DESAFIOS DA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA

edições câmara

Desafios da Consolidação Democrática na América Latina é uma coletânea de artigos de especialistas nacionais e internacionais, acadêmicos e políticos. Os autores discutem temas relativos à teorização e ao exercício da política contemporânea, abordando democracia no século XXI, democracia parlamentar, pluralidade da representação política, inovações dos mecanismos democráticos e estratégias de integração na América Latina.

A obra é derivada de palestras apresentadas no 3º Seminário Internacional de Estudos Legislativos, realizado pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), pelo Instituto do Legislativo Brasileiro do Senado Federal (ILB), pelo Departamento de Sociologia e pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, estes dois últimos da Universidade de Brasília (UnB).

Norteado por abordagens com perspectivas comparadas e interdisciplinares, este livro representa a abertura da academia e do parlamento brasileiro para a troca de saberes e experiências, associada a uma agenda interinstitucional de pesquisa e debate no campo das ciências sociais e da ciência política.

DESAFIOS DA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA

Câmara dos Deputados

Presidência
Rodrigo Maia

Secretaria-Geral da Mesa
Leonardo Augusto de Andrade Barbosa

Diretoria-Geral
Sergio Sampaio Contreiras de Almeida

Diretoria de Recursos Humanos
Milton Pereira da Silva Filho

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Juliana Werneck de Souza

Coordenação de Pós-Graduação
Fabiano Peruzzo Schwartz

Diretoria Legislativa
Afrísio de Souza Vieira Lima Filho

Centro de Documentação e Informação
André Freire da Silva

Coordenação Edições Câmara dos Deputados
Ana Lígia Mendes

Câmara dos
Deputados

DESAFIOS DA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA

Julio Roberto de Souza Pinto
Débora Messenberg
Flávia Lessa de Barros
(Organizadores)

edições câmara

Editora responsável: Luzimar Gomes de Paiva
Preparação de originais: Luzimar Gomes de Paiva, Pedro Luiz do Carmo e Sandra Serra
Revisão: Letícia de Castro
Projeto gráfico: Giselle Sousa e Luiz Eduardo Maklouf
Capa: Alessandra Castro König
Diagramação: Fabrizia Posada

E-book
Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.
Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109

Desafios da consolidação democrática na América Latina [recurso eletrônico] / Julio Roberto de Souza Pinto, Debora Messenberg, Flávia Lessa de Barros (organizadores). – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

Versão E-book
Modo de acesso: livraria.camara.leg.br

1. Partido dos Trabalhadores (Brasil) (PT). 2. Minas Gerais. Assembleia Legislativa, estudo de caso. 3. Democracia, América Latina, coletânea. 4. Poder legislativo, Brasil. 5. Representação política, América Latina. 6. Mulher, participação política, América Latina. I. Pinto, Julio Roberto de Souza. II. Messenberg, Debora. III. Barros, Flávia Lessa de.

CDU 321.7(8=6)

ISBN 978-85-402-0733-2 (papel) ISBN 978-85-402-0734-9 (e-book)

Direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Edições Câmara.
Venda exclusiva pela Edições Câmara.

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Palácio do Congresso Nacional – Anexo 2 – Térreo
Praça dos Três Poderes – Brasília (DF) – CEP 70160-900
Telefone: (61) 3216-5833
livraria.camara.leg.br

Sumário

Apresentação. 7

Democracia liberal, camino de la autoridad humana y transición al vivir bien. 11
Walter D. Mignolo

Social-liberalismo e dominação global. 41
José maurício domingues

Uma cidadania peculiar: embates interpretativos em torno da experiência brasileira 59
Sergio b. F. Tavolaro
Lília g. M. Tavolaro

Legislative accountability: should brazil break up its big electoral districts? 85
John m. Carey

Representação, crise e mal-estar institucional. 103
Marco aurélio nogueira

Women's representation and democratic consolidation in latin america 127
Leslie schwindt-bayer

Pluralidade da representação na américa latina 159
Maria da glória gohn

Da democracia participativa à pluralidade da representação: breves notas sobre a odisseia do pt na política e na ciência política brasileira 179
Bruno P. W. Reis

Inovação institucional e opinião pública: um estudo sobre a imagem pública da assembleia legislativa de minas gerais 197
Mario Fuks

La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña 217
Jaime Antonio Preciado Coronado

Sobre os autores 251

Apresentação

O presente livro contém artigos produzidos a partir de palestras apresentadas no Seminário Internacional Desafios da Consolidação Democrática na América Latina, realizado em junho de 2013, numa parceria entre o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), o Instituto do Legislativo Brasileiro do Senado Federal (ILB), o Departamento de Sociologia (SOL) e o Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac), estes dois últimos da Universidade de Brasília (UnB).

Pesquisadores dessas instituições organizaram anteriormente outros dois Seminários Internacionais (Pensamento e Ação Política, em 2007, e Vinte Anos da Constituição Brasileira, em 2008) e dois livros contendo artigos produzidos a partir das palestras apresentadas. Os eventos e as publicações deles decorrentes, com a participação de especialistas nacionais e internacionais, acadêmicos e políticos, discutem temas relativos à teorização e ao exercício da política contemporânea, e o mais importante: representam a abertura da academia e do Parlamento brasileiros para a troca de saberes e experiências, associada a uma agenda interinstitucional de pesquisa e debate no campo das ciências sociais e da ciência política. Tal empreendimento é norteado por abordagens com perspectivas comparadas e interdisciplinares, no âmbito tanto dos trabalhos individuais quanto do conjunto das produções envolvidas. Está-se, pois, diante de uma agenda que permite a gratificante observação de interfaces e continuidades entre as várias etapas, abrindo possibilidades futuras que se desdobram com a inclusão de novas temáticas relacionadas, estimulando o prosseguimento da iniciativa.

Esta obra é produto direto do último desses seminários, realizado em Brasília de 11 a 13 de junho de 2013. O programa compreendeu temas que vão desde a democracia no século XXI a estratégias de integração na América Latina, passando pela democracia parlamentar, a pluralidade da representação política e as inovações dos mecanismos democráticos. O livro se propõe, pois, a contribuir para a reflexão e o debate sobre os potenciais, os limites e os desafios para a consolidação democrática na região e no mundo. Enfatiza-se a necessidade do reconhecimento da relevância da experiência latino-americana na exploração

das trajetórias e das grandes tendências de um dos principais metarrelatos da história da modernidade ocidental: a democracia.

Considera-se a importância da experiência latino-americana para o debate sobre os desafios da consolidação democrática tanto numa perspectiva macro e sistêmica, que abarca as estruturas e as dinâmicas do desenvolvimento do capitalismo e as condições de inserção da região no sistema mundial, como numa perspectiva das práticas e interações de atores e instituições que se sobressaem como protagonistas em processos que de algum modo influenciam estruturas e dinâmicas e por elas são influenciados. A irrupção das ondas de protestos sociais em inúmeras cidades brasileiras, poucos dias após a conclusão do seminário, observada no contexto maior que envolve fenômenos semelhantes em outros países e regiões do mundo, veio a reforçar a opção por tais perspectivas, de forma inter-relacionada, como uma estratégia acertada no campo das ciências sociais e áreas afins.

Este livro é publicado num período significativamente revolvido por grandes marcos na história recente da região e do mundo, que provocam amplas retrospectivas e balanços como condição elementar para se vislumbrar o presente e o futuro. Em diversos países latino-americanos, são rememoradas as décadas de regimes autoritários que assolaram a região, minando direitos civis, políticos, econômicos e culturais e aprofundando desigualdades, injustiças e opressões. São também rememoradas as décadas seguintes, até o presente, que mobilizaram muitos esforços em prol da redemocratização, da maior qualidade da democracia, de sua consolidação e radicalização, os quais redundaram na ascensão das esquerdas em vários países, mediante acirradas disputas entre diferentes projetos políticos de mudança social.

Um debate reativado em tal cenário, com maior centralidade nesses anos de campanha presidencial em alguns países estratégicos na América Latina, transversal no conjunto de textos reunidos nesta obra, refere-se à concomitância de processos de redemocratização e consolidação democrática e de processos de resgate e avanço de projetos neoliberais na região. Em geral, as estratégias de desenvolvimento nacional, integração regional e inserção internacional, propugnados e disputados por diversos setores sociais, políticos e econômicos, sofreram e ainda sofrem as tensões entre esses dois movimentos. É preciso notar que estes evoluem em maior ou menor oposição ou complementaridade conforme as especificidades dos países – variação que também pode ser percebida internamente

em cada país, entre determinadas áreas de políticas que aglutinam diferentes atores e instituições. As disputas e os conflitos são atualizados e cada vez mais problematizados noutro debate relacionado, sobre o "pós-neoliberalismo", no qual subjazem grandes polissemias, inclusive no tocante ao significado de democracia, dos meios e dos fins dos modelos alternativos.

Não obstante às especificidades dos países latino-americanos, as novas democracias na região tenderam a certo insulamento da política, enfocando sobremaneira sua dimensão administrativa e procedimental. Um traço comum persistente entre vários países na região refere-se à ausência ou à insuficiência de mecanismos para incorporação da multiplicidade de identidades e estratégias apresentadas por novos atores sociais, excluídos ou marginalizados em suas possibilidades de participação e exercício da cidadania nos chamados processos de consolidação democrática.

A despeito de certos avanços consideráveis em alguns casos, as democracias latino-americanas são em grande parte ainda caracterizadas pela falta de correspondência entre as instituições e as práticas sociais, entre a legalidade e a legitimidade e entre a política e a cultura. Ao mesmo tempo, nota-se a falta de correspondência entre Estado e nação, entre território geográfico político-administrativo e identidades histórico-culturais, entre direitos constitucionalmente previstos e direitos realmente vividos. Como sugerem alguns dos autores aqui reunidos, trata-se de problemáticas ainda bem impregnadas pelo ranço da herança colonial na América Latina, agravadas pelo imperialismo e a globalização neoliberal. Com efeito, esse quadro implica sérios desafios para as esquerdas que ascenderam ao poder desde a última década na região, bem como para outras forças políticas concorrentes, em emergência ou reemergência.

Tendo em vista essas grandes tendências, recomenda-se uma leitura transversal do conjunto dos textos neste livro que resgate a perspectiva da historicidade e de processos macroestruturais para a compreensão da crise da democracia associada à crise do capitalismo e, mais especificamente, da crise do sistema político vinculada à crise do sistema econômico dominante.

Esta obra mostra, em suma, a grande riqueza e complexidade da experiência latino-americana para o avanço do debate sobre os desafios da consolidação democrática na contemporaneidade. Demonstra como a experiência latino-americana é emblemática de uma série de urgências: urgência de discutir sobre

os vários sentidos e dimensões de "crise" em curso e sobre a necessidade de alternativas substantivas de seu enfrentamento nos planos estrutural e conjuntural; urgência de construir novas formas de fazer política, de organizar matrizes sociopolíticas, de equacionar participação e representação, de criar novos espaços de deliberação, de experimentar novas utopias; e, por fim, urgência de enfrentar os desafios apresentados nas análises sobre os fenômenos envolvidos no campo das ciências sociais, em especial na teoria política e na teoria democrática.

Parafraseando Dallmayr, os textos aqui reunidos indicam, fundamentalmente, que a democracia não é um pacote de regras e procedimentos ou simplesmente uma entre outras opções igualmente disponíveis de regime. É, antes, resposta a certos desafios e possibilidades históricas. Não é, pois, um processo construído *a priori*, mas "vivido" à luz das circunstâncias estruturais e valorativas singulares de cada sociedade.

O acirramento da complexificação social na contemporaneidade, ao alimentar crescentes tensões entre as disposições societárias e as instituições políticas, não só impõe às ciências sociais e à ciência política a construção de novos instrumentos teóricos e metodológicos capazes de decodificar os multifacetados processos sociais, como amplia inexoravelmente a relevância pública desses saberes na construção das agendas que conformam e fomentam o debate público.

Os organizadores

DEMOCRACIA LIBERAL, CAMINO DE LA AUTORIDAD HUMANA Y TRANSICIÓN AL VIVIR BIEN[1]

Walter D. Mignolo[2]

Introducción

La conferencia de la cual esta ponencia aquí revisada formó parte, se tituló «Desafíos a la consolidación democrática en América Latina». La conferencia se realizó entre los días 11 y 13 de Junio del 2013. Regresé a Estados Unidos el viernes 14. Al llegar me enteré de que las masivas manifestaciones que durarían varias semanas se habían iniciado ese mismo día, el 14 de junio, en Brasilia, el mismo lugar de la conferencia. «La desconexión democrática» que exploré en mi ponencia el día 11, y que reproduzco aquí, se hizo presente en Brasil cuando nadie la esperaba. Al concluir la revisión de la ponencia, acabamos de vivir la experiencia de otra «desconexión democrática» esta vez no entre el Estado y la nación sino en el mismo seno del gobierno, lo que llevó al cierre temporario del Estado en Washington.

Para quienes vivimos, sentimos y pensamos en la opción descolonial, una opción entre varias coexistentes hoy, la idea liberal de democracia que ingresó en el vocabulario de la teoría política europea secular desde finales del siglo XVII (e.g., John Locke, «Dos tratados sobre el gobierno civil», 1680-1690), marca un momento fundamental en la reorganización del patrón (o matriz) colonial de poder cuya gestación comenzó en el siglo XVI en el proceso de gestionar el control de las Indias Occidentales, de sus gentes, sus tierras, sus riquezas naturales, la extracción de oro y plata y el cultivo de las ricas tierras del Caribe insular y continental. La organización de la sociedad civil europea, comenzando por Inglaterra a finales del siglo XVII, siguiendo por la fundación de los Estados Unidos de América del Norte en la segunda mitad del siglo XVIII –y

1 Publicado originalmente en la revista «Sociedade e Estado» [en línea], Brasilia, v. 29, n. 1, p. 21-44, jan./abr. 2014.

2 Para el senador Cristovam Buarque, con quien comparto mucho de sus análisis, de sus propuestas educativas y de su incansable y persistente convicción.

culminando en Francia, poco más de una década después, con la Revolución Francesa, implica que el control del patrón colonial de poder ya no lo maneja el papado y sus monarquías, sino que ha cambiado de mano. En ese sentido, la democracia liberal fue un momento crucial de emancipación de la emergente etnoclase burguesa al mismo tiempo que un momento crucial en la reorganización del control político y económico de las colonias. Al mismo tiempo, consolidación político-económica que sustentó el despegue posterior –la colonización de gran parte de África y Asia y el comienzo de la colonialidad sin colonias: las repúblicas iberoamericanas y la guerra del opio que subyugó a China al control de los Estados y economías occidentales.

Hoy la democracia liberal fue confundida con el neoliberalismo, lo cual aceleró y puso en evidencia las miserias de la democracia. Varias opciones surgen de su quebrantamiento, de sus ruinas: el camino hacia la autoridad humana, en China, y la transición hacia el «vivir bien», en Bolivia, con repercusiones continentales. Al mismo tiempo el término «democracia» a secas se emplea hoy asumiendo que la palabra lleva en sí misma la propuesta de presentes y futuros justos, donde los seres humanos no se explotan unos a los otros, donde unos no sacan ventajas de los otros, donde los unos no expropian a los otros. Examino la coexistencia presente y futuro de tres trayectorias, una de ellas es la democracia liberal. Y cuestiono también el uso acrítico de la palabra «democracia».

Esplendores y miserias de la democracia liberal

Dado que la democracia liberal tiene un comienzo ambiguo –emancipación al mismo tiempo que reorganización de la colonialidad en nombre de la modernidad– es imperativo hoy desacoplar la democracia como medio de la democracia como fin. Las condiciones históricas han cambiado radicalmente. La etnoclase que a finales del siglo XVII y durante el XVIII marchaba hacia su emancipación de la iglesia y la monarquía ocupa hoy la posición ocupada hace tres siglos por iglesia y monarquía. Además, las dos anteriores no han desaparecido sino que coexisten y son los fundamentos de la civilización occidental, teológica y secular.

Al desacoplar democracia como medio y democracia como fin nos liberamos del presupuesto que el «medio» hacia la vida plena, justa y armónica es la

democracia y que el «fin» –el ideal vida plena, justa y armónica– es sinónimo y solo se alcanza por la democracia. Hoy sabemos que tanto en sus comienzos como en la actualidad, la democracia liberal es un arma de doble filo. Por lo tanto asumir todavía que democracia como medio equivale a bipartidismo, que la mejor organización política es el Estado dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es asumir demasiado; y asumir que el fin de la democracia es la libertad individual más que el bienestar de la comunidad no es sin duda un principio universal. Además, cuando los ideales de democracia como medio y como fin se asumen como universales para imponer, por diplomacia o por fuerza, lleva implícito un sueño imperial que desembocó en el neoliberalismo.

Así como la democracia liberal fue la salida y la solución para la etnoclase burguesa europea en ascenso, la dimensión imperial de la democracia que pudo por un tiempo subyugar y desestabilizar al resto del mundo produjo necesidades de emancipación en las gentes y las regiones en la que occidente intervino por medios diplomáticos, económicos, políticos, militares, artísticos, religiosos, éticos, epistémicos.

Surgen así hoy concepciones de vida y de gobernabilidad subyugados en el andar de la democracia, tanto por el ejemplo de los Estados europeos imperiales y Estados Unidos. La ilusión de que el resto del mundo podría ser económicamente desarrollado y políticamente democrático, tal el ejemplo de los Estados para los cuales el concepto de democracia fue un pilar en su propia construcción, comenzó a disiparse con la toma de conciencia que el ejemplo de los Estados industrializados y económicamente fuertes lo fueron gracias a la explotación y control del resto del mundo. Hoy estamos en el mero comienzo de varios procesos de descolonizar y desoccidentalizar la democracia.

El problema agregado es que hoy el vocablo «democracia» ha adquirido un valor metafórico y como tal es empleado oscureciendo el hecho de que así empleado el vocablo se transforma en expresión anti-democrática de lo que la democracia liberal propone. Si mantenemos el vocablo «democracia» en el vocabulario mediático, disciplinario, político de hoy es por pura costumbre más que por debida reflexión. Empleado así, «democracia» se transforma en un conector de distintas visiones de organizaciones comunitarias, seglares y religiosas (entre los americanos nativos tanto teólogos de la liberación como activistas y pensadores seglares, hay acuerdos básicos en cuanto a su historia y sus relaciones con los antepasados, con la tierra y frente al Estado-nación

democrático anglosajón). Democracia es un concepto occidentalizado (tomado de la cultura y lengua griega) que fue incorporado a la civilización occidental y vertido en la ideología liberal. De modo que «democracia» es uno de los tantos vocablos que proponen una visión de vida comunitaria-social plena y armónica. Democracia liberal, en definitiva, es una opción de vida y de organización comunitaria-social. Democracia a secas esconde otras opciones existentes cuyo fin es también el bienestar, la paz y la armonía, pero que difieren en los acentos, las prioridades y los medios para lograr los fines. Debemos pues reducir el vocablo y concepto de «democracia» a su justo tamaño y medida. Descolonizar la democracia no significa rechazarla sino desuniversalizarla para dar lugar a propuestas equivalentes que honran formas de vida, lenguas y tradiciones ajenas a la tradición sobre la que se fundó la democracia liberal y se empleó, y emplea, como un arma y un justificativo para la expansión imperial.

«La desconexión democrática»

La democracia liberal, al confundir el medio con el fin, colonizó el fin y lo sujetó al medio. En tanto medio para un fin, democracia define un procedimiento; pero el procedimiento, que es un camino, no puede de ninguna manera ser el fin. El fin al que apunta la democracia liberal es lograr comunidades y organizaciones socioeconómicas armónicas en las cuales las formas de gobierno aseguren la vida armónica de la comunidad o la organización social y la vida plena de los individuos. Pero ese fin no es exclusivo de la democracia liberal. La mayoría de las civilizaciones existentes cuentan con enunciados y legados de su propia historia en las que el fin de la organización social no era la guerra permanente y la destrucción y odio mutuo de todos sus habitantes, sino de la paz y la armonía. La democracia liberal enfatizó un aspecto particular: la libertad individual junto al crecimiento económico del Estado-nación. De modo que si hoy cuando nos referimos a «democracia» y a procesos democráticos debemos distinguir su significado restricto (democracia particular) de su significado metafórico (orden comunal-social armónico). La democracia liberal es una vía para lograr el orden comunal y social armónico, pero no la única vía. Veamos.

El informe sobre «la desconexión democrática» recientemente publicado (BENHABIG et al., 2013) se ocupa fundamentalmente de Estados Unidos y Canadá, de la Unión Europea, de casos marginales a la Unión Europea como

Hungría, el caso de Rusia y de Georgia. La selección de casos no puede ser más sintomática e ilustrativa. En todo caso, marcando el regionalismo y provincialismo del informe, veamos algunos puntos claves que nos servirán para reflexionar sobre el Estado de la democracia liberal en los 190 y tantos Estados nacionales que existen hoy en el planeta. Así como fue imposible globalizar el socialismo será igualmente imposible globalizar el liberalismo, menos aún en su versión neoliberal. Para compensar el eurocentrismo del informe, después de comentarlo me ocupo de China y Bolivia.

¿Por qué? Porque las historias locales de la mayoría de los Estados del planeta tienen memorias, formas de vida y de gobierno cuyas raíces no son Grecia y Roma. Y si Grecia lo es en parte para el mundo árabe, el destino de ese legado siguió un camino distinto al del occidente cristiano. La mayoría de los Estados (países) del planeta han visto sus historias locales interrumpidas por distintas formas de invasión de la civilización occidental. Las relaciones con occidente fueron y son complejas. En un primer momento, para la mayoría de las regiones, el problema era como occidentalizarse, es decir, guiarse por el modelo de los Estados nacionales occidentales. No llevó mucho tiempo a los líderes de Estados y regiones darse cuenta que ese ideal sería imposible de lograr, por variadas y complejas razones. Hoy en día, el asunto es como desoccidentalizarse, en lo que atañe a los Estados, y como descolonizarse en lo que atañe a la sociedad política global, incluidos, por ciertos académicos intelectuales, artistas, activistas urbanos, asociaciones indígenas y de la diáspora africana, vía campesina y soberanía alimentaria, las numerosas y crecientes marchas, en Europa, golpeando las puertas de la Troika. La desoccidentalización opera en general en la esfera de los Estados a instituciones estatales. La descolonialidad es un asunto de la sociedad política global, es decir, de organizaciones, proyectos, creatividad intelectual y artística, involucrados en actividades y procesos de descolonización de los saberes y de las subjetividades apresadas en categorías raciales, sexuales, de género, de etnicidad, estéticas, religiosas, políticas, económicas. Tareas y procesos de extrema importancia que los Estados, aún los más progresistas, no pueden hoy ocuparse. Los «Estados» están atrapados en las relaciones político-económica «interestatales».

Volvamos a «la desconexión democrática». En el apartado «Liberalismo y democracia» el informe señala que de acuerdo a sus criterios los principales componentes de un orden político-democrático-liberal son los siguientes:

- ciudadanía con derechos y responsabilidades políticas;
- gobiernos representativos y responsables;
- normas de derecho y sistema judicial independiente;
- sociedad civil y participación popular;
- libertad económica. (BENHABIG et al., 2013, p. 11)

Cuando le preguntaron a Gandhi que opinaba de la civilización dijo que era una buena idea. A la luz de la historia de la democracia liberal y del presente, en los últimos cinco años, podemos emular a Gandhi y decir que la democracia liberal es una buena idea pero que a la vez se apoya en principios incompatibles: la libertad económica y la celebración del crecimiento económico del Estado. El éxito económico de los individuos atentan contra todos los demás componentes del orden sociopolítico, en la medida en que las sociedades montadas sobre los principios y componentes de la democracia liberal por una elite que la construyó de acuerdo a sus deseos, necesidades e intereses (sobre todo el de libertad económica) es incompatible con la mayoría de la población de los Estados nacionales liberales democráticos cuyos intereses no son ni acuñar poder político ni tampoco desmedidas fortunas económicas. Si alguien dice que a todos nos interesa el dinero, yo respondo que es así porque vivimos en una sociedad que impuso el dinero como medida de la libertad económica y como ideal de felicidad. Si cambiamos esa visión, cambiaremos también los principios de organización política. La democracia liberal es una trampa de la modernidad que beneficia a unos pocos y margina a los más.

La democracia fue montada en los Estados hoy dichos desarrollados durante los años en que estos crecieron económicamente a costa de las ganancias económicas de las colonias o del comercio intempestivo generado por ejemplo con la Guerra del Opio. Las poblaciones de esos Estados gozaban de los beneficios de la explotación del trabajo, de la apropiación de recursos naturales y de la recolección de piezas arqueológicas para adornar el British Museum, el Louvre y el Museo Etnológico de Berlín. Hacia finales del siglo XX los procesos de descolonización y de desoccidentalización impusieron coto a la expansión imperial, las ganancias se redujeron, las elites económicas entonces comenzaron a expoliar a sus propios connacionales, los Estados desarrollados tuvieron que acelerar la guerra para «derrotar a tiranos» que ocupaban puestos en países con grandes recursos naturales, y se negaban a hacer lo que occidente esperaba y les decía que hicieran. La «desconexión democrática» hoy es doble: en el interior de los

Estados nacionales de occidente y en el aumento de la violencia de occidente hacia Estados «no democráticos» a los que «hay» que democratizar.

Veamos si no es eso lo que el informe nos dice en el convencimiento de que esos principios fomentan sociedades justas y equitativas, donde los individuos libres puedan vivir en armonía y en plenitud en vez de vivir en competencia:

> Si bien sabemos cuáles son algunas de las instituciones y normas democráticas básicas –como las elecciones libres y justas, derecho de voto y el derecho a presentarse a las elecciones, la libertad de expresión y de asociación– también somos cada vez más conscientes de la importancia de profundizar factores estructurales que deben complementar los aspectos procesales más formales de la democracia. Algunas de estas tensiones no son nuevas. Sin embargo, lo que es diferente en la era de las globalizaciones es el desafío de la simultaneidad. Esto se refiere a la triple exigencia de construir instituciones estatales desde el principio: aceptar las presiones para una mayor apertura económica, la privatización y la desregulación. Y fomentar la participación activa de los ciudadanos en una época en la que la mayor movilidad lo convierte en una salida más fácil, sobre todo para los más jóvenes y más educados –y para resolver todos estos problemas al mismo tiempo. (BENHABIG et al., 2013, p. 12)

El párrafo reúne los principios de la democracia liberal con los principios del globalismo neoliberal. El párrafo construye una imagen de castillos en el aire bajo la creencia de que es posible contener el aluvión provocado por la politización de la sociedad civil, por la desoccidentalización político-económica y por la creciente fuerza de la sociedad política global. En fin, el informe asume que de todas las opciones posibles, la democracia liberal es la que sobresale por sobre todas las demás. Sobra decir que los autores del informe son liberales. Un informe cristiano o marxista haría una afirmación semejante con respecto a las ventajas que el cristianismo y el marxismo tienen sobre el liberalismo. Pero lo más curioso es que no tienen en cuenta que las condiciones globales de la democracia de ayer no son las mismas de las condiciones de hoy. Los procesos de descolonización de la sociedad política y la politización de la sociedad civil, paralelo a la desoccidentalización de los Estados y economías «emergentes» (Brics), hacen ya imposible la antigua «conexión democrática». Pero sin duda, hay más, y ya vuelvo sobre ello. Antes de hacerlo, cierro esta sección recordando lo que la democracia liberal promueve casa adentro es el nacionalismo y casa afuera es el imperialismo, disfrazado en la retórica de la globalización. Globalización se emplea como algo que ocurre independiente de los seres humanos,

es la Historia. En verdad lo que se oculta es que la globalización en verdad es globalismo: el proyecto neoliberal y el consenso de Washington que, en estos momentos y después de su fracaso como tal, se renueva en la reoccidentalización (e.g., la Unión del Pacífico).

