de 'sociedad' que la persona afirma su autonomía individual. La persona se sabe y se siente partícipe de una comunidad a la vez que es reconocida por ella en sus derechos y responsabilidades. ¿Cual es la forma colectiva que permite respetar y desplegar las diferencias individuales? No basta la mera sumatoria de individualidades. (LECHNER, 2007 p. 10).*

## **América Latina: dilemas da coesão, democracia e governabilidade**

Na América Latina, o tema da coesão social tem sido fortemente impulsionado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a partir de uma revisão da sua ênfase inicial na modernização produtiva como eixo decisivo de articulação entre o crescimento econômico e a integração social. Segundo seu dirigente, Machinea (2007, p. 23), o novo marco prolonga a vocação secular da instituição na busca de sinergias positivas entre crescimento econômico e equidade social, dando agora maior ênfase à melhoria da competitividade e ao fortalecimento

da democracia política participativa e inclusiva. Considera, outrossim, a proteção social como um direito básico de pertencimento à sociedade, e propõe um pacto social de proteção regido pelos princípios de universalidade, solidariedade e eficiência.

Enfatizando na condição de cidadania como parte do desenvolvimento com direitos, a CEPAL (2006, p. 10) identifica a pobreza como uma condição que vai além do nível socioeconômico e de falta de acesso mínimo ao suprimento das necessidades básicas, afirmando que ser pobre ou excluído é, sobretudo, carência de cidadania ou condição pré-cidadã, na medida em que se nega a titularidade de direitos sociais e de participação.

A ênfase colocada em aspectos pragmáticos, como o acordo fiscal que permite viabilizar a proteção social e reduzir a pobreza na região, é relativizada por Sorj e Martuccelli (2008), os quais criticam a visão unilateral que vem sendo dada aos aspectos redistributivos na discussão da coesão social na região. Estes autores reivindicam a necessidade de compreender a natureza da coesão social partindo de contextos e condições de vida específicos, afirmando que os indivíduos

*inclusive (em condições) de pobreza e de limitadas oportunidades de vida, são produtores de sentido e de estratégias e de formas de solidariedade inovadoras, que não estão inscritas a priori na história ou nas estruturas sociais, embora obviamente sejam influenciadas por elas. (SORJ; MARTUCCELLI, 2008, p. 2).*

A constatação de que houve um intenso processo de diferenciação dos atores sociais é percebida por estes autores como um indicador da profunda democratização da sociedade, com ampliação do campo de ação individual, permitindo aos cidadãos elaborarem expectativas e crescentes demandas de igualdade e passarem a interagir diferentemente com as instituições. Ao invés de perceber estas mudanças como uma ameaça à coesão social, o estudo acima mencionado procura encontrar as novas formas emergentes de coesão social, para além dos marcos nos quais ela foi tradicionalmente pensada na região, quais sejam: o laço social; as mobilizações coletivas; as normas e o direito; o Estado e a nação.

As conclusões a que chegam Sorj e Martuccelli são que a América Latina viveu recentemente um processo sem precedentes de democratização, assegurando uma profunda transformação da sociedade, cuja maior individualização e autonomia de ação dos sujeitos será a base de construção de novas dinâmicas culturais e sociais de sociabilidade e coesão social. No entanto, a ausência de transformações similares no Estado e na economia gera uma tensão democratizadora constante que se expressa como um recurso renovado ao direito e uma demanda crescente, em especial por parte das classes médias, pela democratização do Estado a serviço do bem público pelas transgressões patrimonialistas. Ainda com relação à necessidade de transformação do Estado, o estudo conclui:

*[...] aqui se encontra o desafio central dos processos de coesão social nas sociedades latino-americanas contemporâneas: a medida em que o social, cada vez mais penetrado pelo mercado, não se sustenta mais nos laços sociais de dependência, favoritismo, paternalismo, hierarquia, o Estado*

*deve assumir o papel de fiador do pacto social entre cidadãos livres e iguais, através da imposição da lei e da proteção social [...] (p. 3).*

*Mas também insiste em que os novos desafios que estes devem enfrentar hoje em dia em termos de liberdades, de políticas ou de regulamentação econômica supõem uma transição na qual progressivamente se deve passar de uma lógica exclusiva de participação ou de representação para uma lógica generalizada do acesso aos serviços públicos, bens de consumo e inclusão simbólica. (SORJ; MATUCCELLI, 2008, p. 3, 12).*

