

CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN ENTORNOS DE DESIGUALDAD¹

Sonia Fleury²

INTRODUÇÃO

A América Latina tem sido descrita como a região com o maior índice de desigualdade do mundo, sendo esta característica capaz de persistir durante períodos ascendentes e descendentes do ciclo econômico, estados intervencionistas e neoliberais, modelos nacionalistas e globalizados, culturas arcaicas e pós-modernas, pactos corporativos e neocorporativos. Mais do que a ausência de igualdade, que indicaria a existência de distintos graus de inserção na sociedade política e no mercado, o que ocorre na região é um fenômeno de exclusão, de persistência de uma esfera pública restringida que não inclui uma grande parte da população.

A experiência das últimas décadas, com a introdução do regime democrático na região, tem mostrado que a mera identificação da democracia com o regime democrático é problemática e evidenciar as limitadas possibilidades de governabilidade em contextos de convivência do regime democrático com altos níveis de exclusão e desigualdade.

A evolução do debate sobre governabilidade democrática neste período não tem sido capaz de superar as limitações impostas pelo modelo de democracia representativa, assumido como parâmetro para o redesenho da institucionalidade. A tese que defendemos é que apenas com um novo modelo de democracia, associando a democracia representativa à democracia deliberativa, serão geradas as condições necessárias para concertação social em uma esfera pública ampliada, permitindo a criação de um novo pacto político, capaz de dar sustentabilidade às políticas públicas redistributivas.

A reconstrução da esfera pública deve ser claramente identificada como parte da luta pela hegemonia e constituição de um novo bloco no poder, que atravessa o Estado e requer novos aparatos, tecnologias e processos de exercício do poder, que inscrevam as novas relações de poder na sua materialidade organizacional.

¹ Trabalho apresentado na Conferência Internacional sobre “Democratização. Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales” promovida pelo IIG – Instituto Internacional de Gobernabilidad, de 27 a 29 de Novembro de 2003.

² Professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas- EBAPE da Fundação Getúlio Vargas onde coordena o Programa de Estudos da Esfera Pública- PEEP
www.ebape.fgv.br/pp/peep
sfleury@fgv.br

Este processo de interação e transformação, tanto do Estado quanto da sociedade, pode e deve se dar simultaneamente, sendo impulsionado por uma ou outra direção, nestes dois pólos constitutivos da esfera pública.

2- GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA³

Passados poucos anos de tentativas de estabilização das recentes democracias latino-americanas, em um contexto econômico recessivo e inflacionário, subordinando as demandas emergentes aos ditames de ajuste estrutural e equilíbrio fiscal acordados com as agências financeiras internacionais como condição para o ingresso de nossas economias no sistema globalizado, assistimos à diferentes manifestações populares, que indicam o grau de deterioração dos fundamentos da autoridade e das instituições políticas na região.

Em anos recentes eclodiram manifestações “callejeras” em países como Perú, Equador, Bolívia, México e Argentina, Paraguai, Venezuela, para não falar do Movimento dos Sem-Terra no Brasil, o Chiapas no México e a guerrilha na Colômbia. Em alguns casos, estas manifestações reivindicatórias sobrepõem-se e/ou são conduzidas por movimentos sociais organizados a partir de uma condição particular de exclusão, outras vezes, parecem surgir da própria desagregação social. Na maior parte destes casos, as manifestações ocorrem sem formas orgânicas desenvolvidas e/ou recusando as lideranças e canais tradicionais de canalização dos conflitos, sendo o cidadão/cidadã comum, algumas vezes vinculado a movimentos sociais, quem aparece nas ruas, pronto a impor, com a violência de sua expressão, sua vontade política.

Calderón e Szmukler (2000)⁴ analisando o processo de urbanização de La Paz identificam a manifestação urbana de um padrão histórico de desigualdades e discriminação, fruto da confluência de três fenômenos: urbanização acelerada, modernização limitada e democracia restringida. A explicação de porquê os conflitos se manifestam nas ruas, para estes autores está fundada na persistência de hierarquias socioculturais, *"pues dichas jerarquías restan sentido al diálogo, a la palabra y a los procesos de deliberación colectiva, al considerar a los otros como inferiores"*(p.330).

Em outras palavras, as ruas se transformam no palco de demonstram do poder exatamente daqueles aos quais foi vedada a possibilidade da comunicação, por uma norma de exclusão de sua participação na esfera pública. A reapropriação dos espaços públicos e a depedração dos símbolos de poder ou opressão econômica é uma manifestação corrente de violência contra um poder visto como excludente e ilegítimo.

Quais as possibilidades de que estas manifestações expressem identidades de resistência, e, ainda mais, que venham a transformar-se em identidades de

³ Este texto faz parte do meu artigo “Legitimidad, Estado y Cultura Política”, publicado em Calderón y Castells (2003). *¿Es Sostenible la Globalización en América Latina?*. Fondo de Cultura Económica. México

⁴ Calderón, Fernando e Alicia Szmukler. *La Política en las Calles*, Ceres, Plural UASB, La Paz, 2000

projeto (Castells, 1999, Vol. II)⁵, passando de uma comunidade que se cria em torno de uma resistência à uma identidade projetada, que potencialmente pode reconstruir não apenas seu lugar, mas ao fazê-lo, transformar a sociedade?

São muitos os interrogantes, mas certamente isto implicaria desde a criação de uma comunidade, e não apenas uma manifestação de pura violência, até a possibilidade de transcender a resistência específica, forjando identidades políticas e organizações, em direção à reconstrução da esfera pública.

Fundamentalmente, a reconstrução da esfera pública implica um processo que requer a aceitação da institucionalização do conflito e sua negociação, requisitos não facilmente aceitos em nossas sociedades, nem pela elites dominantes e nem pelos manifestantes atomizados. Em outras palavras, o desenvolvimento de uma cultura da democracia depende da constituição de atores sociais capazes de desenvolverem formas de organização e recursos estratégicos que lhes permitam serem incluídos em processos de negociação e construção de projetos hegemônicos.

A ausência destas condições repõe a crise de autoridade e legitimidade no cenário regional, gerando uma recorrente situação de ingovernabilidade. Reis (2001)⁶ identifica, na conjuntura atual, três tipos de crise de ingovernabilidade, às denomina de ingovernabilidade de "sobrecarga", "pretoriana" e "hobbesiana".

A ingovernabilidade por sobrecarga correponde à crise das social-democracias iniciada há aproximadamente um quarto de século. A crise pretoriana refere-se à condição de precariedade institucional e instabilidade política própria de muitos países da periferia do capitalismo mundial no século XX. Já a crise hobbesiana é fruto das conseqüências políticas que se esboçam com os desdobramentos sociais da globalização e da reafirmação do mercado, acopladas à penetração do narcotráfico (violência urbana, criminalidade intensificada, insegurança).

Para este autor, nesta última situação o que está em questão é a manutenção da ordem e da segurança, problema constitucional de preservação da autoridade do qual se ocupou Hobbes.

A América Latina está convivendo, simultaneamente, com estas três diferentes crises de governabilidade, de tal maneira que em algumas situações, como a Colombiana, fica difícil compreender como se interconectam as deficiências de políticas públicas capazes de responder às demandas sociais, a sublevação revolucionária e a penetração do crime organizado, nos dois lados da guerra. No entanto, a maior parte das manifestações recentes na região, cobra a ilegitimidade dos governos e instituições, mas não propõe uma solução fora dos marcos da democracia. Ao contrário, propõem o aprofundamento da democracia.

A crise de governabilidade que atravessamos nos anos recentes é fruto de dois fenômenos concomitantes, o esgotamento do pacto corporativo que legitimou o

⁵ Castells, Manuel. O Poder da Identidade. Vol. II, São Paulo, Paz e Terra, 1999

⁶ Reis, Fábio W. – “*Brasil ao quadrado? Democracia, subversão e reforma*”, XII Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 2001

exercício do poder político do Estado desenvolvimentista e as dificuldades de readequação das economias nacionais ao processo de globalização em curso.

O pacto corporativo foi o arranjo político e institucional que permitiu ao Estado desenvolvimentista construir e manter uma aliança entre interesses contraditórios, sem uma nítida hegemonia política, criando as condições para promover o processo de industrialização substitutiva.

No contexto atual, em uma sociedade que se tornou cada vez mais complexa e na vigência do regime democrático, a incapacidade governamental de responder às demandas políticas e sociais dos atores tradicionais e o surgimento de novos atores, alheios ao pacto corporativo prevalecente, agudizaram a crise de governabilidade.

Ademais, existem dificuldades para os atores políticos tradicionais --elites econômicas, tecnoburocracia, organizações corporativas, partidos políticos-- adaptarem-se à nova situação, na qual os interesses sociais deixam de constituir-se prioritariamente ao interior do Estado, o que requer seu embate prévio na sociedade, em um contexto de preponderância da lógica de mercado e de uma economia globalizada.

O tecido social, forjado pelo pacto corporativo, foi sendo alterado, com a transformação dos atores tradicionalmente vinculados a ele, que hoje cobram uma maior autonomia do Estado, ao mesmo tempo em que buscam preservar seus canais tradicionais de representação. Por outro lado, os novos movimentos sociais, a emergência de uma pluralidade de organizações não governamentais, diferentes formas de associativismo, evidenciam um cenário novo, no qual aqueles que foram excluídos do pacto corporativo buscam formas de organização própria, com maior autonomia e menor controle do Estado. A transição à democracia permite a mobilização desta sociedade civil organizada em torno de suas demandas cidadãs.

Segundo Diniz (1997)⁷ a crise de governabilidade dos anos noventa pode ser explicada por essa brecha entre Estado e sociedade: *"A brecha entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de um fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada agudizou tensões associadas ao proceso de modernização. Foi instaurado un sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade sobrepassou ao aparato institucional vigente, com a implosão do antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre ela"*.

As transformações econômicas relativas ao esgotamento do modelo de industrialização substitutiva associaram-se à necessidade de liberalização da economia, redução do intervencionismo estatal, interrupção da espiral inflacionária, redução dos encargos e do déficit fiscal, aumento da produtividade da economia, como condições para a inserção das economias regionais em uma economia globalizada. A estabilização econômica teve como conseqüências a alteração do quadro de atores políticos, com a introdução da burocracia dos organismos internacionais como um ator chave na definição das

⁷ Diniz, Eli – Crise, Reforma do Estado e Governabilidade no Brasil. Editora Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1997

políticas públicas. A dependência dos recursos e da aprovação das medidas econômicas por parte das agências internacionais de financiamento torna os governos democraticamente eleitos cada vez mais restringidos em sua capacidade de decisão e mais orientados à busca de uma legitimidade "hacia afuera", rompendo acordos com seus aliados nacionais e frustrando as expectativas daqueles que os elegeram.

Sem o apoio político dos atores vinculados ao pacto corporativo, os governos eleitos buscam alianças internas desde com os setores das elites políticas tradicionais ou "oligarquias" até as novas elites, vinculadas à reprodução do capital financeiro. Contraditoriamente, como os processos de privatização diminuíram os recursos disponíveis para que os governantes contemplem suas clientelas, fica reduzida assim sua margem de manobra. Por outro lado, o custo das campanhas políticas cresceu exponencialmente devido à importância crescente da mídia nas eleições governamentais, gerando um processo de troca de apoios financeiros por atenção aos interesses dos financiadores, que torna a corrupção e este tipo de clientelismo quase legalizados.

No cenário de uma economia globalizada e subordinada à um processo de especulação do capital financeiro sem precedentes, potencializado pelas tecnologias informacionais, as economias dependentes tornam-se prisioneiras de um ciclo perverso, no qual têm suas condições de governabilidade avaliadas por agências financeiras privadas, que definem taxas de risco para investidores internacionais. Criar condições para atrair a inversão estrangeira de capitais, na maior parte das vezes voláteis, passa a ser um ponto crítico do qual dependem os governos para administrar a moeda e o déficit, mesmo que isto represente aumentos especulativos de juros, que prejudicam principalmente aos produtores nacionais e transformam as economias dependentes em exportadoras de capital na forma de pagamento da dívida que contraíram para garantir a estabilidade da economia,,,,

Nestas circunstâncias, a hegemonia, sem precedentes e sem contrapesos, dos interesses do capital financeiro terminaram por levar as economias nacionais a processos de recessão, com a década de 90 sendo hoje percebida como um retrocesso sem precedentes para o desenvolvimento nacional, cujos altos custos sociais somente foram apenas aliviados pelos programas de combate à pobreza. No entanto, a concentração da riqueza não foi alterada, apenas sua distribuição, que prejudicou o setor produtivo e concentrou os lucros em mãos do capital financeiro.