El informe reconoce que:

> Hay por lo tanto muchos sistemas políticos que compiten en coexistencia en el mundo de hoy, *pero creemos la democracia liberal se destaca en su atractivo universal y su capacidad para orquestar la transferencia pacífica del poder*. Sin embargo, se encuentra en un estado de urgente reparación al mismo tiempo que las propuestas imaginativas para la reforma institucional y la renovación dentro y fuera de las democracias liberales occidentales son pocas y distantes entre sí. (BENHABIG et al., 2013, p. 5, itálicas agregadas)

La confianza en la democracia liberal, enunciada por un grupo de investigadores liberales, no debe sorprendernos: promueve sus propias creencias y las confunde con lo que todos debemos creer. Es de notar, sin embargo, que la afirmación tiene detrás de sí el reconocimiento de que en estos momentos hay patente desconexión entre los gobiernos de los Estados democráticos liberales y la población a la cual los Estados deben estar a su servicio. Los autores agregan:

> Somos conscientes de que hay *un momento democrático de desconexión*, una brecha entre los ciudadanos y las instituciones en los planos nacional, regional y transnacional encargados de responder a los desafíos de la gobernabilidad. (BENHABIG et al., 2013, p. vii, itálicas agregadas)[3]

Los desafíos a la democracia liberal hoy provienen del hecho de que las condiciones históricas en las cuales la democracia liberal surgió como una solución han cambiado. Y para las condiciones de hoy la democracia liberal es un problema más que una solución. O, mejor dicho, si la democracia liberal tiene hoy problemas que la democracia liberal misma debe solucionar, las condiciones históricas están abiertas a variados vías o medios para alcanzar el fin: comunidades armónicas en las que los individuos vivan plenamente, no al servicio de otros

3 La «desconexión democrática» hoy en Estados Unidos es doble. Por un lado, la desconexión con la nación, el pueblo, que Robert Reich documentó en su «Inequality for all» (http://inequalityforall.com). Y por otro la desconexión democrática en el gobierno mismo, como lo hemos presenciado en el cierre del gobierno de Estados Unidos y el «racismo» no declarado en la conducta del Tea Party. Uno de muchos casos, http://www.youtube.com/watch?v=pVKNUK7hxuo. Y el comentario de Al Sharpton, http://www.youtube.com/watch?v=iGfqq4aKMNY. Consulta en: 15 oct. 2013.

individuos e instituciones, sino en la libertad de ejercer sus libertades creativas para vidas plenas no a costa de otros individuos o interfiriendo en comunidades que no son las suyas.

De tal modo que hoy la «democracia» no puede ya pensarse solamente como un problema político. Nunca la democracia estuvo desligada de la economía, aunque esa ligazón fue invisible. Hoy, el triunfo inicial y el fracaso final del neoliberalismo ha hecho visible cuánto y de qué modo las corporaciones deciden los procesos políticos y por lo tanto que la democracia liberal como medio que asegure el orden social es insostenible.

De la democracia liberal de ayer al neoliberalismo de hoy

¿Cuáles son las condiciones históricas que muestran la crisis de la democracia liberal? Intentemos algunas respuestas. En el momento de su fundación histórica, la economía era parte de la sociedad. Adam Smith em su «The wealth of nations» nos legó la primera sistematización del orden económico que había surgido, dos siglos y medio antes, con la emergencia de los circuitos comerciales del Atlántico. La fundación histórica del Estado-nación secular y liberal estaba apoyada por la nueva economía, puesto que la elite económica y la elite política pertenecían a la misma clase, la etnoburguesía en ascenso.

Ese fue sin duda un largo momento, un proceso revolucionario en la historia de la civilización occidental y en la formación y consolidación del Atlántico Norte en el orden global.

Hoy las condiciones han cambiado radicalmente. Si en aquel entonces la economía era parte del Estado y de la sociedad, hoy el Estado y la sociedad son partes de la economía. La crisis de la democracia hoy es doble, en tanto medio, es decir, estructura y formas de gobierno, y en tanto fin, los derechos del hombre y del ciudadano que hacen posible la libertad («freedom») individual y económica. En tanto medio, la democracia liberal ha promovido las mayores desigualdades económicas de la historia (LA POBREZA..., 2013). En tanto fin, ha contribuido más a reforzar los medios que implementar los medios para lograr los fines libertad, igualdad y fraternidad.

El segundo cambio de las condiciones histórica es que, mientras que en los siglos XVII y XVIII un nuevo actor social disputó el control de la matriz colonial de poder a la iglesia y a la monarquía, también creó las condiciones de sujeción y desigualdades, en Europa y en sus colonias, que hoy se enfrentan a la clase burguesa emancipada en el siglo XVIII y hoy dueña del mundo en el siglo XXI. Estamos hoy en presencia de múltiples y variadas manifestaciones y expresiones en el planeta. Ya no se trata de una clase social, más o menos homogénea, como era la burguesía europea cristiana y secular, sino de las más diversas historias locales, lenguas, religiones, formas de pensar y de ser, enganchadas, por fuerza, a la historia de Europa y de Estados Unidos. Son no sólo los actores no sólo marginados sino desfavorecidos de distinta manera por el proyecto democrático, sino también los indignados, clase media, artistas, intelectuales, académicos, profesionales para quienes la ética se antepone a las políticas estatales degeneradas y a la economía. En el interior de los Estados nacionales, las minorías de distinto tipo (étnico, sexual, económico, político, religioso) han logrado ya una presencia insoslayable reclamando sus derechos, derechos que los Estados nacionales tienen dificultades no sólo en reconocer sino en implementar. Veremos en seguida por qué.

En tercer lugar, la democracia liberal que nació y creció junto a la revolución industrial y, por lo tanto, al cambio radical de la función de la economía en la matriz colonial de poder, se enfrenta hoy con el hecho de que ya no puede controlar la economía que contribuyó, con sus políticas democráticas, a desarrollar. El desarrollo económico de Estados no euro-americanos (e.g. Brics, Turquía, Indonesia), traen consigo el replanteo de las formas legítimas y locales de gobierno. Así, desde perspectivas no europeas, la democracia liberal es legítima localmente, con sus aciertos y sus errores, pero de ninguna manera universal y menos aún universalizable.

En ambos casos (las economías emergentes, y la politización de la sociedad civil junto a la emergencia de la sociedad política) el control del patrón colonial de poder por parte de los Estados imperiales del Atlántico Norte está en litigio. Por un lado, la disputa de su control por las economías emergentes; por el otro, la insatisfacción (sociedad civil politizada) y el desenganche (sociedad política). En el primer caso se trata de trayectorias desoccidentalizantes: esto es, no se cuestiona el capitalismo ni el desarrollo, pero sí todas las otras esferas del patrón colonial de poder (conocimiento, política, racialización, derechos

humanos, religiosidad, estética, género y sexualidad). En el segundo caso se trata de caminos y proyectos hacia la descolonización del saber y del ser (lo cual incluye la despatriarcalización).

Las crisis de la Unión Europa y la pérdida de confianza en Estados Unidos en su liderazgo global están relacionados con este hecho: que la matriz colonial se le fue de las manos a quienes la crearon. Y todo ello tiene que ver por cierto con la crisis de la democracia y con los futuros posibles que emergen de esta situación histórica que marca, en la fórmula de José de Souza Silva, un cambio de época más que una época de cambios.

¿Que hacemos entonces con la «democracia», liberal o no, si tanto China como Singapur pudieron crecer económicamente gracias a su desobediencia a las políticas económicas del Fondo Monetario, del Banco Mundial, de los Estados europeos fuertes y de Estados Unidos? Al desobedecer las políticas económicas desobedecieron también los principios de la democracia liberal y, luego, de la neoliberal y el consenso de Washington. La desobediencia y la creatividad le permitieron a Lee Kwan Lew y a Deng Xaoping iniciar un auge económico sin precedentes, un auge económico que apoya hoy su creciente role político global. El futuro de América del Sur y del Caribe (y por cierto el de Estados Unidos), depende ya de la presencia innegable, para bien o para mal, de China y las consecuencias, tanto en los Estados del grupo Brics. Pero vayamos por parte. Examinemos primero los desafíos a la democracia liberal y socialista por parte de los Estados nacionales emergentes y luego veamos los desafíos a la democracia liberal y socialista por parte de la politización de la sociedad civil y la emergencia de la sociedad política global.

Descolonizar la democracia: trajectorias hacia la pluriversalidad del vivir, en armonía y plenitud

El principio de armonía y de la autoridad humana

La democracia liberal es regional. Sin embargo, la expansión imperial de occidente y el dominio que ejerció la civilización en los últimos 300 años (aunque las bases se encuentran en el renacimiento: expulsión de moros y judíos, conquista y colonización de las Américas, desposesión de tierras, esclavitud y explotación del trabajo), creó la ilusión que, como dice el informe, es preferible

a las todas otras opciones. La democracia liberal es una opción, eso es innegable. Lo que está en tela de juicio es si es la preferible, para quién es preferible y si es la mejor opción para el orden global. En medio de la crisis financiera del 2007 el «Financial Times» publicó un dossier en el cual se argumentaba que el capitalismo no era perfecto, pero que no había otra opción. Quienes lo decían, obviamente, eran miembros de la comunidad de creyentes en el capitalismo. El informe reconoce los problemas, pero los devuelve a la solución liberal:

> Como se sabe, la democracia promueve la libertad individual y colectiva para asegurar el bienestar económico y fomentar el bienestar individual y colectivo, asegurando el uso eficiente de los escasos recursos a través de todas las fronteras. Ahora bien, surge la pregunta: ¿Los dos fenómenos van juntos y se refuerzan uno al otro o se socavan mutuamente? Existe alguna evidencia reconfortante de un nexo positivo entre los dos. El aumento del comercio y apertura financiera tienden a elevar las expectativas de democratización (aunque hay contra ejemplos prominentes, China). (BENHABG, 2013, p. 13)

Verdad que así es. Pero por razones que el informe no contempla. Tomaré dos casos, los debates en China concerniente a las relaciones con occidente y los debates en los Andes Sudamerianos (a partir de las experiencias de Ecuador y Bolivia) en torno a «sumak kawsay» y «suma-kamaña». Dejo para otra oportunidad casos equivalentes como de Ubuntu reavivado en Sur África a partir del fin del apartheid y el de «sharia» y «umma» en Islam[4]. Todas estas expresiones son equivalentes. «Democracia» colonizó saberes y proyectos existentes que hoy están reemergiendo en diálogo conflictivo con «democracia». Lo cual es inevitable. Las epistemologías de frontera surgen de esas reemergencias, tanto en el Norte como en el Sur.

Comencemos por el principio del «orden armónico» derivado de los legados de Confucio. Ni Peimin explica el resurgir del confucianismo en China: Me animo a decir, sin estadísticas que lo confirmen, que lo aquí dicho es conocimiento generalizado en la población china. Esta fue una ponencia leída en el World Public Forum realizado en Rhodas en octubre del 2011. La ponencia tiene las características de

4 En general, el Islam consiste en una comunidad de creyentes, la «umma». Tradicionalmente se están protegidas por un «khalifa» o «imama». Dios es soberano, y la «sharia», la ley religiosa islámica, es la autoridad legal. «Sharia» es también de todo el cuerpo de la ley revelada por Dios y el camino de Allah, que determina toda la vida del creyente musulmán desde el nacimiento hasta la muerte, y asegura su felicidad en este mundo y el más allá. Su autoridad y validez nunca han sido cuestionados significativamente, ya sea por el Islam sunita o por la mayoría de las sectas.

toda ponencia de 20 minutos. Para los propósitos de mi argumento, aquí, la forma sucinta y clara en la que Pimin explica aspectos fundamentales del confucianismo, hoy, es suficiente. Pimin señala cuatro aspectos relevantes:

1. El confucianismo es una espiritualidad que tiene como objetivo hacer lo sagrado secular, o como algunos lo llamaban, una «trascendencia inmanente». Sabemos que uno de los principales problemas de la modernidad secular es que, para liberar la política de los modelos clericales y autocráticos de control, ella hace el mundo completamente «desencantado».

2. Otra característica importante de la espiritualidad confuciana es su apertura. Uno de los peligros de la fe religiosa es que es responsable ante el defecto de ser dogmática y excluyente. Sin embargo, el confucianismo es por su naturaleza de mente abierta. Confucio nunca reclamó ser un dios o infalible. Por el contrario, él siempre estaba dispuesto a aprender de los demás y a corregirse a sí mismo.

3. Otra característica definitoria de la espiritualidad confuciana es su visión de la relación como fundamental para nuestra existencia individual. Según Confucio, no sólo somos dependientes unos de otros en un sentido material, como un comedor de carne depende de la existencia y del sacrificio de los animales, somos interdependientes también en el sentido de que el cuidado de los demás es el camino a través del cual podemos encontrar el significado de la vida y manifestar nuestra propia santidad.

4. Una última característica definitoria de la espiritualidad confuciana que quiero mencionar es su énfasis en el desarrollo del arte de vivir, en lugar de seguir las normas universales. Durante la era secular, la moral es en gran medida una cuestión de la definición de principios o reglas universales. Concedido que algunos de los principios que han desempeñado funciones vitales en la vida humana y en la política, son por naturaleza abstractos (o «finos»), y no pueden dar cuenta de la riqueza de las diferentes culturas locales y circunstancias únicas. (PEIMIN, 2012)

Una de las críticas comunes al confucianismo que encontramos a menudo en libros, artículos y periodismo en occidente, es que en el confucianismo se basa en valores y no en el Estado de derecho («the rule of law»). El principio de regulación legal está inscripto en la Constitución, aunque la regulación por medio e los

valores empotrados en la vida de la población y de los dirigentes complementa la regulación legal. Por el contrario, vistos desde el confucianismo, los principios de regulación legal en occidente carecen del complemento de los valores y, en ese respecto, la ley es manipulada por juegos argumentativos que reprimen los valores y las subjetividades (GUOJI, 2008).

De tal modo que el principio del orden armónico que se deriva de las enseñanzas de Confucio está inscripto en las memorias indígenas de la población China de manera semejante al orden armónico liberal que está inscripto de las memorias indígenas europeas (y por cierto trasvasadas a la población angloamericana nativa, es decir, la población anglo que nació en el Nuevo Mundo). El hecho de que el orden liberal indígena europeo se haya impuesto, en y por un momento histórico, como el modelo preferible, no significa que sea el orden preferible y aceptable para la dirigencia y la población China. Si invertimos la ecuación y nos imaginamos que el orden armónico en China debería ser preferible al orden armónico liberal en Alemania y Francia, nos daríamos cuenta del absurdo.

Los cuatro puntos que resume Peimin son consistentes con el principio y objetivo de armonía social conjugando, para lograr ese fin, socialismo con confucianismo. Un caso ejemplar de epistemología de frontera por la cual no se trata de «integrar» el confucianismo al socialismo (lo cual consistiría en «asimilación») sino al revés, integrar el socialismo al confucianismo (lo cual consiste en desenganchar, «delinking»). De ahí se deriva el conflicto entre el Estado de derecho («rule of law»). Estos principios son ya tan conocidos que hasta Wikipedia los resume. La expresión «sociedad o comunidad armónica o en armonía» se expresa a veces con el adjetivo socialista: «sociedad armónica socialista» (HU, 2011).[5] Lo cual puede leerse como «sociedad armónica basada en las virtudes confucianas y Estado de derecho basado en las leyes socialistas». La expresión que, como vimos, tiene su larga historia en la cultura China, la introdujo Hu Jintao en el actual plan de gobierno, junto a expresiones como «desarrollo científico y pacífico» cuyo fin es generar una clase media fuerte. La visión introducida por Hu Jintao complementa el desarrollo económico con el del bienestar social. De ahí que a pesar de la diversidad de opiniones, prevalezca en China la idea de

5 El sentimiento de desenganche con los dictámenes y deseos de Europa Occidental y Estados Unidos fueron enunciados ya por Sun-yat Sen en su famoso discurso llamando al pan-asianismo (SUN-YAT, 1924).

que la democracia liberal no es el camino a seguir.[6] «Sociedad armónica» es la visión equivalente, en China, a la promoción de la libertad individual y colectiva para promover el bienestar social. La implementación de estos principios llega a ser contraproducente, como lo es también la implementación de los principios liberales del desarrollo y de la democracia. Y el problema es el mismo: la fe en la economía de acumulación pone el carro delante de los bueyes. Primero la institución (el Estado-nación) y luego las personas que viven en él o que migran a él.

En la filosofía política, sin embargo, el bienestar social de la democracia liberal se conjuga con la sociedad armónica en la filosofía política china. La filosofía política y económica de China ambas se complementan, en tanto que en la democracia liberal la «libertad económica» que en un primer momento estaba supeditada a la libertad política, desde 1950, y particularmente desde 1980, la política está supeditada a la libertad económica. Este fue el gran cambio en la mutación del liberalismo democrático al neoliberalismo conservador oculto bajo la retórica de la democracia.[7]

Veamos un ejemplo paralelo al del informe sobre la «desconexión democrática» – el debate en China en torno al constitucionalismo confuciano. Este no es un proyecto del gobierno sino un debate llevado adelante por «ciudadanos intelectuales» como ellos mismos se describen, paralelo a la preocupación ciudadana de la desconexión. Para algunos, este es un proyecto conservador en la medida en que «vuelve» sobre los legados de Confucio. Aplicando estos criterios diríamos que la democracia liberal es un proyecto conservador, puesto que se construyó sobre los legados de Aristóteles y la democracia griega imaginada por filósofos de la ilustración en Europa.

Hay sin duda paralelos entre el debate entre ciudadanos intelectuales y el «socialismo estilo chino» enunciado por Hu Jintao. Pero hay también diferencias. La Constitución de la República Popular China adoptada en 1982 y revisada varias veces, hasta la última versión del 2004. El discurso de Hu Jintao argumenta como la política del gobierno de China intenta armonizar socialismo y economía de crecimiento (e.g., colonialidad económica) con los legados milenarios de la civilización china. ¿Cómo entender lo aparentemente incompatible? El

6 Varias publicaciones traducidas al inglés facilitan el seguimiento de estos debates. Ver por ejemplo, Jian (2013) y Bell y Chaibong (2003).

7 El proyecto chino fue expuesto en Davos por Hua Jianmin, consejero estatal y secretario general del Consejo Estatal de la República Popular China (HUA, 2013).

socialismo es el principio que asienta la distribución equitativa de las riquezas, la inversión educativa y en la salud de la población. Para ello, es necesario «sacrificar» parte del excedente económico y también «evitar» que una elite económica gobierne el país. Pero, por otro lado, ni socialismo ni capitalismo son formas de gobierno heredados de la historia y memoria china. Para ello es necesario reconstruir los «fundamentos» puesto que socialismo y capitalismo son formas surgidas de los «fundamentos» históricos de la historia y memoria de occidente (CHINA..., 2011). De ahí que el confucianismo sea retomado hoy como política cultural y que, así como Inglaterra, Francia, Italia, España y Alemania abrieron sus academias, alianzas, institutos en todas partes del mundo, hoy contamos ya con casi 200 institutos confucianos instalados en todo el planeta. De aquí surgen también ideales de vida y formas de gobierno que «absorben» el socialismo y el capitalismo en la civilización china.

Pero volvamos al debate sobre confucianismo constitucional con el propósito de reconocer y al mismo tiempo reducir «democracia» a sus justos y locales términos. El debate sobre el tema está centrado en el ensayo de Jiang Qing (2013), editado por Daniel A. Bell, un politólogo estadounidense que reside en China, y es profesor en la universidad Tsinghua, en Beijing. Que es por cierto la más prestigiosa de China. El debate estaba ya en curso cuando Hillary Clinton, la secretaria de Estado en su visita a Mongolia, en Julio del 2012, denunció los gobiernos asiáticos –y en especial China– que buscan restringir el acceso de las personas a las ideas y la información, encarcelarlos por expresar sus puntos de vista, y de usurpar los derechos de los ciudadanos en la elección de sus líderes. Jiang Qing y Daniel A. Bell respondieron en el NYT con un artículo de opinión titulado «Una constitución confuciana para China». Reconocieron que las palabras de Clinton fueron golpe fuerte para el sistema político autoritario de China. La opinión de que China debería ser más democrática es muy frecuente en occidente. Pero enmarcar el debate en términos de democracia contra el autoritarismo no es la manera más adecuada de hacerlo (JIAN y BELL, 2012).

A continuación agregan sin titubeos un punto sobre el cual Qing vuelve repetidas veces en su ensayo marcando en cada ocasión las diferencias entre democracia liberal y el camino hacia la autoridad humana:

> El futuro político de China es mucho más probable que será determinado por la tradición confuciana de larga data de «autoridad humana» que por las elecciones multipartidistas de estilo occidental. Después de todo, la democracia es

> defectuosa como un ideal. La legitimidad política se basa únicamente en la soberanía del pueblo –más específicamente, a un gobierno que otorga poder a los representantes elegidos democráticamente. Pero no hay ninguna razón de peso para un gobierno que sólo tiene una fuente de legitimidad. (JIAN y BELL, 2012)

Semejante a las necesidades que llevaron a las Asambleas Constituyentes en Bolivia y en Ecuador, en China el debate preparatorio está en marcha. No sabemos qué resultará de ello, pero sí que los argumentos que proponen una constitución confuciana son fuertes:

> En China, los políticos confucianos defienden un enfoque alternativo: el camino de la autoridad humana. La cuestión de la legitimidad política es central en su pensamiento constitucional. La legitimidad no es simplemente lo que la gente piensa de sus gobernantes, sino que es el factor decisivo para determinar si un gobernante tiene el derecho de gobernar. Y a diferencia de la democracia al estilo occidental, hay más de una fuente de legitimidad. (JIAN y BELL, 2012)

Son tres las fuentes de legitimidad. Dos de ellas sobrepasan los requerimientos de la democracia liberal: la legitimidad del cielo (lo trascendente), la legitimidad de la tierra (la historia y la cultura) y la legitimidad de lo humano (la obediencia política expresada en la voluntad popular). Dos de estas fuentes de legitimidad sobrepasan la democracia liberal en dos sentidos:

- La primera, la legitimidad del cielo, no tiene cabida en la democracia liberal. En verdad, el secularismo lo ha eliminado. Ahora bien, la legitimidad del cielo en la filosofía confuciana es muy distinta a la legitimidad de la teología cristiana a la cual la democracia liberal se sobrepuso. El confucianismo no es una «religión» en el sentido en que los son las tres «religiones del libro». El confucianismo es «religión secular» si se quiere: en el sentido original de «religio», formar comunidad. La extrema dependencia del Dios soberano en el judaismo, cristianismo e islamismo no corresponde al confucianismo. No hay en esta filosofía una instancia específica, un ente específico y supremo.
- En cuanto al segundo, ambos democracia liberal y confucianismo comparten la legitimidad de la tierra, pero las historias y las culturas no las comparten, emanan de distintas fuentes, lenguas, creencias, historias, sensibilidades, etc.:

> Según el Gongyang Zhuan, el poder político –en la tradición confuciana– se justifica a través de tres fuentes: la legitimidad del cielo (un lugar sagrado, el sentido trascendente de la moral natural), la legitimidad de la tierra (la

> sabiduría de la historia y la cultura), y la legitimidad de lo humano (obediencia política a través de la voluntad popular). (JIAN y BELL, 2012)

Me limito aquí solamente a la filosofía y me detengo en el marco de las propuestas y argumentos que avalan la constitución confuciana al mismo tiempo que rebaten la democracia liberal. Dejo de lado las propuestas para la organización del gobierno que se derivan de esta filosofía política. Solo tengo tiempo aquí para subrayar el eje de mi argumento: la necesidad de desacoplar la democracia como fin de la democracia como medio. Si, como dije, la democracia como fin se propone el bienestar de la comunidad-sociedad, también el confucianismo y la filosofía del «buen vivir» se proponen lo mismo. Ninguna de estas tres filosofías de lo comunitario/societal proponer la guerra y el conflicto, sino la paz, el bienestar y la armonía.

El principio del «buen vivir» («sumak kawsay», «suma-kamaña»)

Mucho se ha escrito y hablado, la audiencia aquí presente está al tanto, sobre buen vivir o bien vivir, sobre «suma-kamaña» y «sumak kawsay». Entrar en ese debate exige tres días de conferencias. De modo que me limito a subrayar algunos puntos que aclaren y contribuyan a mi argumento: los fines a los que se apunta hoy con el variado y ambiguo empleo de la palabra «democracia» son comunes a la democracia liberal, al «principio de armonía y camino de la autoridad humana» y a la transición hacia el «buen vivir». Lo que no debe perderse de vista es que la democracia está en cuestión y las soluciones a los problemas de la democracia ya no podrían surgir de la historia en la que surgió la democracia.