A preocupação em não reduzir a discussão da coesão a esquemas simplistas, nos quais passa a haver um uso indiscriminado da expressão exclusão social vinculando-a, no caso das economias emergentes, com a pobreza é também observada por Calderón (2007), para quem é necessário refletir sobre as novas condições socioculturais da democracia e do desenvolvimento na globalização. O autor assinala que a globalização vem gerando assimetrias nos padrões de inclusão e exclusão, tanto simbólicas como materiais, com movimentos contraditórios entre dinâmicas democráticas de inclusão política e tendências econômicas que levam à maior exclusão. Além disso, chama atenção para a existência de maior complexificação dos sistemas de inclusão e exclusão social, com a crescente diferenciação dos sujeitos e o aumento de demandas por reconhecimento e promoção da diversidade. Outro ponto de destaque é a migração, que reforça os padrões de exclusão social e acentua a cultura das desigualdades.

A preocupação crescente dos organismos internacionais com o tema da coesão é explicada em um artigo de Hopenhayn (2007), que aponta as apreensões existentes em relação a ameaças atuais à coesão por processos globais que impactam as realidades nacionais. O autor destaca como aspectos relevantes que colocam ameaças à coesão social:

- a dificuldade em alcançar taxas de crescimento necessárias a assegurar recursos para o bem-estar social e a volatilidade deste crescimento, que termina por ser regressiva em termos distributivos;
- as restrições no mundo do trabalho para atuar como eixo de integração e inclusão social;
- a dissociação entre ativos materiais e simbólicos que se traduz em outras assimetrias, como mais educação, maior consumo de meios de comunicação e menos emprego;
- a negação do outro como marca secular da cidadania incompleta;
- as mudanças culturais que promovem maior individuação, mas que não está claro como elas recriam os vínculos sociais;
- a maior complexidade e fragmentação no mapa dos atores sociais torna mais difusa a confluência em aspirações comuns;
- menor clareza a respeito da ordem simbólica, o que implica em menor certeza a respeito das normas mínimas de sociabilidade.
- a brecha entre o *de jure* e o de fato, ou entre a titularidade formal de direitos e a ineficácia do sistema judicial ou das políticas públicas.



Estas preocupações, ainda que justas, parecem estar eivadas do pessimismo das análises em que Bauman (1998) caracterizou o mal-estar da pós-modernidade, afirmando que mesmo que todas as sociedades produzam estranhos, na sociedade moderna houve duas estratégias de enfrentamento desta questão, reconstruindo a ordem social: assimilando-os ou excluindo-os. No entanto, na pós-modernidade houve um aumento da incerteza, gerado por fenômenos como a desordem do mundo, a desregulamentação universal, a desintegração das redes tradicionais de proteção e as transformações das relações entre o mundo material e simbólico, com predomínio do último.

*a diferença essencial entre as modalidades socialmente produzidas de estranhos modernos e pós-modernos, pelos motivos acima relacionados, é que, enquanto os estranhos modernos tinham a marca do gado da aniquilação, e serviam como marcas divisórias para a fronteira em progressão da ordem a ser constituída, os pós-modernos, alegres ou relutantemente, mas por consenso unânime ou por resignação, estão aqui para ficar. (BAUMAN, 1998 p. 33).*

Frente ao pessimismo da constatação de profundas transformações que ameaçam ainda mais as possibilidades de coesão na região, a resposta encontrada tem sido enfatizar a possibilidade de potencializar os atores políticos e socioeconômicos que sejam capazes de reconstruir um projeto de desenvolvimento humano com crescente inclusão social. Essa alternativa é defendida por Calderón (2007) em termos da razão comunicativa de Habermas:

*La idea de la democracia de ciudadanas y ciudadanos está asociada a la renovación de la política, a una democracia de lo público y a una sociedad deliberativa; en definitiva, supone un retorno a la idea republicana de espacio pública como bien común. (p. 53).*

Ainda que a construção teórica de Habermas afaste-se da noção de consenso como integração normativa presente em Durkheim, sua postura consensualista em relação às regras não leva em conta os problemas de fragmentação e conflitos de interesses que estão presentes na esfera pública pluralista e que ameaçam os imprescindíveis acordos procedimentais.

De todas as maneiras, o reconhecimento de que a democracia não pode ser reduzida apenas a um regime político parece ser a indicação mais importante da constatação das dificuldades atuais de convivência de regime democráticos em sociedades com persistência de culturas autoritárias, políticas excludentes e Estados patrimoniais.