O debate recente sobre as condições de governabilidade na América Latina tentou dissociar-se da matriz conservadora que havia produzido nos anos 60 uma intensa discussão sobre as relações entre modernização, desenvolvimento e governabilidade. Naquela oportunidade, a necessidade da ordem, vista como imprescindível para assegurar o desenvolvimento econômico, passou a ser o valor que justificava soluções políticas autoritárias (Huntington,1968⁸,

⁸ Huntington, Samuel. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968.

Fiori,1995⁹, Reis,1995¹⁰). O novo debate sobre a governabilidade nos anos 90 volta à discussão sobre a necessidade de construção da ordem, mas em um contexto mais complexo, porque se trata de manter a ordem democrática. O conceito ganha então o adjetivo atual - "governabilidade *democrática*"- e busca distanciar-se tanto das soluções autoritárias como da restrição conceitual que o limita à mera capacidade estatal de governar.

A governabilidade democrática passa a ser vista como “a atitude de un sistema democrático para autogovernar-se e enfrentar positivamente os desafios e as oportunidades que se apresentam” (Prats y Catalá, 1996)¹¹. O desafio atual é a construção de “uma ordem institucional distinta, que necessariamente deve ser aberta, conflitiva e plural” (Calderón, 1995)¹².

A problemática da governabilidade envolve tanto o fortalecimento da capacidade do governo para assegurar os bens públicos em uma sociedade, como também a existência de normas e valores compartilhados – hoje, denominados capital social - que organizem as interações coletivas, gerando condições para uma ação cooperativa entre os diferentes atores e agentes sociais. As instituições, como regras formais ou informais, e as organizações são construções sociais criadas para reduzir as incertezas nas transações humanas (North, 1993)¹³. Desta forma, induzem à cooperação e afetam o desempenho final da economia e das instituições políticas (Putnam,1996).¹⁴

A discussão em torno ao problema do déficit crônico de governabilidade na América Latina, retoma as hipóteses explicativas tradicionais, atribuindo-a ao excesso de demandas geradas como consequência da democratização, criando uma desproporção entre aquelas e os recursos disponíveis.

A hipótese sustentada pela teoria da modernização, para a qual uma rápida modernização pode levar a uma revolução das expectativas crescentes, colocaria o desenvolvimento econômico como condição de possibilidade de preservação da democracia política. As numerosas críticas à teoria da modernização desenvolvidas a partir dos anos 70, por diversos autores, terminaram por concluir que não há um nível particular desejável de desenvolvimento econômico que constitua um pre-requisito para a democracia (Altman, 2001)¹⁵, para concluir com a afirmação de Amartya Sen (1999:7),

⁹ Fiori, José L.. "A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica" in Novos Estudos. São Paulo: Cebrap, n.º 43, pp. 157-172, 1995.

¹⁰ Reis, Elisa. "Desigualdade e Solidariedade". Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS, Nº 29, out. 1995.

¹¹ Prats y Catalá, Joan. Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular. Washington, DC. BID, 1996.

¹² Calderon, Fernando. "Governance, Competitiveness and Social Integration" in CEPAL Review. Santiago: n.º 57, pp. 45-56, 1995

¹³ North, Douglas (1993). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica, Mexico

¹⁴ Putnam, R. (1996) – Comunidade e democracia: a Experiência da Itália Moderna, Editora FGV, Rio de Janeiro.

¹⁵ Altman, David (2001) – “Democracia política y desarrollo económico: ¿ Existe alguna relación?” in Instituciones y Desarrollo, [http://:www.iigov.org/pnud/bibliote/](http://www.iigov.org/pnud/bibliote/)

O autor inclui entre os críticos da teoria da modernização Coleman, Cardozo e Faletto, Wallerstein, Rustow, O'Donnell e Barrington Moore.

analisando as evidências das investigações sobre a relação entre estes dois fenômenos: “Se todos os estudos comparativos são vistos em conjunto, a hipótese de que não há uma clara relação entre o crescimento econômico e a democracia em qualquer direção se mantem extremamente plausível”.¹⁶

Uma boa parte dos analistas atribuem à fragilidade da arquitetura político-institucional - em especial a ausência do Estado de Direito e as debilidades do sistema partidário e o funcionamento precário do parlamento - o déficit que ameaça a governabilidade na região. Para estes autores a governabilidade é uma decorrência da institucionalização da democracia.

A identificação da democracia como o estado democrático de direito – *democratic rule of law* – é defendida por O'Donnell (2001:69): “La democracia no es tan solo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación entre estado y ciudadanos, y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas”.¹⁷

Os direitos civis e os direitos políticos seriam o principal apoio do pluralismo, além de serem uma condensação de relações de poder dos indivíduos e associações. Portanto, sua extensão a todos os cidadãos na vigência do Estado de Direito, completada com as condições de rendição de contas do exercício do poder seriam as condições para considerar os indivíduos como sujeitos jurídicos, ou cidadãos, portadores de direitos e deveres derivados de seu pertencimento político, sendo-lhes atribuída autonomia pessoal e responsabilidade por suas ações.

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)¹⁸, 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.

Finalmente, alguns autores apontam a persistência de um modelo econômico excludente, com índices calamitosos de desigualdade e exclusão, como o fator central para a fragilização das instituições democráticas, cuja sustentabilidade deveria basear-se em um nível mínimo de igualdade entre os cidadãos.

À incapacidade de responder às demandas sociais emergentes com o processo de democratização vêm somar-se medidas cada vez mais restritivas, que alteram o padrão de benefícios sociais anteriormente existente, subordinando-o à uma lógica lucrativa, com a exclusão de parcelas cada vez maiores da população das condições de trabalho formal e das garantias sociais.

¹⁶ Sen, Amartya (1999). “Democracy as a Universal Value”. *Journal of Democracy* 10 (3): 3-17 citado por Altman, D. 2001

¹⁷ O'Donnell, Guillermo (2001). “La Irrenunciabilidad del Estado de Derecho” in *Instituciones y Desarrollo*, 8/9, Mayo. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona

¹⁸ O'Donnell, Guillermo (2002). “Notes on the State of Democracy in Latin America”. UNDP

Instabilidade, insegurança, insensibilidade dos governantes são os sentimentos que caracterizam a vida nas grandes metrópoles da região, aumentando os riscos de ingovernabilidade.

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 da desigualdades.

A criação de mecanismos de integração social - definida por Calderón (1995)¹⁹ como *“a capacidade da sociedade para construir cidadania ativa, eliminar as barreiras discriminatórias no mercado e disseminar uma cultura de solidariedade”* - é novamente reposta no cenário político.

Da mesma forma, um dos aspectos singulares do processo de consolidação democrática na América Latina é a reposição da disjuntiva entre os diferentes elementos que compõem a cidadania, gerando cursos particulares, eivados de contradições. Enquanto os direitos políticos se encontram praticamente universalizados, os direitos civis todavia não estão garantidos, e os direitos sociais, em muitos casos, sofrem retrocessos como consequência dos planos recessivos de ajuste econômico.

O fato de que os direitos civis tenham antecedido aos direitos políticos nos países desenvolvidos, enquanto na América Latina vivemos o processo inverso, levou O'Donnell (1998)²⁰ a identificar nossas democracias como não cívicas, com o predomínio de uma cidadania de baixa densidade. Os direitos civis e as liberdades políticas são os principais suportes do pluralismo e da diversidade, ademais de criarem condições para o exercício de uma autoridade burocrática que rende contas de seus atos. Por estas razões, a proposta de O'Donnell se orienta à conquista dos direitos civis como uma questão estratégica na consolidação da democracia na região, assumindo que a desigualdade é também produto da ausência do Estado de Direito.

A distinção entre reformas legais e o fortalecimento do Estado de Direito, no entanto, permite demonstrar que o problema não está na inexistência de um marco legal mas sim nos usos e abusos do sistema legal, o que permite a impunidade dos poderosos, a corrupção dos funcionários e a aplicação da lei como forma de punição aos politicamente desprotegidos. Da Mata (1983)²¹, discorre sobre a prevalência desta institucionalidade oculta, que opera como norma, organizando as interações sociais a partir da desigualdade cristalizada na hierarquia vigente de poder, e não da igualdade entronizada na lei.

Para além da construção de um marco institucional fortalecido, o que se evidencia é a extrema segmentação da sociedade civil, levando Oxhorn (1998)²²

¹⁹ Calderon, F. (1995). Op.cit.

²⁰ O'Donnell, Guillermo. *Polyarchies and the (un)Rule of Law in Latin America*. West Bend, Indiana: Kellogg Institute, Notre Dame University, 1998

²¹ Da Matta, Roberto (1983). “Você sabe com quem está falando? Uma discussão entre o indivíduo e pessoa no Brasil” in Carnavais: Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar.

²² Oxhorn, Philip. *Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America*. Trabalho presentado en el Congreso de LASA, Chicago, Illinois, 1998^a.

a afirmar que, ao contrário do círculo virtuoso de incorporação dos direitos cidadãos descrito por Marshall (1967)²³ ao analisar o caso inglês, a democracia na América Latina continua restringindo o potencial da sociedade civil.

Sem dúvidas, não há evidências, teóricas ou históricas, consistentes para indicar que a construção da cidadania na região deverá passar, primeiramente, por assegurar os direitos civis, construindo democracias formais, para depois enfrentar o problema distributivo, assegurando os direitos sociais.

Ao contrário, a questão social foi e continua a ser o lugar de constituição de atores sociais que buscam inserir na arena política suas necessidades, transformadas politicamente em demandas. Da mesma forma, é através das políticas sociais que o Estado interpela os cidadãos, resignificando os conteúdos conflitivos por meio de tecnologias apropriadas, despolitizando as demandas a ele dirigidas e, finalmente, redefinindo o significado da cidadania.

A desmontagem, nos anos recentes, dos aparatos de política social construídos durante o período de vigência do pacto corporativo - as reformas sociais - encontraram uma aceitação na América Latina sem precedentes em outras sociedades. Este fenômeno é devido a fatores como a identificação dos benefícios como privilégios, a burocratização e o clientelismo como práticas predominantes, para não mencionar a corrupção e a incapacidade de responder com este aparato às novas demandas cidadãs.

As demandas democráticas canalizaram as reivindicações de construção de um novo padrão de políticas sociais, liberto da tutela da condição de trabalho, para associar-se universalmente à condição de cidadania. Em alguns países, estas demandas plasmaram-se na legislação constitucional das emergentes democracias, em sistemas universais, descentralizados e participativos de políticas sociais.

No entanto, a crise fiscal do Estado, o predomínio da orientação liberal e das orientações das agências internacionais em prol das políticas sociais focalizadas e o refluxo dos movimentos sociais reivindicativos foram suficientes para conformar, nos anos recentes, um novo padrão de política social para a região.

Este padrão caracteriza-se pela segmentação das políticas sociais de acordo ao poder aquisitivo de cada grupo, de tal forma que são desenhados sistemas duais de serviços sociais, públicos para os pobres e de mercado para aqueles que podem pagar por isto. A não existência de mecanismos de solidariedade entre ricos e pobres acarreta um enorme peso para o Estado, que tem que arcar com os custos da pobreza.

Como consequência, assistimos à ruptura da solidariedade forjada no período populista entre as camadas médias e a população mais pobre. Ao mesmo tempo, a transcrição desta segmentação das políticas sociais em condições diferenciadas de cidadania, implica a reificação da separação entre direitos sociais para os que têm recursos (no populismo os recursos eram sobretudo políticos e agora são financeiros) e benefícios sociais, porém sem atribuição de direitos, para os pobres.

A deterioração das condições de vida das camadas médias, a instabilidade do mercado de trabalho, a incapacidade das políticas assistenciais focalizadas para

²³ Marshall, T.H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967

combater a pobreza, a ineficiência e precariedade dos sistemas de atenção universalizados, geram, constantemente, novas formas de articulação da população em torno da questão social.