Cada una de estas expresiones se nutre de historias locales. La democracia liberal es presentada, por quienes creen en ella, como la opción preferida. Igual ocurre con las otras opciones. Sin embargo, el diferencial de poder está todavía vigente. «Democracia» todavía reina en el sentido común. La tarea de descolonizar la democracia consiste en remover las espesas capas del sentido común que consume la idea de democracia sin reflexionar en que acarrea en ella las huellas de la colonialidad. La cuestión es que si siempre fue una aberración pretender que los fines que proponen la filosofía política y económica de una historia local sean válidos para las otras, la aberración comenzó ya a ser corregida. Sabemos

que cada opción no es monolítica en cada historia local, y que tampoco es consensual. Pero es indiscutible que las que menciono son ya tres opciones en debates cuya existencia no se puede negar ni pretender que no existen. Demás está decir que al levantar cuestiones críticas sobre la democracia no estoy abogando por la tiranía, el despotismo, el totalitarismo sino, al contrario, insistir en lo que queremos son sociedades justas y equitativas y para ello no es necesario imperializar la idea de que democracia es la única manera de conseguir tales fines. Por lo cual en nombre de la democracia se han cometido y continúan cometiéndose crímenes de lesa humanidad.[8]

Veamos entonces que propone «la transición al buen vivir», la tercera de las opciones en consideración. Tomemos como caso, un libro reciente publicado em 2012 por la Vicepresidencia de la República de Bolivia, que se titula provocativamente «Transiciones hacia el vivir bien o la construcción de un nuevo proyecto político del Estado Plurinacional de Bolivia», coordinado por Katu Arkonada.[9] Este libro por cierto no «representa» el debate que se extiende en la sociedad civil y que también encuentra sus críticas en Conamaq. No obstante, el libro muestra que el debate está en curso, y el debate en curso muestra además que es posible y necesario que el ideal de sociedades justas y equitativas se monte sobre experiencias y circunstancias que no son las de Europa y la de Estados Unidos a finales del siglo XVIII. La referencia a este libro es pedagógica y con los fines de mi argumento. Lo cual no implica mi adhesión a las propuestas aquí expresadas. Esta observación es válida para lo dicho anteriormente sobre los debates constitucionales en China.

Hay en primer lugar ambigüedades en las interpretaciones de los conceptos aymara («suma-kamaña») y quichua («sumak kawsay») por un lado y «vivir bien o buen vivir» por el otro. Los dos primeros se traducen mejor, según quienes los han analizado etimológicamente, en vivir en armonía y en plenitud. «Kawsay» por ejemplo es un concepto que se sitúa en el centro del proyecto de educación superior Amawtay Wasi.[10] El significado que se le atribuye es el de «sabiduría» y «vida». La fusión de ambos conceptos no es extraña: vivir implica saber o

8 Ver también el video Baghdad, disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=lDutkYQF9d8.

9 Katu Arkonada es oficialmente colaborador del gobierno boliviano.

10 El proyecto Amawtay Wasi liderado por indígenas ecuatorianos ha sido y sigue siendo «perseguido» por el gobierno de Rafael Correa. La educación indígena no tiene cabida en el gobierno liberal y desoccidentalizante manejado por nativos (criollos, mestizos) ecuatorianos.

conocer y conocer y saber es vivir. «Bien vivir o buen vivir» se postula como la traducción al castellano de las expresiones aymaras y kichua. En la versión de Arkonada estos conceptos sostienen un «nuevo paradigma».

Este nuevo paradigma ha permitido en Bolivia dar una orientación, crítica con el capitalismo y la modernidad, a una nueva Constitución Política del Estado (CPE), que consagra el vivir bien como un horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afro-bolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. La CPE, aprobada en referéndum popular en enero de 2009, trata de orientar el vivir bien en un nuevo modelo de Estado (plurinacional), un nuevo modelo territorial (autonómico) y un nuevo modelo económico (economía plural con base en la social y comunitaria), modelos sustentados en los pilares de la descolonización y la despatriarcalización, además de la armonía con la Madre Tierra (ARKONADA, 2012).

¿Cómo es que crítica al capitalismo, se preguntara el lector inquisitivo, si Bolivia es un Estado corporativo de izquierda? Pues de eso se trata. La crítica al capitalismo es al capitalismo neo-liberal y a la modernidad neo-liberal. La desoccidentalización se apropia de la economía de acumulación, colonialidad económca y se enfrenta al capitalismo neo-liberal que celebra la democracia. Por eso las palabras claves son decolonialidad y depatriarcalidad y el horizonte el «buen vivir».[11]

Lo que nos interesa aquí es que las expresiones en las lenguas de los pueblos originarios, y su traducción a la lengua oficial del Estado, no tienen su punto de originación ni en Grecia ni en Roma, ni en Alemania y Francia ni en Estados Unidos, sino en la historia colonial de Bolivia. No sabemos si estas expresiones existían como tales antes de la invasión hispánica o si son creaciones en la lengua aymara, kechua y kichua. Lo cual por cierto no le resta valor, puesto que las lenguas originarias no son lenguas muertas, a pesar de que el castellano

11 Las investigaciones y los argumentos del investigador y activista uruguayo Eduardo Gudynas, están contribuyendo al debate. Colaborar con Alberto Acosta, ambos realizan una tarea importante en la sociedad política que es a la vez crítica del desarrollo, de la modernidad, de la democracia y de los estados en América Latina que se apropian del concepto para encubrir políticas desoccidentalizantes (BALCH, 2013). Es de notar que ninguno de los cuatro estados de la Alianza del Pacífico (Chile, Perú, Colombia y México) entran en este debate. Para la Alianza del Pacífico el asunto no es «vivir en plenitud y armonía» sino crecer económicamente lo más que se pueda. He ahí el dilema «democrático» en América Latina hoy y en las próximas décadas.

intentó matarlas y lo sigue intentando. Si las expresiones existían, con seguridad se ha conservado transformadas en diálogo conflictivo con la organización social de base teológica y luego con la secularidad de las repúblicas manejadas por elites criollas. Si no existían, son creaciones lingüísticas que vierten en las lenguas originarias ideales de sociedad y de vida. Estas expresiones han entrado en el debate público donde ya no hay regreso.

Veo un paralelo pues entre la «vía de la autoridad humana» en la filosofía política confuciana hoy y el «buen vivir, vivir bien» en el lenguaje político del Estado boliviano pero también en los debates de las sociedades políticas boliviana y latinoamericana: ninguna de estas dos expresiones se originaron en la genealogía que va de Grecia a Roma y de Roma a la Europa secular. Hay enormes diferencias, demás está notarlo, entre China y Bolivia, tanto en el número de la población, el volumen de la economía y las historias locales, pero también significantes analogías: la necesidad de desengancharse de la democracia neoliberal haciendo resurgir las historias locales de China, por un lado, y de los pueblos originales de Bolivia por el otro. No todos son paralelos, puesto que en China el gobierno y la cosa pública está en manos de personas étnicamente han que hacen reemerger su propia historia. Mientras que en Bolivia el gobierno está fundamentalmente en manos de personas de descendencia europea para quienes la memoria indígena no es propiamente la suya. Este entretejido es parte importante del debate global hacia formas de vida armónicas y plenas que no se subsuman a UN concepto y modelo de democracia.

Ahora bien, el proyecto comunal del buen vivir (socialismo comunitario en la expresión de los criollos, democracia comunal en el lenguaje de pensadores indígenas y mestizos/as) tienen un desafío distinto al que tiene la crisis de la democracia liberal y neoliberal. La democracia liberal tiene que sobreponerse a la crisis que ella misma a provocado: el desmedido enriquecimiento de elites de la industria pesada y tecnológica y de las elites financieras, y la capitulación de los Estados ante las corporaciones y los bancos dirigidos por tales elites. En cambio, para China y Bolivia el problema principal es el de conjugar economía de crecimiento con ideales socialistas basados en las respectivas historias locales, tanto desde sus oscuros orígenes como, fundamentalmente, desde el momento en que las historias locales originarias, de China y Bolivia, se vieron interferidas por agentes (instituciones y personas) originarias de Europa. Esto es, indígenas europeos. El problema

principal, tanto para Bolivia como para China, es el de no caer en las redes del neoliberalismo desastre neoliberal, bajo el cual se esconde hoy la democracia liberal. En este conflicto, la colonialidad no desaparece sino que entra en disputa: la disputa por el control de la matriz colonial de poder enfrenta los proyectos de reoccidentalización con los de desoccidentalización y en ese conflicto se juegan los futuros posibles en búsqueda de comunidades y sociedades armónicas y de vida plena. Es decir, sociedades no sujetas a la explotación, la guerra, las enfermedades, el hambre, el odio racial, la inquina génerosexual, etc. La democracia liberal no nos ha dado pruebas fehacientes de que sea el modelo para lograr estos fines.

En Bolivia, como ya mencioné, el lenguaje es el de «decolonización» y «depatriarcalización» de manera paralela el confucianismo en China. En ambos son procesos de desoccientalización: economía de acumulación vertida en retórica socialista y reinscripción de memorias ancestrales. La diferencia es que en China las memorias ancestrales son las de los dirigentes mientras que en Bolivia no lo son. Los dirigentes bolivianos, con excepción de su presidente y un ministro, son de ascendencia europea. De ahí el conflicto entre el discurso estatal por parte de nativos bolivianos y el discurso de la intelectual aymara y quechua, indígenas bolivianos. Sigamos viendo el discurso estatal. Se le plantea, en planos ya conocidos, en el plano de la estrategia y en el de la táctica. El plano de las estrategias contempla:

> [...] la definición estratégica de la descolonización se encuentra en la misma Constitución Política en su artículo 9º: es un fin esencial del Estado para:
>
> i – constituir una sociedad justa y armoniosa
> ii – sin discriminación, ni exclusión
> iii – con plena justicia social
> iv – para consolidar las identidades plurinacionales. (ARKONADA, 2012, p. 24)

El plano de las tácticas contempla lo siguiente:

> i – visibilizar el proceso de colonización como problema ideológico central,
> ii – desestabilizarlo en cuanto políticas públicas o modelos normativos, ideológicamente concebidos, y
> iii – pasar a su transformación histórica revolucionaria. (CHIVI VARGAS, 2011, p. 25)

Se aclara por cierto que estos pasos no diseñan una secuencia ordenada sino un conjunto de tácticas a llevar delante de acuerdo a las circunstancias. Marcan una orientación general más que un plan que debe ser cumplido a la letra.

El plan descolonizador y despatriarcal del gobierno choca en el debate público con el plan también descolonizador del Conamaq. Descolonizar en esta expresión conjunta racismo y patriarcado, mientras que el discurso estatal habla de descolonización en el plano del racismo y de despatriarcalización en el plano del patriarcado. Pero por cierto este no es un problema fundamental. El problema está en qué entiende la sociedad política Conamaq y que entiende el Estado por «descolonizaicón». El Estado plantea la descolonización del Estado en el Estado mismo. Conamaq concibe la descolonización política y económica en la reconstitución de los Ayllus y Markas del Colasuyo (Para una visión aymara, ver TICONAB ALEJO, 2010 y MAMANI RAMIREZ, 2013). El proyecto descolonizador del Colasuyo conjuga con el proyecto Zapatista (PRONUNCIAMENTO..., 2013). Ambos están enfrentados al estado, aunque las diferencias entre el Estado boliviano y el mexicano son notables: el conflicto zapatista es con la tendencia neoliberal del Estado mexicano y mientras que el de Conamaq el conflicto es con la descolonización-despatriarcalización del Estado corporativo-socialista boliviano.

Suma y sigue

La democracia en el siglo XXI está ya en tela de juicio. Por un lado, y habida cuenta de las contribuciones de la democracia liberal al orden global, debe al mismo tiempo reparar sus deficiencias y sus abusos. Deficiencias en el plano de los Estados nacionales y abusos en los diseños y designios de homogeneización global y de un control único de los destinos del planeta.

Para salir del espejismo democrático, propongo desacoplar la democracia como fin de la democracia como medio. La democracia como medio contempla la división de poderes, el bipartidismo como mínimo de fuerzas en la contienda por el control temporal del Estado y el manejo de la cosa pública («res publica»). La democracia como fin contempla el bienestar y la paz sobre la base de los derechos y deberes de los/las ciudadanos/as, la libertad individual y la libertad económica.

La «el camino de la autoridad humana» como fin, en vez de la democracia liberal, concibe el bienestar y la paz sobre la base de la armonía comunal y social, y en el plano internacional, el crecimiento y pacífico auge económico. Como medio, la «autoridad humana» se estructura en tres esferas de legitimidad: la celestial, la terrena, y la humana. Sobre esa base se estructuran las formas de gobierno (la autoridad humana debe ser ejercida por una legislatura tricameral: una cámara de personas ejemplares que representa la legitimidad del cielo y la transcendencia, una casa de la nación que representa la legitimidad de la tierra, histórica y cultural, y una casa de la gente que representa la legitimidad de los miembros de la comunidad/sociedad).

La democracia liberal, el principio de armonía y de la autoridad humana, la transición al buen vivir están delineando las rutas de los futuros posibles. A ello hay que agregar los debates ya abiertos en torno a «sharia» y «umma» en el ámbito islámico y ubuntu en el África subsahariana. La multipolaridad de la que se habla en el orden político-económico (e.g. Brics) va acompañada de la pluriversalidad en el orden político-epistémico, religioso, estético y en el renacer de subjetividades atrapadas en la colonialidad del ser. Se podría pensar que estoy viendo un futuro de «relativismo cultural». No, el concepto de «relativismo cultural» es un concepto que proviene de la hegemonía epistémico-política occidental, de derecha o/y de izquierda, la cual hegemonía es asumida por los sujetos en su presunta universalidad. Este ciclo, el de la universalidad cristiana-secular de occidente, llega al cierre del ciclo abierto en 1500. La pluriversalidad no deja ya lugar para ningún «sujeto universal» que tiene en sus manos la solución para todos los seres humanos del planeta. Todos y todas estamos implicados en algunas de las trayectorias posibles y si nos asumimos como «sujetos pluriversales» sabemos que nuestra verdad es verdad entre paréntesis, y no la verdad sin paréntesis, la universal que ocurre coincide con nuestras limitadas creencias. Como sujetos pluriversales nuestras formas de existencia, de pensar y de hacer operarán siempre en los bordes, de donde surgen las epistemologías de frontera.

Por otra parte, hoy, a partir del fin de la guerra fría, los desafíos que enfrentan las tres trayectorias señaladas (y que no son las únicas, ni lo serán) en la construcción de subjetivas liberadas del mercado, el consumismo, los «main-stream media», los discursos ficticios de los y las dirigentes de turno, son y serán sobreponernos a las dificultades que nos privan y nos desorientan de los objetivos básicos: la vida digna de todas las personas (ciudadanos o no). El dilema aquí es el siguiente:

las tres trayectorias examinadas (democracia neoliberal, principio de armonía y autoridad humana y buen vivir) en sus formas estatales todas ellas asumen el desarrollo económico, lo cual implica la creación de clases medias globales en los Estados de economías emergentes fuertes (Brics, Turquía, Indonesia, Malasia, México). Tanto en China and Bolivia, para tomar dos ejemplos extremos en la magnitud poblacional y económica de esos dos Estados, el crecimiento de la clase media fue notable en las últimas décadas y en Bolivia, el crecimiento de una clase media «indígena», esto es, acceso a las clases medias de sectores poblacionales que por la racialización de los Estados controlados por las elites criollas «democráticas» no tenían acceso a los beneficios económicos.

No sería ético, ni tampoco tendría ningún sentido común argumentar que China y Bolivia no deberían impulsar el crecimiento de la clase media puesto que la clase media consumista contribuye a la depredación ecológica y a la devastación del planeta, para que las clases medias de Alemania, España y Estados Unidos puedan mantener su estilo de vida. Por otro lado, la devastación del planeta requiere de posiciones éticas, en las tres trayectorias, que determinen políticas públicas y economías que administren la escasez y no economías que aumenten el consumo y para ello necesitan una clase media consumista.

Los Estados-naciones hoy no pueden resolver este dilema. ¿Por qué? Porque los Estados nacionales, por definición, se ocupan primero de sus propios ciudadanos a costa del «resto». El «resto» es relegado a ciudadanía de segunda, tercera o cuarta mano. La «democracia» liberal denuncia de inmediato sus límites cuando se la considera en las relaciones interestatales (mal llamadas relaciones internacionales, puesto que no son las naciones las que se relacionan sino los Estados). Para los Estados-naciones, y sobre todo para los Estados nacionales que se construyeron en Europa y EE.UU. a partir del siglo XVIII, el resto de la humanidad y el planeta son preocupaciones secundarias. Lo que estamos viendo, como resultado de dilemas y desafíos como el señalado (crecimiento económico, crecimiento global de la clase media y devastación del planeta) no puede ser resuelto por el Estado. Como consecuencia, hemos visto emerger y crecer en las últimas dos o tres décadas dos agencias políticas en la administración de la cosa pública: la emergencia de la sociedad política global (generalmente asociada con los «movimientos sociales») y la politización de la sociedad civil, mediantes ONGs y a través de manifestaciones destinadas a frenar los excesos políticos de los gobiernos (cf. las manifestaciones en el Norte de África, los

indignados de España, los movimientos que destituyeron cuatro gobiernos en las últimas dos décadas entre Bolivia y Ecuador, el comienzo de las manifestaciones en Turquía que comenzó cuando un grupo de ciudadanos se interpuso a las máquinas destinadas a arrancar árboles centenarios en un parque de Estambul).

Los Estados democrático neoliberales han entrado en una espiral que puede sólo ser detenida por su propia autodestrucción o por el creciente accionar de la sociedad civil politizada y la sociedad política global. O, en el mejor de los casos, por las fuerzas conjuntas de la toma de conciencia de una gran parte de las elites políticas y económicas que se han apoderado del control de un planeta con 7 mil millones de habitantes junto con la visión de futuros posibles alimentados por imaginarios políticos que privilegien la vida, la harmonía y la plenitud de las relaciones humanas, por sobre el crecimiento, la competencia y la muerte. Para describir este estado de cosas circula ya la metáfora: «The Truman Show» («Una vida en directo»), es decir, la ilusión mantenida por los media y las clases dominantes que vivimos en un mundo con problemas pero que va a mejorar, mientras se oculta que esa ilusión es parte del control, la explotación y el empobrecimiento. Otros describen la situación en la renovada retórica de la modernidad que oculta y se nutre de la lógica de la colonialidad.

La democracia liberal ya no ofrece soluciones para estos problemas. Por eso también han surgido «el camino de la autoridad humana» y la «transición al vivir bien», además de ideas semejantes en otras latitudes ya mencionadas. El hecho de que surjan otras opciones no implica que las propuestas sean por su mera existencia exitosas y justas ni tampoco, como dije, que la idea de democracia deba desaparecer. Lo que debe eliminarse son los diseños imperiales que se esconden detrás del concepto. Una clara instancia de cómo la retórica de la modernidad (democracia) esconde la lógica de la colonialidad (dominación imperial en nombre de la democracia). Significa que ya no es posible pensar los futuros posibles en los términos de la democracia liberal, ni tampoco tomar el concepto de democracia como si la palabra marcar un ideario futuro paradisíaco para los 7 mil millones de personas en el planeta, y para todas las regiones del planeta divididas en 190 y tantos Estados nacionales: muestra fehaciente de que el Estado-nación fue el instrumento político más contundente de occidentalización desde principios del siglo XIX.

Ninguna de esas tres opciones, ni otras que podemos agregar en estas reflexiones, pueden ya presentarse o asumirse en su universalidad sin paréntesis. Son

opciones que en un orden global de convivencia y armonía tendrán que convivir y trabajar para el bien de todos. Para ello es necesario eliminar la competencia tanto individual como interestatal. Individual en primer lugar porque quienes gobiernan son individuos, no instituciones. Los horizontes decoloniales, si no son revertidos al orden competitivo, en el cual orden ciertos proyectos se considerarían los «verdaderos» porque los individuos que lo proponen y lo dirigen «están en lo cierto» y todos los demás en «el error», los horizontes decoloniales tendrían como tarea primera la autoformación de subjetividades no competitivas a cargo de las instituciones que coordinan el orden comunal a varios niveles.

La situación en la que vivimos hoy tiene, a grandes rasgos, dos orientaciones que, en su diversidad, aspiran a futuros posibles: por un lado, la devastación por acumulación y explotación de las corporaciones con el apoyo de los Estados nacionales; por el otro, la creciente organización de la sociedad política que aspira a revertir la idea de que no hay futuro sin crecimiento económico. Las dos primeras trayectorias están definidas por la competencia entre el Estado al servicio del capital (Estados Unidos y la Unión Europea) y el capital al servicio del Estado (Brics, Turquía, Indonesia, Bolivia, Ecuador). La segunda, por la politización de la sociedad civil y la emergente sociedad política global –las organizaciones que se enfrenta tanto a compañía Monsanto, al extractivismo, a las deshumanizadas condiciones de trabajo que abaratan costos de producción, como a los Estados nacionales que trabajan de forma conjunta con las corporaciones. Estas tres trayectorias (desoccidentalización, reoccidentalización y decolonialidad) orientan el presente y los futuros posibles.

En la América «Latina» la «consolidación democrática» se enfrenta hoy y en el futuro inmediato con el conflicto entre estas tres trayectorias: la desoccidentalización liderada por Mercosur y por el papel de Brasil en los Brics, la reoccidentalización liderada por la Alianza del Pacífico, y la descolonialidad liderada por variados procesos y proyectos de decolonialidad que incluyen desracialización y depatriarcalización, lo cual implica reorientar la manera en que concebimos y actuamos en torno a la gobernabilidad, política y económica, para que ésta no se transforme en competencias interestatales por el botín y el liderazgo político ni que mantenga los privilegios de las elites económicas y los privilegios políticos. Tarea sin duda muy difícil si pensamos en el peso institucional que estas dos instancias tienen, además del presupuesto militar. ¿Qué es lo que puede hacer la politización de la sociedad civil saliendo a la calle en protestas y la sociedad

política, generando y llevando adelante proyectos descoloniales? Esta es la gran pregunta para el siglo XXI: o bien no es posible hacer nada y lo que resta es esperar el tiempo de la catástrofe provocada por lo que hoy se describe como «crisis civilizatoria» o bien el hacer y pensar del 80% del planeta, junto a la toma de conciencia de dirigentes políticos y elites económicas, que también ellos y ellas serán víctimas de la catástrofe, generan un radical cambio de orientación hacia la armonía y la plenitud en el goce del vivir en convivialidad sin los Estados nacionales y sus proyectos de desarrollo económico. ¿Por qué seguir pensando y actuando en la creencia de que consumir nos hace felices y deprimirnos cuando las crisis económicas no nos permiten consumir? ¿Por qué seguir pensando que la paz del orden global depende de la eliminación o la contención de quienes no son como nosotros? ¿Por qué seguir pensando y actuando en competencia manteniendo la creencia de que algún día la competencia mutará en convivialidad?

Bibliografía

ARKONADA, Katu. *Transiciones hacia el vivir bien*: o la construcción de un nuevo proyecto político en el Estado plurinacional de Bolivia. Barcelona: Icaria ed., 2012.

BALCH, Oliver. Buen vivir: the social philosophy inspiring movements in South America. *The Guardian*, 4 Feb. 2013 [consulta en: 15 oct. 2013]. Disponible en: http://www.theguardian.com/sustainable-business/blog/buen-vivir-philosophy-south-america-eduardo-gudynas.

BELL, Daniel y HAHM, Chaibong (Ed.). *Confucianismo for the modern world*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003.

BENHABIG, Seyla et al. *The democratic disconnect*: citizenship and accountability in the transatlantic community. Washington, DC: Transatlantic Academy, 2013 [consulta: 15 octubre 2013]. Disponible en: http://www.bosch-stiftung.de/content/language2/downloads/Transatlantic_Academy_Report_2013.pdf.

CHINA: ¿La madurez del Confucianismo Político? *Global voices*. Traducción publicada el 9 feb. 2011 [consulta en: 15 oct. 2013]. Disponible en: http://es.globalvoicesonline.org/2011/02/09/china-la-madurez-del-confucianismo-politico.

CHIVI VARGAS, Idón Moisés. Descolonización y despatriarcalización en las políticas públicas. En: AGUILAR, Félix Cárdenas. *Políticas públicas, descolonización y despatriarcalización en Bolivia, Estado plurinacional*: horizontes emancipatorios de la gestión pública en el proceso de cambio. La Paz: [S.n.], 2011.

GUOJI, Qin, The thinking way of confucianism and the rule of law. *Journal of Political Law*, v. 1, n. 1, p. 68-75, mayo 2008.

HU, Jintao. *Speech at CPC Anniversary Gathering*: 2011 [consulta en: 15 oct. 2013]. Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-07/01/c_13960505_2.htm.

HUA, Jianmin. *China as a global player*: special message of State Councilor and Secretary General of the State Council of the People's Republic of China [consulta en: 15 octubre 2013]. Disponible en: http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t292625.htm.

IRAQ study estimates war-related deaths at 461,000. Middle East. *BBC*, 16 Oct. 2013 [consulta en: 19 oct. 2013]. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-24547256.

JIAN, Qing. *A confucian constitutional order*: how China's ancient past can shape its pollitical future. Princeton: Princeton Univ. Press, 2013.

JIAN, Qing y BELL, Bell. A confucian constitution in China. New York Times, 10 July 2012 [consulta en: 15 oct. 2013]. Disponible en: http://www.nytimes.com/2012/07/11/opinion/a-confucian-constitution-in-china.html?_r=0.

LA POBREZA se hace fuerte en los suburbios de EE.UU.: aumenta un 64% en diez años. *actualidad.rt.com*, 21 mayo 2013 [consulta: 15 octubre 2013]. Disponible en: http://actualidad.rt.com/actualidad/view/95028-eeuu-pobreza-suburbio-desigualdad.

MAMANI RAMIREZ, Pablo. Falsa descolonización. *Bolpress*, 9 enero 2013 [consulta en: 15 oct. 2013]. Disponible en: http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2013010904.

PEIMIN, Ni. Recent revival of confucianism and post-secular world politics. *World Affairs*: the Journal of International Issues, v. 16, n. 2, p. 66-74, Summer 2012 [consulta en: 19 oct. 2013]. Disponible en: http://wpfdc.org/blog/society/18707-recent-revival-of-confucianism-and-post-secular-world-politics.

PRONUNCIAMENTO apoyo al Conamaq y los movimientos indígenas de Bolivia que resisten la represión parte del Gobierno Evista. *Enlacezapatista*, 1 feb. 2013 [consulta en: 15 oct. 2013]. Disponible en: http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2013/02/02/pronunciamiento-de-apoyo-al-conamaq-y-los-movimientos-indigenas-de-bolivia-que-resisten-la-represion-parte-del-gobierno-evista/

SUN-YAT, Sen. *Pan Asianism*: speech given in Kobe, Japan, Nov. 1924. Zurich: International Relations and Security Network [consulta en: 19 oct. 2013]. Disponible en: www.isn.ethz.ch.

TICONAB ALEJO, Esteban. *Saberes, conocimientos y prácticas anticoloniales del pueblo aymara-quechua en Bolivia*. La Paz: Plural, 2010.