O entendimento atual é de que a governabilidade democrática dependerá da capacidade de inclusão dos indivíduos na comunidade política dos cidadãos, fundada em uma cultura de solidariedade e em uma institucionalidade que assegure a exigibilidade dos direitos e a redução das desigualdades impostas pelo mercado.

O lançamento do relatório de 2004 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sobre a democracia na América Latina, representa um grande esforço para estabelecer um marco teórico comum e levantar informações que permitam analisar a situação

política e social na região, definindo um conjunto de indicadores para comparar as condições de desenvolvimento da democracia na região. O relatório do PNUD contribui para lançar luz sobre uma possível resposta à pergunta que parece crucial: 'é a democracia compatível com a exclusão social'?

Considerando que a região está vivendo sob regime democrático há cerca de 30 anos, o informe das Nações Unidas faz um balanço deste período e conclui que atualmente se reconhece o direito universal ao voto, sem restrições; as reformas estruturais da economia tiveram aplicação sustentável; o produto interno bruto (PIB) médio *per capita* não variou significativamente; os níveis de pobreza tiveram uma redução mínima em termos relativos, enquanto o número absoluto de pobres cresceu significativamente; a desigualdade na região aumentou; também aumentaram a insegurança no trabalho, o desemprego e a informalidade, e conseqüentemente, reduziu-se a proteção social.

Todos estes dados respondem afirmativamente à pergunta colocada anteriormente, isto é, sustenta-se que a democracia foi compatível com a exclusão social neste último quarto de século em nossa região. Poderia ser hipotetizado que a instauração dos regimes democráticos e a canalização das demandas sociais para os canais de representação e as arenas parlamentares, reduziram os riscos de convulsão social e crises de ingovernabilidade, impossíveis de seguirem sendo controlados exclusivamente pelos mecanismos repressivos que caracterizaram as ditaduras dos anos 1970 e 1980.

Apesar do regime democrático não ter gerado condições mais igualitárias na região, especialmente em um período em que se reduziu a participação estatal e se fomentou a economia de mercado, tanto a democracia como a economia de mercado são vistos, pela população, como condições imprescindíveis para que os países possam se desenvolver (ver dados nas séries do Latinobarômetro). No entanto, estas atitudes favoráveis à democracia e economia de mercado não garantem coerência nas percepções e comportamentos que assegurem a sua sustentabilidade, já que predominam percepções e atitudes que mostram a vulnerabilidade da democracia, tais como desconfiança, medo do desemprego, indiferença em relação ao regime, redução da confiança no conjunto de instituições, baixos índices de confiança e aprovação dos governos vistos, na maioria das vezes, como corruptos, além de baixos níveis de satisfação com a democracia. Neste sentido, as ameaças à governabilidade democrática seguem presentes no cenário latino-americano, recolocando a discussão sobre a democracia desde o prisma da governabilidade. Em outros termos, é a presença de ameaças à governabilidade que recoloca e faz aprofundar a discussão sobre a democracia na região, superando o entendimento da democracia como mero regime democrático que garante eleições periódicas competitivas para os cargos de governo.

Uma boa parte dos analistas atribui à fragilidade da arquitetura político-institucional, em especial a ausência do Estado de direito e as debilidades do sistema partidário e ao funcionamento precário do parlamento, o déficit que ameaça a governabilidade na região. Para estes autores a ingovernabilidade é uma decorrência da institucionalização da democracia. As explicações para a permanente crise de governabilidade na região são atribuídas à combinação do regime presidencialista, com um sistema partidário altamente fragmentado e com baixa identidade ideológica, o

que resulta em um modelo de um instável presidencialismo de coalizões. O principal problema destas análises é a redução da problemática da governabilidade ao encaminhamento de uma reforma política, a qual conduza ao parlamentarismo e à restrição ao funcionamento dos pequenos partidos. A simplificação da questão deixa de lado as origens dos problemas, situadas no âmbito da preservação e acomodação das relações de poder entre as oligarquias políticas e econômicas, garantindo a estabilidade da vigência de sua condição de mando a partir de processos de barganha e troca de favores, que descaracterizam os partidos e instabilizam o Poder Executivo.