A constituição de atores políticos, formas organizativas, articulações inovadoras entre Estado/mercado/comunidade, demonstram que a consciência e participação da cidadania estão se processando no âmbito das políticas e direitos sociais, reafirmando que este continua sendo o nosso curso particular de construção da democracia.

Para Genro (1997)²⁴ *“a reivindicação cidadã começa como um processo de construção de milhares de organizações que promovem a auto-organização da comunidade em torno dos seus interesses particulares, predominantemente situados na esfera da reprodução, criando uma esfera pública não estatal, que gera novas formas de autonomia e inclusão alternativas”*. Estas organizações são mediadoras da ação política direta dos cidadãos, criando condições para inserir seus interesses e reformar o exercício do poder político ao nível local.

Nossa tese é 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.

Até o momento desconhecemos os mecanismos requeridos para que se construa um novo desenho institucional do Estado que permita a articulação desta nova realidade do poder local em um pacto político que garanta a governabilidade do Estado nacional e fortaleça sua posição nos foruns supra nacionais.

No entanto, esta não é uma hipótese a ser excluída, haja vista a capacidade de inovação social e transformação da esfera pública que estamos assistindo ao nível local e microsociedade, de tal forma que o local é hoje um laboratório de transformações políticas e administrativas, muitas das quais se generalizam, posteriormente, no âmbito nacional.

No entanto, a geração de condições de governabilidade local e até mesmo a transformação do Estado a este nível não podem obscurecer a problemática da governabilidade presente em nível nacional. A proposta que defendemos é que a governabilidade democrática em nível nacional depende da capacidade de introdução, também neste nível, dos mecanismos de democracia deliberativa que permitam a inclusão social e a construção de um novo bloco dirigente.

3- UM NOVO PARADIGMA PARA A DEMOCRACIA

3.1 - A Expansão da Cidadania²⁵

²⁴ GENRO, Tarso.1997. *“O Novo Espaço Público. 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista”* em Genro (coord) Porto da Cidadania, Artes e Ofícios, Porto Alegre.

²⁵ Este artigo foi publicado originalmente como “La Expansión de la ciudadanía” em *Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías- memórias seminário internacional.2003. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá*

A esfera pública democrática, como ordem simbólica relacional, é o espaço em que os sujeitos assim constituídos afirmam sua identidade e trocam significados que dão sentido e direção à suas ações. A igualdade requerida na esfera pública é politicamente construída, já que na natureza humana o que encontramos é a diferença. (Arendt, 1993:227).²⁶

A cidadania, hipótese jurídico-política igualitária inscrita como possibilidade na natureza do estado moderno, foi a mediação mais importante na reconstituição da totalidade (comunidade) necessária à integração social (Fleury, 1994:45)²⁷. Tal mediação - juntamente com o sistema de representação - e as instituições a que deram origem conformaram a engenharia institucional democrática, materializando a emergência de uma esfera social que Habermas (1984:177)²⁸ denominou repolitizada, ou Estado-social, onde as instituições estatais e sociais se sintetizam em um único complexo indiferenciado. Este fenômeno nos remeteria à dissolução da divisão liberal público/privado, Estado/sociedade civil.

No entanto, estas dicotomias só se superam, sem escamotear as diferenciações se nos encaminhamos em direção à concepção de Estado ampliado (Buci-Gluksmann, 1980:98)²⁹, já que esta não elude a questão dos conflitos de poder e de suas origens materiais, já que a hegemonia não só não exclui como requer a dominação e a coerção.

Para além de seus determinantes materiais os processos de inclusão e de exclusão fundam-se em uma dimensão simbólica, ou civilizatória. Por meio desta, definem-se e reproduzem-se as regras e rituais de inclusão/exclusão, em uma comunidade político/jurídica (de cidadãos), mas que é, fundamentalmente, uma comunidade de sentidos (Fleury 1998:82)³⁰.

A equalização político-jurídica alcançada com a aquisição do *status* da cidadania confere um fundamento legítimo ao exercício do poder, ao mesmo tempo em que nega as clivagens sociais e os atores coletivos, absolutizando o indivíduo como o portador material dos direitos e deveres da cidadania.

No entanto, este efeito de obscurecimento da dinâmica conflitiva em uma sociedade de classes é repostado a cada momento pela impossibilidade de concretização da igualdade pressuposta na cidadania, contradição que será o núcleo central que anima a dinâmica social e reivindica uma nova institucionalidade democrática para o Estado.

No entanto, a cidadania, como qualquer outro sistema classificatório implica um critério de inclusão, que deve ser visto também como um critério de exclusão, já que, os critérios que definem a inclusão na comunidade política e de direitos são, ao mesmo tempo, aqueles que sancionam as normas de exclusão.

²⁶ Arendt, Hannah (1993) – “A Condição Humana”, Editorial Forense Universitária, 6ta. Edição, São Paulo, pg. 31-34.

²⁷ Fleury, Sonia (1994) - Estados sem Cidadãos, Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro.

²⁸ Habermas, J. (1984) – Mudança Estrutural na Esfera Pública, Tempo universitário, Rio de Janeiro.

²⁹ Buci-Glucksman (1980) – Gramsci e o Estado, Paz e Terra, São Paulo.

³⁰ Fleury, Sonia (1998) - "Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina", revista Nueva Sociedad, #156, Caracas

A construção de uma identidade comum, sobrepujando as diferenças, não está isenta de sua diferenciação em relação a outros grupos sociais, gerando um sistema de privilégios para aqueles que foram incluídos em tal comunidade, politicamente construída. Wallerstein (1998:21)³¹ identifica na cidadania uma mudança de um sistema de exclusão baseado em uma cláusula de barreira aberta, de classe, para um sistema de inclusão/exclusão com uma barreira de caráter nacional, que ele considera como uma barreira de classe oculta. Internamente à nação, o racismo e o sexismo também funcionaram como formas de exclusão de grupos raciais e das mulheres da condição de igualdade assegurada pelo *status* de cidadão.

Ainda que o *status* de cidadania não tenha sido universalmente distribuído em qualquer sociedade, sua postulação tem importantes conseqüências que se refletem nas várias dimensões que compõem a cidadania, assim como em seus questionamentos atuais em relação à: dimensão cívica, dimensão igualitária, dimensão jurídica, dimensão institucional e dimensão histórica.

A dimensão cívica diz respeito à condição de inclusão ativa dos cidadãos à comunidade política, compartilhando um sistema de crenças com relação aos poderes públicos, à sociedade e ao conjunto de direitos e deveres que são atribuídos ao *status* de cidadão.

Como dimensão pública dos indivíduos a cidadania pressupõe um modelo de integração e de sociabilidade, que transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, em direção à uma atitude generosa e solidária.

A transição de uma comunidade de relações interpessoais primárias para a comunidade abstrata dos cidadãos foi alcançada pela participação, racional e afetiva, em uma comunidade política formalmente constituída como Estado-nação.

Nas sociedades complexas, a transmissão dos valores cívicos, tais como a responsabilidade e a tolerância, e das informações necessárias para a inclusão ativa são requisitos que passam a ser atribuídos a todos os componentes envolvidos no processo de socialização, especialmente, o sistema educacional, a família e os meios de comunicação. No entanto, a existência de incentivos ao comportamento cívico e sanções ao comportamento “cínico” (*do free-rider ao familismo amoral*³²) parecem ser decisivos para o predomínio de uma ou outra atitude em cada sociedade.

A tradição fundada em Rousseau pretende que a participação democrática seja o melhor caminho para o ensino da responsabilidade e da tolerância, e, recentemente, os estudos sobre capital social voltaram a tratar o tema das predisposições para a cooperação com base nas relações de confiança que se

³¹ Wallerstein, Immanuel (1998) - *Utopistics, or, Historical Choices of the Twenty-first Century*, The New Press, New York

³² Sobre o familismo amoral ver Banfield, E. (1958) – *The Moral Basis of a Backward Society*, free Press, New York e Reis, Elisa (1995) – “Desigualdade e Solidariedade – uma Releitura do Familismo Amoral de Banfield” in *Revista de Ciências Sociais*, no. 29, ano 10, ANPOCS, out, p. 35-48.

estabelecem nas redes horizontalizadas de participação cívica (Putnam, 1996)³³.

No entanto, o predomínio atual de valores individuais e de consumo revertem o ideal republicano de valorização natural da participação política em direção ao seu entendimento como um custo necessário para preservação da vida privada (Kimlicka e Norman, 1997:16)³⁴. Já a distribuição altamente diferenciada de informações, recursos políticos, riqueza e a existência de sistemas onde predominam valores “cínicos”, especialmente entre as elites políticas, (Reis e Castro, 2001)³⁵ apontam para a redução progressiva do componente cívico da cidadania, base da construção de uma comunidade coesa e integrada.

Paradoxalmente, o desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social é identificado como uma das causas da redução do civismo, na medida em que:

- 1- contribuiu para a erosão dos valores solidários ao alterar a estrutura de classes, com o peso crescente das camadas médias profissionais a ele incorporadas como prestadores de serviços, em detrimento da presença dos trabalhadores que se organizaram coletivamente para reivindicar maior justiça social;
- 2- reduziu a perspectiva emancipatória da cidadania a uma pauta de consumo, transformando o cidadão ativo em um consumidor passivo.

Ambos os fatores foram, juntamente a outros mais, responsáveis pelas transformações da sociabilidade em direção ao atual individualismo consumista, expressão da erosão das identidades coletivas.

No debate da teoria da cidadania existe a tendência a uma oposição entre aqueles que valorizam a cidadania ativa, entendida como participação dos sujeitos em uma comunidade dialógica, de uma cidadania passiva, compreendida como o portador de uma titularidade de bens e serviços garantidos por direitos (Crouch, 1999:258)³⁶ (Kymlicka e Norman, 1997)³⁷.

Esta oposição entre a dimensão cívica e a dimensão jurídica é, a meu ver, incorreta e arbitrária, na medida em que, a cidadania, como dimensão pública dos indivíduos resgata a mediação entre Estado e sociedade, materializando-se em uma pauta de direitos e deveres, e, assim, restituindo e revitalizando a comunidade política.

Em primeiro lugar, mais que uma lista de direitos e benefício, a dimensão jurídica diz respeito à noção mais abstrata do “direito a ter direitos”, condição

³³ Putnam, R. (1996) – Comunidade e democracia; a Experiência da Itália Moderna, Editora FGV, Rio de Janeiro.

³⁴ Kymlicka, W. y Norman, W.(1997) – “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía” in La Política – Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, #3, octubre, Bs.As.

³⁵ Reis, Fabio Wanderley e Castro, Mônica -(2001) – “Democracia, Civismo e Cinismo: Um Estudo Empírico sobre Normas e Racionalidade” in Revista Brasileira de Ciências Sociais, Fevereiro.

³⁶ Crouch, Colin(1999) - "La ampliación de la Ciudadanía Social y Económica y la Participación" in Soledad García y Steven Lukes (comps.) - ciudadanía: justicia social, identidad y participación, Madrid, Siglo XXI

³⁷ Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1997) - "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía" in La Política - Revistas de estudios sobre el Estado y la sociedad, Octubre, # 3, Paidós

que se confunde com a própria inclusão na comunidade política, e potencializa a consciência da cidadania como resultado do descobrimento e da luta pela conquista dos direitos.

Em segundo lugar, a inclusão dos direitos sociais na condição de cidadania transformou e diversificou a esfera pública ao inserir nela os interesses de setores dominados. A cidadania, enquanto um processo de inclusão na comunidade política é a expressão do processo de expansão da hegemonia, pelo qual o Estado restrito se transforma em Estado ampliado.

A esfera pública liberal comportava direitos que se baseiam em um suposto estado natural dos homens, no qual a liberdade precederia a sociabilidade. Ao contrário, como assinala Bobbio (1993)³⁸, os direitos sociais não se restringem às liberdades genéricas dos indivíduos e sim a sujeitos concretos, grupos singulares na sociedade, tratando-se, portanto, de exigências que se concretizam em uma demanda de intervenção pública.