SOCIAL-LIBERALISMO E DOMINAÇÃO GLOBAL[12]

José Maurício Domingues

Introdução

O neoliberalismo apareceu há muitos anos como um projeto ao qual ninguém originalmente deu muita atenção. Nasceu dos esforços de vários economistas concentrados nessa tarefa intelectual. Entre eles se destacava Hayek, como se sabe; porém, muitos outros acadêmicos importantes também fizeram parte de sua articulação intelectual e prática. Vários anos se passaram até que os neoliberais chegassem ao poder de Estado, uma vez que o keynesianismo e o Estado de bem-estar social, o desenvolvimentismo e formas corporativistas de organizar a política social limitavam o espaço em que suas doutrinas podiam se expandir e exercitar seu ímpeto político concreto.

Finalmente alcançou hegemonia mundial, iniciando-se o período de sua ascensão com as ditaduras de Pinochet e Videla, respectivamente no Chile e na Argentina, depois com Reagan e Thatcher nos Estados Unidos e na Inglaterra. Com a crise crescente, real ou imaginada, financeira e/ou política do keynesianismo, do desenvolvimentismo do terceiro mundo e das políticas sociais abrangentes do Estado do bem-estar, o neoliberalismo logrou alcançar hegemonia e desenhar o mundo de maneira intensa e de acordo com sua visão. Esta incluía políticas econômicas, das quais o chamado Consenso de Washington terminou sendo a expressão por antonomásia. Ademais, gerações sucessivas de "reformas" desde então tentaram criar condições institucionais para sua implantação, indo desde as privatizações até a reformulação dos sistemas judiciários. Mas implicavam também, como demonstrou Foucault (2004), uma concepção "biopolítica" das pessoas, às quais se deviam entender como "empresas" racional e sistematicamente projetadas e subjetivamente fechadas em uma carreira e trajetória de vida, com planos de investimento e cálculos de

12 Publicado originalmente na revista *Mulemba*: Revista Angolana de Ciências Sociais, v. 3, n. 6, p. 303-324, nov. 2013.

custo-benefício. O neoliberalismo se moveu assim, entre concepção de mundo, projeto político e políticas públicas (ANDERSON, 1995; HARVEY, 2007).

O neoliberalismo já foi analisado muitas vezes em suas diversas vertentes. Não é a intenção deste texto retomar ou aprofundar essa via de investigação, mas sim indagar sobre o que aconteceu depois de sua consolidação como política econômica, conquanto partes significativas do mundo tenham se submetido apenas parcialmente a suas receitas. Esse é o caso da China. Outros países recuaram de sua aceitação após processos absolutamente desastrosos, como no caso da Rússia. Na verdade, o propósito deste texto é investigar o que se pode chamar em certa medida de sucessor do neoliberalismo: o *social-liberalismo*. Este não necessariamente e, com efeito, não inteiramente se opõe ao neoliberalismo, compartilhando com ele muitos elementos e perspectivas; porém, já não se contenta simplesmente com afirmar o mercado e o racionalismo da empresa em todas as dimensões, mesclando economia e "biopolítica" de maneira ainda mais ampla e sutil. Esta última em particular se expandiu com o social-liberalismo, que astutamente soube responder a demandas fundamentais da sociedade e com isso consolidou a hegemonia do liberalismo no mundo. Se o neoliberalismo, evidenciando fortes elementos de continuidade com o liberalismo – contudo, como irei argumentar, descartando o que foi em princípio sua postulação de direitos –, foi decisivo para a ampliação do que muitos ainda denominam de "Império americano", o social-liberalismo foi crucial para sua administração, sobretudo em regiões do mundo em que as demandas populares se afirmam e o tema da pobreza sobressai (PANITCH; GINDIN, 2012; DOMINGUES, 2013b).

Como veremos, o Banco Mundial é a instituição-chave neste processo. Inventou ou soube aproveitar inovações que aparecem no que se chama, convencionalmente, de "sul global". Isso é especialmente verdadeiro no que se refere aos "programas de transferências monetárias condicionadas", em particular na América Latina, na África e no sul da Ásia – incluindo não somente o Brasil, a Colômbia, o México, o Chile, a Nicarágua e quase todos os outros países latino-americanos, como também a Turquia, Burkina Faso, Bangladesh, a Indonésia, o Camboja, a África do Sul, o Marrocos, o Malaui, a Índia, a Nigéria, as Filipinas e o Iêmen. Políticas focalizadas e setoriais são decisivas para sua articulação, que fragmenta e reconstitui o tecido social, buscando seu funcionamento vertical, sem se contrapor, por outro lado, justamente àquela perspectiva que se pode chamar de "empreendedorista". O Banco Mundial responde ao que

se pode definir como tendências e dinâmicas da terceira fase da modernidade global. No que se segue, começaremos discutindo seu funcionamento concreto, depois retomaremos alguns temas clássicos da sociologia e da filosofia de modo a tematizá-lo, concluindo com sua localização na modernidade contemporânea e nos sistemas de dominação global.

Dos direitos às políticas particularizantes

A política social global não pode ser descrita de maneira homogênea em todo o mundo. Há variações históricas e contemporâneas muito significativas. No Ocidente, encontramos, desde o fim do século XIX e durante o XX – sobretudo em sua segunda metade – uma tendência à universalização dos direitos sociais – inclusive como projeto de uma social-democracia liberal, cuja referência clássica é o conhecido trabalho de Marshall (1964) –, ainda que por outro lado os sistemas corporativos, como o alemão, também tenham cumprido um papel decisivo, e este tipo de construção do bem-estar social haja em larga medida sofrido uma derrota nos Estados Unidos (onde é residual). O corporativismo foi também a maneira pela qual a América Latina e o mundo árabe desenvolveram suas políticas sociais, diferentemente dos países socialistas, que buscaram abordagens mais universais, como foi o caso da União Soviética e de Cuba, embora a China tenha separado claramente suas populações rurais e urbanas, estas sim merecedoras de direitos sociais mais amplos.

O mercado foi assim o eixo fundamental original do projeto moderno, ao lado da cidadania civil e em parte política, e nos Estados do bem-estar foi se estendendo à cidadania social, durante os séculos XIX e XX. Muitas vezes, todavia, desde a segunda metade do século XX, o tema da ação afirmativa apareceu em vários lugares, como a Índia, mercê de um tecido social heterogêneo e atravessado por profundas desigualdades (neste caso, as castas). Os direitos de caráter universal, de todo modo, ao menos de maneira retórica e teleológica, mantiveram-se como meta do Estado e de muitos atores na maioria dos países. Desde a crise de 1970 essa situação se alterou. Já não são os direitos ou sua projeção o que importa. Quer dizer, não é a "igualdade", mas sim a "equidade" que se coloca (DOMINGUES, 2002). Nesse sentido, o que importa não é tratar a todos da mesma maneira em busca de uma justiça que criasse um "*status* comum", em outras palavras, universal. Ao contrário, a questão é gerar políticas que tratem

os distintos atores, desiguais em sua situação, de maneira desigual. Um exemplo mais direto e argumentativo é a visão de Amartya Sen (1999), cuja perspectiva se apresentou contrária, embora de maneira implícita, ao desenvolvimentismo que nos haveria, supõe-se, frustrado no terceiro mundo.

Segundo esse tipo de ponto de vista, a questão seria eleger os mais necessitados. Políticas focais seriam, portanto, a solução, com enfoque nos fundamentos de compensação, em outras palavras, para a proteção dos mais "vulneráveis", que surgiram frente aos "ajustes estruturais" impostos pelas políticas derivadas do Consenso de Washington e sugeridas pelas próprias organizações financeiras internacionais, uma vez que era muito clara a magnitude de seu impacto negativo imediato a ser revisto no longo prazo. Não foi por acaso que Sen (1999) ganhou um prêmio e uma homenagem do Banco Mundial. Se sua contribuição foi decisiva para o estabelecimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e das Metas do Milênio, da Organização das Nações Unidas (ONU), para combater a pobreza extrema, não se pode desconsiderar seu papel no incremento das políticas dirigidas aos pobres – miseráveis, seria mais correto dizer –, de fato ambas as perspectivas devem estar combinadas em larga medida.

O programa brasileiro Bolsa Família se tornou o mais importante do mundo nesse sentido, abarcando milhões de famílias e superando outros, como o Oportunidades, no México. Serve, assim, como modelo, finalmente para o próprio Banco Mundial, que orgulhosamente difunde o governo do Brasil. Se esse programa consiste no exemplo máximo de política social latino-americana contemporânea, a Índia, com seu enorme número de pobres, busca desenvolver projeto semelhante, baseado em transferências monetárias diretas, como o Bolsa Família, embora tenha que lutar com problemas de estatística e de administração (JHABVALA; STANDING, 2010; VYASULU, 2010).[13]

Na saúde, além do mais, a recusa à universalização dos serviços prestados pelo Estado se converteu em tema crucial, uma vez mais com a defesa de que sua oferta pública seria restringida à atenção básica e aos tratamentos gerais. Assim,

13 Ver o panorama e os argumentos traçados em Fiszbein et al. (2009). Utilizado como background em vários momentos deste artigo, esse "relatório de pesquisa" do Bando Mundial nos oferece dados e argumentos sociais liberais detalhados a favor das políticas focais de combate à pobreza, assim como sobre seus laços com o "capital humano", a saúde e a educação. María Elena Rodríguez Ortiz (2014) analisou em detalhe a posição do Banco Mundial sobre o programa e os casos latino-americanos, bem como os programas de transferência monetária dos Estados Unidos, da Índia e da China.

os pobres teriam acesso a eles. Os outros serviços, de "maior complexidade" e mais caros, seriam ofertados no mercado àqueles que pudessem pagar. Uma cobertura razoável desponta, desse modo, no horizonte, mas não a universalização cidadã dos serviços de saúde estatais. Com a educação ocorreu a mesma coisa. O ensino básico foi estabelecido como obrigação do Estado – e formador de "capital humano" –, ao passo que o ensino superior deveria ser ofertado pelo mercado, comprado pelas camadas médias e altas. Em todos os temas cintila, portanto, a questão da equidade, não a da igualdade, como de resto o próprio Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) deixavam claro.

Esse não foi o único tema em que houve mudanças significativas nas políticas sociais destas instituições. Sob a pressão da opinião pública nos diversos países e da ação de organizações não governamentais (ONGs), outros tópicos emergiram. Eles diziam respeito a demandas de grupos específicos ou remetiam a assuntos específicos como os povos originários, em primeiro lugar, – em particular os das Américas e da Austrália, assim como os de outros lugares da Ásia e da África –, além do tema do meio ambiente; muitas vezes combinado com aquele, criaram-se novas oportunidades para o desenvolvimento de políticas setoriais ligadas a coletividades específicas. O caso das mulheres se seguiu com as políticas sociais que objetivavam a promoção delas num mundo dominado pelos homens e pelo machismo, novamente buscando-se assim tratar os desiguais como desiguais e concentrando nelas os benefícios e/ou o controle da implementação concreta das políticas públicas. Em parte, embora com menos intensidade, ao redor do mundo as questões raciais e étnicas tornaram-se objeto de políticas setoriais de equidade. Além disso, certo nível de participação, ainda que bastante limitado, foi incluído na agenda dessas organizações.

Curiosamente, há ainda pouca pesquisa acerca desse processo. Sobre povos originários e meio ambiente, a atuação do Banco Mundial tem sido mais estudada, mas esse não é o caso em relação aos outros temas. A maioria dos estudos dedica-se a seus projetos de desenvolvimento desde 1940, como o apoio à infraestrutura, à industrialização da agricultura, aos empréstimos, etc. (GOLDMAN, 2006; PEREIRA, 2011). A exceção é especialmente o trabalho de Hall (2007), que analisa várias destas políticas, desde a economia, passando pelos temas ambientais e daí à política social, incluindo as tensões entre o banco e o governo dos Estados Unidos em dado momento. Todavia, nem todas as políticas recebem atenção e, em

particular, conclusões possíveis e necessárias não são alcançadas, nem específicas, nem teóricas, acerca do significado e do alcance histórico dessa sutil evolução.

Outras discussões tratam de maneira mais genérica a questão, reconhecendo que há algo de novo sob o sol. Esse é o caso sobretudo de Hardt e Negri (2000), que propõem a tese de um império desterritorializado, em que os Estados já não cumprem papel decisivo, ou ao menos o compartilham com outros agentes na gestão do espaço global e na biopolítica. A própria geração e o manejo da vida e da subjetividade seriam os elementos fundamentais do capitalismo contemporâneo, de uma maneira que fragmente a vida social, ainda que a "multidão", mescla de universalidade e singularidade, se assuma como o sujeito que finalmente porá termo ao império.

De outro ângulo, local em vez de global, com referência concreta à Índia, Chatterjee (2004) criticou as políticas estatais de cidadania social e afirmou o papel dos temas e identidades morais particulares e circunscritas que os sujeitos concretos seriam capazes de gerar, contrapondo-se à "governamentalidade" exercida pelo Estado (uma maneira de "governo" – *rule* –, não de "dominação", afirma ele. Julga-se, assim, que seja uma postulação mais retórica do que propriamente conceitual, uma vez que a última consiste num componente da primeira).

É mister reconhecer também que esse não foi um movimento desdobrado simplesmente de cima. Na dinâmica social muitas coletividades se fizeram escutar em demandas cada vez mais particularizadas, de maneira nova ou encontrando oportunidades e espaços para torná-las mais visíveis do que em períodos anteriores. As formas de participação democrática desses grupos também se apresentaram mais fortes e encontraram receptividade nacional e internacional, com a ampliação do que alguns quiseram definir como uma "sociedade civil global" (KALDOR, 2003). Desse modo, verificou-se uma multiplicação de questões.

Por outro lado, o tema do "empreendedorismo" se manteve central em todas essas políticas. De fato, buscam-se coletividades como objetos, mais ou menos passivos ou ativos, mas é muito comum que a solução termine por ser a promoção da atividade empresarial – mais de modo retórico – dos beneficiários dessas diretrizes, em particular quando se trata do combate à pobreza. Nesse sentido, é clara a combinação entre o social-liberalismo e o neoliberalismo, em que aquele não se separa deste, ambos se complementam há um bom tempo, muito além de uma afirmação pura e simples do mercado, sem nunca o negar e,

principalmente, mantê-lo como fulcro do desenvolvimento social. O exemplo mais claro, pioneiro e inspirador de programas ou contribuições a programas que se destaca nesse caso é obviamente o do Grameen Bank em Bangladesh. Empresta-se dinheiro aos muito pobres, supondo-se que seriam as mulheres a receber o benefício especialmente (o que concretamente é muito mais complicado, embora esse seja uma questão frequentemente encontrada em todas as políticas sociais de combate à pobreza hoje): um indivíduo sairia dessa situação de privação se tornando um empreendedor, um empresário de si mesmo, uma maneira nova e racionalizada de disseminar e promover o "autoemprego" do terceiro mundo, versão latino-americana, africana ou asiática (KARIM, 2008).[14]

Individualismo, particularismo, universalismo, pluralismo e complexidade

Está mais que estabelecido o caráter individualista do pensamento liberal. Este se reproduz no neoliberal, ainda que não se devam desconhecer os temas institucionais e legais que permitem, segundo esse tipo de concepção de mundo, a possibilidade da vida social e inclusive a criação ou preservação da liberdade. O mesmo ocorreu com a maneira como a racionalidade do comportamento empreendedor foi compreendida, uma vez que demanda um ambiente de alta previsibilidade. Esses são todos temas relativos à "governança" global e às reformas legais e sociais promovidas pelas organizações internacionais nas últimas décadas. Esse tipo de perspectiva conjura por outro lado um universalismo abstrato bastante pronunciado: o indivíduo racional (assim como as formas institucionais básicas que garantem um ambiente ótimo para sua atuação) é universal e atravessa todas as regiões e países (não obstante sua prevalência histórica original no ocidente). A despeito das fronteiras nacionais, dever-se-ia vê-lo como uma figura que finalmente encontrou no mundo moderno, global, as possibilidades concretas de realização, como de fato sugeria Hayek (1979), com sua teleologia do desenvolvimento histórico: há algo como que uma essência do ser humano, pode-se dizer, mas esta se revela somente na modernidade, quando se encontram as formas adequadas a sua realização social. Com isso, o desenvolvimento econômico,

14 O que isso significa em termos de "pequena produção mercantil" e autoexploração pode ser visto, com relação à África e ao sul da Ásia – sendo esse fenômeno, contudo, também muito conhecido na América Latina –, em Harriss-White (2012).

permitido pela liberdade de ação do indivíduo, pela primeira vez tem sido feito de maneira consistente, com a Europa e os Estados Unidos sendo os primeiros a embarcar neste processo, apesar das ameaças que o crescimento do Estado durante o século XX gerou para a liberdade humana, com o surgimento de uma nova forma de servidão, acreditava Hayek. O individualismo do liberalismo é mantido em seu irmão mais novo, como evidentemente, por exemplo, adverte Sen (1999), mas há aí uma mudança de grande importância.

De certo modo desdobra-se um processo semelhante ao que teve lugar na Europa do século XIX (CASTEL, 1999), embora algo mais limitado: enquanto que naquele momento o liberalismo tinha que lidar com a permanência do "pauperismo" – a pobreza seguia vigente e incômoda atentando contra os princípios estabelecidos da economia capitalista liberal, dada sua falta de êxito em resolvê-la –, hoje se reconhece que a pobreza aguda é um problema global, que precisa ser enfrentado. Não se trata de pensar que o liberalismo não pode solucioná-la a longo prazo. Contudo, admite-se que aqueles que são demasiado pobres necessitam de condições mínimas para poder ascender ao *status* de empreendedores. Para isso têm que ser tratados de maneira diferenciada em relação aos outros setores da sociedade. Não é a igualdade que se põe, portanto, mas sim a equidade. Foi com esse tipo de percepção que as sociedades do final do século XX e início do XXI se dividiram em coletividades específicas, com identidades particulares e cada vez mais fechadas não só dentro dos Estados nacionais mas, de certo modo, também do ponto de vista internacional. Dessas identidades se excluem as classes sociais, por outro lado, que podiam tematizar sobretudo o capitalismo ou ao menos pôr freios a seu funcionamento e às relações de exploração que o caracterizam. Trata-se da articulação e da difusão de um tema que o liberalismo estadunidense tem há muito tempo projetado intelectual e politicamente por meio de fundações privadas daquele país, primeiro de forma nacional e depois, global (HERZ, 1989; DOMHOF, 2010).

Anderson (1998) fez a apologia do nacionalismo como uma maneira de afirmar o universalismo moderno, que promoveria o que ele chamava de "serialidades abertas". O autor as contrapôs às identidades etnicizadas, afirmando que compartilham o caráter de "serialidades fechadas". Chatterjee (2004) se aproximou mais do tema aqui proposto. Ao atacar o nacionalismo e assinalar que os direitos sociais marshallianos já evidenciavam uma tensão em sua construção, o analista alude que era mais difícil definir esses direitos de maneira geral e, assim,

concretamente universalizá-los (com efeito, nacionalizá-los, pode-se dizer). Assim, demandou prioridade para as serialidades fechadas das comunidades populares moralmente definidas, que se tornam focos mais ou menos definidos das políticas sociais estatais e em suas relações com ONGs (DOMINGUES, 2011, 2013a). Chatterjee (2004) traduz, de modo positivo, por conseguinte, em um espírito muito antiestatal comum na intelectualidade indiana, processos de alcance global, que são dissseminados por todos – ou quase todos – os países do mundo contemporâneo. Isto é, se o liberalismo enfatizasse uma mistura de individualismo e direitos civis com sua versão social-democrata, fazendo o mesmo, apesar das dificuldades de definição e de práticas, com os direitos sociais que ampliaram os direitos civis (e de alguma forma os políticos, que nunca estiveram no centro do pensamento liberal ou foram rejeitados de alguma maneira), o que se delineia hoje é muito diferente. Dentro de cada país e transversalmente em termos globais, o que se apresenta é uma mistura de individualismo e particularismos identitários e sociais. Se antes, como resultado, eram os direitos universalizados – pelo menos em sua positivização dentro da nação – a meta definida, o que conta hoje é a concretização de políticas específicas para cada grupo social – em seu isolamento em relação aos outros. Essa é a face "social" do liberalismo contemporâneo, que supera e se combina ao neoliberalismo em sua forma mais pura.

Esses grupos podem ser definidos de maneira mais ou menos "ativa" ou "passiva". Na verdade, muitos deles emergiram por sua própria conta, sem vínculos com projetos de grupos dominantes. Isso é expresso de maneira visível nos conselhos criados pela Constituição de 1988 no Brasil, em que sujeitos e coletividades diversas foram selecionados como eixos para a democracia participativa, para complementar a democracia representativa convencional. Mulheres e homossexuais, grupos étnicos e raciais, juventude e terceira idade, entre outros, são coletividades que expressam o nível crescente de complexidade e pluralismo social do mundo moderno contemporâneo, em conjunto com outros grupos ou movimentos sociais tratando temas específicos também amplamente pluralizados. Não são fruto de uma atividade exclusivamente autocentrada, ao contrário, interagem em sua formação com o Estado, políticas públicas, ONGs, igrejas, classes, sindicatos, outros movimentos e organismos internacionais. Também a questão social, não a desigualdade, mas a pobreza ou mesmo a miséria, é um tema posto em tela por lutas sociais mais amplas que inevitavelmente acabaram impondo uma agenda para o Estado e governos correntes, sem

que, entretanto, houvesse uma solução que privilegiasse seu tratamento como objeto essencialmente passivo e isolado dos outros setores sociais. Essa foi uma construção intelectual e política decisiva para nosso mundo contemporâneo, em termos identitários, de política social e de desenvolvimento. Em alguns casos é muito mais hierárquico e passivo, o que é típico na abordagem da pobreza, com elementos de filantropia feita de cima pelo Estado, mesmo com alguma definição de quem são ou não os pobres merecedores (mediante "condicionalidades"); em outros, implica a participação ativa dessas coletividades na elaboração de políticas públicas, de modo mais ou menos participativo.

Nem todos os países do mundo estão sob a influência desse tipo de política, apenas aqueles que se filiam de algum modo à tradição liberal, na América Latina ou Ásia (Índia sim, China não, por exemplo; o Japão tem recentemente contemplando essa possibilidade), ao passo que a África também tem essa política como referência. A médio prazo, a Europa – ao menos em alguns dos países do sul – pode acabar assumindo essa diretriz, como os Estados Unidos, em escala reduzida, vem cuidando basicamente de seus pobres somente por meio de políticas específicas e muito restritas já há muito tempo (com ênfase na alimentação mínima), além de ter, pelo menos desde a década de 1970, desenvolvido forte "política de identidade" particularizante, por meio de movimentos sociais e de políticas públicas. Em todo caso, trata-se hoje de referência fundamental para políticas globais e para a concepção individual de sua identidade, do que significa ser sujeito – como membro de um grupo bem fechado e não de uma coletividade mais ampla, seja de cidadãos ou de classe, nacionalmente integrada –, fenômeno cujo andaime social faz-se necessário assinalar aqui de maneira menos superficial.

O cenário dessas novas maneiras de pensar a vida social – as políticas sociais e a própria produção da vida e da subjetividade – está em processo evolutivo de longo prazo, assim como o desenvolvimento da civilização moderna encontrar-se mais limitado (DOMINGUES, 2002, 2013a). As duas primeiras fases de desenvolvimento da modernidade – a liberal-colonial e ulteriormente a estatalmente organizada – tiveram projetos de homogeneização da vida social em seu cerne, seja buscando a dominação, seja propondo a emancipação. Essas foram também maneiras de tratar e de tentar reduzir a complexidade social. Hoje tal processo não é possível: o nível de complexidade social, que implica um alto grau de pluralismo, em termos de subjetividade individual e coletiva, não se

deixa capturar por projetos de uniformização modernizadora simplesmente, por "turnos modernizadores", desdobrados por coletividades de qualquer tipo cuja intenção seja um nivelamento radical da vida social. Eis aí o que torna plausível, ainda que problemática, a concentração em serialidades fechadas. Todavia, é preciso ter cuidado com a supervalorização prática deste tipo de coletividade, uma vez que a impossibilidade de homogeneizar a vida social de maneira mais radical não significa que ela não possa ser parcialmente alcançada em alguns campos, com efeitos emancipadores positivos. Tem sido sempre uma mescla de serialidades abertas e fechadas, construídas de maneiras variáveis, a responsável pelo tecido social e pela dinâmica da modernidade. Esse ainda é o caso, há menos espaço para a serialidade aberta, mas o equilíbrio entre universalismo e particularismo não está completamente voltado para a serialidade fechada.

Políticas públicas mais além do social-liberalismo?

Vimos, então, que as políticas públicas de equidade se tornaram fundamentais contemporaneamente, ladeadas por políticas setoriais dirigidas para coletividades específicas, mesclando-se, às vezes, com elas. Os "pobres" são exatamente o ponto de cruzamento dessas políticas. De fato, ao abarcarem elas – como no Bolsa Família brasileiro, no Familias en Acción colombiano, no Oportunidades mexicano, bem como potencialmente no caso da Índia – uma enorme quantidade de pessoas, parecem-se com algo que seria quase universal.[15] Trata-se, porém, de um equívoco vê-las assim. Nesse caso, essas diretrizes têm como foco as famílias pobres e não o cidadão universal; tão pouco representam direitos sociais, mas uma espécie de dádiva do Estado, o que tem um elemento clientelista longínquo, porém real (embora de fato as coisas sejam menos claras: os beneficiários do programa são indicados por comitês locais no caso do brasileiro, por exemplo) (DOMINGUES, 2011). É ilustrativo que o simples rumor sobre o fim do Bolsa Família por uma decisão repentina da presidente Dilma Rousseff levou milhares de pessoas, durante um fim de semana,

15 Em fins de 2010 os programas de transferência monetária direta na América Latina, os maiores do mundo, alcançavam 113 milhões de pessoas, isto é, 19% da população da região, cifra extraordinária de qualquer ângulo, embora os valores transferidos sejam em geral muito pequenos e sua demanda sobre o Produto Interno Bruto (PIB), igualmente muito modesta (0,5% no caso do Brasil, por exemplo) (PROGRAMAS..., 2010).

a tentar desesperadamente tirar seu dinheiro dos bancos antes que o governo supostamente o recolhesse, terminando com o programa.