A identificação da democracia como o estado democrático de direito (*democratic rule of Law*) é defendida por Guillermo O'Donnell (2002) no documento que embasou o estudo do PNUD, incluindo no Estado de direito, que garante a igualdade diante da lei, as relações entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos e uma rede completa de prestação de contas dos que exercem o poder.

O coração da democracia residiria na extensão dos direitos civis e na efetividade da legalidade estatal em difundir-se igualmente sobre o território nacional. Para O'Donnell (2002), em muitas das democracias latino-americanas persistem áreas “marrons”, às quais a legalidade do estado não chega a alcançar, prevalecendo aí relações de poder personalistas, patrimoniais e mafiosas. Nestes casos, o Estado seria territorialmente evanescente e as burocracias colonizadas por interesses privados.

No momento em que a existência de regimes democráticos, com sistemas eleitorais competitivos e formas institucionalizadas de representação não parece garantir condições de governabilidade na região, o debate teve que incorporar outros atributos da democracia, seja em relação à cultura política, seja em relação à institucionalidade e funcionamento estatal. Neste sentido, são apontados os déficits de ‘estatalidade’ e a permanente subordinação da burocrática republicana à lógica patrimonial e clientelista como responsáveis pela não democratização do Estado, gerando a persistência de fenômenos como a corrupção e a inefetividade das políticas públicas.

Retomando a questão inicialmente colocada, sobre a compatibilização entre democracia e exclusão social, agora é possível aprofundar esta análise e afirmar que esta compatibilização é possível, sempre e quando a democracia é restringida a um regime democrático, mesmo que com eleições periódicas e institucionalizadas, relativamente livres, para o acesso às principais posições governamentais. Nesta concepção, os direitos de participação se identificariam com os mecanismos de representação.

Ao apontar a persistência de um modelo econômico excludente como o fator central para a fragilização das instituições democráticas, especialistas sustentam que, no caso da América Latina, cujo desenvolvimento econômico e social tem como traço mais notório precisamente o elevado nível de desigualdade e exclusão, a governabilidade democrática não pode separar-se da busca de soluções para a inclusão social e a redução das desigualdades. A criação de mecanismos de integração social, definida por Calderón (1995 p. 15) como “a capacidade da sociedade para construir cidadania ativa, eliminar as barreiras discriminatórias no mercado e *diseminar* uma cultura de solidariedade”, é novamente reposta no cenário político e requer outro tipo de institucionalidade para a democracia.

Segundo O'Donnell (2002) no documento que serviu de base teórica para o relatório do PNUD 2004, o cidadão deve ser visto como um agente, isto é, um ser autônomo, razoável e responsável, que goza de dois tipos de direitos que são liberdades, tais como associação, expressão, acesso à informação, e direitos de participação, entendida como eleger e eventualmente ser eleito para posições de governo. Já para a cidadania, entendida como dimensão pública dos indivíduos, pressupõe-se um modelo de integração e de sociabilidade, que transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, em direção a uma atitude generosa e solidária.

A cidadania deve ser concebida como construção de sujeitos políticos em um paradoxal processo de inserção em uma comunidade política, ao mesmo tempo em que há construção de autonomia ativa, definida por Oliveira (2001) como o gozo da plena capacidade de intervir nos negócios da sociedade. Longe da passiva visão do cidadão como portador autônomo de direitos, capaz de fazer opções racionais, pensa-se o cidadão como parte de um coletivo em construção, sendo sua autonomia a capacidade de forjar as soluções e opções sociais.

Esta concepção de cidadania entende que é necessário pensar a democracia desde outro paradigma, o qual é centrado na expansão da esfera pública e na construção de um novo pacto de poder. Em outro momento Sonia Fleury afirmou:

*el problema central de gobernabilidad en América Latina esta fundamentado en la convivencia paradójica entre una orden jurídica y política basada en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos y la preservación simultánea del mayor nivel de desigualdad en el acceso a la distribución de riquezas y a los bienes públicos. La pérdida de legitimidad del pacto corporativo y de los actores tradicionales vinculados al Estado desarrollista requiere la construcción de un nuevo pacto de poder que contemple las transformaciones que se procesaron con el adensamiento reciente del tejido social y sea capaz de incorporar, plenamente, a aquellos que hoy se encuentran excluidos. Sin embargo, las posibilidades de generar estrategias de institucionalización del poder y cohesión social están determinadas por la reducción del poder del Estado y por la inserción de estas sociedades en una economía globalizada, profundizando la disyuntiva entre economía/política, estado/nación.* (FLEURY, 2003a, p. 162).