O desenvolvimento dos sistemas de bem-estar social transformou profundamente a democracia contemporânea, destituindo os critérios de mercado da condição monopólica de regulação da solidariedade social, o que modificou a natureza do Estado e das relações deste com a economia (Procacci, 1999:28)³⁹, (Esping-Andersen, 1990)⁴⁰.

O surgimento dos direitos de quarta geração – direitos difusos – rompe definitivamente com a encapsulação individual da cidadania, permitindo deslocá-la do referente nacional, envolvendo o Estado, a população e o território. Estas mudanças redimensionam a esfera pública, permitindo situá-la a um nível global. Para Castells (1998)⁴¹ a revolução nas tecnologias da informação permitiu a globalização das atividades estratégicas, que passam a operar em unidade de tempo real. A internacionalização dos mercados financeiros, as transformações nas relações de trabalho, o privilegiamento dos mercados e a debilitação das capacidades dos governos, são conseqüências deste processo que resultaria na criação da sociedade rede, caracterizada por maior exclusão social e desproteção cidadã.

Para Vargas (2001)⁴², no entanto, os efeitos ambivalentes da globalização, que ao mesmo tempo exclui e integra, modificam, potencializam e renovam as dinâmicas de exclusão/inclusão. A construção de uma sociedade civil global e da correspondente cidadania global superaria a exclusão inerente à identificação da condição cidadã à nacionalidade e comportaria a diversidade. Os movimentos sociais transnacionais conteriam o germe da formação desta sociedade civil global.

³⁸ Bobbio, Norbert (1993) - A Era dos Direitos, Editora Campus, RJ.

³⁹ Proccaci, Giovanna (1999) - "Ciudadanos Pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar" in Soledad Garcia y Steven Lukes (comps.), Ciudadanía: justicia social, identidad y participación, Madrid, Siglo XXI

⁴⁰ Esping-Andersen, Gosta (1990) - The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press, NJ

⁴¹ Castells, Manoel (1998) - A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura, vol. 2, O Poder da Identidade, Paz e Terra, São Paulo.

⁴² Vargas, Virginia (2001) - "Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el analisis" in Forum Social Mundial, 2001

A perda do referente nacional em uma sociedade cujas características são ser cada vez mais diferenciada e policêntrica é também identificada como questão crucial para a coesão social. Se, por um lado a perda do monopólio do poder pelo Estado é vista como um processo que gera fragmentações e ameaça a coesão, por outro lado, alguns autores identificam nas estratégias de descentralização, subsidiariedade e delegação a única possibilidade de reconciliar a cidadania com a comunidade, resgatando a cidadania ativa como núcleo central deste conceito. Para Crouch (1999:262), enquanto a elite pode organizar-se e participar nacionalmente, as massas populares somente podem fazê-lo localmente, o que introduz uma desigualdade que obstaculiza a concretização da cidadania.

Ao lado das tentativas dos movimentos sociais de buscar formas de articulação e passar a demandar, crescentemente, a construção de uma esfera pública global democrática (sendo o melhor exemplo o Fórum Social Mundial), o que se observa é a convivência deste movimento em direção à uma cidadania global com a existência de uma cidadania política nacional cada vez mais restringida pela existência de instituições supranacionais que determinam o exercício do poder político, subordinando a seus ditames o Estado nacional.

A tensionalidade entre o local, o nacional e o global definem uma nova territorialidade para a cidadania, cujo desenvolvimento em todos estes níveis não está isenta da possibilidade de que os diferentes direitos seja reivindicados em distintos níveis (direitos humanos e ambientais a nível global, direitos políticos e sociais a nível nacional e direitos de deliberação, ou de 5a. geração, a nível local). Se esta tese for correta, este fenômeno poderia, inclusive, gerar uma dissociação e até mesmo a oposição entre os componentes da cidadania, como já ocorreu em outras circunstâncias (como apontado por Marshall⁴³ e Polanyi⁴⁴ em relação à oposição que ocorreu, no século XVIII, na Inglaterra, entre direitos civis e direitos sociais).

À fragmentação percebida com a simultaneidade dos espaços políticos, em uma realidade policêntrica, se acrescentam as questões relativas à aceitação da diversidade ao interior de uma noção igualitária como a da cidadania.

A equalização jurídica e política na condição de cidadania abriu um campo de lutas em torno da noção de igualdade, entendida pelos liberais como natural e de oportunidades (Friedman e Friedman, 1980)⁴⁵ ou também de resultados, em uma perspectiva social-democrata. A permanente tensão entre liberdade e igualdade, fundamentos da cidadania aos quais se associa a solidariedade, dão lugar a diferentes concepções de democracia, com a ênfase colocada nas liberdades inerentes ao individualismo possessivo, na igualdade de resultados substantivos ou na autonomia do sujeito.

O predomínio do princípio da liberdade dá lugar à concepção de democracia com ênfase no estabelecimento de um conjunto de regras de exercício do poder político e na não discriminação da preferência dos cidadãos como

⁴³ Marshall, T.H. (1965) - "Citizenship and Social Class" in Class, Citizenship and Social Development, New York, Anchor

⁴⁴ Polanyi, K. - A Grande Transformação, Ed. Campus, Rio de Janeiro.

⁴⁵ Friedman, Milton e Friedman, Rose (1980) - Liberdade de Escolher, Record, Rio de Janeiro.

definido na poliarquia de Dahl (1971)⁴⁶ e na postulação da precedência do estado de direito em relação aos demais direitos cidadãos por O'Donnell⁴⁷.

A concepção da democracia que privilegia a igualdade trata de garantir resultados substantivos à cidadania, mesmo que isto implique maior intervenção estatal e o tratamento homogêneo por parte da burocracia.

Sen (1995:35)⁴⁸ considera que a subordinação da igualdade à liberdade - pelos libertários - ou a subordinação da liberdade à igualdade - pelos igualitários - seriam, ambos erros categóricos já que "a liberdade se encontra entre os possíveis *campos de aplicação* da igualdade e a igualdade se acha entre os possíveis *esquemas distributivos* da liberdade", contradição que desaparece com a introdução da noção de capacidade. No entanto, ao deixar ausente a condição de sujeito, a capacidade deixa de referir-se à dinâmica política e institucional, para ser um argumento ético.

A recuperação da noção de cidadania como emancipação dos sujeitos socialmente construídos identifica a cidadania como estado de plena autonomia, que não configura um estado geral e universal mas uma direção de aceitação da alteridade, cujo gozo é mediado pela institucionalidade permanentemente reconstruída. Esta reconstrução ativa e permanente da institucionalidade e da própria esfera pública requer a aceitação das singularidades e das diferenças, assim como publicização dos espaços anteriormente considerados privados.

Neste sentido, a cidadania não pode deixar de ser compreendida em toda sua complexidade contraditória: entre o individual e o coletivo; entre o público e o privado; entre homogeneidade e singularidade;

A proposta de uma democracia radical de Chantall Mouffe (1996) desenvolve uma teoria do sujeito descentrado, constituído na interseção de uma multiplicidade de posições subjetivas, e exige o reconhecimento da diferença, da particularização do universal. Nesta proposta a cidadania deixa de ser vista apenas como um estatuto legal e passa a ser compreendida como "*a identidade política comum de pessoas, que podem estar empenhadas em muitos empreendimentos com finalidades diferentes e com diversas concepções de bem, mas que, na procura da sua satisfação e na execução das suas ações, aceitam submeter-se às regras prescritas pela república*" (Mouffe, 1996:95)⁴⁹.

A compreensão da cidadania como uma identidade compartilhada supõe a igualdade e inclusão dos indivíduos na comunidade política. Se a persistência sistemática de algum nível de desigualdade foi o motor do desenvolvimento e complexificação da própria noção de cidadania, a denúncia da existência de grupos e populações excluídos da comunidade comum dos cidadãos (mulheres, negros, homossexuais, minorias étnicas e religiosas) introduz na discussão da cidadania a necessidade de considerar as diferenças.

⁴⁶ Dahl, R. (1971) - Polyarchy, New Haven, Yale University Press

⁴⁷ O'Donnell, G. (2001) – "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho" in Instituciones y Desarrollo, no. 8/9, Mayo, Barcelona

⁴⁸ Sen, Amartya (1995) – Nuevo Examen de la Desigualdad, Madrid, Alianza Editorial.

⁴⁹ Mouffe, Chantall (1996) – O regresso do Político, Ed. Gradiva, Lisboa.

Se o conceito igualitário da cidadania serviu para encobrir a exclusão, a homogeneidade do tratamento por meio da administração impessoal e burocrática dos serviços do Estado de Bem-Estar Social normalizaram a sociedade, negando diferenças nas demandas e singularidades dos sujeitos. Assim, a cidadania universalista é denunciada como sendo, nos dias atuais, um impedimento à expansão da democracia (Mouffe, 1996)⁵⁰, na medida em é incapaz de incorporar as reivindicações atuais como a de igualdade complexa, proposta por Walzer (1993)⁵¹ e a cidadania diferenciada, proposta por Young (1989)⁵².

Young considera que a verdadeira igualdade requer a afirmação das diferenças grupais, e propõe como formato da cidadania diferenciada a criação de fundos públicos para prover formas de defesa e garantia da representação dos grupos oprimidos e a existência de políticas diferenciadas para atender às demandas singulares destes grupos.

A proposta de cidadanias diferenciadas, como forma de atenção às necessidades dos grupos excluídos, levantou sérias preocupações em relação à capacidade de coesão social e construção de uma comunidade política e de sentidos, a partir de reivindicações particulares.

Da mesma forma, as políticas focalizadas de combate à exclusão foram divulgadas como opostas às políticas universalistas, gerando um falso antagonismo que, só recentemente, começa a ser dissolvido ao pensar em políticas seletivas, que favorecem e que permitam a inclusão dos grupos excluídos em sistemas universalizados de proteção social.

Para Kimilicka e Norman (1997), os direitos especiais de representação e os direitos multiculturais, não ameaçariam à coesão social porque são reivindicações de inclusão, enquanto os direitos de autogoverno poderiam corroer a função integradora da cidadania.

A discussão sobre a identificação dos atributos da cidadania com critérios pertinentes ao universo masculino gerou a noção de cidadania diferenciada que encaminha propostas de representação grupal dos grupos oprimidos (Young, 1990:187). A negação da cidadania a grupos populacionais implica até mesmo na *"ausência de espaços de reconhecimento e de vínculos propriamente civis, (o que) traduz-se na dificuldade de formular os dramas cotidianos (individuais e coletivos) na linguagem pública dos direitos, tendendo, por isso mesmo, a ser equacionados no interior dos códigos morais da vida privada"* (Telles, 1994:45).⁵³

A identificação do cidadão com o homem trabalhador e provedor tem como consequência a construção da esfera pública como externa ao ambiente familiar do trabalho feminino e da vida familiar, que permanece considerado

⁵⁰ Mouffe, C. (1996) – op.cit.

⁵¹ Walzer, Michael (1993) – Las Esferas de la Justicia – Una Defensa del Pluralismo y de la Igualdad, Fondo de Cultura, México

⁵² Young, Iris Marion (1989) – “Polity and Group difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship”, *Ethics*, no. 99, p.250-274 e Young, (1990) – Justice and the politics of difference, Princeton University Press, NJ

⁵³ Telles, Vera (1994) - "Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos" in Renata Villa-Boas (org) - Participação popular nos governos locais, São Paulo, Pólis, no 14.

como parte da esfera privada, onde a regulação estatal e os direitos de cidadania estão ausentes.

Esta identificação da cidadania com o homem branco, produtor e provedor, está baseada na noção liberal de autonomia do cidadão, considerada como atributo individual do trabalhador produtivo, excluindo aqueles que são considerados economicamente e/ou socialmente dependentes. As críticas a um princípio de autonomia que desconsidera a dependência social como condição intrínseca da sobrevivência em sociedade, tem sido expressa tanto pelo movimento feminista quanto por aqueles que defendem a extensão da cidadania aos portadores de deficiências físicas. Ambos os grupos reivindicam sua inclusão como cidadãos e construíram uma pauta de reivindicações que comporta direitos e benefícios ainda hoje não garantidos aos que possuem deficiência físicas e aos que desenvolvem seu trabalho na esfera doméstica.