A Asignación Universal por Hijo, programa argentino similar, tampouco é universal, posto que seja também dirigido aos pobres e seu objeto siga sendo as famílias; é, todavia, mais geral e menos condicionado: não define coletividades diretamente recortadas pelo Estado, mas depende da demanda direta das famílias e é, portanto, mais cidadão (NERI et al., 2010). Por outro lado, os governos latino-americanos foram em muitos casos e momentos um pouco além, no sentido estrito do termo, por meio da democratização e da crescente inclusão promovida por suas políticas setoriais, sem romper com o social-liberalismo e em detrimento de tensões que surgiram com alguns grupos em função sobretudo de projetos extrativistas de recursos naturais (em especial a megamineração) em toda a região (conforme a assunção, na prática, de outro tema do neoliberalismo: o aproveitamento das vantagens comparativas da economia de cada país).

Um argumento a favor de manter esse tipo de política focal é muito óbvio e tem plausibilidade econômica e humana: permite alcançar os que mais carecem dos aportes monetários, especialmente porque os programas não são demasiado caros, numa situação em que os Estados não têm, supõe-se, recursos para abarcar a todos com políticas universais, o que seria injusto por desperdiçar recursos limitados com quem, de fato, não necessita deles.

Outro argumento seria a alta complexidade social. Ela impede que o Estado trate de tudo se não selecionar cuidadadosamente seus objetivos e estratégias, o que é perdido com políticas universais. Isso remete em especial à multiplicidade de políticas setoriais, demandas por coletividades com identidades e interesses distintos e cada vez mais particularizados, em grande medida uma realidade difícil de ser enfrentada. Se esses dois argumentos não são absurdos, há por outro lado temas sociais, políticos e morais que necessitam ser enquadrados de outra maneira. Se é preciso aceitar o caráter heterogêneo crescente da vida social e, portanto, das políticas públicas, não há razão para que todas elas sejam pensadas com esse desenho. É possível, e necessário, pensar em políticas homogeneizadoras, de *status* social comum, que tenham o cidadão-trabalhador como seu sujeito de direitos universais. Se, no caso daquelas políticas, tratava-se de uma ofensiva estatal particularizadora e heterogeneizante, neste trata-se de um movimento universalizador e homogeneizante. Sua mescla, consolidando um sistema de "solidariedade complexa" (DOMINGUES, 2007), é o que se propõe para

um programa avançado de reformas sociais, na América Latina e no mundo, de maneira mais geral. Os recursos existem e é imperativo que sejam mobilizados.

Com isso, movemo-nos de fato muito além do social-liberalismo, rumo a algo mais próximo à social-democracia e a suas serialidades mais abertas, sobretudo em sua versão cidadã (não corporativista). Nesse sentido deve-se cuidar também de pensar que não se trata de aniquilar as serialidades mais específicas, embora se deva recusar qualquer essencialização de seus atributos, uma vez que são todas construções sociais e enquanto tais maleáveis e mutáveis. De todo modo, houve uma forte crítica durante as décadas de 1970 e 1980 ao desconhecimento desses elementos particulares das identidades sociais. De fato, muito da teoria social crítica durante o século XX se dirigiu às operações "logocêntricas", que achatam a realidade social mediante conceitos e políticas que não permitem a manifestação da diversidade. Essas operações se constituíram num dos elementos fundamentais, conquanto não exclusivo, dos sistemas de dominação durante aquele período (DOMINGUES, 2002). Essa perspectiva deve ser sustentada, ao abrir-se espaço para a luta de identidade e de interesses variados que possa ser encontrada em toda e qualquer sociedade nacional de modo a permeá-la. Porém, não há razão para determo-nos aí, reificando-se as particularidades e raciocinando como se elementos nacionais e globais homogeneizadores nunca tivessem um papel importante a cumprir. Ao contrário, numa situação em que as políticas de dominação e seus aspectos de "governamentalidade" se baseiam na fragmentação social, o que importa considerar e promover é a construção de uma solidariedade complexa que combine hetero e homogeneidade, sobretudo se esses elementos se apresentam de forma mais ativa do que passiva.

Hoje vemos na Europa a esquerda pondo-se na defensiva devido ao desmonte em pequena ou grande medida do Estado de bem-estar social, dependendo do país e da legislação trabalhista e sua flexibilização. É como se de repente a defesa das conquistas da social-democracia fosse tudo que deveria mobilizar essa força política. Isso não é, e nem deveria ser visto como verdade, porém é necessário reconhecer que essas foram realizações de alcance civilizatório decisivo. Não se trata de restringir a construção do Estado do bem-estar, mas estabelecer-se globalmente uma cidadania social compartilhada e potencialmente universal. Este é um elemento que hoje se contrapõe aos projetos de dominação e à construção de uma cidadania baseada no recorte da sociedade em coletividades e em demandas incomensuráveis, o que leva à fragmentação. Ademais não se trata de

copiar por toda parte modelos social-democratas europeus anteriores, mas sim de buscar construir projetos de cunho inevitavelmente global, com certa autonomia regional e nacional, como é o caso da América Latina nas últimas décadas (PEREIRA DA SILVA, 2010). Necessitamos, assim, abrir essas particularidades supostamente incomensuráveis e construir uma solidariedade que reconheça tanto o que temos de específico, quanto nosso pertencimento à espécie humana – e a nossas modernas sociedades nacionais, desde que elas nos deem direitos positivizados –, universalmente estabelecida mediante um conceito amplo e robusto de cidadania.

Evidentemente os temas da dominação internacional não se esgotam na configuração específica e sutil do social-liberalismo. Eles incluem desenvolvimento e subdesenvolvimento, dependência e imperialismo, controle dos circuitos de produção intelectual e ideológica, científica e tecnológica, entre muitos outros elementos que compõem as desigualdades e assimetrias do sistema global moderno. Cumpre combatê-las em todos os seus aspectos, em busca de uma sociedade global mais justa.

A gestão da vida social tal qual retratada aqui desempenha de todo modo seu papel fundamental na articulação de políticas públicas e da subjetividade, individual e coletiva. Contra ela, deve-se buscar caminhos que nos levem à sua crítica e superação emancipadoras. Além disso, a proposta não é que nos detenhamos nos direitos como maneira de combater a desigualdade e a dominação, pois é mister avançar muito mais que isso. No que toca às políticas sociais e à reconfiguração do tecido social, não se deve desconsiderar a importância das mudanças de perspectiva das últimas décadas.

Conclusão

À guisa de conclusão, podemos retomar e aprofundar, então, a interrogação sobre como se posiciona a teoria crítica ao longo das metamorfoses da modernidade. Originalmente, com Marx (1867), em seu momento fundacional, a teoria crítica buscou mostrar como, por trás das aparentemente justas relações de trabalho assalariado sob o domínio do capital – e em parte, verdadeiramente, uma vez que a força de trabalho é vendida por seu justo preço –, se ocultavam relações profundas e regulares de exploração. Marx foi também muito claro

sobre o caráter global do sistema capitalista, ainda que tivesse uma visão otimista de sua penetração em todos os países do mundo, o que oferecia, a longo prazo, condições para um comunismo planetário. Isso correspondeu à primeira fase da modernidade, do século XIX até o início do XX, em que o mercado como realidade e meta se projetava como o pilar fundamental da vida social e a expansão colonial e imperial implicava um Estado mais forte, capaz de cumprir essa missão civilizatória, ao fim da qual todos os países e regiões teriam o mercado como mecanismo homogeneizador.

A segunda fase da modernidade, desde a década de 1930, passando pelos processos de descolonização até à nova crise do sistema nos anos de 1970, teve o Estado e um esforço mais geral de homogeneização como sua projeção global.

Adorno e Horkheimer (1984), entre outros, enfatizaram exatamente a homogeneização do mundo – de fato, em seu caso, concretamente, só o Ocidente e o mundo soviético – por meio da razão. Esse "logocentrismo" não reconheceria nada que simplesmente não a reproduzisse no mundo real (destruindo o que escapa de suas operações, o que o colonialismo, vale notar, já levara a cabo em larga escala fora da Europa, inclusive nos Estados Unidos). De certa maneira, esses autores focalizaram as atividades do Estado, de onde uma ofensiva foi mais claramente lançada e pretendia organizar, de maneira profunda e por mecanismos diversos, as sociedades nacionais.[16]

No período que nos toca viver, em que é vigente a terceira fase da modernidade global, a complexidade da vida social se fez tão alta que já não é possível pensar-se os sistemas de dominação como fundamentalmente homogeneizantes. Mesmo as forças emancipadoras com o mesmo caráter se mostram ainda mais acentuadas em razão de seu alcance claramente global e, como tal, irredutivelmente heterogêneo, com as heranças das diversas regiões se tornando mais notáveis. Por isso, o social-liberalismo global se apresenta, com grande astúcia, ao mesmo tempo como homogeneizador – mediante o emprendedorismo – e fragmentador – por meio de políticas focais e setorizadas. A teoria crítica, ao reconhecer e abraçar a complexidade social, especialmente do ponto de vista das coletividades que aspiram à emancipação, não pode deixar-se capturar por uma particularização excessiva da vida social. Convém saber combinar

16 Embora Foucault (2004) nos tenha oportunamente demonstrado que o Estado, em alguns aspectos cruciais da vida social, já se ocupara disso através de mecanismos de "governamentalidade" desde o século XIX.

particularidade e universalidade para que possamos desfraldar um projeto capaz de dar conta dos desafios que se sucederão ao longo do século XXI.

Referências

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max (1984). *Dialektik der Aufklärung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

ANDERSON, Benedict (1998). *The spectre of comparisons*: nationalism, Southeast Asia, and the world. Londres; Nova York: Verso.

ANDERSON, Perry (1995). Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILE, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo*. São Paulo: Paz e Terra.

CASTEL, Robert (1999). *Les métamorphoses de la question social*. Paris: Folio.

CHATTERJEE, Partha (2004). *The politics of the governed*: reflections on popular politics in most of the world. Nova York: Columbia Univ. Press.

DOMINGUES, José Maurício (2002). *Interpretando a modernidade*: imaginário e instituições. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

_____ (2007). Instituições formais, cidadania e "solidariedade complexa". In: APROXIMAÇÕES à América Latina: desafios contemporâneos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2011). Democracia, liberdade e dominação: uma discussão teórica com referência especial (via Índia) à América Latina, Brasil. In: TEORIA crítica e (semi)periferia. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

_____ (2013a). *Modernidade global e civilização contemporânea*: para a renovação da teoria crítica. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

_____ (2013b). *O Brasil entre o presente e o futuro*: conjuntura interna e inserção internacional. 2. ed. Rio de Janeiro: Mauad.

DOMHOFF, G. William (2010). *Who rules America?* challenges to corporate and class dominance. 6. ed. Nova York: McGrawHill.

FISZBEIN, Ariel et al. (2009). *Conditional cash transfers*: reducing present and future poverty. Washington, DC: World Bank. (World Bank Policy Research Report; n. 47603). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0Cond101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jun. 2013.

FOUCAULT, Michel (2004). *Naissance de la biopolitique*: cours au Collège de France. Paris: Seuil & Gallimard.

GOLDMAN, Michael (2006). *Imperial nature*: the World Bank and the struggles for social justice in the age of globalization. New Haven, CT: Yale Univ. Press.

HALL, Anthony (2007). Social policies in the World Bank. *Global Social Policy*, v. 7, n. 2, p. 151-175.

HARDT, Michael; Negri, Antonio (2000). *Empire*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.

HARRISS-WHITE, Barbara (2012). Capitalism and the common man: peasants and petty production in Africa and South Asia. *Agrarian South*: Journal of Political Economy, v. 1, n. 2, p. 109-160.

HARVEY, David (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford Univ. Press.

HAYEK, Friedrich A. (1979). *The road to serfdom*. Londres: Routledge & Kegan Paul.

HERZ, Monica (1989). *Política cultural externa e atores transnacionais*: o caso da Fundação Ford no Brasil. 1989. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Rio de Janeiro, Iuperj.

JHABVALA, Renana; STANDING, Guy (2010). Targeting the “poor”: clogged pipes and bureaucratic blinkers. *Economic and Political Weekly*, v. 45, n. 26/27, p. 239-246.

KALDOR, Mary (2003). *Global civil society*: an answer to war. Cambridge: Polity.

KARIM, Lamia (2008). Desmystifying micro-credit: the Grameen Bank, NGOs, and neoliberalism in Bangladesh. *Cultural Dynamics*, v. 20, n. 1, p. 5-29.

MARSHALL, T. H. (1964). Citizenship and social class. In: _____. *Class, citizenship and social development*. Garden City, NY: Double Day & Co. p. 65-102.

MARX, Karl (1867). *Das Kapital:* Kritik der politischen Ökonomie. Hamburg: Verlag von Otto Meissner. v. 1. Disponível em: <http://telota.bbaw.de/mega>. Acesso em: 12 jun. 2013.

NERI, Aldo et al. (2010). *Asignación universal por hijo:* ciclo de conferencias. Buenos Aires: AAPS.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam (2012). *The making of global capitalism*: the political economy of the American empire. Londres; Nova York: Verso.

PEREIRA, João Marcio Mendes (2011). *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

PEREIRA DA SILVA, Fabricio (2010). *Vitórias na crise*: trajetórias das esquerdas latino-americanas. Rio de Janeiro: Ponteio.

PROGRAMAS de transferencias condicionadas benefician a más de 100 millones de personas en la región. *Cepal Comunicado de prensa*, 27 dez. 2010. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/comunicados/programas-de-transferencias-condicionadas-benefician-mas-de-100-millones-de-personas-en>. Acesso em: 12 jun. 2013.

RODRÍGUEZ ORTIZ, María Elena (2014). *O enfrentamento da pobreza numa era global*: o Banco Mundial, Brasil, Índia e outros casos. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Iesp-Uerj.

SEN, Amartya (1999). *Development as freedom*. Nova York: Knopf.

VYASULU, Vinod (2010). Brazil's "Fome Zero" strategy: can India implement cash transfers? *Economic and Political Weekly*, vol. 45, n. 26/27, p. 89-95.

UMA CIDADANIA PECULIAR: EMBATES INTERPRETATIVOS EM TORNO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA[17]

Sergio B. F. Tavolaro
Lília G. M. Tavolaro

Uma tese sobre a peculiaridade da cidadania no Brasil

Os estudos voltados à compreensão da experiência da cidadania no Brasil são comumente orientados por uma ideia-força que desde pronto limita o campo da imaginação sociológica: é hegemônica a noção segundo a qual o quadro social e político brasileiro é peculiar e, na mesma medida, irredutível às experiências das chamadas sociedades centrais. Conforme essa perspectiva, ainda que sejamos herdeiros e partícipes da modernidade, nossa configuração societal não poderia ser colocada em pé de igualdade com certas sociedades tomadas como modelares da experiência moderna. Tal peculiaridade redundaria numa vivência dos direitos e deveres igualmente singular. Vale dizer, essa é uma percepção cara aos mais célebres e prestigiados intérpretes da formação brasileira. Na contramão dessa tese hegemônica, o presente trabalho coloca o desafio de visitar as seguintes questões: haveria alguma desvantagem, do ponto de vista analítico, em manter-se orientado pela noção de que a experiência da cidadania no Brasil é algo particular em relação àquela observada em sociedades ditas "centrais"? Ademais, seria possível vislumbrar uma maneira alternativa de refletir sobre essa experiência e decodificá-la?

Admitidas as especificidades de cada um dos intérpretes e famílias intelectuais que coloriram o pensamento social brasileiro, é possível identificar certas imagens comuns que informaram parte expressiva de seus diagnósticos e prognósticos: primeiramente, fala-se que as inúmeras ondas de modernização que

17 Esta é uma versão ligeiramente modificada e abreviada do artigo "A cidadania sob o signo do desvio: para uma crítica da 'tese da excepcionalidade brasileira'", publicado originalmente em *Sociedade e Estado*, v. 25, n. 2, p. 331-368, 2010.

perpassaram e conduziram a sociedade brasileira a internalizar padrões e instituições caros à experiência moderna não foram suficientes para fazê-la alcançar complexidade e diferenciação no mesmo grau e profundidade observados no "centro"; daí porque suas esferas e domínios sociais (Estado, mercado, sociedade civil e família) permaneceram entrelaçados, quando não expressivamente sobrepostos uns aos outros. Em segundo lugar, tratar-se-ia de um corpo social ainda disforme, incapaz de se constituir autonomamente em relação a outros domínios (Estado e economia, por exemplo). Além disso, a nossa economia e mercado seriam marcadamente frágeis, funcionando sempre a reboque dos países e setores mais avançados do capitalismo internacional; sua incapacidade de gerar riqueza suficiente de modo a atender as demandas de todos os segmentos da população redundaria numa situação crônica de baixo grau de integração por amplos setores da sociedade. A esses aspectos soma-se a ideia de que códigos privados de sociabilidade entrecortam a sociedade brasileira de ponta a ponta, impossibilitando a consolidação de espaços públicos robustos e autônomos, protegidos das investidas e interesses particulares de alguns poucos. Por fim, fala-se que a notável resiliência de regras e concepções de mundo tradicionais (não plenamente secularizadas) contribui para tornar nossas instituições refratárias a normas racionais, impessoais e universais (TAVOLARO, 2005).

Como essa imagem é codificada no debate da sociologia política devotada à problemática da cidadania no Brasil?

Os supostos normativos da cidadania moderna e o pretenso "desvio" brasileiro

Conforme sugerido há pouco, parte majoritária da sociologia brasileira contemporânea que se dedica a estudar a cidadania no Brasil orienta-se pela tese segundo a qual a construção e a vivência dos direitos e deveres entre nós destoam das experiências do chamado "núcleo dinâmico da modernidade". Mas como essa ideia é codificada no campo da sociologia política?

Cabe reconhecer a marcante influência das reflexões de Thomas Humphrey Marshall em torno da construção da cidadania na Inglaterra. Conforme é de amplo conhecimento, naquela obra seminal, Marshall codifica o "complexo da cidadania moderna" a partir de três partes ou elementos, a saber, o componente

"civil", o "político" e o "social". As instituições mais diretamente associadas aos direitos civis seriam, conforme o autor, as cortes de justiça, ao passo que o parlamento e os conselhos locais de governo seriam aquelas associadas às garantias políticas. Por fim, o sistema educacional e os serviços sociais seriam as instituições primordialmente vinculadas aos direitos sociais. A sequência "deveres civis" → "políticos" → "sociais", essencial na análise tripartite de Marshall, não deve ser vista como algo fortuito ou acidental. De acordo com o próprio autor, "a análise é, nesse caso, ditada pela história até mais claramente do que pela lógica" (MARSHALL, 1992 p. 8), ou seja, a cidadania moderna, tal qual a conhecemos hoje, não foi institucionalizada na íntegra de uma só vez, em um período curto de tempo. Na verdade, tratou-se de um longo processo que se estendeu por no mínimo oitocentos anos, ao longo dos quais os séculos XVIII, XIX e XX constituíram-se como marcos importantes no tocante à institucionalização das garantias civis, políticas e sociais, respectivamente.

A despeito de referirem-se especificamente ao caso inglês, é possível dizer que as reflexões de T. H. Marshall sintetizam de modo exemplar uma concepção acerca da normatividade moderna que se tornou hegemônica na sociologia política. Interessa-nos sobremaneira o fato de que essa concepção converge com o que chamamos de "tese da excepcionalidade normativa brasileira". Eis os principais termos dessa concepção hegemônica: primeiramente, o conjunto da cidadania moderna é tomado como um dos subprodutos de processos de diferenciação e de complexificação social (TAVOLARO, 2008). Ao termo desses processos, reza o argumento, as sociedades modernas teriam passado a se configurar em domínios distintos, cada qual especializado na execução de uma função (ou cada qual responsável pelo cumprimento de um determinado papel) e dinamizado por uma lógica própria. O estilhaçamento do tecido social e sua fragmentação em âmbitos distintos – Estado, mercado, família, sociedade civil, etc. – teria impulsionado transformações normativas em direção ao aprofundamento de sua generalidade e de seu grau de abstração. Daí que tanto a legalidade quanto a moralidade modernas, diferentemente do que se observava na sociedade medieval, passam a se ancorar em princípios universalistas, destacados de particularidades e costumes locais. Com isso, a normatividade moderna logra, por um lado, servir de referência para relações sociais que atravessam e entrecortam domínios distintos da ordem social, regidos por imperativos e necessidades diversas. Por outro lado, ela também se mostra capaz de fazer frente às especificidades inerentes ao processo de diferenciação e complexificação

sociais. Não por acaso, conforme defende T. H. Marshall, os direitos civis, políticos e sociais, tanto quanto suas instituições correspondentes, dividiram-se e tomaram rumos separados, com velocidades diversas e ancorados em princípios próprios (MARSHALL, 1992, p. 9).

O segundo aspecto fundamental é que, conforme essa maneira de conceber a vivência e construção de direitos e deveres, a normatividade moderna é também caudatária de processos intensos e profundos de secularização, que teriam desaguado na perda de legitimidade e posterior desintegração de concepções de mundo religiosas e tradicionais (TAVOLARO, 2009). Isso significa que a legalidade e a moralidade modernas, além de gerais e abstratas, deixam de incorporar qualquer noção substantiva de vida (isto é, referências robustas do que é a "vida boa"); consequentemente, passam a requerer justificativas racionais. Nesse sentido, a cidadania propriamente moderna proporciona garantias legais a indivíduos sem considerar suas convicções religiosas, razão pela qual nenhum modo particular de vida tem prioridade sobre outros naquilo que concerne à vivência de direitos. Também por essa razão, a ancoragem dos direitos e deveres na figura do indivíduo, concebido de maneira universal e independente de suas origens socioeconômicas, tornou-se um dos pilares dessa concepção secularizada da cidadania.

O terceiro aspecto fundamental nessa maneira específica de se conceber a normatividade moderna é a noção segundo a qual ela se apóia na separação entre domínios públicos e privados (POGGI, 1978). Dessa separação adviria o caráter impessoal da cidadania moderna: por um lado, conforme pode-se depreender pela definição proposta por Marshall, os direitos protegem e resguardam interesses individuais e garantem a individualidade e privacidade dos membros plenos da sociedade. Por outro lado, e ao mesmo tempo, definem as obrigações públicas dos indivíduos que, conforme o autor, devem agir "inspirados por um senso vívido de responsabilidade em vista do bem-estar da comunidade" (MARSHALL, 1992, p. 41). Isso não significa que a ordem normativa moderna estabeleça um hiato insuperável entre domínios públicos e âmbitos privados. No entanto, esta ordem demarca de maneira precisa ambas as zonas de sociabilidade, além de estabelecer as referências normativas em torno das quais cada uma delas se estrutura e se dinamiza (TAVOLARO, 2008).

Nessa linha de argumentação, observa-se uma espécie de efeito sinérgico entre, de um lado, "diferenciação social", "secularização societal" e "separação público-privado" e, de outro, a construção e vivência plenas da cidadania moderna:

quanto mais as sociedades em questão se mostrem diferenciadas, secularizadas e configuradas de maneira a delimitar claramente as fronteiras entre seus domínios púbicos e privados, maiores são as condições de possibilidade para que os direitos e deveres, em sua acepção moderna, sejam plenamente vivenciados pelos cidadãos (TAVOLARO, 2009). Além disso, a tomar pelo retrato proposto por Marshall para analisar o caso inglês, os direitos sociais não poderiam ter se sedimentado da maneira efetiva como ocorrido a partir do final do século XIX caso não tivessem sido precedidos pela institucionalização e vivência de garantias de participação política. Ainda de acordo com tal interpretação, os direitos políticos também não poderiam ser minimamente praticados caso não tivessem sido precedidos pelo estabelecimento de garantias civis ("liberdade da pessoa, liberdade de fala, de pensamento e fé, o direito de propriedade e de concluir contratos válidos, e o direito à justiça"). Por isso é que, antes mesmo que lógica, a célebre sequência "direitos civis" → "políticos" → "sociais" possuía, segundo Marshall, uma justificativa de natureza histórica. Um último aspecto central naquele ensaio é a noção segundo a qual os direitos modernos resultaram de lutas e embates, levados a cabo por setores da população (fundamentalmente as "classes sociais") que reivindicavam o *status* de pertencimento pleno à sociedade em que viviam. Isso significa que, nessa interpretação, o processo de construção da cidadania na Inglaterra deu-se em meio a embates e conflitos, ao final dos quais os direitos puderam ser experimentados como conquistas – e não como benesses cedidas "de cima para baixo". Essa situação ajudaria a entender o porquê do longo processo de institucionalização da cidadania moderna, via de regra permeado por violência e rupturas políticas.

Ora, ao se cotejar essa maneira de caracterizar a normatividade moderna com os diagnósticos acerca do Brasil elaborados pelos nossos principais intérpretes não parece restar outra saída a não ser codificar a experiência normativa brasileira sob o signo do "desvio". Eis algumas das evidências dessa aclamada peculiaridade societal, conforme a produção científica nacional: em primeiro lugar, fala-se de uma espécie de subversão da sequência histórica ao longo da qual os direitos e deveres teriam se institucionalizado no Brasil. Isso significa que, para muitos, os "direitos sociais" antecederam as "garantias políticas" e mesmo as "garantias civis" (SANTOS, 1987). Outra evidência apontada para nosso suposto "desvio normativo" em relação ao núcleo da modernidade seria o fato de que aqueles mesmos "direitos sociais", tão logo institucionalizados, jamais teriam deixado de ocupar lugar exageradamente privilegiado na tessitura normativa brasileira,

em detrimento dos direitos políticos e civis (CARVALHO, 2000). Sugere-se, ainda, que diferentemente das sociedades modernas centrais, o gozo pleno dos direitos e deveres deu-se por setores demasiadamente restritos da população, razão pela qual seu caráter universalista não teria qualquer efetividade prática no Brasil (FERNANDES, 1976; DOMINGUES, 1999). Cabe também destacar a frequência com que a literatura especializada argumenta que a "juridificação" das garantias e deveres legais entre nós não resultou, na maior parte dos casos, de lutas e embates por meio dos quais setores desprivilegiados teriam conquistado prerrogativas essenciais ao seu pertencimento social. Ao contrário disso, assinala a literatura, a cidadania é tida e vivenciada como uma concessão, ou mais além, como uma "dádiva", que a qualquer momento pode ser retirada ao humor dos governantes (SALES, 1994). Não é difícil também deparar-se com o argumento de que concepções de mundo tradicionais e até mesmo mágicas se imiscuem na maneira pela qual os direitos e deveres são experimentados por amplas parcelas da população brasileira, razão pela qual se tornaria difícil vislumbrar a cidadania como uma construção legal dotada de positividade (CHAUÍ, 1994). Não é de estranhar, pois, que o ensaio de T. H. Marshall, tão logo publicado no Brasil (1967), tenha se tornado uma referência central aos próprios esforços explicativos e interpretativos empreendidos por nossa sociologia política devotada à investigação da experiência da cidadania entre nós: o caso inglês seria a nossa imagem invertida, a referência a partir da qual se poderia constatar de maneira nítida e definitiva o "desvio normativo brasileiro".