A possibilidade de expansão da esfera pública e de construção de um novo bloco de poder requer e exige um novo modelo de democracia, o qual vá além do aprofundamento da democracia representativa, em direção a um modelo de democracia deliberativa e de reconstrução do Estado que permita a inclusão dos interesses excluídos até agora, por processos de cogestão social.

Acredita-se que a construção da democracia na região introduz a reivindicação cidadã de um direito de quinta geração (para além dos direitos civis, políticos, sociais e difusos), que corresponde à demanda por uma gestão deliberativa das políticas públicas, em especial, das políticas sociais.

Neste sentido, difere-se daqueles que veem os direitos sociais como resultantes da expansão dos direitos civis e políticos e se entende que na América Latina, são as lutas pelos direitos sociais que estruturam as identidades dos sujeitos políticos, transformam a institucionalidade estatal e introduzem modalidades democráticas inovadoras, especialmente ao nível local.

Até o momento são desconhecidos os mecanismos requeridos para que se construa um novo desenho institucional do Estado, os quais permitam a articulação desta nova realidade do poder local em um pacto político que garanta a governabilidade do Estado nacional e fortaleça sua posição nos fóruns supranacionais.

A busca de uma nova institucionalidade para a democracia que seja capaz de atender conjuntamente aos princípios de reconhecimento, participação e redistribuição (FRASER, 2001) marca o momento atual. Trata-se de uma articulação entre inovação social e institucional, a qual permitiria a construção de uma nova institucionalidade para a democracia.

Mais do que um conjunto de regras, a democracia implica o reconhecimento do outro, a inclusão de todos os cidadãos em uma comunidade política, a promoção da participação ativa e o combate a toda forma de exclusão. Enfim, a democracia requer o primado de um princípio de justiça social, além de sujeitos políticos e instituições. A opção por uma democracia concertada em torno a consensos estratégicos, nos quais as políticas sejam negociadas com os diferentes atores sociais envolvidos no processo e cujos interesses serão afetados, é recomendada em situações de alta complexidade, envolvendo fortes expectativas e interesses altamente contraditórios, especialmente em sociedades com elevado grau de fragmentação social e econômica.

Diferentemente do modelo da democracia representativa, no qual os participantes submetem-se a normas previamente aceitas para eleger entre alternativas, na democracia deliberativa as próprias normas são objetos de deliberação. A única norma previamente aceita é aquela que diz que o processo decisório coletivo deve contar com a participação de todos que serão afetados pela decisão ou por seus representantes. Este seria o componente democrático. Já o componente deliberativo diz respeito a que o processo decisório seja feito por meio de argumentos oferecidos pelos participantes que estão comprometidos com os valores da racionalidade e da imparcialidade.

A democracia deliberativa é definida por Cohen (1998) como a decisão coletiva, a qual emerge de arranjos que agregam escolhas coletivas estabelecidas em condições de livre e pública argumentação entre iguais, que são governados por estas decisões.

O modelo deliberativo é uma concepção substantiva e não meramente procedimental da democracia, envolvendo valores como o igualitarismo e a justiça social. O processo decisório não é para eleger entre alternativas, mas para gerar novas, o que possibilitaria maior inovação social. Finalmente, espera-se que as decisões assim tomadas propiciem maior justiça redistributiva e sejam mais sustentáveis.

As iniquidades socioeconômicas são resultados de uma longa tradição de cultura política autoritária e excludente. Nestes casos, só a radicalização da democracia, com a inclusão daqueles que foram alijados do poder em um jogo aberto e institucionalizado de negociação e/ou deliberação pode romper o círculo vicioso da política, caracterizado pela alienação da cidadania, ausência de responsabilidade dos representantes e autoritarismo da burocracia.

De um conjunto de experiências de deliberação que estão sendo processadas na América Latina, emerge a proposta de democratização radical do Estado e da necessidade de publicizá-lo

mediante a criação de instrumentos que permitam ir além do controle social, viabilizando a construção de uma esfera pública de cogestão dos recursos públicos (FEDOZZI, 2000). Uma curta experiência democrática mostra um desequilíbrio entre estado/sociedade, executivo/legislativo em que uma forte tradição tecnocrática e autoritária impede o diálogo franco entre estado e sociedade.