A perda da centralidade do trabalho como categoria organizadora da sociabilidade e a reestruturação das relações produtivas com suas implicações na flexibilização das relações laborais, contribuem para romper os limites estreitos que conformaram o espaço da cidadania, o que pode resultar em sua desvinculação da condição de trabalho, permitindo a inclusão de outras demandas e outros grupos sociais.

A sociedade civil revigora-se na medida em são garantidas a diversidade, pluralidade e autonomia de sujeitos organizados que se encontram e interatuam em busca da inserção dos seus interesses na arena pública.

Neste sentido, a esfera pública não pode ser identificada meramente à sociedade civil vista como instituições autônomas que mediam a relação entre o indivíduo e o Estado e julgam a ação estatal de uma maneira racional e moral, configurando-se como um nível meso-institucional à maneira das associações políticas de Tocqueville. Existe, atualmente uma forte tendência a buscar nas organizações autônomas da sociedade civil a essência da esfera pública por oposição à heteronomia da cidadania, que é definida pelo Estado.

A esfera pública democrática deve ser encontrada na interação entre a sociedade civil revigorada e mecanismos político-institucionais permeáveis às estas demandas e indutor de políticas públicas transformadoras das relações de poder e das práticas administrativas correspondentes.

Foweraker e Landman (1977)⁵⁴, estudando os novos movimentos sociais confirmam o papel central da noção de direitos na modelagem de novas formas de pensamento e ação das organizações sociais, universalizando demandas particulares e disseminando a percepção dos direitos através da ação coletiva.

Portanto, se a democracia não pode prescindir da dimensão liberal representada pela defesa das liberdades individuais básicas, por conseguinte, a juridicização das relações políticas é uma consequência inevitável, já que as liberdades se objetivam em um corpo de direitos positivos e instituições estatais.

As lutas pela inclusão na condição de cidadania, iniciada pelos movimentos e organizações sociais a partir da identificação de suas carências e da

⁵⁴ Foweraker, J. and Landman, T (1977) - Citizenship Rights and Social Movements, New York, Oxford University Press

incapacidade do Estado em atendê-las, têm sido, na América Latina, o principal fator de dinamização e transformação, tanto da sociedade quanto do Estado. Este raciocínio nos leva a refletir sobre a dimensão institucional da cidadania, tão interessantemente exposta por Marshall e tão freqüentemente esquecida por seus críticos, que o identificam apenas como porta-voz da cidadania jurídica.

É impossível desconhecer que a burocracia estatal é requerida como fundamento e suporte material da igualdade política dos cidadãos. No entanto, a cidadania não pode deixar de ser reduzida à normatividade estatal, perdendo desta forma sua dimensão subjetiva e emancipatória.

Enquanto a administração patrimonial caracteriza-se pela utilização privada dos recursos públicos e o uso de critérios pessoais e particularistas na alocação destes recursos, a cidadania pressupõe a diferenciação entre o interesse público e o privado e/ou pessoal, com a adoção de critérios objetivos e universais na distribuição dos recursos públicos, em base à relações contratuais e ao acesso universalizado às decisões (Fedozzi, 1997)⁵⁵.

No entanto, a construção de uma esfera pública revigorada requer a superação da exclusividade dos mecanismos de representação territorial e de existência de uma burocracia Weberiana, que foram os suportes materiais da cidadania universal, mas que não foram capazes de incluir na esfera pública a múltiplos grupos excluídos. A inclusão ativa em uma esfera pública plural e diversificada requer uma nova institucionalidade que possibilite a transformação da igualdade simples em complexa, da universalidade em diversidade e da democracia tradicional em formas inovadoras de participação e co-gestão em estruturas governamentais descentralizadas.

O sistema de representação de base territorial e a competição eleitoral são imprescindíveis para garantir a pluralidade e a representação democrática, mas são insuficientes, em função da distribuição desigual de recursos e dos mecanismos de exclusão social. Portanto, a combinação do sistema de representação territorial com mecanismos de representação corporativa ou grupal pode reduzir as disfuncionalidades do sistema representativo.

No entanto, novas formas e arranjos institucionais de combinação do sistema representativo com a participação direta das organizações públicas auto-geridas são requeridos para a transformação de sociedades onde a estrutura de poder é caracterizada pela centralidade, iniquidade e exclusão.

Neste sentido, a democratização da esfera pública deve ter em conta aspectos cruciais, como a participação cidadã nas decisões coletivas que afetam a comunidade política, resguardada por um corpo de regras reconhecidas e, mais que aceitas, coletivamente construídas, em relação à representação dos interesses e à negociação dos conflitos.

As estratégias propostas como mais profícuas, envolvendo a descentralização, municipalização e participação podem cair em um vazio tecnocrático ou voluntarista, se não forem submetidas à uma qualificação em termos da sua

⁵⁵ Fedozzi, Luciano (1997)- Orçamento Participativo- Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre, Editora Tomo, Porto Alegre.

orientação política e da sua capacidade de gerar uma nova base técnica, capaz de mobilizar e acionar o potencial organizativo da sociedade.

Em outros termos, a participação cidadã, se não altera a distribuição de poder e de riqueza social, ao mesmo tempo em que alcança transformar as estruturas estatais e societárias, traduzindo institucionalmente a inclusão dos novos sujeitos em constituição, é apenas mobilização e construção de identidade social. Neste caso, a não correspondência entre a mobilização da comunidade e a transformação da esfera pública com a inclusão de novos sujeitos tende a aprofundar a crise de legitimidade das instituições públicas e gerar crises persistentes de ingovernabilidade.

Podemos afirmar que existe atualmente uma reivindicação de participação direta das populações excluídas que se constitui em um direito de quinta geração e requer uma nova institucionalidade democrática deliberativa na gestão pública compartilhada.

Partimos da afirmação de um critério normativo de avaliação, que se funda na capacidade de resposta aos problemas envolvidos na construção de esfera pública democrática, que dizem respeito à expansão da cidadania por meio da resolução das questões relativas à integração, participação e distribuição.

Neste sentido, é impossível deixar fora do campo político da cidadania a esfera da produção⁵⁶, já que aí se definem as relações econômicas e de poder.

Assim, o critério de avaliação das políticas públicas será sua capacidade de alterar as relações de poder existentes, de forma a permitir a transformação das estruturas burocráticas do estado e das organizações da sociedade em direção à construção de uma esfera pública democrática.

Depois da análise das tensões que se apresentam atualmente para responder aos desafios impostos pelas lutas sociais e pelas profundas transformações no quadro institucional das relações políticas e de poder, reafirmamos a cidadania como o marco analítico à integração em uma esfera pública democrática, plural e diversificada, a partir da sua reconfiguração e incorporação das demandas que historicamente se colocam em cada uma das dimensões que compõem esta noção.

3.2 – MODELOS DE DEMOCRACIA: REPRESENTATIVA E DELIBERATIVA

A governabilidade foi alcançada nos países industrializados centrais a partir do desenvolvimento de um conjunto de instituições que permitiram a conciliação do conflito inerente à uma sociedade de classes com uma estrutura jurídico política fundada no princípio da igualdade da cidadania.

Segundo Przeworski, (1989:174)⁵⁷ *“A democracia capitalista simultaneamente estrutura as atividades políticas na forma de participação política e reduz os conflitos políticos a questões materiais de curto prazo. Gera conflitos sobre*

⁵⁶ Santos, Boaventura S. (1994) – Pe las Mãos de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade, Edições. Afrontamento, Porto.

⁵⁷ Przeworski, Adam. (1994). Democracia e Mercado – No Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro. Relume Dumará.

questões materiais ao mesmo tempo em que reduz os conflitos a essas questões.”

A estruturação das atividades políticas que permitiu a compatibilização entre democracia de massas e o capitalismo é identificada por Offe (1984:361)⁵⁸ como decorrente de dois arranjos institucionais que permitiram a mercantilização da política e a politização da economia privada, quais sejam, a democracia partidária competitiva e o Welfare State Keynesiano.

A tradução liberal da democracia, modelo hegemônico no século XX, afasta-se das origens clássicas do conceito, visto como governo dos cidadãos, tendo como base uma crítica ao despotismo. Na tradição clássica, o fundamento do poder político é a noção da soberania popular, que se expressa, em Rousseau, como vontade geral inalienável e indivisível. (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1995)⁵⁹

A participação é vista como uma das liberdades individuais do cidadão, que além do direito de exprimir a própria opinião, reunir-se ou associar-se para influir na política do país, passa a compreender o direito de eleger representantes no Parlamento e de ser eleito.

Schumpeter (1984:336)⁶⁰ critica a concepção da clássica da democracia fundada na realização do bem comum, para defini-la em termos procedimentais, como um método: *“o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população”*.

Na mesma linha Bobbio (1986:18-19)⁶¹ fala da democracia como *“caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos... sendo a regra fundamental da democracia a regra da maioria”*.

O esvaziamento do conteúdo moral da democracia absolutiza os aspectos formais e procedimentais em detrimento dos valores relacionados ao bem comum, à igualdade e à participação ativa dos cidadãos. As regras da democracia dizem respeito a como se deve chegar às decisões, mas não ao conteúdo destas decisões. O modelo institucional que concretiza esta concepção de democracia é a representação, por meio da qual as vontades individuais, expressas através do voto em alternativas que são oferecidas pelos partidos políticos, são agregadas e autorizam o exercício do poder de forma legítima.

Atualmente, é crescente o descrédito em relação à democracia representativa como mecanismo eficaz de agregação de interesses e resolução de conflitos, além da incapacidade de dar sustentabilidade aos governos a partir da agregação de votos para composição das maiorias, haja vista os problemas de governabilidade que vêm sendo enfrentados como consequência da

⁵⁸ Offe, Claus. (1984). “A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização”. Dados. Rio de Janeiro. IUPERJ.

⁵⁹ Bobbio, N. Matteucci, N., Pasquino, G. (1995). Dicionário de Política. Brasília. UNB

⁶⁰ Schumpeter (1984) – Capitalismo, Socialismo e Democracia, Zahar Editores, Rio de Janeiro

⁶¹ Bobbio, N. (1986). O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo. São Paulo. Paz e Terra.

desconfiança nas autoridades governamentais e nos processos decisórios sobre as políticas públicas. Fatores como o crescente poder de veto do capital, a complexificação, burocratização e tecnificação do processo de planejamento governamental, as negociações informais entre grupos de interesse e burocratas, são apontados como responsáveis pelo baixo potencial de criação de unidade política através da democracia representativa (Offe, 1990)⁶².

Entre os muitos críticos da democracia representativa encontra-se Hirst (1992)⁶³, que aponta como seus limites a ausência de mecanismos que assegurem a prestação de contas, a influência e possibilidade de participação da população. Defende o corporativismo como forma de representação funcional dos interesses que tem como vantagens a introdução, na classe política, de pessoas que não são puramente políticos profissionais e a democratização da influência informal, que atualmente só existiria para os grupos mais poderosos. Sua proposta é uma combinação virtuosa, baseada na diferenciação funcional entre a democracia representativa e os mecanismos corporativos de representação dos interesses:

“Assim, não precisamos de dispositivos sociais fixos para ter uma representação corporativa efetiva. Isto só ocorreria se atribuíssemos ao corporativismo as mesmas tarefas da democracia representativa e, portanto, procurássemos criar uma câmara ou assembleia corporativa formal e dotada de verdadeira “representatividade” social. O corporativismo deveria complementar a democracia representativa, não suplantá-la. Suas funções são muito diferentes: os fóruns corporativos servem para facilitar a consulta (e com isto a comunicação) e a coordenação (e com isto a negociação) entre interesses sociais e órgãos públicos. Servem como canais para a influência recíproca de organismos governantes e governados. Isto propiciaria à influência governada e aos governantes os meios para orquestrar efetivamente a política, minimizando ao mesmo tempo a coerção.” (Hirst, 1992:22)

Na sua visão os fóruns corporativos não têm o propósito de legislar ou supervisionar o governo, sendo seu objetivo a consulta, a coordenação da atividade econômica e a negociação de ganhos e sacrifícios.