Mas cabe refletir um pouco mais a respeito dos pilares de sustentação da "tese da excepcionalidade normativa brasileira". Também aqui é possível perceber um jogo de espelhos por meio do qual a pretensa "experiência do núcleo da modernidade" é claramente contrastada com aquela tida como peculiar ao Brasil. Em primeiro lugar, a "tese da excepcionalidade" sustenta-se sobre a ideia de que o processo de diferenciação e complexificação social não se realizou entre nós na mesma profundidade e extensão observada nas "sociedades modernas centrais". A implicação desse argumento é que, na medida em que Estado, mercado, sociedade civil, família, e outras esferas de sociabilidade não demonstraram capacidade para se constituir autonomamente, viram-se impossibilitados de se organizar e dinamizar por meio de códigos e imperativos próprios. Evidência disso seria, por exemplo, a notável presença do Estado na dinâmica de âmbitos sociais os mais diversos, muito além de suas fronteiras e prerrogativas estritas (IANNI, 1978). Daí, também, a impossibilidade de uma configuração equilibrada

entre garantias sociais, políticas e civis, já que, na prática, essas dimensões da cidadania não se apresentariam de maneira tão nitidamente distintas entre si. Ou seja, em primeiro lugar, a "excepcionalidade normativa brasileira" seria uma decorrência de nosso "baixo grau de diferenciação social".

Mas nosso alardeado "desvio" não se exaure nesse ponto. Tal ideia ancora-se igualmente na noção segundo a qual o amplo e profundo processo de secularização observado no "núcleo da modernidade" não teria ocorrido entre nós nas mesmas proporções. Evidência desse fenômeno seria a forte presença da religião (em especial da Igreja católica) na dinâmica política brasileira, em diferentes momentos de nossa história. Outra evidência seria o significativo apelo de concepções de mundo religiosas no cotidiano do cidadão brasileiro, tanto nos âmbitos privados de convívio quanto na esfera pública (BRUNEAU, 1982). Tudo isso se tornaria um obstáculo à vivência dos direitos e deveres como garantias legais baseadas em princípios gerais, universais e abstratos. Por um lado, isso implica que, para amplos setores da população brasileira, a própria dinâmica política seria percebida como uma arena em que os desígnios de Deus se fariam sentir, ao mesmo tempo em que proteções legais seriam vivenciadas como dádivas concedidas de maneira benevolente também por intermédio do sagrado. Por outro lado, esse incompleto processo de "destradicionalização" da ordem normativa significaria a impossibilidade de se estabelecer termos que regulamentassem o pertencimento à comunidade de cidadãos pautados pela noção da positividade da lei e de sua legitimidade racional (SOUZA, 2006). Portanto, em segundo lugar, nosso "desvio" seria decorrência do "nível restrito de secularização societal".

Por fim, a "tese da excepcionalidade" se apoia sobre a ideia de que nossa sociedade jamais teria deixado de ser configurada pela porosidade entre os domínios privados e os âmbitos públicos. Argumenta-se que essa indistinção de esferas com frequência ocorre em benefício dos interesses particulares daqueles que ocupam posições privilegiadas no tecido social. Ao mesmo tempo, fala-se que desse quadro de indefinição sempre decorreram efeitos perversos e nocivos à vivência das leis (e dos direitos e deveres, por certo) como normas impessoais e universais. Nessas circunstâncias, em vez de protegerem as liberdades individuais, as leis capacitariam alguns poucos a gozar de "mais liberdade" do que outros (TELLES, 1994). Assim sendo, a peculiaridade

normativa brasileira decorreria também da "indistinção entre os domínios sociais públicos e privados".

A tomar por essa linha de argumentação, não há como escapar da imagem de que a construção e a vivência de direitos e deveres no Brasil moderno ocorreram de maneira peculiar em relação às chamadas "sociedades centrais da modernidade". Ou seja, a despeito de compartilhar com aquelas as mesmas referências legais e morais, os direitos e deveres teriam adquirido uma configuração diversa e um efeito prático distinto em função da singularidade do padrão de sociabilidade sedimentado na ordem brasileira pós-tradicional. Os aspectos que confeririam singularidade à sociedade brasileira, e nos quais a "tese da excepcionalidade" se ampara, podem ser sociologicamente codificados pelas noções de "baixo grau de diferenciação social", "secularização restrita" e "indistinção entre público-privado". Esse quadro teria contribuído sobremaneira para que, conforme sinalizamos anteriormente, os direitos e deveres em sua versão moderna tivessem se institucionalizado entre nós ao longo de uma sequência histórica peculiar, tanto quanto por meio de um ritmo, de uma extensão e de uma profundidade diversos daqueles observados no "núcleo duro da modernidade" (TAVOLARO, 2009). Exemplos históricos inúmeros foram utilizados para ilustrar e conferir legitimidade a essa tese. Gostaríamos de visitar um cenário específico resgatado de maneira recorrente na historiografia e ciências sociais brasileiras para exemplificar nossa alardeada singularidade.

A "Era Vargas" para além da excepcionalidade brasileira

Há que se reconhecer que a posição de destaque da "tese da excepcionalidade" no debate científico nacional se deve também ao fato de ela se amparar em evidências empíricas consistentes. Não é mero acaso que a dinâmica social e política da chamada "Era Vargas" (1930-1945) seja comumente vislumbrada como uma confirmação exemplar de nosso "desvio normativo" (SANTOS, 1987; CARVALHO, 2001; SAES, 2001). A princípio, naquele período que parte importante da historiografia brasileira aponta como um marco do Brasil moderno (FAUSTO, 1985), encontraríamos sem grandes problemas todos os ingredientes da suposta "singularidade da modernidade no Brasil". Aquele cenário é, com muita frequência, assim caracterizado: um aparato estatal hipertrofiado, cujas ações e presença extravasavam seus próprios âmbitos em direção ao mercado e à

sociedade civil; uma sociedade civil frágil e desorganizada, permeada por visões de mundo tradicionais, incapaz de lutar por seus anseios e projetos sociais; uma esfera pública débil, manchada e subjugada pelos interesses privados de setores restritos da população; uma economia recalcitrante e vulnerável aos eventos e humores internacionais, sempre necessitada de apoio estatal; some-se a isso, é claro, a existência de uma configuração de direitos em que prevalece a dimensão social em detrimento das dimensões política e civil. Note-se que esse retrato converge com os principais pontos de apoio dos diagnósticos traçados por figuras-chave do pensamento social brasileiro a respeito de nossa suposta "singularidade societal" (TAVOLARO, 2011).

Ora, seria possível, nesse exercício de análise crítica de uma tese bastante consolidada, realizar uma interpretação alternativa de sua principal evidência empírica? Ou seja, em que medida a experiência da cidadania na "Era Vargas" poderia ser tomada como um contraexemplo da "tese da excepcionalidade" em vez de seu reforço privilegiado? E mais: até que ponto aquela configuração tão amplamente vislumbrada como peculiar a uma "sociedade periférica" guarda semelhanças com experiências de certas "sociedades centrais"?

O primeiro aspecto a ser assinalado é que a configuração de direitos e deveres característica do período de 1930 a 1945 foi apenas uma dentre outras observadas ao longo de nossa história recente. A menos que se atribua às ordens constitucionais brasileiras um mero papel ideológico – como se elas não tivessem outro efeito prático senão mascarar relações de poder que, em sua essência, teriam permanecido inalteradas ao longo da história –, é difícil desconsiderar o fato de que, desde 1824, tivemos várias outras Constituições. A despeito de certos aspectos permanecerem inalterados nessas *Cartas*, cada uma delas guarda especificidades e ênfases distintas. Como desconsiderar, por exemplo, que a Constituição de 1824 garantia direito de voto a uma ampla parcela da população, muito maior do que em qualquer país europeu daquele mesmo período (CARVALHO, 2001)? O que dizer do novo padrão de relação Estado-religião inaugurado pela Constituição de 1891, na contramão do artigo 5º da Carta de 1824, que havia estabelecido o catolicismo apostólico romano como a religião oficial do Império (GROOT, 1995)? E quanto à inédita combinação de preceitos liberais e corporativistas encontrada na Carta de 1934, a contragosto tanto do *establishment* varguista como dos setores empresariais (GOMES, 1986)? Como, por outro lado, desconsiderar a acentuação do corporativismo na ordem

constitucional do Estado Novo, em detrimento das referências normativas liberais que haviam prevalecido no período de 1891 a 1930 (CAMARGO et al., 1989; VIANNA, 1989)? Haveria razão, ao mesmo tempo, para conferir pouca relevância à retomada dos princípios liberais pela Carta de 1946, a qual instituiu uma ordem política pluripartidária que perduraria quase duas décadas (SOUZA, 1983)? Como interpretar a virada autoritária observada nas ordens legais de 1967 e 1969, nas quais "medidas de emergência" (vide o capítulo V da Constituição de 1967 e os atos institucionais do período de 1964 a 1969) colocaram as garantias civis e políticas em situação de extrema fragilidade? Por fim, o que dizer do equilíbrio observado na "Constituição cidadã" de 1988 no tocante aos direitos políticos, sociais e civis (FAUSTO, 2001)? Uma vez mais: a não ser que se descarte os efeitos práticos de cada uma das configurações de direitos e deveres inscritas em nossas várias Constituições, não haveria por que atribuir a qualquer uma delas o *status* de "exemplar *par excellence* da experiência da cidadania no Brasil". Em vez disso, caso entendamos cada ordem constitucional como o resultado de disputas envolvendo projetos normativos distintos que coloriram os diversos cenários sociopolíticos brasileiros, torna-se possível apreciar com maior precisão a complexidade e variedade dos processos de construção e vivência dos direitos e deveres no Brasil pós-tradicional.

O segundo aspecto a ser considerado diz respeito justamente à dimensão *agonística* do processo de construção da cidadania na "Era Vargas". Conforme salientamos anteriormente, também é comum a imagem de fragilidade atribuída à sociedade civil brasileira, a qual responderia pelo fato de os direitos e deveres instituídos ao longo do período de 1930 a 1945 terem sido vivenciados como "dádivas" e não como conquistas da população mais ampla ou de seus setores mais ativos e organizados. Ocorre, porém, que ao menos desde o seminal trabalho de Evaristo de Moraes Filho (1978) sabemos que essa imagem "demiúrgica" do Estado varguista – alimentada pelo próprio *establishment* como uma estratégia para silenciar e suprimir projetos alternativos de sociedade – não encontra ressonância na turbulência política daquele período. Desde a década de 1970, parcela importante da historiografia e ciências sociais brasileiras tem resgatado a riqueza da dinâmica sindical e política (amplamente considerada) não só da "Era Vargas" como das duas décadas que a precederam (CARONE, 1974; DECCA, 1981; GOMES, 1979; GOMES, 1994; MUNAKATA, 1981; PARANHOS, 1998; RODRIGUES, 1986). Esse resgate revelou a existência de uma gama considerável de projetos normativos que habitavam aquele cenário

político e social, vocalizados por setores os mais variados da sociedade: trabalhadores urbanos (organizados ou não) com perfis ideológicos díspares (ARAÚJO, 1998), as classes médias emergentes (SAES, 1985), os diferentes projetos dos setores mais intelectualizados da sociedade (LAHUERTA, 1997; MEDEIROS, 1978), as distintas demandas observadas nas classes empresariais urbanas e rurais (DINIZ, 1978; LEME, 1978), as disputas no interior da igreja católica (KRISCHKE, 1979; LUSTOSA, 1983), os embates entre os militares (BORGES, 1992; CASTRO, 1995), sem esquecermos, obviamente, dos próprios conflitos explosivos envolvendo os atores políticos que ocupavam os órgãos administrativos e de representação (GOMES, 1980; D'ARAÚJO, 1999). Ora, muitos dos preceitos e garantias sociais institucionalizados na "Era Vargas" haviam sido bandeira de luta de movimentos sindicais e de setores médios antes mesmo do golpe de 1930 (GOMES, 1987; FORJAZ, 1989; SIMÃO, 1981) e continuaram a sê-lo na década e meia subsequente. Essa foi uma das razões da dificuldade enfrentada pelo *establishment* varguista para fazer prevalecer o seu projeto normativo (VIANNA, 1989), em detrimento de outros que coabitavam a arena política. Esses dados levantam sérias dúvidas à imagem de "passividade" comumente atrelada à vivência da cidadania no Brasil e, em particular, ao cenário observado na "Era Vargas". Conforme atesta a bibliografia sobre o período, havia um leque considerável de projetos de normatividade, alguns deles compatíveis com o teor da legislação que emanava do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e demais órgãos estatais, enquanto outros mostravam-se absolutamente divergentes das intenções do *establishment*.

Cabe ainda ressaltar que cada uma das ordens constitucionais que coloriram o cenário legal brasileiro embutia concepções distintas a respeito do tipo de relação "Estado-mercado-sociedade civil", "Estado-religião", e "esferas públicas-âmbitos privados". Daí a fragilidade da existência de um único padrão de sociabilidade pretensamente peculiar à sociedade brasileira pós-tradicional (isto é, de um certo tipo de "diferenciação social", de um padrão específico de "secularização" e de um perfil peculiar de "separação público-privado"). Ora, é problemático afirmar que a religião cumpre hoje o mesmo papel que ela exerceu nas vidas pública e privada da sociedade brasileira na década de 1930. Variações análogas podem ser notadas também no tocante aos diferentes tipos de relação Estado-mercado-sociedade civil observados ao longo da história da sociedade brasileira pós-tradicional: a despeito da constante presença do Estado como estimulador da dinâmica econômica (de resto, algo absolutamente

comum em toda e qualquer sociedade moderna), não há por que desconsiderar a existência de padrões de diferenciação social tão distintos como aqueles experimentados nos períodos de 1891 a 1930, de 1930 a 1945 e pós-1988 (IANNI, 1978; OLIVEIRA, 2003). Por fim, a tomar pelos vários tipos e graus de atuação da sociedade civil nos diferentes períodos da história brasileira recente, é também frágil a imagem de que um mesmo padrão de relação entre os domínios públicos e privados continua a reger esta sociedade, a despeito das incontáveis transformações por que passou nos últimos séculos – seja na esfera doméstica (e, por conseguinte, na configuração da vida familiar), seja na estrutura e dinâmica da esfera pública brasileira (AVRITZER, 2002; COSTA, 1994).

Na verdade, esses questionamentos ensejam dúvidas em relação à própria imagem segundo a qual o padrão de sociabilidade cristalizado na "Era Vargas" seria peculiar à "periferia" e, nesse sentido, divergente das experiências das "sociedades modernas centrais". Apenas a título de ilustração, cabe reconhecer que as décadas que se seguiram à Primeira Guerra Mundial foram marcadas, em escala global, por forte resistência a preceitos políticos, econômicos e normativos de cunho liberal. Essa resistência mostrou-se mais ou menos acentuada em diferentes sociedades (inclusive nas "centrais"), com implicações políticas e sociais bastante distintas: O New Deal nos Estados Unidos pós-1929, o regime totalitário na Alemanha após a *débâcle* da República de Weimar, a experiência totalitária na Itália de Mussolini, o domínio da política trabalhista e social-democrata na Inglaterra e outros países europeus no período posterior a Segunda Grande Guerra são apenas alguns exemplos. Cabe lembrar que, naquelas décadas, não era algo incomum a forte presença do Estado na dinâmica social, acompanhada da ênfase legal nas prerrogativas sociais; em alguns casos, isso ocorria com agudo prejuízo de garantias civis e políticas. A própria imagem da secularização, que durante tanto tempo animou a produção sociológica, hoje vê-se abalada por estudos que têm resgatado o papel público e privado fundamental que a religião jamais deixou de ter em várias das chamadas "sociedades modernas centrais" (CASANOVA, 1994).

Parece-nos, pois, problemático assumir a existência de uma excepcionalidade normativa brasileira, que teria na configuração de direitos e deveres construída e vivenciada na "Era Vargas" seu exemplo primordial. A consideração de algumas das críticas da sociologia política contemporânea ao ensaio de T. H. Marshall

pode nos ajudar a relativizar o pretenso hiato "centro"-"periferia" sobre o qual se sustenta essa a tese.

T. H. Marshall e a sociologia política contemporânea

Ao longo das seis décadas desde seu pronunciamento e posterior publicação, as reflexões de Marshall a respeito do processo de construção e vivência da cidadania na Inglaterra tornaram-se referência fundamental em trabalhos de teoria social (PARSONS, 1971; HONNETH, 1995; SANTOS, 1997), de teoria política e democrática (COHEN; ARATO, 1992; HABERMAS, 1998), tanto quanto em esforços interpretativos de natureza histórico-sociológica (BENDIX, 1996). Mas vale notar que, nas últimas duas décadas, inúmeros aspectos daquele ensaio passaram a ser objeto de avaliações críticas (TAVOLARO, 2008). Giddens (1996), por exemplo, chama atenção para o fato de Marshall não ter explorado devidamente os limites implícitos na democracia liberal. Ao lado disso, menciona uma série de transformações sociais contemporâneas que teriam conduzido aquela interpretação à obsolescência. Dentre elas, destacam-se o aprofundamento do processo de "destradicionalização", os crescentes níveis de reflexividade social, que teriam fraturado a estabilidade social pressuposta no modelo de Marshall (fundamental às políticas sociais e instituições do *welfare state*), além dos processos de globalização, os quais apresentaram expressivos desafios aos contornos nacionais da cidadania "marshalliana". Claus Offe (1996), por sua vez, nos remete às transformações no mundo do trabalho que teriam solapado um dos pressupostos-chave da concepção de Marshall, a saber, a existência de coletividades e organizações de classe amplas, autoconscientes e bem organizadas, capazes de lutar de maneira significativamente uníssona pela ampliação de certos direitos com abrangência universal.

Já Will Kymlicka (1995) argumenta que a teoria da integração social embutida na interpretação marshalliana se revela insensível às demandas e conflitos de cunho étnico-cultural observadas de maneira crescente nas sociedades multiétnicas contemporâneas. Nesse caso, afirma Kymlicka, a ênfase classista do modelo se mostra insuficiente e demasiadamente limitada. A bem da verdade, esses novos tipos de clivagens, as quais aquele ensaio não conseguiria contemplar, são salientados por inúmeras outras avaliações críticas. Nancy Fraser e

Linda Gordon, por exemplo, sustentam que "quando questões de gênero e raça são colocadas no centro da investigação, elementos-chave da análise de Marshall tornam-se problemáticos" (FRASER; GORDON, 1994, p. 93). De acordo com as autoras, a periodização que articula cada um dos estágios da cidadania seria aplicável apenas à experiência dos homens trabalhadores brancos, ou seja, a uma minoria da população. Isso significa que "Suas distinções conceituais entre cidadania civil, política e social pressupõem, ao invés de problematizar a hierarquia racial e de gênero" (FRASER; GORDON, 1994, p. 93). Na mesma direção, Katrina Gorjanicyn (2000) afirma que aquele modelo se ancorava no suposto da homogeneidade cultural e étnica das configurações sociais modernas, fato desmentido por uma análise atenta do cenário social contemporâneo de países como a França.

Não por acaso, muitas investigações têm salientado o alcance limitado do quadro de referência conceitual que ampara a interpretação "marshalliana". A sequência histórica "direitos civis-políticos-sociais" também foi um alvo privilegiado na investigação crítica de Margaret Somers (1993). Amparada por uma rica e pormenorizada análise de cunho histórico-sociológico, atenta às especificidades de diversas regiões da Inglaterra dos séculos XVII e XVIII, Somers ilumina uma obscurecida série de aspectos da reconstrução histórica de Marshall, que revela a existência de expressivas variações sub-nacionais. Para ela, os limites da análise "marshalliana" decorrem da maneira como as dimensões "tempo", "espaço" e "agência" permeiam aquela interpretação. Dúvidas surgem também quanto ao escopo de aplicação do modelo de Marshall. Robert van Krieken defende que, a despeito da possibilidade de aplicar-se tal modelo a países como França e Estados Unidos,

> o que foi deixado de fora do retrato foram as implicações para uma teoria sociológica da cidadania e da democracia de seus fracassos mais espetaculares, a saber, a emergência do fascismo na Alemanha, Itália e Espanha, e especialmente o mais dramático exemplo da remoção – ou melhor, extermínio – dos direitos de cidadania no Holocausto. (VAN KRIEKEN, 2000, p. 126)

Nesse mesmo espírito, refletindo a respeito da condição dos imigrantes em diversos países ao redor do globo, Yasemin Soysal (1995) destaca a existência de ao menos quatro grandes modelos de pertencimento (*membership*) e de padrões de incorporação: um modelo corporativista (caso da Suécia e Holanda), um modelo liberal (Suíça e Grã-Bretanha), um modelo estatista (França) e um

modelo fragmental (países árabes em torno do Golfo). Por fim, ainda a esse respeito, Michael Mann (1996) argumenta que o caso inglês analisado por Marshall é apenas uma dentre ao menos cinco distintas estratégias de institucionalização da cidadania moderna (todas elas eficientes, cada qual a seu modo), decorrentes de cenários pré-industriais diversos da Inglaterra. São elas: a liberal (Estados Unidos), a reformista (Grã-Bretanha), a corporativista (países escandinavos), a fascista (Alemanha nazista) e a autoritário-socialista (União Soviética).

Abundam também as críticas à teleologia subjacente à interpretação "marshalliana", graças à qual muitos analistas acabaram conferindo certa inexorabilidade à universalização dos direitos decorrente de processos de modernização societal. Bryan Turner, por exemplo, observa que, em vez de avanços, os contornos nacionais da cidadania moderna (e seu correspondente sistema político, sua língua bem como seu sistema de bem-estar) podem ter rebatido na restrição do universalismo que outrora havia orientado a Igreja cristã medieval. Por isso mesmo, há dúvidas "se existe uma única versão de cidadania, ou se poderiam existir muitas diversas e diferentes formulações do princípio da cidadania em diferentes tradições sociais e culturais" (TURNER, 1993, p. 9).

Ora, se é verdade que o ensaio de T. H. Marshall se tornou referência fundamental também nos esforços de interpretação da construção e vivência da cidadania no Brasil (CARVALHO, 2001; SANTOS, 1987; HOLSTON; CALDEIRA, 1998; SAES, 2001), quais os impactos dessas críticas sobre as imagens projetadas a respeito da experiência brasileira?

Críticas contemporâneas ao discurso hegemônico da modernidade

Para responder a essa questão, cabe primeiramente refletir sobre alguns dos significados das observações críticas ao ensaio de T. H. Marshall aludidos no item anterior. Elas são sintomáticas de um desconforto crescente no seio da teoria sociológica contemporânea em relação à maneira como a sociabilidade moderna tanto quanto seus principais atores e projetos são classicamente concebidos. Tais críticas sugerem que pressupostos-chave do discurso sociológico da modernidade, tomados como padrões de medida a partir dos quais experiências societais "periféricas" são avaliadas, não encontram ressonância suficiente nem

mesmo entre as chamadas "sociedades modernas centrais". Em linhas gerais, afirma-se que variações expressivas na configuração da cidadania moderna podem ser observadas não só em diferentes regiões do globo como também no interior do próprio "berço da modernidade" (a Europa Ocidental). Conforme parece sugerir essa bibliografia, tais variações ocorrem justamente: a) em virtude das diferentes modalidades de articulação entre Estado-mercado-sociedade e outras esferas de sociabilidade (BOTTOMORE, 1992; MANN, 1996); b) em decorrência de variações nas maneiras como os âmbitos públicos e privados são delineados e dinamizados (TURNER, 1990; SOMERS, 1993); c) por fim, graças aos diferentes papéis públicos e privados que as religiões demonstram ter no mundo atual (CASANOVA, 1994; TIBI, 2006). Ao mesmo tempo, essas críticas indicam a presença de uma multiplicidade de agentes sociais e de coletividades, cujos anseios, projetos e interesses mostram-se igualmente importantes nos processos de definição da ordem normativa das sociedades contemporâneas, ao lado daqueles comumente associados às classes sociais tradicionalmente concebidas (KYMLICKA, 1995; OFFE, 1996; FRASER; GORDON, 1994).

A bem da verdade, essas considerações convergem de maneira notável com apreciações críticas recentes dirigidas ao discurso sociológico hegemônico da modernidade. É esse o caso de dois debates atuais: um em torno da ideia de "modernidades múltiplas" e o outro sobre a chamada "condição pós-colonial".

Shmuel Eisenstadt, talvez a figura de maior destaque na abordagem das "modernidades múltiplas", almeja desafiar os prognósticos tanto das "teorias clássicas da modernização" como das "análises sociológicas clássicas de Marx, Durkheim e Weber". Segundo o autor, em ambos os casos, tomou-se por certo que o programa cultural europeu da modernidade, aliado a referências institucionais específicas, ganhariam os quatro cantos do mundo num sentido convergente. Ora, a partir de meados do século XX, "os efetivos desenvolvimentos nas sociedades em modernização refutaram os pressupostos homogeneizantes e hegemônicos desse programa ocidental da modernidade" (EISENSTADT, 2000, p. 1). Se é verdade que a modernização dessas sociedades não se fez acompanhar da mera continuidade de suas tradições, a adoção de padrões institucionais e ideológicos "baseados no projeto ocidental originário" deu-se sob forte influência de "premissas culturais, tradições e experiências históricas específicas" (EISENSTADT, 2000, p. 1-2). Por isso, para o autor, a enorme variedade de configurações resultante da projeção do programa cultural da modernidade

muito além da Europa demonstrou que "modernidade" e "ocidentalização" não podem mais ser tomadas como termos idênticos; ou seja, ao cabo de sua disseminação global, os padrões ocidentais deixaram de ser "as únicas modernidades 'autênticas', a despeito de gozarem de precedência histórica e de continuarem a ser um ponto de referência básico para os outros" (EISENSTADT, 2000, p. 2-3). Mas note-se que esse debate tem buscado também problematizar a imagem de unidade e homogeneidade comumente imputada ao próprio "berço da modernidade". É nesse sentido que Björn Wittrock argumenta que "mesmo se a atenção for limitada aos processos de industrialização e democratização na América do Norte e Europa ocidental no decorrer dos séculos XIX e XX, é evidente que sempre houve diferenças muito substanciais entre os países" (WITTROCK, 2000, p. 33). Isso ajuda a explicar as evidentes variedades de instituições econômicas e políticas observadas nesses países durante tal período histórico.