Neste sentido, o modelo da democracia deliberativa não abre mão do Estado, ao contrário, reconhece a necessidade de radicalizar a transformação de seu aparato institucional para permitir a inclusão na agenda das políticas públicas, dos interesses dominados, em um processo simultâneo de transformação da institucionalidade e construção de identidades coletivas.

Este processo em nada se assemelha à desconstrução do Estado operada pelos governos democraticamente eleitos na América Latina, com forte apoio do sistema financeiro internacional, levando à desmontagem dos sistemas existentes de proteção social e das políticas universalistas em direção a um modelo de individualização do risco e da proteção transformada em mercadoria.

Como pode ser agora demonstrado com dados, a combinação de uma visão reducionista da democracia e da cidadania com o predomínio do mercado e dos interesses do capital financeiro elevou os índices de desigualdade e não combateu a exclusão social na região. Os elevados níveis de desencanto da população com a institucionalidade democrática são as consequências.

Este doloroso processo histórico reafirma a tese de que o enfrentamento da exclusão só ocorrerá em um novo formato de democracia, capaz de reconhecer os excluídos como cidadãos, gerar espaços públicos de participação, controle social e concertação, além de implementar políticas públicas efetivamente redistributivas.

Alguns requisitos devem ser cumpridos neste processo, como o fortalecimento da autoridade estatal e do seu real poder de ação em contexto internacional e nacional. Nacionalmente, já se tratou da necessidade de publicizar o Estado, abrindo-o aos interesses da cidadania. Para tanto, é imprescindível retirar os Estados latino-americanos da rota perversa de acumulação do capital financeiro internacional, retomando a indução de um curso de desenvolvimento regional e nacional que assegure emprego, renda, capacidade fiscal e políticas redistributivas.

Isso implica enfrentar a questão da proteção social e redução da insegurança, ainda que as condições que originaram o estado do bem-estar social não estejam presentes.

### **Proteção social e seguridade: uma agenda política**

As medidas de proteção social desenvolvidas no Estado providência visam à redução dos riscos e dos sentimentos de insegurança e incerteza, integrando os trabalhadores em uma comunidade de cidadãos. Ao traduzir as políticas de integração como parte da construção de uma comunidade de cidadãos, ressalta-se a dimensão jurídica dos vínculos de proteção social, os direitos sociais, que se estabelecem entre os indivíduos e o Estado, considerado como garante e autoridade legítima na provisão do exercício destes direitos. Por outro lado, a primazia do interesse público sobre os interesses individuais e a igualação dos indivíduos diante da lei permite afirmar que a solidariedade se concretiza por meio de um conjunto de políticas e instituições, o qual caracteriza o estado de bem-estar social. Portanto, ressaltam-se a dimensão cívica, que diz

respeito ao compartilhamento de valores e de uma autoridade nacional comum e a dimensão institucional, com a construção de um aparato organizacional próprio, necessária à consecução dos instrumentos de proteção social, que terminou por alterar a própria configuração espacial do aparelho estatal (FLEURY, 1994).

No entanto, o estado do bem-estar social vive uma crise decorrente do acirramento das contradições entre o caráter nacional da cidadania e a perda de poder dos Estados nacionais, frente a uma economia globalizada; a homogeneização burocrática das políticas sociais e as demandas por reconhecimento das diferenças entre os atores sociais; a necessidade crescente de reconhecimento da diversidade das demandas; a prevalência de uma cultura que privilegia o consumo individual em detrimento de práticas emancipadoras e solidárias; as dificuldades de financiar coletivamente uma pauta de benefícios universais em permanente expansão de custos.

As transformações na relação ‘Estado e sociedade’ e entre ‘Estado e cidadania’ no contexto atual são, em parte, decorrentes do próprio desenvolvimento do estado do bem-estar que transformou a cidadania em uma pauta de consumo que carece de um projeto emancipatório, além de haver contribuído para a alteração da estrutura de classes com a ampliação do setor terciário e com a deterioração dos valores solidários, com ênfase em um individualismo denominado negativo por Castel (1995):

*interpretarei aqui as políticas de inserção a partir de suas diferenças, e mesmo, forçando um pouco o traço, de sua oposição em relação às políticas de integração. Elas obedecem a uma lógica de discriminação positiva: elas focalizam populações particulares e zonas singulares do espaço social e montam estratégias específicas. Mas, se certos grupos ou certas zonas são objeto de uma atenção suplementar de cuidado é a partir da constatação de que eles são menos, que estão em uma situação deficitária. De fato, eles sofrem um déficit de integração [...]. (p. 675).*

A crescente incorporação da temática da pobreza, e sua centralidade na agenda política nas duas últimas décadas, não devem eludir a questão social que está colocada nos termos do questionamento da possibilidade de preservação da ordem e da autoridade institucional – ou governabilidade – e preservação da organização social.