Recentemente, fenômenos universais como a perda de legitimidade das instituições democráticas tais como os partidos e o parlamento, a fragmentação, complexificação e auto-organização da sociedade civil e a redução do poder dos Estados nacionais têm levado à uma demanda crescente por uma nova e radical institucionalidade democrática, capaz de introduzir o direito à participação como parte da condição de cidadania.

Além da ausência de condições materiais que assegurem o consentimento o contexto atual difere profundamente da etapa da social democracia Keynesiana considerando-se a relação atual entre Estado e sociedade, já que a política foi descentrada, deslocando a ênfase dada ao processo decisório estatal, para a prática do cotidiano. Vários autores chamam atenção para a profunda transformação cultural representada pelo papel ativo dos movimentos sociais na

⁶² Offe, Claus (1990). Contradicções en el Estado del Bienestar. México. Alianza Editorial.

⁶³ Hirst, Paul (1992). A Democracia Representativa e seus Limites. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor.

ampliação do político, no reconhecimento da diversidade cultural no questionamento acerca da capacidade da democracia representativa de representar agendas e identidades específicas, enfim de representar a diferença. (Santos e Avritzer, 2002)⁶⁴

Fraser (2001)⁶⁵ identifica no declínio de uma dada gramática da política, correspondente à política de classe, o deslocamento do eixo da contestação desde a redistribuição até o reconhecimento das identidades e diferenças, incluindo questões relativas a gênero, raça, etnia, sexualidade, etc.

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

A democracia passa a ser vista, mais do que um procedimento, como uma prática social na qual se constroem as identidades coletivas, uma nova gramática de organização da sociedade que permite a redefinição dos vínculos sociais, a inclusão de novos temas e atores, a ampliação do político.

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 à 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, onde 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, em especial em sociedades com elevado grau de fragmentação social e econômica. As iniquidades socio-econômicas são resultado 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.

Este modelo de funcionamento atende aos requisitos que a teoria democrática contemporânea identifica como o modelo de Democracia Deliberativa. Segundo Elster (1998)⁶⁶ o ressurgimento da idéia da democracia deliberativa, depois de tantos anos de hegemonia do modelo de democracia representativa, está influenciado pela produção teórica de Habermas, que vê no processo de discussão entre cidadãos livres e iguais a possibilidade de transformação, mais

⁶⁴ Santos e Avritzer in Boaventura Sousa Santos (2002)- Democratizar a Democracia. São Paulo. Civilização Brasileira.

⁶⁵ Fraser, Nancy (2001). "Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation. www.wissensgesellschaft.org

⁶⁶ ELSTER, Jon (1998) – "Deliberation and Constitution Making" in Ester (editor) – *Deliberative Democracy*, Cambridge, The Cambridge University Press

que a simples agregação das preferências. Habermas (1996:297)⁶⁷ vê o procedimento democrático como aquele que não se baseia em direitos universais ou em uma substância ética, mas nas regras do discurso e formas de argumentação, cuja normatividade é tomada da ação orientada para a busca de entendimento. Neste sentido, além da agregação de interesses, o procedimento democrático permitiria a possibilidade de transformação dos interesses por meio da troca de informações e argumentações.

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 objeto 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 que são oferecidos pelos participantes que estão comprometidos com os valores da racionalidade e da imparcialidade (Ester, 1998).

A democracia deliberativa é definida por Cohen (1998)⁶⁸ como a decisão coletiva que *emerge de arranjos que agregam escolhas coletivas que são 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.

“Os participantes são substancialmente iguais no sentido que a distribuição de poder e recursos não molda suas chances de contribuir para a deliberação, nem esta distribuição joga um papel autoritativo em sua deliberação”. (Cohen, 1998)

Grande ênfase é dada à troca de informações entre os participantes, o que permitiria a transformação dos pontos de vista e à exigência de argumentar em defesa de suas posições, o que favoreceria o entendimento e a geração de consensos mais amplos. O processo decisório não é para eleger entre alternativas, mas para gerar novas alternativas, o que possibilitaria maior inovação social. Finalmente, é esperado que as decisões assim tomadas propiciem maior justiça redistributiva e sejam mais sustentáveis.

Para viabilizar o processo de concertação são necessários tanto a adesão dos participantes aos valores da democracia deliberativa, quais sejam, o reconhecimento do outro, a participação e a redistribuição⁶⁹, quanto da construção de uma metodologia que assegure a materialização deste valores em práticas discursivas e de intercâmbio entre os participantes, sejam eles governo ou sociedade.

⁶⁷ HABERMAS, Jürgen (1996) – Between Facts and Norms, second print, Cambridge, The MIT Press

⁶⁸ COHEN, Joshua (1998) – “Democracy and Liberty” in Ester (editor) - op. cit.

⁶⁹ FRASER, Nancy (2001) – “Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation” www.wissensgesellschaft.org

Calderón (1995)⁷⁰ estabelece os procedimentos que ele denominou uma gramática dos conflitos, incluindo meios adequados para explicar os conflitos e informar sobre eles ao conjunto da sociedade; canais de participação representativa para que sejam contemplados todos os interesses, atores e argumentos; consciência das partes de que toda negociação pressupõe respeitar o acordo, o que implica concessões mútuas; elaborar os conflitos com um consenso prévio em torno de alguns metavalores que permitam uma linguagem comum; existência de um sistema claro e eficiente de sanções para os que não respeitem os termos acordados; definição adequada dos conflitos cuja resolução exige determinada competência técnica para deliberar.

As vantagens da deliberação são apontadas como sendo a troca de informações entre os participantes, a indução à justificação racional das demandas, o aumento das qualidades morais e intelectuais dos participantes, favorece consensos que incluam interesses mais amplos e, portanto, tende a promover a justiça redistributiva.

As limitações da deliberação seriam decorrentes de sua possível ineficácia, reforço de posições corporativas e a dificuldade de se chegar a consensos. Mais ainda, ao pressupor a igualdade entre os participantes, a própria desigualdade deixa de ser discutida.

4. PROPOSIÇÕES PARA O DEBATE SOBRE GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA

4.1 – As discussões sobre a governabilidade democrática têm tratado a questão do Estado como um dos seus aspectos centrais, seja em sua dimensão legal, como garante dos direitos e deveres da cidadania que assegura a aplicação da lei de forma universal, seja como autoridade constituída e uma rede de instituições políticas, capazes de processar e aplicar institucionalmente decisões políticas, em um contexto de legitimidade democrática.

No primeiro caso, a ênfase está colocada no sistema legal que assegura que todas as preferências tenham o mesmo peso e sejam consideradas na eleição das alternativas políticas, além de garantir que nenhum indivíduo, nem mesmo as autoridades políticas, estariam acima ou além das regras legais. Neste caso, a governabilidade pode ser medida pela extensão da aplicação das regras a todos os indivíduos em todo o território, existência de eleições livres onde os indivíduos possam fazer suas opções, um sistema partidário competitivo que apresente alternativas distintas, a liberdade de informação para formação das opiniões e preferências, a rendição de contas por parte dos governantes e a garantia efetiva dos direitos civis e políticos a todos os cidadãos.

No segundo caso, a atenção está voltada para as instituições públicas, seu formato e funcionamento, de forma que sejam asseguradas condições efetivas de representação dos interesses e de formação de maiorias sólidas, capazes de sustentar o governo na execução de políticas públicas eficientes em função do interesse público.

⁷⁰ CALDERÓN, Fernando (1995). Sociedad sin atajos. Paidós. Buenos Aires

Ambas abordagens adotam uma definição de Estado de origem Weberiana⁷¹, na qual o monopólio do uso legítimo da coerção se traduz em um poder político baseado na dominação racional-legal, que se exerce de forma autônoma e soberana sobre um povo e um território, através de um conjunto de instituições, um corpo de funcionários e procedimentos regulamentados.

Em outras visões do Estado, na tradição que vai de Marx a Gramsci, este é concebido tanto como um pacto de dominação como um campo estratégico de lutas. Na definição de Poulantzas (1980:147)⁷² o Estado é a condensação material, sempre específica, de uma relação de forças entre classes e frações de classe. As políticas resultariam das contradições de classe presentes na ossatura material do Estado, permitindo assim sua função de organização dos interesses de classe como dominantes.

Neste caso, a governabilidade deve ser vista como parte da construção de um bloco no poder hegemônico, capaz, portanto, de assimilar os interesses dos setores dominados por meio das estruturas estatais de políticas públicas. Por outro lado, ao compreender o Estado como um campo estratégico de lutas é possível identificar um papel ativo, tanto do Estado quanto da sociedade, na busca da ampliação da esfera pública democrática, com a inclusão daqueles que foram até então excluídos.

Neste sentido, concordamos com Calderón (2002)⁷³ para o qual *“el progreso democrático podría evaluarse por las capacidades de las sociedades para una mayor convergencia entre integración y participación política y por la capacidad deliberante que el pluralismo preexistente en nuestras sociedades pueda impulsar para convertirse en una fuerza cultural de la misma democracia”*.

4.2 – 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.

No entanto, ao assumir que o ponto central da aposta da democracia seja a capacidade de eleição por parte dos indivíduos como agentes⁷⁴ – dotados da capacidade moral de eleger entre seus interesses e os dos outros – não se pressupõe um papel diferente para o Estado, para superar os entraves à democracia colocados em contextos de alta iniquidade. A persistência de uma cultura política baseada na hierarquia social, o enfeudamento das agências estatais, o uso privado dos bens públicos, a incapacidade das políticas e órgãos públicos disseminarem-se de forma igualitária sobre o território nacional, são constatados por todos os estudiosos. No entanto, a indicação de que a luta pela expansão dos direitos civis precederia a conquistas dos demais direitos e a assunção de que a conquista dos direitos sociais em antecipação aos direitos

⁷¹ Weber, Max (1991). Economia e Sociedade, vol. 1. Brasília. UNB.

⁷² Poulantzas, Nicos (1980). O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro. Graal.

⁷³ Calderón, Fernando (2002). “Deliberación y Desarrollo”, Washington. INDES/BID

⁷⁴ conforme documento do PNUD para o Informe sobre Desarrollo Democrático en América Latina com base no texto citado de O'Donnell (2002).

civis gera democracias de baixa intensidade – como defendido por O’Donnell para explicar a situação da América Latina – parece contradizer as evidências históricas e reduzir o Estado a um papel passivo no processo de ampliação da esfera pública.

A reconstrução da esfera pública que estamos assistindo na América Latina é parte dos processos de democratização, fortalecimento do poder local, emergência de novas demandas e novos sujeitos sociais, rearticulação da inserção econômica regional em uma economia globalizada e intensificação do uso da tecnologia informacional na mediação das relações e processos sociais. A construção da igualdade pressuposta na esfera pública requer a introdução de princípios normativos relativos à inclusão, participação e redistribuição. Em sociedades nas quais a cidadania, como dimensão igualitária e cívica não foi generalizada e que, portanto, convive-se com altos níveis de exclusão e desigualdades, o papel do Estado é crucial na indução de processos sociais que promovam condições de inovação e inclusão social. No entanto, a possibilidade de emancipação e diferenciação só podem ser asseguradas através da complexificação do tecido social, em um duplo movimento de construção de identidades e formas orgânicas autônomas e inserção de seus interesses na arena pública. Este fenômeno começa a se fazer presente na América Latina a partir de múltiplas experiências locais inovadoras, indicando a possibilidade de construção de uma comunidade de cidadãos, a partir de uma nova articulação entre o nacional e o popular.

Portanto, a esfera pública pode ser caracterizada por sua inclusividade, em termos da multiplicidade de atores que podem participar nos processos de integração e exercício do poder e por sua efetividade, ou seja, na capacidade de generalizar os interesses dos cidadãos organizados, de tal forma que possam influenciar e controlar o exercício e as estratégias de dispersão do poder político (Oxhorn, 1999)⁷⁵.

A partir das lutas sociais desencadeadas nas três últimas décadas, processa-se uma revolução cultural na região, com a introdução de novas demandas e novas práticas políticas, orientadas para conquista efetiva dos direitos sociais negados, na prática, a uma parcela significativa da população. A reivindicação cidadã presente em todas as lutas sociais na região introduz a noção do sujeito como portador de direitos, quer ela comece por direitos sociais ou civis. É o direito a ter direito que transforma a cultura do clientelismo na cultura da cidadania, permitindo colocar na agenda pública a questão da inclusão social.