Não menos importante, conforme sugere Dilip Gaonkar, a "globalização da modernidade" viu-se acompanhada de crescente consciência e percepção das próprias populações que sofreram tais transformações, ou seja, "a modernidade viajou do Oeste para o resto do mundo não apenas em termos de formas culturais, práticas sociais e arranjos institucionais, mas também como uma forma de discurso que interroga o presente" (GAONKAR, 2001, p. 14-15). Por conseguinte, discursos outros – não somente aqueles do chamado "centro" – a respeito da experiência da modernidade passaram a ser produzidos e disseminados a partir das próprias "margens" dessa experiência, à luz da percepção de que a modernidade "não possui mais um centro orientador ou narrativas-mestras para acompanhá-la" (GAONKAR, 2001, p. 14).

Da crítica a essa autoimagem de protagonista *par excellence* da modernidade, avança-se em direção ao resgate da "'outra face' oculta e essencial à modernidade: o mundo periférico colonial, o índio sacrificado, o negro escravizado, a mulher oprimida, a criança e a cultura popular alienadas, etc." (DUSSEL, 2005). Nesse caso, pretende-se também contemplar o ponto de vista dos sujeitos que se situam nos "entre-lugares" (BHABHA, 1998), isto é, aqueles cujas vozes são com frequência deslegitimadas sob o pretexto de não representarem a experiência autêntica do "centro". Quer-se, na mesma proporção, trazer à luz os efeitos de poder vinculados a conceitos e noções pretensamente neutros, mas que de maneira sutil e silenciosa reforçam assimetrias e obscurecem heterogeneidades constitutivas não só da "periferia" mas do próprio "centro" (GILROY,

1993; SAID, 1979; PRATT, 1999). Resta-nos refletir sobre as implicações dessas reflexões para a problemática da construção e vivência da cidadania no Brasil.

Uma outra interpretação da cidadania moderna no Brasil

À guisa de conclusão, gostaríamos de retomar as questões iniciais deste trabalho. Primeiramente, haveria algum ônus em manter-se atrelado à "tese da excepcionalidade brasileira"? A nosso ver, essa tese tende a projetar uma imagem essencializada da experiência dos direitos e deveres na sociedade brasileira pós-tradicional. Isso ocorre na medida em que: a) ao tomar uma única configuração de cidadania como exemplar do caso brasileiro, variações normativas observadas ao longo de nossa recente história são sistematicamente invisibilizadas; b) tal tese também deixa de conferir merecida relevância à dimensão "agonística" da construção de direitos e deveres entre nós; daí que projetos alternativos de normatividade, distintos daqueles que prevaleceram na ordem constitucional, são desconsiderados da análise, descartados sob o argumento de não serem suficientemente representativos da experiência da cidadania no Brasil; c) por fim, ao apoiar-se sobre a imagem de estabilidade e de unidade associada às "sociedades centrais", e ao se tomá-las como um padrão de medida inequívoco, a "tese da excepcionalidade" silencia acerca das próprias fissuras e disjunções do próprio "núcleo dinâmico da modernidade"; nesse caso, estabelece-se desde pronto um hiato insuperável entre o "centro" e a "periferia", insensível a transformações e conjunturas históricas que eventualmente põem esse retrato em xeque (TAVOLARO, 2011).

Quanto à segunda questão: haveria uma maneira alternativa e mais adequada de interpretar a construção e vivência da cidadania no Brasil? Tanto a produção em torno da ideia de "modernidades múltiplas" quanto o debate a respeito da "condição pós-colonial" remetem-nos a inúmeras transformações sociais contemporâneas indicativas da inadequação do binômio "centro"-"periferia". Ora, em boa medida, é sobre esse binômio que se sustentam as imagens de "desvio" e "excepcionalidade" atreladas a experiências societais diversas das do chamado "núcleo dinâmico da modernidade". Na verdade, entendemos que a produção pós-colonial avança com passos mais firmes nessa crítica na medida em que busca demonstrar: a) as descontinuidades que permearam o processo de construção histórica e epistemológica da "modernidade europeia", revelando o peso determinante que outras experiências societais tiveram e continuam tendo nessa

construção; b) a existência de conexões e experiências essenciais à modernidade invisibilizadas de seu discurso triunfal justamente por se revelarem incompatíveis com sua retórica progressista e libertária; c) a existência de movimentos, atores sociais, experiências, estilos de vida e projetos de sociedade que confrontam o discurso da modernidade e suas autoimagens a partir do próprio "centro"; d) o papel ativo de cenários tradicionalmente tidos como "marginais" ou "periféricos" na própria experiência da modernidade.

Ora, suspender o binômio "centro"-"periferia" implica problematizar a imagem de que a experiência da modernidade no Brasil e suas ordens normativas são essencialmente peculiares em relação ao chamado "núcleo da modernidade". Mas é possível pensar em alguma alternativa teórica? Caso não se pretenda abandonar na íntegra o discurso sociológico da modernidade bem como algumas de suas principais chaves teóricas, quais os desafios à construção de um quadro de referência atento à fluidez e dinâmica contemporâneas?

O primeiro passo que nos parece central nesse desafio é acentuar a dimensão propriamente "contingente" e "agonística" de toda e qualquer ordem normativa. Assim entendidas, a normatividade de um dado cenário e a configuração de direitos e deveres que a acompanha passam a ser vistas como resultados instáveis de embates entre projetos distintos de sociedade, que lutam entre si para fazer valer e institucionalizar concepções, interesses, anseios e necessidades diversas. Em atenção às ponderações e críticas lançadas pela produção em torno da "condição pós-colonial", deve-se reconhecer a ampla variedade de atores que habitam o tecido societário, situados em diferentes posições (em seu "núcleo" tanto quanto em suas "margens"). Tais atores, seja nas arenas públicas ou nos âmbitos privados, buscam moldar a ordem social à imagem e semelhança de seus anseios e concepções acerca do presente e do futuro. A prevalência de um dado projeto normativo pode, então, ser vislumbrada como contingente a uma série de fatores, irredutíveis a qualquer plano invariável do social (seja ele econômico, cultural, geopolítico, etc.) (LACLAU, 1996; LACLAU; MOUFFE, 2001). Se assim for, torna-se problemático atribuir a qualquer experiência societal uma única configuração de cidadania, como se ela fosse essencial e impermeável a pressões por mudanças.

O segundo passo demanda certo esforço de revisão das principais referências a partir das quais o discurso sociológico da modernidade tem, até então, codificado o padrão de sociabilidade moderno. Consoante com as ponderações do

debate a respeito das "múltiplas modernidades", isso demanda reconhecer que existem "distintas conformações de diferenciação social", ao mesmo tempo que "tipos diversos de atuação da religião nas arenas públicas e privadas", além de "maneiras diversas a partir das quais os âmbitos públicos e privados são definidos e circunscritos". Nenhuma dessas configurações pode ser atribuída essencialmente ou exclusivamente a esta ou aquela sociedade; ademais, também elas estão condicionadas por fatores e transformações contingentes. Pelas razões acima expostas, parece-nos que tomar a cidadania no Brasil como uma experiência peculiar traz mais problemas analíticos do que soluções.

Referências

ARAÚJO, Ângela (1998). *A construção do consentimento*: corporativismo e trabalhadores no Brasil dos anos 30. São Paulo: Ed. Sociais.

AVRITZER, Leonardo (2002). Orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

BENDIX, Reinhard (1996). *Construção nacional e cidadania*. São Paulo: Edusp.

BHABHA, Homi (1998). *O local da cultura*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

BORGES, Vavy Pacheco (1992). *Tenentismo e revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense.

BOTTOMORE, Thomas Burton (1992). The socialist economy: theory and practice. *Science and Society*, v. 56, n. 2, p. 230-233.

BRUNEAU, Thomas (1982). *The church in Brazil: the politics of religion*. Austin: Univ. of Texas Press.

CAMARGO, Aspásia et al (1989). *O golpe silencioso*: as origens da república corporativa. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed.

CARDOSO, Fernando H. (1972). *O modelo político brasileiro*. São Paulo: Difel.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo (1979). *Dependency and development in Latin America*. Berkeley: Univ. of California Press.

CARONE, Edgar (1974). *A República Nova*: 1930-1937. São Paulo: Difel.

_____ (1977). *O Estado Novo*: 1937-1945. São Paulo: Difel.

CARVALHO, José M. (2000). *Os bestializados*: o Rio de Janeiro e a República que não foi. 3. ed. São Paulo: Cia. das Letras.

_____ (2001). *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASANOVA, José (1994). *Public religions in the modern world*. Chicago: The Univ. of Chicago Press.

CASTRO, Celso (1995). *Os militares e a República*. Rio de Janeiro: J. Zahar Ed.

CHAUÍ, Marilena (1994). Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina. *Os anos 90*: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew (1992). *Civil society and political theory*. Cambridge: The MIT Press.

COSTA, Sérgio (1994). Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 38, p. 38-52.

D'ARAÚJO, Maria. C. (Org.) (1999). *As instituições brasileiras da era Vargas*. Rio de Janeiro: Eduerj; Ed. FGV.

DECCA, Edgar (1981). *1930*: o silêncio dos vencidos. São Paulo: Editora Brasiliense.

DINIZ, Eli (1978). *Empresário, estado e capitalismo no Brasil*: 1930-1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DOMINGUES, José M. (1999). *Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Contra Capa.

DUSSEL, Enrique (2005). Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, Edgar. (Org.). *A colonialidade do saber*: eurocentrismo e ciências sociais. Buenos Aires: Clacso Livros.

EISENSTADT, Shmuel N. (2000). *Multiple modernities*. *Daedalus*, v. 129, n. 1, p. 1-29.

FAUSTO, Boris (1985). Nota introdutória. In: _____. (Org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel. v. 1, t. III.

_____ (2001). *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp; Imp. Of. do Estado.

FERNANDES, Florestan (1976). *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: J. Zahar Ed.

FORJAZ, Maria Cecília S. (1989). *Tenentismo e forças armadas na Revolução de 30*. Rio de Janeiro: Forense Univ.

FRASER, Nancy; GORDON, Linda (1994). Civil citizenship against social citizenship? on the ideology of contract-versus-charity. In: STEERNBERGEN, B. van (Ed.). *The condition of citizenship*. London: Sage Publ.

GAONKAR, Dilip (Ed.) (2001). *Alternative modernities*. Durham: Duke Univ. Press.

GIDDENS, A. (1996). *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Unesp.

GILROY, Paul (1993). *The black Atlantic*: modernity and double consciousness. London: Verso.

GOMES, Angela C. (1979). *Burguesia e trabalho*: política e legislação social no Brasil, 1917-1937. Rio de Janeiro: Ed. Campus.

_____ (1994). *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

_____ (1980). Introdução. In: GOMES, Angela C. *Regionalismo e centralização política*: partidos e constituinte nos anos 30. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. p. 23-39.

_____ (1986). Confronto e compromisso no processo de constitucionalização: 1930-1935. In: FAUSTO, Boris (Ed.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel. v. 3, p. 7-75.

GORJANICYN, Katrina (2000). Citizenship and culture in contemporary France: extreme right interventions. In: VANDERBERG, A. (Ed.). *Citizenship and democracy in a global era*. London: MacMillan Press.

GROOT, C. F. G. de (1995). *Brazilian catholicism and the ultramontane reform*: 1850-1930. Amsterdam: Cedla.

HABERMAS, Jürgen (1998). *Between facts and norms*. Cambridge: The MIT Press.

HOLSTON, James; CALDEIRA, Teresa (1998). Democracy, Law, and violence: disjunctions of Brazilian citizenship. In: AGUERO, F.; STARK, J. (Ed.). *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*. Florida: North-South Center Press. p. 263-296.

HONNETH, Axel (1995). *The struggle for recognition*. Cambrigde: The MIT Press.

IANNI, Octavio (1978). *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

KRISCHKE, Paulo José (1979). *A igreja e as crises políticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes.

KYMLICKA, W. (1995). *Multicultural citizenship*: a liberal theory of minority rights. Oxforde: Clarendon Press; Oxford Univ. Press.

LACLAU, Ernesto (1996). *Emancipation(s)*. London: Verso.

_____; MOUFFE, Chantal (2001). *Hegemony and socialist strategy*. London: Verso.

LAHUERTA, Milton (1997). Os intelectuais e os anos 20: moderno, modernista, modernização. In: LORENZO, E.; COSTA, W. *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Ed. da Unesp. p. 93-104.

LEME, Maria Saenz (1978). *A ideologia dos industriais brasileiros*: 1919-1945. Petrópolis: Vozes.

LUSTOSA, O. F. (1983). *Igreja e política no Brasil*. São Paulo: Ed. Loyola.

MANN, Michael (1996). Ruling class strategies and citizenship. In: BULMER, M.; REES, A. M. (Ed.). *Citizenship today*: the contemporary relevance of T. H. Marshall. London: UCL Press.

MARSHALL, Thomas H. (1992). Citizenship and social class. In: _____; BOTTOMORE, Tom. *Citizenship and social class*. London: Pluto Press.

MEDEIROS, Jarbas (1978). *Ideologia autoritária no Brasil*: 1930-1945. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

MORAES FILHO, Evaristo (1978). *O problema do sindicato único no Brasil*: seus fundamentos sociológicos. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega.

MUNAKATA, Kazumi (1981). *A legislação trabalhista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

OFFE, Claus (1996). *Modernity and the state*: East, West. Cambridge: The MIT Press.

OLIVEIRA, Francisco de (2003). *Crítica da razão dualista*: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo.

PARANHOS, Adalberto (1998). *O roubo da fala*: origens do trabalhismo no Brasil. São Paulo: Boitempo.

PARSONS, Talcott (1971). *The system of modern societies*. Eaglewood Cliffs: Prentice-Hall.

POGGI, Gianfranco (1978). *The development of the modern state*: a sociological introduction. Stanford: Stanford Univ. Press.

PRATT, Mary L. (1999). *Os olhos do Império*: relatos de viagem e transculturação. Bauru, SP: Edusc.

RODRIGUES, Leôncio M. (1966). *Conflito industrial e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Difel.

SAES, Décio (2001). A questão da evolução da cidadania política no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 379-410.

_____ (1985). *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz.

SAID, Edward (1979). *Orientalism*. New York: Vintage Books.

SALES, Teresa (1994). Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 25, p. 26-37.

SANTOS, Boaventura de Souza (1997). *Pela mão de Alice*. São Paulo: Cortez.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1987). *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus.

SIMÃO, A. (1981). *Sindicato e Estado*: suas relações na formação do proletariado de São Paulo. São Paulo: Ática.

SOMERS, Margaret (1993). Citizenship and the place of the public sphere: law, community, and political culture in the transition to democracy. *American Sociological Review*. Chicago, v. 58, p. 587-620, Oct.

SOUZA, Jessé (2006). *A construção social da subcidadania*: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

SOUZA, M. C. C. (1983). *Estado e partidos políticos no Brasil*: 1930-1964. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega.

SOYSAL, Yasemin (1995). *Limits of citizenship*: migrants and postnational membership in Europe. Chicago: The Univ. of Chicago Press.

TAVOLARO, Sergio B. F. (2005). Existe uma modernidade brasileira? reflexões em torno de um dilema sociológico brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 5-22.

_____ (2008). Quando discursos e oportunidades políticas se encontram: para repensar a sociologia política da cidadania moderna. *Novos Estudos Cebrap*, n. 81, p. 117-136.

_____ (2009). Para além de uma "cidadania à brasileira": uma consideração crítica da produção sociológica nacional. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 32, p. 95-120.

_____ (2011). *Cidadania e modernidade no Brasil*: 1930-1945, uma crítica a um discurso hegemônico. São Paulo: Annablume.

TELLES, Vera (1994). Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. *Os anos 90*: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.

TIBI, Bassam (2006). Europeanizing islam or the islamization of Europe: political democracy *vs*. cultural difference. In: BYRNES, Timothy; KATZENSTEIN, Peter J. *Religion in an expanding Europe*. New York: Cambridge Univ. Press.

TURNER, Bryan (1990). Outline of a theory of citizenship. *Sociology*, v. 24, n. 2, p. 189-217.

_____ (Ed.) (1993). *Citizenship and social theory*. Londres: Sage Publ.

VAN KRIEKEN, Robert (2000). Democracy and citizenship in Germany. In: VANDENBERG, Andrew (Ed.). *Democracy and citizenship in a global era*. London: Macmillan.

VIANNA, Luiz W. (1989). *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

WITTROCK, Björn (2000). Modernity: one, none, or many? European origins and modernity as a global condition. *Daedalus*, v. 129, n. 1, p. 31-60.

LEGISLATIVE ACCOUNTABILITY: SHOULD BRAZIL BREAK UP ITS BIG ELECTORAL DISTRICTS?[18]

John M. Carey[19]

Introduction

I am going to start by raising a question, and then most of my comments today will be an effort to explain why I am asking it. The question is: should Brazil break up the districts it uses to elect its legislators? Specifically, I am referring to the statewide districts used to elect members of the Chamber of Deputies. Most deputies in the Chamber are elected from districts with what I will call "high magnitude", where district magnitude (DM) refers to the number of legislators elected in a given district ("not" to its geographical size). I regard districts that elect more than ten legislators as high-magnitude districts. By this standard, more than three-quarters of Brazil's deputies are elected from high-magnitude districts. So my specific question is whether Brazil should consider sub-dividing its states to create a larger number of districts with lower magnitudes – that is, with fewer deputies elected from each one.

I want to acknowledge at the outset that I am not a specialist in Brazilian politics. I have visited Brazil only once before – much too briefly – and as you can see, I do not speak Portuguese. I read the work of my colleagues in political science on Brazil, and I find the country fascinating, but I have done little research of my own on Brazil, and I admit that I do not know whether this question I am raising is new, or whether it has already been subject to debate. So I most certainly do not claim any particular expertise on the unique context of Brazilian elections.

18 This article originally appeared in *E-legis* [online], Brasilia, v. 9, n. 19, p. 72-86, Jan./Apr. 2016.

19 I want to thank all the organizers of the Third International Seminar on the Legislature, and in particular Julio Roberto de Souza Pinto, for his hard work, making it possible for me to be here today.

Instead, my question is motivated by patterns that evident in my own research across a variety of countries, and how these patterns relate to broad principles of representation. Specifically, it is motivated by two claims that I will discuss in my comments here:

1. That low-to-moderate magnitude districts make it possible to optimize the well-known trade-off between inclusive representation and accountable government.

2. That accountability of individual legislators to their voters is possible in low-magnitude districts.

Before I advance these claims, I also want to establish clearly what are the normative ideals of representation I care about. Most of my academic research focuses on the question of whether it is possible to improve representation in democracies through the design or reform of the formal rules of political competition – for example how representatives are elected, or how legislatures and executives interact to make policy. The question I raise today involves elections, and specifically, I am interested in what we want from legislative representation. I suggest there are three broad goals that we should seek:

- Representativeness: Legislatures aim to reflect the diversity of societies, so one priority should be inclusiveness. The results of elections should accurately reflect the diversity of preferences in the society. This means that parties with substantial voter support should win representation, and that there should be a strong correspondence between the level of support a party wins and its share of legislative seats.
- Collective accountability: By this, I mean that collective labels under which groups of candidates run for election should have substantive meaning that voters can attach to policy outcomes, and that voters can reward or punish parties or coalitions for the performance of governments in which they participate. So collective accountability is undermined if, for example, the number of parties in government is so large that responsibility is impossible to determine, or if legislators from the same party are no more likely to support the same policies than legislators from different parties. Collective accountability means that elections provide meaningful "brand names" that voters can attach to parties in government and in opposition.

- Individual accountability: By this, I mean that individual legislators can be rewarded or punished by voters according to their performance. Voters might want to base such decisions on performance related to policy – say, on whether a legislator supported specific piece of legislation on the distribution of natural resource revenues among states. But that basis might also be the level of effort the legislator exerts – for example, whether she is absent for votes and committee meetings – or whether there are credible allegations that she engages in corruption. By whatever criteria voters choose to evaluate their representatives, individual accountability requires that elections allow them a means to render judgments on candidates, independently from their collective judgment on parties.

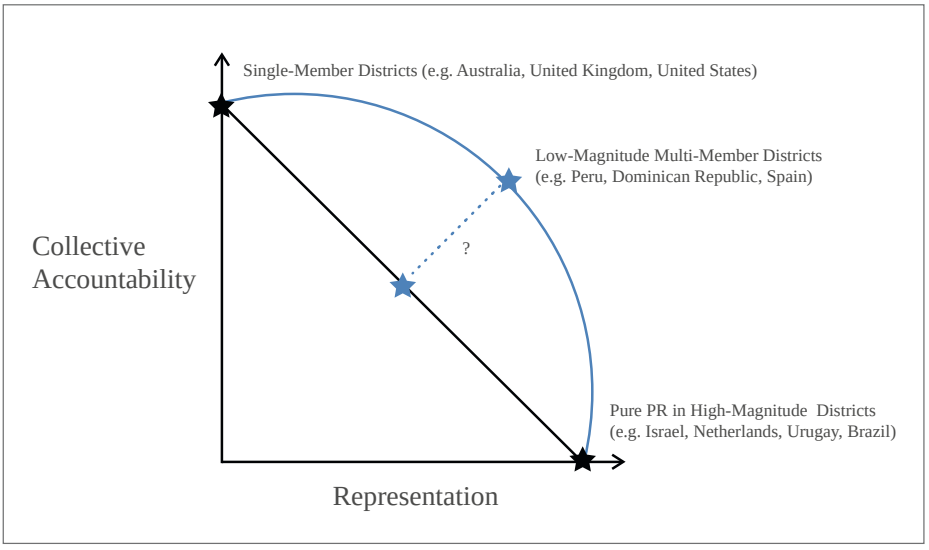
The representation-accountability trade-off

So if the goal of legislative elections is to produce some combination of representativeness, collective accountability, and individual accountability, then the first thing that most observers will of elections around the world will tell you is that you cannot have all three things at once – that there are inevitable trade-offs among them.

In particular, there is a long tradition in the scholarship on comparative democracy that contends that there is a straightforward trade-off between representativeness and collective accountability. The argument is familiar, so I will not rehearse it in detail here, but the standard version contends that majoritarian elections deliver single-party governing majorities. They may do this by severely distorting the correspondence between vote shares and seat shares, usually by awarding a large "winner's bonus" to the largest party – thus undermining accurate representation – but such outcomes make responsibility for governing outcomes clear, and thereby facilitate collective accountability. By contrast pure proportional representation systems are said to guarantee good correspondence between vote shares and seat shares, but in doing so they often yield highly fragmented party systems. These systems may be inclusive of society's diversity, and therefore strong on representation, but voters have difficulty assigning responsibility for policy outcomes, making collective accountability weak.

The standard account contrasts, as archetypes, countries that conduct their elections in single-member, winner-take-all districts (such as Australia, the United Kingdom, and the United States) against countries that rely on high-magnitude districts which elect scores of representatives, thus guaranteeing high vote-seat correspondence (such as Israel, the Netherlands, Uruguay and Brazil). The implication of such arguments is generally that the trade-off faced by those designing electoral systems is linear – that if you want more representation, you must sacrifice an equal measure of collective accountability, and vice-versa, as illustrated by the line connecting the two axes in figure 1.

Figure 1 – Two versions of the trade-off between accountability and representation in the design of electoral systems



Source: own elaboration.

By contrast, although I acknowledge that there is a trade-off between collective accountability and representation, I want to suggest that the trade-off is not linear, but it is better represented by the arc in figure 1. It suggests that electoral systems can be designed to achieve locations on the accountability-representation frontier that achieve gains on one dimension that may outweigh the sacrifices on the other. Moreover, I want to suggest that the most straightforward way to achieve such gains is by maintaining proportional representation systems of

elections, but by limiting DM to moderate levels, which I would characterize as in the range from 4 to 8.

In collaboration with Professor Simon Hix, of the London School of Economics, I conducted a statistical analysis of the effect of DM on a series of electoral outcomes that we associated with good representation. As indicators of representativeness, we measured:

- Vote-seat correspondence, or the degree to which each party's seat share in the lower legislative chamber reflected its overall support among voters.
- Voter-government correspondence, or the degree to which the ideological position of the governing party (or parties) corresponded to the ideological center of gravity among citizens.

As indicators of collective accountability, we measured

- Party system simplicity, an index of party system fragmentation in the legislature.
- Simplicity of governing coalitions, or the number of parties holding cabinet portfolios.

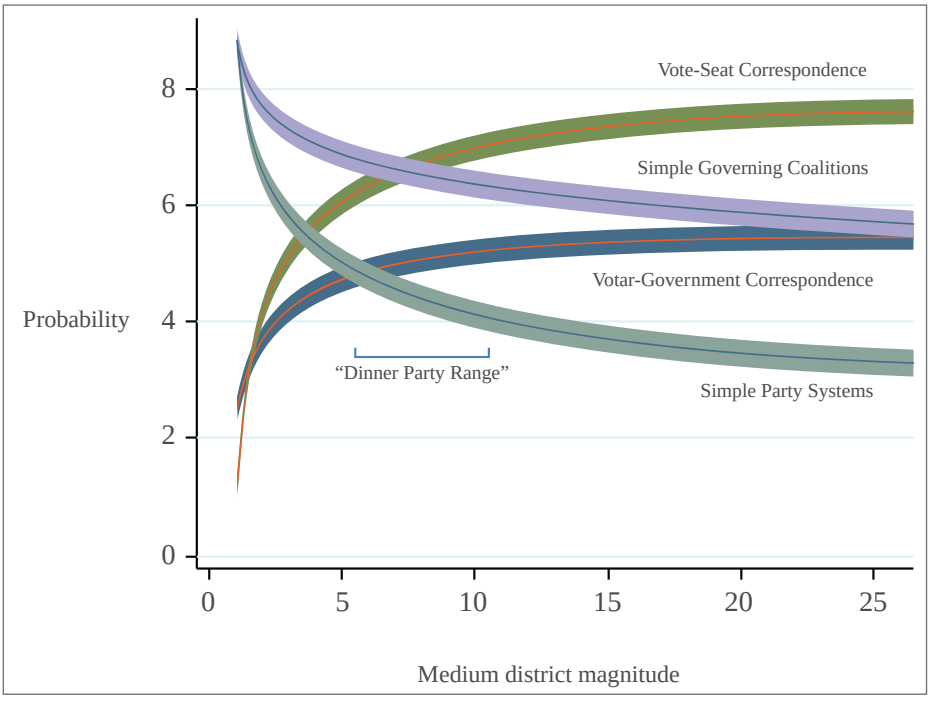
We examined the results of 609 elections – every election that met our standards as free and fair – in 81 countries between 1945 and 2006, and we found, as we expected, that the likelihood of vote-seat correspondence and of voter-government correspondence both rise as DM rises, and that the likelihood of simple party systems and simple governing coalitions both decline as DM rises. This is as expected – higher DM elections encourage representativeness and discourage collective accountability.