A individualização da pobreza e seu tratamento de forma econômica (linhas e mapas) ou cultural (características e valores) separam este fenômeno tanto das condições de produção quanto das condições institucionais de proteção social. Paralelamente à individualização da pobreza assistimos à individualização do risco (PROCACCI, 1999), pelas reformas dos sistemas de políticas sociais de base mais coletiva em direção à associação entre contribuição e benefício.

Trata-se, pois de mais uma falácia sobre a proteção social e a seguridade, que pressupõe a possibilidade de que a seguridade possa ser tratada de forma individualizada, fora dos marcos coletivos que embasam a coesão social.

A inexistência de perspectivas concretas de alteração radical das condições de produção da pobreza e de inclusão de todos na comunidade simbólica e política dos cidadãos, o que seria

uma condição indispensável para o desenvolvimento material e político de nossas sociedades, denuncia a existência subjacente de algo mais profundo, que realmente se constitui em analisador dos limites da coesão em nossas sociedades.

Neste sentido, é imprescindível afirmar as relações entre a seguridade civil e a social, que têm sido tratadas como distintas e desconexas.

É a situação de violência experimentada nos dias atuais, especialmente nas grandes cidades, gerando um sentimento generalizado de insegurança e medo, que pode ser tomado como a condição atual de emergência da questão social, requerendo estratégias de políticas públicas que possam responder a esta situação crítica e assegurar possibilidades de recriação da coesão social.

A institucionalidade que requer a proteção social nesse contexto implica em alterações estruturantes na dinâmica social e política, sendo pontos centrais dessa agenda:

- a desvinculação dos benefícios da condição de inserção no mercado de trabalho e sua exclusiva vinculação aos direitos sociais de cidadania;
- o fortalecimento dos sistemas de políticas universais em não segmentados por clivagens sociais e regionais, capazes de traduzir noções igualitárias que consolidam a cidadania;
- a inserção dos programas de discriminação positiva no interior dos sistemas universais, sob pena que eles reproduzam as discriminações enquanto reduzem as desigualdades;
- o rompimento definitivo com a discriminação das mulheres e o não reconhecimento dos seus trabalhos nos benefícios e pautas da proteção social;
- a construção de mecanismos de participação e deliberação social que permitam o exercício de uma cidadania ativa, e que não sejam exclusivos das áreas de políticas sociais, passando a incorporar também transformações nos processos decisórios das áreas de planejamento e economia;
- a existência de políticas públicas de proteção social que assegurem serviços e benefícios exigíveis dentro de expectativas conhecidas e padrões de qualidade publicamente definidos;
- o fortalecimento institucional dos mecanismos de formulação de políticas, entrega de serviços e coordenação da proteção social, o que implica em políticas de pessoal, salários, carreiras e organizações prestigiadas, tecnicamente competentes e resistentes ao uso meramente político partidário;
- a construção de mecanismos efetivos e sustentáveis de financiamento das políticas sociais que não estejam subordinados à volatilidade da dinâmica de acumulação do capital, e que estructurem de forma irreversível a primazia do social sobre os interesses particulares;
- a construção de um pacto fiscal que estabeleça uma estrutura tributária baseada nos princípios da justiça social, progressividade, transparência e efetividade;
- a construção de modelos de proteção social que rompam os limites disciplinares e organizacionais e funcionem como redes de proteção que se definem a partir dos territórios e necessidades dos usuários, repensando a gestão das cidades de forma a construir vínculos entre cidade e cidadania;



- a eliminação dos múltiplos fluxos que canalizam os recursos sociais para os produtores privados de serviços de proteção social e tornam o sistema público perversamente complementar ao setor privado;
- é imprescindível a criação de mecanismos efetivos de regulação das práticas empresariais privadas no campo da proteção social, subordinando-as ao papel de garantia de bens de relevância pública;
- prioridade às políticas que visam à difusão de práticas materiais e simbólicas de uma cultura de solidariedade que permitam sustentar programas sociais coletivos, os quais respeitem as diferenças e fortaleçam a construção de sujeitos autônomos em um processo relacional de construção de sociedade.