Este processo social, no entanto, não é alheio ao Estado por, pelo menos, três razões. Primeiramente, porque estas demandas cidadãs se dirigem a alterar o processo político de construção da agenda pública. Em segundo lugar, porque, para os setores mais marginalizados, o Estado exerce papel crucial na mobilização dos recursos necessários à sua organização. Em terceiro lugar, porque um Estado capaz de absorver as demandas por inclusão social não será mais o mesmo, quer seja em termos do pacto de poder, quer seja na sua

⁷⁵ Oxhorn, P. (1999). “ When Democracy isn’t all that Democratic - social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America”, paper presented at American Political Science Association Conference, Georgia.

institucionalidade, pois o Estado que conhecemos participa ativamente no processo de exclusão social.

O papel do Estado no processo de inclusão social é sublinhado por Reis (1993)⁷⁶, quando afirma que o nível de carência entre os setores populares é tão agudo que o Estado, em nossas sociedades, termina por ser o agente produtor da própria capacidade de reivindicação popular. Sua proposta é que a incorporação cidadã, nessas circunstâncias, somente será possível se o Estado for capaz de institucionalizar esta relação, transformando os setores marginalizados em seus clientes reais sem recorrer a mecanismos de manipulação política. No entanto, mais que um conjunto de benefícios, o desafio da cidadania é construir um sentido de pertencimento a uma esfera pública.

Para que a sociedade civil se fortaleça sem ser capturada por processos de cooptação pelo aparelho de Estado, é preciso que seja capaz de ser autônoma o suficiente para preservar suas identidades e, ao mesmo tempo, forte o bastante para que os diferentes atores possam lograr a projeção política dos seus interesses na construção negociada de seus conflitos, na formação da agenda pública (Oxhorn, 1999)⁷⁷. A tensão entre autonomia e inserção dos interesses em uma ação política é inerente e constitutiva da Sociedade Civil.

Sem dúvidas, ela também se coloca, da mesma forma, em relação ao Estado, cuja autonomia e inserção parecem ser as condições imprescindíveis para gerar sinergia nas relações Estado/sociedade civil (Evans, 1996).⁷⁸

A reação neo-institucionalista à abordagem culturalista de Putman, sobre a avaliação do desempenho institucional a partir de suas relações com o contexto sociocultural, gerador dos estoques de capital social, foi expressa pelo trabalho de Evans (1986), demonstrando que o Estado tem um papel crucial na mobilização do capital social. Para ele, as instituições públicas têm, além do monopólio da coerção, a exclusividade da mobilização dos recursos sociais. Sendo o Estado a principal arena de convergência das demandas sociais, este determina, em última instância, o sucesso das iniciativas voluntárias (Abu-El-Haj, 1999)⁷⁹.

Evans resgata, como fatores que garantem a qualidade das instituições públicas, o *esprit de corps* da burocracia meritocrática que lhe garante autonomia em relação as pressões clientelistas e, paradoxalmente, a inserção desta burocracia (*embeddedness*) em um projeto de desenvolvimento, cruzando assim a linha de divisão entre o público e privado.

A reconstrução da esfera pública deve ser claramente identificada como parte da luta pela hegemonia e constituição de um novo bloco no poder, que atravessa o Estado e requer novos aparatos, tecnologias e processos de

⁷⁶ Reis, Fabio Wanderley. (1993) “Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social” in Planejamento e Políticas Públicas. No. 9. junho. Brasília. IPEA

⁷⁷ Oxhorn, P. (1999) op. cit.

⁷⁸ Evans, P. (1996) “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy” in World Development, vol. 24 no. 6

⁷⁹ ABU-EL-HAJ, J. (1999) - “O debate em Torno do Capital Social: Uma Revisão Crítica”, BIB, 47, Rio de Janeiro

exercício do poder, que inscrevam as novas relações de poder na ossatura organizacional do estado.

À essas duas dimensões da esfera pública democrática deveríamos acrescentar a inovação social, entendida como a capacidade de transformação de uma sociedade, a partir de assumir suas próprias necessidades e de modificar suas estruturas para incorporar novas soluções tecnológicas (Tobar, 2000:130)⁸⁰.

No contexto de construção de uma sociedade democrática, a dimensão da inovação social diz respeito, à transformação das estruturas de gestão pública, no sentido de abrir o Estado a processos de co-gestão pública, estatal e não estatal, como forma de inclusão dos interesses dominados na esfera pública, para além da forma tradicional de representação (Genro,1997:14). A geração de redes associativas como formato predominante na estruturação da esfera pública democratizada vem requerer uma nova tecnologia gerencial capaz de gerar processos sinérgicos entre as instituições estatais democratizadas e as organizações da sociedade que, por se basearem no alcance de bens públicos por meio das relações voluntárias de cooperação, geram maior capital social (Fleury, 2002)⁸¹.

4.3 – A discussão sobre governabilidade democrática não foi capaz de transcender os limites do modelo de democracia representativa, apesar de sua demonstrada incapacidade de produzir condições para a inclusão social, em entornos de alta iniquidade. A existência de zonas onde a legalidade democrática inexistente, portanto, imunes ao Estado, sempre existiu em todas as democracias. A persistência secular do âmbito da empresa e da família como domínios privados, onde a autoridade Estatal estava ausente, fez parte da construção das democracias consolidadas, sendo espaços de muito recentes processos de publicização.

No entanto, a ausência da autoridade pública atinge dimensões crônicas na América Latina, seja como parte dos mecanismos de exclusão social, seja como consequência do crescimento da violência urbana em regiões/populações deserdadas pela política pública. Recentemente, o crescimento da presença de organismos financeiros internacionais e sua lógica de desenvolvimento de projetos por substituição às políticas públicas, tem acentuado o fenômeno de crescimento de uma institucionalidade e burocracia em paralelo aos órgãos estatais, reduzindo a capacidade de articulação e implementação de uma lógica comum e sabotando a capacidade de institucionalizar a autoridade pública, especialmente em países com déficits agudos de estatalidade.

A tentativa de introduzir procedimentos deliberativos tem sido vista como capaz de atenuar a enorme disparidade regional na distribuição dos recursos, que terminaria sendo reificada por meio da democracia representativa, podendo

⁸⁰ Tobar, F. e Pardo, CF.(2000). Organizaciones Solidarias - Gestión e Innovación en el Tercer Sector. Lugar Editorial, Buenos Aires

⁸¹ Fleury, Sonia. (2002) – “El Desafío de la Gestión de las Redes de Política” in Instituciones y Desarrollo, no.12-13, Diciembre. Barcelona

gerar espaços públicos onde o poder político é exercido de forma coletiva, entre pessoas consideradas iguais. A democracia representativa é vista como facilitadora do exercício democrático em escala ampliada, assim como para redução de desigualdades entre os participantes da esfera pública, mas não para tratar da iniquidade e exclusão sociais, além de ser extremamente limitada para representar a diversidade e a multiplicidade de identidades.

A proposta da introdução de mecanismos de participação em um espaço deliberativo tem sido vista como um acréscimo à democracia representativa, já que esta última é considerada imprescindível para manter a competição e o pluralismo necessários a um sistema político democrático. A introdução de uma outra gramática social e cultural de organização da sociedade e resolução de conflitos, dá ênfase à inovação social, articulada com a inovação institucional da democracia.

A democracia deliberativa é um arranjo institucional que:

- 1- facilita livre argumentação entre cidadãos iguais pelo provimento, por exemplo, de condições favoráveis de expressão, associação, e participação, assegurando que estes cidadãos serão tratados como livres e iguais na discussão, e
- 2- vincula a autorização ao exercício do poder público a esta argumentação pública, estabelecendo um marco que assegura a responsabilidade e accountability do poder político a ela, através de eleições competitivas regulares, condições de publicidade, supervisão legislativa, etc. (Cohen, 1998)⁸².

Como arranjo institucional, a democracia deliberativa requer a criação espaços públicos de representação, negociação e concertação e toda uma tecnologia social de arbitragem a ser desenvolvida pelo Estado. O redesenho do Estado para permitir esta forma capilar de interação com a sociedade civil, o desenvolvimento de novas tecnologias sociais de definição de prioridades a partir das demandas expressas pela população, negociadas frente aos demais participantes de acordo a regras previamente acordadas, representa um colossal desenvolvimento de uma tecnologia social de gestão e planejamento públicos, cuja expressão mais desenvolvida é encontrada no Orçamento Participativo de Porto Alegre. A partir desta experiência, Fedozzi (2000)⁸³ elabora um conjunto de proposições analíticas:

- 1- Importância do capital social acumulado. Prática do enfrentamento dos movimentos sociais foi fundamental para construção de suas identidades a partir de uma cultura cívica baseada nos direitos mas foi insuficiente para enfrentar a realidade de co-gestão. Esta requer novas práticas propositivas e de negociação com os demais atores e poderes.
- 2- Importância das tecnologias de gestão como fator decisivo para o sucesso da participação popular e da inversão de prioridades. Necessidade de aumentar a capacidade administrativa e operacional do poder público para realizar o

⁸² Cohen (1998) – op cit.

⁸³ Fedozzi, Luciano (2000). O Poder da Aldeia, Porto Alegre, Tomo Editorial.

processamento técnico-administrativo das demandas sociais e transformá-las em ações governamentais eficazes.

- 3- Dois movimentos dialeticamente relacionados na práxis de sua construção: desde dentro para fora do Estado e desde fora para dentro. Fator decisivo foi quebrar as barreiras burocráticas e permitir o controle social, assumindo a noção de democratização radical do Estado e da necessidade de publicizá-lo mediante instrumentos de controle social. Esta noção de democracia radical cujo conceito de cidadania ativa tornou-se central para o projeto estratégico – foi viabilizada por um conjunto de políticas institucionais capazes de efetivar a esfera pública de co-gestão dos recursos públicos.
- 4- Reformulação do princípio do monopólio da representação comunitária nas mãos do governo eleito gerou inúmeras tensões: entre a democracia representativa e a nova sistemática de organização do poder local; disputas regionais/locais das comunidades e a necessidade do governo planejar e atuar em toda a cidade; conflitos entre aspectos técnicos, inerentes à administração e os aspectos políticos da participação.
- 5- A adesão ao projeto de democratização radical do Estado requer um vínculo entre participação e resultados materiais, sob pena de corrosão da base objetiva que sustenta a credibilidade popular no processo de participação social.
- 6- A participação foi capaz de alterar a lógica da espoliação urbana e permitiu a inversão das prioridades governamentais mas não foi suficiente para alterar a lógica perversa da produção destas carências.

Uma outra questão a ser incluída seria relativa ao nível de abrangência da deliberação. Reppeto (2003)⁸⁴, analisando o caso argentino lança um importante debate sobre os obstáculos para que o novo mapa de atores políticos que se organizou em nível micro e meso institucionais, como resposta à crise de governabilidade do país, alcance alterar a matriz de centralidade estatal existente à nível macro, permitindo avançar em um processo de concertação nacional.

Este tem sido um problema recorrente em vários países latino-americanos, nos quais encontramos uma riqueza de formas participativas em nível local, setorial ou pontual, capazes de gerar uma nova matriz política e uma nova gramática de participação e concertação, sem, no entanto, alterar as estruturas tradicionais de poder excludentes que se preservam a nível nacional. As diferentes instâncias deliberativas atuantes ao nível local, têm sido muito eficientes para mobilização, inclusão, re-significação das identidades sociais e participação. No entanto, condicionadas pelas políticas macroeconômicas e sociais de caráter nacional, têm sido insuficientes para promover uma efetiva redistribuição da riqueza.

4.4 - Para concluir, retomamos os princípios fundamentais da democracia deliberativa que são o reconhecimento, a participação e a redistribuição.

⁸⁴ Reppeto, Fabián . (2003). “Entre la no Cooperación y los Acuerdos Puntuales: Notas sobre la Concertación Socio-Política en Argentina”. 7o. Congreso del Clad. Panamá

A democracia como governo dos cidadãos envolve um processo psicossocial de reconhecimento do outro, em diferentes formas de reconhecimento, que incluem as relações primárias de amor e amizade, as relações jurídicas de direitos da cidadania, e a comunidade de valores que possibilitam tanto a estima social hierarquizada, ou status, quanto a estima social simétrica, ou solidariedade (Honneth, 2003:211)⁸⁵. As lutas pelo reconhecimento por parte dos setores cujas identidades e demandas são excluídos da agenda pública tem sido o motor da busca de novas formas de construção da institucionalidade democrática, atuando também como fator de promoção da redistribuição. Neste sentido, a justiça social não se encontra restrita à redistribuição, ou à luta de classes, incluindo cada vez mais outros aspectos de subordinação como gênero, raça, etnia, sexualidade, religião, nacionalidade.

Para evitar que as lutas por reconhecimento desloquem as lutas por redistribuição, ao invés de enriquecer estas últimas, Fraser propõe um conceito de reconhecimento que seja não identitário, que promova interação por em cima das diferenças e sinergias com a redistribuição.

O elemento da participação em espaços públicos deliberativos é um requisito para a expansão da cidadania, já que, segundo Teles (1994:45)⁸⁶ “*é impossível fazer dos direitos referências que estructurem identidades cidadãos numa sociedade que destitui, por todos os lados, cada um e todos, de um lugar de reconhecimento*”. Portanto, a democratização da esfera pública “*depende de espaços públicos de representação e negociação, nos quais os direitos possam se firmar como medida no gerenciamento dos conflitos e como parâmetro no reordenamento da vida econômica e social*”.

A paridade da participação seria o princípio normativo necessário para juntar reconhecimento e redistribuição sob um mesmo conceito de justiça social. No entanto, como vimos na análise da experiência de Porto Alegre, esta é uma condição importante para permitir maior redistribuição, mas não para alterar as condições geradoras das desigualdades.

A experiência recente tem demonstrado que o reconhecimento e a participação, em situações nas quais não ocorre a redistribuição tem sido um elemento capaz de gerar insatisfação e desconfiança em relação às instituições democráticas. As crises recentes de governabilidade tem-se caracterizado por manifestações populares que deslegitimam o exercício do poder por parte dos governantes que demonstraram sua incapacidade de transformar os pactos de poder e possibilitar a inclusão efetiva da população. Diferentemente do nosso passado, quando as crises de governabilidade se resolviam por interrupções do regime democrático, as crises atuais só poderão ser resolvidas com o aprofundamento da democracia. Isto passa por refundar o pacto de poder, não apenas as regras do seu exercício e sua institucionalidade.

⁸⁵ Honneth, Axel – Luta por Reconhecimento – A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo. Editora 34.

⁸⁶ Telles, Vera. (1994) “*Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos*”. In Villas-Boas, Renata (org) – Participação popular nos governos locais. SP. Pólis

Bibliografia

- ABU-EL-HAJ, J. (1999) O debate em Torno do Capital Social: Uma Revisão Crítica, BIB, 47, Rio de Janeiro
- ALTMAN, David (2001) “*Democracia política y desarrollo económico: ¿ Existe alguna relación?*” in Instituciones y Desarrollo, <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/>
- ARENDT, Hannah (1993) A Condição Humana, Editorial Forense Universitária, 6ta. Edição, São Paulo, pg. 31-34.
- BANFIELD, E. (1958) The Moral Basis of a Backward Society, free Press, New York
- BOBBIO, N. (1986). O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo. São Paulo. Paz e Terra.
- BOBBIO, N. Matteucci, N., PASQUINO, G. (1995). Dicionário de Política. Brasília. UNB
- BOBBIO, Norbert (1993) A Era dos Direitos, Editora Campus, RJ.
- BUCI-GLUCKSMAN (1980). Gramsci e o Estado, Paz e Terra, São Paulo.
- CALDERÓN, Fernando (1995). *Sociedad sin atajos*. Paidós. Buenos Aires
- CALDERÓN, Fernando (2002). “*Deliberación y Desarrollo*”, Washington. INDES/BID
- CALDERÓN, Fernando e Alicia Szmukler. La Política en las Calles , Ceres, Plural UASB, La Paz, 2000
- CALDERON, Fernando. “*Governance, Competitiveness and Social Integration*” in CEPAL Review. Santiago: n ° 57, pp. 45-56, 1995
- CASTELLS, Manoel (1998) - A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura, vol. 2, O Poder da Identidade, Paz e Terra, São Paulo.
- CASTELLS, Manuel. O Poder da Identidade. Vol. II, São Paulo, Paz e Terra, 1999
- COHEN, Joshua (1998) “*Democracy and Liberty*” in Ester (editor) – Deliberative Democracy, Cambridge, The Cambridge University Press
- CROUCH, Colin(1999) - “*La ampliación de la Ciudadanía Social y Económica y la Participación*” in Soledad García y Steven Lukes (comps.). Ciudadanía: justicia social, identidad y participación, Madrid, Siglo XXI
- DA MATTA, Roberto (1983). “*Você sabe com quem está falando? Uma discussão entre o indivíduo e pessoa no Brasil*” in Carnavais: Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar.
- DAHL, R. (1971) Polyarchy, New Haven, Yale University Press
- DINIZ, Eli Crise, Reforma do Estado e Governabilidade no Brasil. Editora Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1997
- ELSTER, Jon (1998) “*Deliberation and Constitution Making*” in Ester (editor) – Deliberative Democracy, Cambridge, The Cambridge University Press
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990) - The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press, NJ
- EVANS, P. (1996) “*Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*” in World Development, vol. 24 no. 6

- FEDOZZI, Luciano (1997)- Orçamento Participativo- Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre, Editora Tomo, Porto Alegre.
- FEDOZZI, Luciano (2000). O Poder da Aldeia, Porto Alegre, Tomo Editorial.
- FIORI, José L.. "A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica" in Novos Estudos. São Paulo: Cebrap, n° 43, pp. 157-172, 1995.
- FLEURY, Sonia (1994) - Estados sem Cidadãos, Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro.
- FLEURY, Sonia (1998) - "Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina". Revista Nueva Sociedad, #156, Caracas
- FLEURY, Sonia. "Legitimidad, Estado y Cultura Política", publicado em CALDERÓN y CASTELLS (2003). ¿Es Sostenible la Globalización en América Latina?. Fondo de Cultura Económica. México
- FLEURY, Sonia. (2002) "El Desafío de la Gestión de las Redes de Política" in Instituciones y Desarrollo, no.12-13, Diciembre. Barcelona
- FLEURY, Sonia. "La Expansión de la ciudadanía" in Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías- memórias seminário internacional.2003. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá
- FOWERAKER, J. and Landman, T (1977) - Citizenship Rights and Social Movements, New York, Oxford University Press
- FRASER, Nancy (2001). "Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition", and Participation. www.wissensgesellschaft.org
- FRIEDMAN, Milton e Friedman, Rose (1980) - Liberdade de Escolher, Record, Rio de Janeiro.
- GENRO, Tarso (1997). "O Novo Espaço Público. 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista" em GENRO (coord) Porto da Cidadania, Artes e Ofícios, Porto Alegre.
- HABERMAS, J. (1984) Mudança Estrutural na Esfera Pública, Tempo universitário, Rio de Janeiro.
- HABERMAS, Jürgen (1996) Between Facts and Norms, second print, Cambridge, The MIT Press
- HIRST, Paul (1992). A Democracia Representativa e seus Limites. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor.
- HONNETH, Axel Luta por Reconhecimento – A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo. Editora 34.
- HUNTINGTON, Samuel. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968.
- KYMLINCKA, W. y Norman, W.(1997) "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía" in La Política – Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, #3, octubre, Bs.As.
- MARSHALL, T.H. (1965) "Citizenship and Social Class" in Class, Citizenship and Social Development, New York, Anchor
- MARSHALL, T.H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967
- MOUFFE, Chantall (1996) – O regresso do Político, Ed. Gradiva, Lisboa.
- NORTH, Douglas (1993). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica, Mexico

- O' DONNELL, Guillermo (2002). "Notes on the State of Democracy in Latin America". UNDP
- O'DONNELL, Guillermo (2001). "*La Irrenunciabilidad del Estado de Derecho*" in Instituciones y Desarrollo, 8/9, Mayo. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona
- O'DONNELL, Guillermo. Polyarchies and the (un)Rule of Law in Latin America. West Bend, Indiana: Kellogg Institute, Notre Dame University, 1998
- OFFE, Claus (1990). Contradicciones en el Estado del Bienestar. México. Alianza Editorial.
- OFFE, Claus. (1984). "*A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização*". Dados. Rio de Janeiro. IUPERJ.
- OXHORN, P. (1999). "*When Democracy isn't all that Democratic - social Exclusion and the Limits of the Public Sphere in Latin America*", paper presented at American Political Science Association Conference, Georgia.
- OXHORN, Philip. "*Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America*". Trabajo presentado en el Congreso de LASA, Chicago, Illinois, 1998^a.
- PNUD (2003). Informe sobre Desarrollo Democrático en América Latina in www.undp.org
- POLANYI, K. - A Grande Transformação, Ed. Campus, Rio de Janeiro.
- POULANTZAS, Nicos (1980). O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro. Graal.
- PRÁTS Y CATALÁ, Joan. Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular. Washington, DC. BID, 1996.
- PROCCACI, Giovanna (1999) - "*Ciudadanos Pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar*" in Soledad Garcia y Steven Lukes (comps.), Ciudadanía: justicia social, identidad y participación, Madrid, Siglo XXI
- PRZEWORSKI, Adam. (1994). Democracia e Mercado – No Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro. Relume Dumará.
- PUTNAM, R. (1996) – Comunidade e democracia; a Experiência da Itália Moderna, Editora FGV, Rio de Janeiro.
- REIS, Elisa (1995) – "*Desigualdade e Solidariedade – uma Releitura do Familismo Amoral de Banfield*" in Revista de Ciências Sociais, no. 29, ano 10, ANPOCS, out, p. 35-48.
- REIS, Fábio W. – "*Brasil ao quadrado? Democracia, subversão e reforma*", XII Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 2001
- REIS, Fabio Wanderley e CASTRO, Mônica -(2001) – "*Democracia, Civismo e Cinismo: Um Estudo Empírico sobre Normas e Racionalidade*" in Revista Brasileira de Ciências Sociais, Fevereiro.
- REIS, Fabio Wanderley. (1993) "*Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social*" in Planejamento e Políticas Públicas. No. 9. junho. Brasília. IPEA
- REPPETO, Fabián . (2003). "*Entre la no Cooperación y los Acuerdos Puntuales: Notas sobre la Concertación Socio-Política en Argentina*". Anais do 7º Congreso del Clad. Panamá

- SANTOS E AVRITZEL in SANTOS, Boaventura Sousa (2002) Democratizar a Democracia. São Paulo. Civilização Brasileira.
- SANTOS, Boaventura S. (1994) – Pelas Mãos de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade, Edições. Afrontamento, Porto.
- SCHUMPETER (1984) Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- SEN, Amartya (1999) . “*Democracy as a Universal Value*”. Journal of Democracy 10 (3): 3-17 citado por Altman, D. 2001
- SEN, Amartya (1995) Nuevo Examen de la Desigualdad, Madrid, Alianza Editorial.
- TELLES, Vera. (1994) “*Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos*”. In Villas-BOAS, Renata (org) – Participação popular nos governos locais. SP. Pólis, nº14
- TOBAR, F. e PARDO, CF.(2000). Organizaciones Solidarias - Gestión e Innovación en el Tercer Sector. Lugar Editorial, Buenos Aires
- VARGAS, Virginia (2001) - “*Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el analisis*” in Forum Social Mundial, 2001
- WALLERSTEIN, Immanuel (1998) - *Utopistics, or, Historical Choices of the Twenty-first Century*, The New Press, New York
- WALZER, Michael (1993) – Las Esferas de la Justicia – Una Defensa del Pluralismo y de la Igualdad, Fondo de Cultura, México
- WEBER, Max (1991). *Economia e Sociedade*, vol. 1. Brasília. UNB.
- YOUNG, Iris Marion (1989) – “*Polity and Group difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*”, *Ethics*, no. 99, p.250-274 e Young, (1990) – Justice and the politics of difference, Princeton University Press, NJ