## Referências

1. ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *El umbral de la ciudadanía*. El significado de los derechos sociales em el estado social constitucional. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006.
2. ALEXI, R. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
3. BAUMAN, Z. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.
4. \_\_\_\_\_. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.
5. BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
6. BUCI-GLUCKSMAN, C. *Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
7. CALDERÓN, F. *Ciudadanía y desarrollo humano*. Buenos Aires: PNUD, 2007.
8. \_\_\_\_\_. Governance, competitiveness and social integration. *CEPAL review*, Santiago, n. 57, p. 45-56, 1995.
9. CALDERÓN, F.; LECHNER, N. *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*. La Paz: Plural Editores, 1980.
10. CASTEL, R. *La inseguridad social: ¿que es estar protegido?* Buenos Aires: Manatí, 2008.
11. \_\_\_\_\_. *Les métamorphoses de la question social*. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1995.
12. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, 2006.
13. COHEN, J. Democracy and liberty. In: ELSTER, J. (Org.) *Deliberative democracy*. Reino Unido: Cambridge University Press, 1998. p. 185-231.
14. DURKHEIM, E. Da divisão do trabalho social. In: RODRIGUES, J.A. (Org.). *Os pensadores: Émile Durkheim*. Rio de Janeiro: Abril, 1973. Coleção Os Pensadores.
15. EWALD, F. A concept of social law. In: TEUBNER, G. (Ed.). *Dilemmas of law in the welfare state*. New York: Walter de Gruyter, 1986.
16. FEDOZZI, L. *O poder da aldeia*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
17. FLEURY, S. Los patrones de exclusión e inclusión social. In: CALDERÓN, F. (Org.). *Ciudadanía y desarrollo humano*. Buenos Aires: PNUD, 2007. p. 97-122.
18. \_\_\_\_\_. Construcción de Ciudadanía en entornos de desigualdad. In: BINETTI, C.; CARRILLO, F. (Ed.) *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2004. p. 81-110.
19. \_\_\_\_\_. Legitimidad, estado y cultura política. In: Calderón, F. (Coord.) *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. Vol II. México: Fondo de Cultura Económica, 2003a. p. 129-170.

20. \_\_\_\_\_. La expansión de la ciudadanía. In: AAW. *Inclusión Social y nuevas ciudadanías*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2003b. p. 167-194
21. \_\_\_\_\_. *Estados sem cidadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
22. FRASER, N. Social justice in the knowledge society: redistribution, recognition, and participation, 2001. Disponível em: <[www.wissensgesellschaft.org/themen/orientierung/socialjustice.pdf](http://www.wissensgesellschaft.org/themen/orientierung/socialjustice.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2009.
23. HABERMAS, J. *The inclusion of the other studies in political theory*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1998.
24. HOPENHAYN, M. Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración. In: SOJO, A.; UTHOFF, A. (Ed.). *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. p. 37-48.
25. LECHNER, N. Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, Instituto de Gobernabilidad Democrática, n.7, p. 7-34, 2007.
26. MACHINEA, J.L. El financiamiento de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina. In: SOJO, A.; UTHOFF, A. (Ed.) *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
27. NEVES, M. *Entre Tênis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
28. O'DONNELL, G. the State, democratization and some conceptual problems:a Latin America view with glances at some post-communist countries. In: *Latin America and the Caribbean*, 2002.
29. OPAS.OIT. Iniciativa conjunta de La OIT y OPS sobre La extensión de la protección social en salud. Washington, 2005.
30. OLIVEIRA, F. O que é formação para a cidadania? 2001. Disponível em: <[www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/coliveira.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/coliveira.htm)>. Acesso em: março de 2009.
31. POLANYI, K. *A grande transformação – as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
32. Procacci, G. Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar. In: García, S.; Lukes, S. Ciudadanía. Justicia social, identidad y participación. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1999.
33. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Santana do Parnaíba, São Paulo, 2004.
34. REIS, F.W. *Estado liberal, projeto nacional, questão social: planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1993.
35. SOJO, A.; UTHOFF, A. (Ed.). *Cohesión social en América latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
36. SORJ, B.; MARTUCCELLI, D. *O desafio latino-americano: coesão social e democracia*. São Paulo: Instituto FHC, 2008.
37. TELLES, V. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: FLEURY, S. (Org.) *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 397-416.