The key result from our study, however, is that these relationships are subject to varying rates of diminishing returns. That is, you can capture almost all the available gains in representativeness by moving from single-member district (SMD) elections to DM of around 5 to 7. Moving from 7 up to 20, or to 50, or 200 provides relatively little additional gain. By contrast, our measures of collective accountability, simple party systems and government coalitions, electoral outcomes decline a bit less precipitously with DM.

Figure 2 shows the likelihood of better-than-average outcomes on each of our four metrics as a country's average DM rises from 1 to 25. What is clear from the graph is that one can reap almost all the expected gains on the representativeness

metrics, while also preserving good expected outcomes on the collective accountability metrics, with DM in the low-to-moderate range – between 4 and 8.

Figure 2 – District magnitude and the probability of favorable outcomes



Source: own elaboration.

Hix and I label these values of DM the "dinner party range" because, as it happens, experts on etiquette recommend that, when hosting a dinner party, the ideal number of guests is 4 to 8. Below this number, and the conversation may stagnate. Above it, and too many voices may make it impossible to maintain a single conversation. I mention these rules of etiquette only half in jest, because the logic of the dinner party applies to political debate and competition. Inclusive representation demands that sufficient voices must be included, but too many voices may produce cacophony from which voters cannot distinguish any coherent policy platforms.

To sum up and remind the audience, my first claim is that low-to-moderate magnitude districts make it possible to optimize the well-known trade-off between

inclusive representation and collective accountability. What about the third representative goal that I have outlined, however, individual accountability?

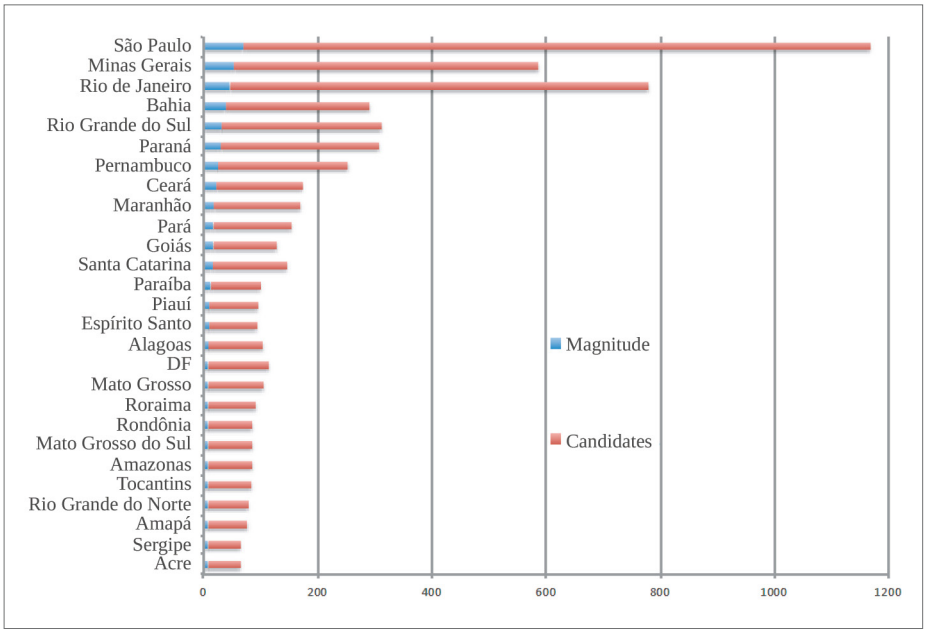
Individual accountability

My second claim is that low-magnitude districts also enhance the accountability of individual legislators to their voters. The idea here is straightforward – that voters have limited cognitive capacity, and that limiting DM encourages a closer correspondence between the electoral options presented to voters and the number of alternative among which they can meaningfully distinguish.

In 1956, in one of the most famous and widely cited studies ever published in cognitive psychology, entitled "The Magic Number Seven," George Miller demonstrated that humans are capable of distinguishing clearly among a limited set choices along a single dimension, but that the ability to discern differences and establish consistent rank orderings falls off precipitously when the number of alternatives rises above the seven to nine range. Monitoring and evaluating the performance of individual MPs is clearly simpler for citizens in lower DM districts than for those in higher DM – there are fewer MPs to keep track of. But Miller's results suggest a curvilinear relationship like what we saw with our measures of representativeness and collective accountability, whereby citizen monitoring of individual legislators can be effective where there are fewer than 10 politicians to keep track of, but above that number, the ability to monitor falls off precipitously.

It is important here to note that Brazil's method of electing legislators, open-list proportional representation (PR), allows voters maximum flexibility to reward or punish specific individual politicians with their votes. Unlike in closed-list systems, such as Argentina's, Brazilian voters indicate preference for an individual candidate within a party list, and a candidate must win substantial preference votes to win a seat.

Figure 3 – How many options is too many? M and # candidates, by district, Brazil Chamber elections, 2006



Source: own elaboration.

But can Brazilian voters make informed distinctions among the set of choices with which they are presented on election day? Figure 3 shows the number of seats (DM) contested, and the number of candidates on the ballots, in each Brazilian state during the 2006 Chamber of Deputy elections. (I have not collected analogous data for the 2010 election, or for other years, but I expect they would be similar.) In the least populated states, with DM=8, and those with DM close to that range, the number of candidates was generally below 100. But as DM rose toward 20, the number of candidates grew above 200. Voters in Rio de Janeiro, with DM=46, faced over 700 candidates. Voters in Sao Paolo, with 70 seats, faced more than 1,000.

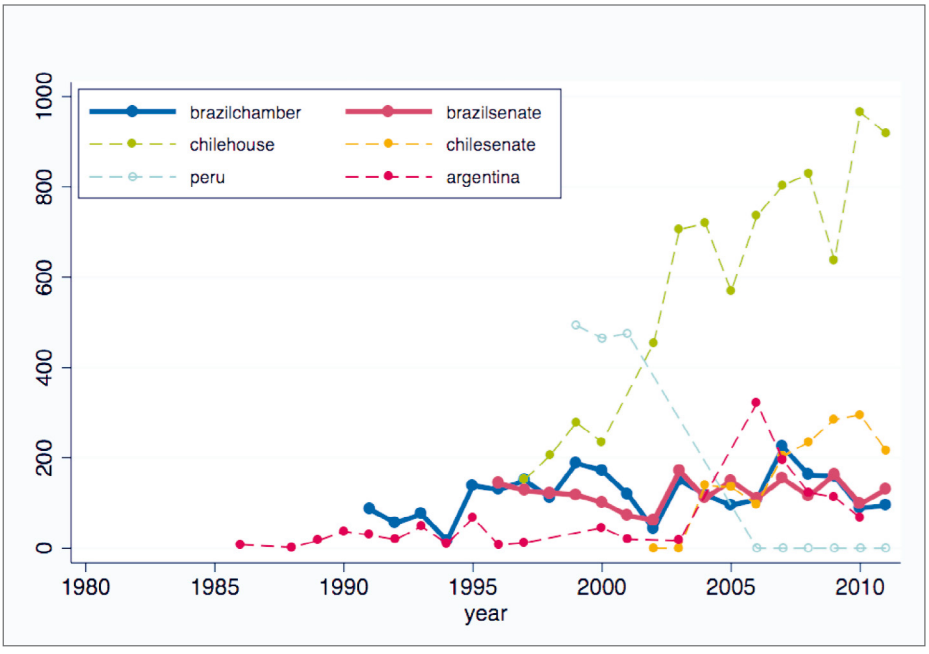
Granted, the raw numbers may not be relevant in a literal sense. No Sao Paolo voter necessarily needed to have a fully informed opinion on each of the 1,098 candidates in that state to cast a meaningful ballot. Yet even within that voter's most-preferred party, the list could have included over 100 candidates. At the least, we can say that the deluge of candidates confronting voters in most Brazilian states

is positively correlated with DM, and in most states, monitoring and selecting among the alternatives would strain the cognitive capacity of any voter.

But would things be different in smaller districts? Can individual accountability operate effectively in an environment with fewer representatives? Here, I want to bring some data from both the real world of politics, and from the experimental world of the laboratory to bear. In both instances, my point is that individual accountability is possible where the actions of representatives are transparent to citizens.

The first question is whether legislators' actions are, in fact, visible to citizens. It is not obvious how to answer this question in a way that is comparable across countries. Some legislative activity is visible everywhere (for better or worse), but no citizen has the need – or the interest – to know about all his representative's activities. I chose to measure the number of votes from the floor (plenary) of the assembly that are recorded at the level of individual legislators and published each year. I chose this metric because votes are the common currency of decision-making in all legislatures. I regard a "visible vote" as one that takes place on the floor of the legislative chamber, and on which the vote of each legislator (Aye, Nay, Abstain, Absent, etc.) is made public.

Figure 4 – Visible votes in latin american chambers that regularly employ electronic voting

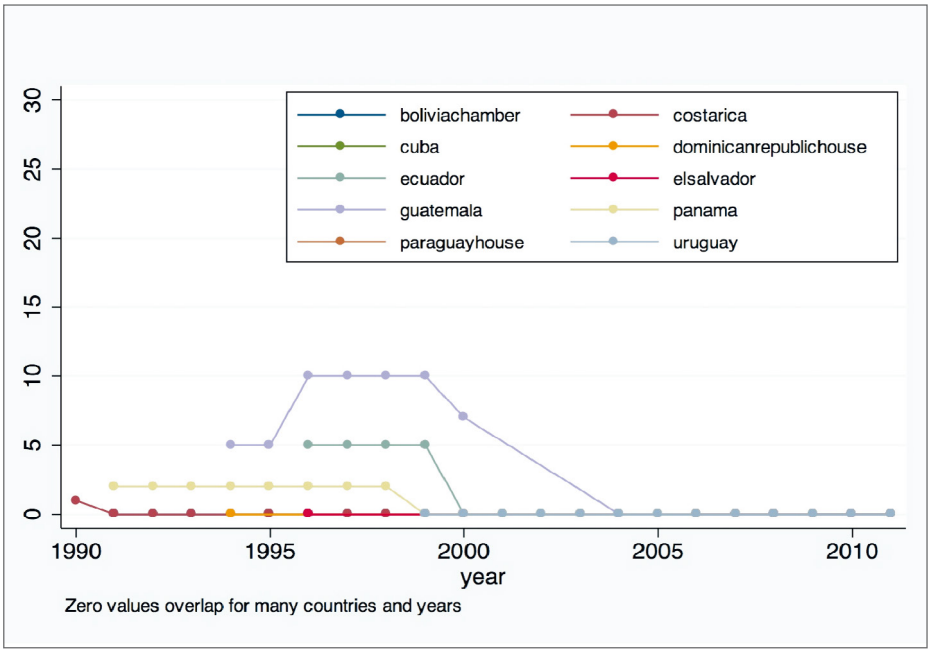


Source: own elaboration.

Figure 4 shows the number of visible votes my research assistants and I were able to find from each calendar year during recent decades, in a number of South American countries that employ electronic voting machines in their legislatures. The figures for the Brazilian Chamber and the Senate are shown in the solid lines, whereas the figures for Argentina, Chile, and Peru are shown in dashed lines. In recent years, the Brazilian Chamber and Senate have both published between 100-200 visible votes in most years – not as many as their Chilean counterparts, but more than the Chamber in Argentina or the Peruvian Congress.

Note however, that all these chambers with electronic voting equipment far surpass the number of visible votes produced in legislatures that lack such technology.

Figure 5 – Visible votes in Latin American lower chambers, not employing electronic voting



Source: own elaboration.

Figure 5 shows analogous rates of visible voting for a larger number of Latin American assemblies that do not employ electronic voting equipment as standard operating procedure. Note that the scale of the Y-axis is tiny as compared with the previous figure. Where voting is done manually, individual-level records are almost never produced, and individual legislators' votes – on issues that affect citizens' lives in profound ways – are almost uniformly not visible to voters.

What difference does it make if votes are visible? This is something that is extremely difficult to determine on the basis of traditional, "observational" studies – relying on information that can be observed in the real world of politics all around us. By definition, we cannot compare legislative behavior or decisions that are never recorded or publicized with those that are. To get some leverage on this question, then, I have been conducting a series of experiments that approximate an extremely simplified legislative environment, but with the advantage that the experiment varies the level of legislative transparency, to allow us to measure whether and how transparency might matter.

The experiment is a repeated game in which participants are assigned roles either as legislators or as the public (that is, citizens). Each period of the game involves:

- the division of a budget and its proposal to the legislators;
- a vote on the budget by the legislators;
- the revelation to the public of information about the budget outcome; and
- reward or punishment by the public of the legislators.

Participants were paid with actual currency, according to their shares of the budgets proposed and approved. When budget proposals were rejected by the majority of legislators, the corresponding funds were lost to participants.

The experimental treatments manipulate what information regarding the identity of the proposer, the nature of the proposal, and the legislators' votes are visible to the public.

The experiment creates 3 different transparency conditions in which the public observes:

NT: Non-Transparency

- only its own payout.

ST: Semi-Transparency

- own payout; and
- the identity of the proposer

FT: Full Transparency

- own payout;
- the identity of the proposer;
- how much the proposed budget offered to each legislator; and
- how each legislator voted (approve/reject) on the budget proposal.

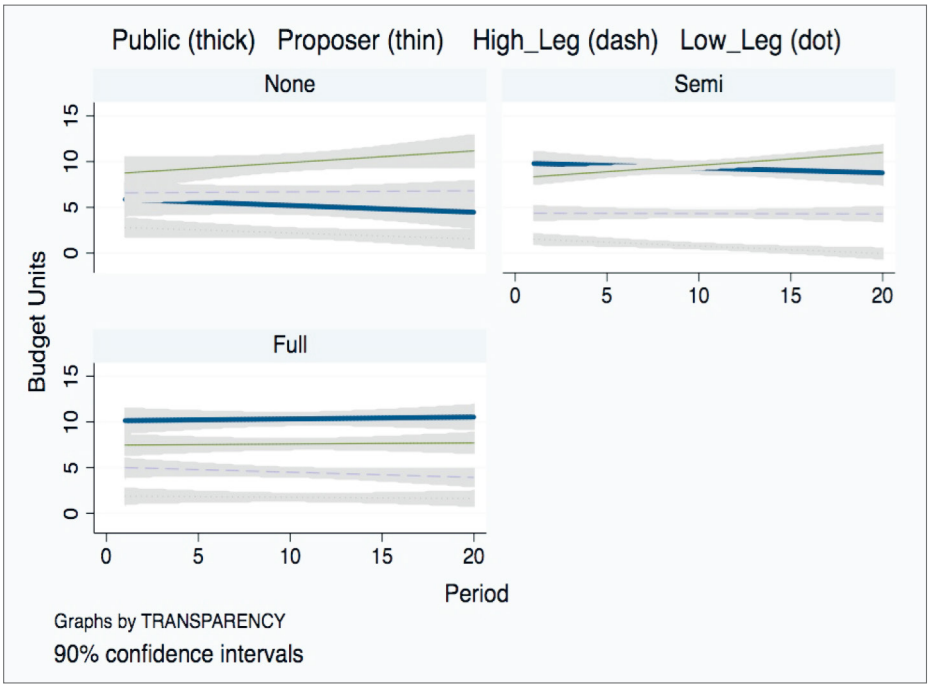
Full transparency mirrors the availability of information in legislatures where voting is visible at the individual level, and published voting records expose every legislator to pressures from actors outside the legislative chamber. Semi-transparency is analogous to legislative decision-making without the comprehensive transmission of voting records, but in the presence of effective legislative parties. That is, even where votes are not recorded and published at

the individual level, party leaders generally make their parties' positions known on important proposals before legislatures. In the context of this experiment, for the public to know its own payoff, and who the proposer was, as under semi-transparency, is akin to knowing which party championed a policy in political system with strong parties. Non-transparency is a closer approximation of the legislative process where the full transmission of information is absent and parties are ineffective, either because they are not the main source policy proposals, or because legislative copartisans do not reliably vote in unison, or both.

Initial runs of the experiment suggest that transparency is good for the public. The greater the transparency, the higher is the public's share of the overall budget. There are two mechanisms that encourage this result – what I call first order and second order accountability.

First order accountability operates on the legislator (chosen at random in these early experiments) who makes the budget proposal. Proposers offered more to the public when their identity would be revealed to the public.

Figure 6 – BETA offers by player type and period of play



Source: own elaboration.

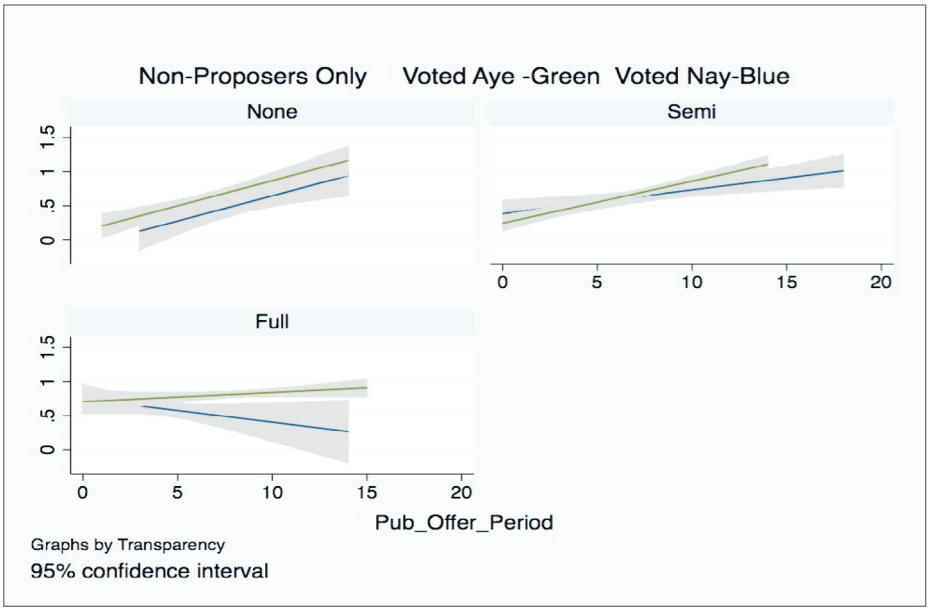
The effect is visible in the graphs in figure 6, which show the average budgetary payoffs to each participant, across each period of a 20-period experiment (shown along the X-axis), under non-transparency, semi-transparency, and full transparency, respectively. The public's payoff is illustrated by the thick, solid line, the proposer's payoff by the thin, solid line, and the other 2 legislators' payoffs by the broken lines.

The central lesson from these graphs is that, not only is the public consistently offered a greater share of budgets when the proposer's identity will be revealed, but that, under full transparency, the trend is favorable to the Public, whereas under semi- and non-transparency, the reverse is the case. That is, as participants in the experiment learned the game – how to monitor, and what kinds of behaviors would be rewarded and punished – the effects of the transparency conditions grew more pronounced, to the public's benefit under full transparency, and to the public's detriment otherwise.

This effect is reinforced by what I call second-order transparency – which operates not on the legislator who proposes the budget division, but on the non-proposers, who also vote to approve the budget or to reject it. Remember, the non-proposers' votes on the budget are only revealed to the public under the full transparency condition. The question, then, is whether – when the information is transparent – the public effectively monitors the votes of rank-and-file legislators and rewards or punishes them accordingly.

Figure 7 suggests that – at least in my simplified experiment – the public is capable of doing so. The lines in the graphs represent the probability of the public rewarding a legislator, conditional on both how much the public was offered in a given budget (shown on the X-axis) and whether the legislator voted to approve or reject that budget.

Figure 7 – Second-order accountability. Is the public paying attention?



Source: own elaboration.

The top panels of the figure show that, under both non-transparency and semi-transparency, when the votes of the legislators are not visible, the public's behavior is simple – the greater its share of the budget, the higher the likelihood of rewarding the legislators. This is true whether the legislator in question voted to approve or reject the budget, which is not surprising, given that the public cannot observe how the legislators voted. The lower panel shows that, under full transparency, when individual votes are visible, the public makes use of that information. Non-proposer legislators are rewarded or punished according to how they voted, "conditional on how much the public was offered". That is, the more the public was offered, the more likely the Legislator was to be rewarded "if she voted to approve". But legislators who voted to "reject" a public-serving budget were punished – and at higher rates, the more generous that budget proposal was.

I want to emphasize that these results are preliminary and incomplete. The experiments have been conducted partly in a laboratory setting (using US university students as subjects) and partly on a web-based platform with a more diverse, and international, participant pool. The format of the game has been varied in subtle, but important, ways that make the results from various experiments

difficult to compare with each other. I hope to refine the experiment further, and to produce more reliable results in the future, but even if that is possible, the results will be subject to the same caveat that applies to all experiments – that the immense simplification of the environment and the interactions do not begin to approximate the complexity of the real world.

So there are reasons for skepticism. And all proposals for political reform should be greeted, initially at least, with skepticism. We should always demand evidence, and should only embrace reform when the evidence is compelling. Which leads me to conclude by taking stock, once again, of my motivation for raising the question of whether Brazil should break up its state-wide electoral districts in an effort to reduce the average DM. What evidence suggests that this is an idea worth considering?

Summing up

The first premise is that the goals of any system for electing legislators should be to balance among three ideals – broad and inclusive representation, collective accountability, and individual accountability. Scholars of representation agree that it is impossible to maximize all three ideals simultaneously. I have presented evidence that the trade-off between the first two is not zero-sum, but rather may be subject to maximization, and that elections in the low-to-moderate range of DM – what Hix and I have labeled the "dinner party range" – perform better at achieving high levels of inclusive representation with relatively simple governing coalitions and party systems – than do elections in pure majoritarian systems, or with proportional representation in high-DM districts.

The favorable effect of low-DM elections on representation and collective accountability also has favorable implications regarding individual accountability. That is, individual accountability is possible under proportional representation systems of election, but only when the voters are allowed to cast preference votes within party lists for individual candidates. However, what we know about voter cognition suggests that candidate preference voting can be exercised most effectively when the number of alternatives that voters confront is not excessive. Preliminary experimental results suggest that, when presented with information

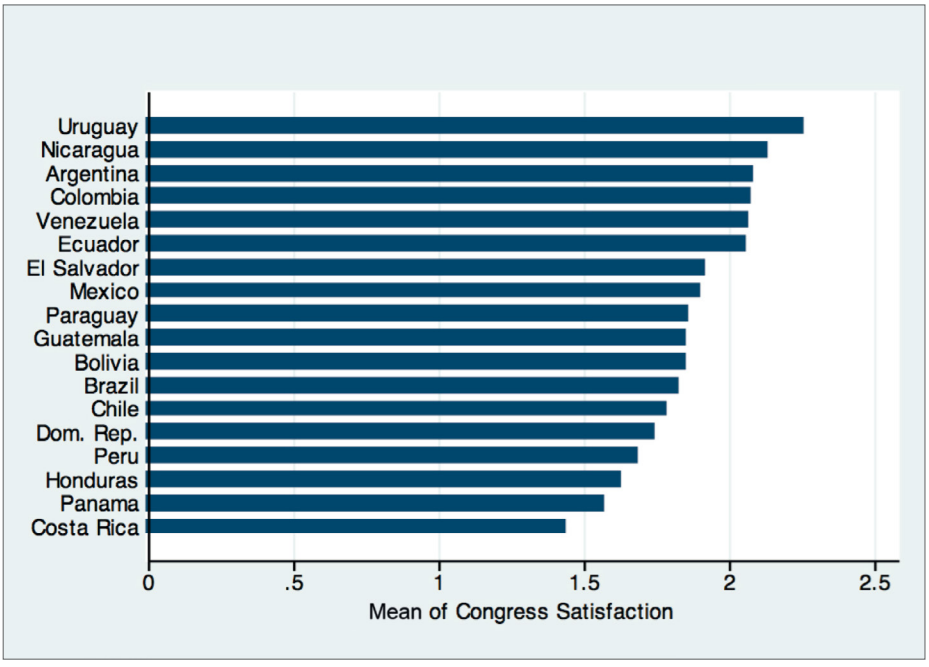
about legislators' actions, citizens can effectively monitor them, and administer rewards and punishments in a way that elicits individual accountability.

I would go further, and suggest that key institutional building blocks are already in place in Brazil to encourage a favorable combination of representation with collective and individual accountability. The open-list proportional method of election combines inclusiveness and strong vote-seat correspondence with the preference voting that can foster individual responsiveness. Moreover, Brazil's Congress has in place the physical infrastructure – electronic voting, and a well developed web-based system for disseminating voting records – that make high levels of transparency possible. The key question is whether, when they vote, Brazilian citizens make use of information about their representatives' performance in the legislature?

Brazilians – including many of you in this room – may have a ready answer to this question, but as I noted at the outset, I am not a specialist in Brazilian elections, and I do not know what that answer is. I do know that, in public opinion surveys that ask respondents throughout Latin America to evaluate their legislators, Brazilians exhibit less than average satisfaction.

Figure 8 shows that, in surveys taken last year, in which respondents ranked the performance of legislators on a five-point scale, the average satisfaction of Brazilians ranked 12 out of 18 countries.

Figure 8 – Satisfaction with Congress mean for 18 Latin American countries



Source: data from Latin American Public Opinion Project, 2012.

I will close, then, by returning to the question with which I started: should Brazil break up its statewide districts and elect its legislators from somewhat smaller constituencies, particularly in the most populous states, where DM can currently range as high as 70? I ask not because I expect such a reform would fix all of Brazil's representational problems – it would not – but because it may be a reform that could build on some of the strengths already present in Brazilian elections and legislative representation – the presence of candidate preference votes under open-list PR, and relatively high levels of legislative transparency. Thank you for your kind attention to my comments, and I look forward to any response or discussion they might produce.

REPRESENTAÇÃO, CRISE E MAL-ESTAR INSTITUCIONAL[20]

Marco Aurélio Nogueira

Introdução

As democracias contemporâneas não podem funcionar sem um Poder Legislativo forte e atuante, mas os parlamentos, hoje em dia, estão tão perturbados pelas circunstâncias gerais da vida e por suas repercussões que passam a ter cada vez mais dificuldades operacionais, políticas e institucionais de cumprir suas funções. Tal paradoxo não respeita fronteiras, regimes político-administrativos ou jurisdições: é um fato universal, presente em diferentes sociedades, marca adquirida pelo Estado representativo no correr do tempo da modernidade. Ao mesmo tempo em que são uma condição básica para o bom funcionamento dos regimes democráticos e, portanto, para o bom governo das sociedades, os parlamentos se projetam no cenário como instituições relativamente engessadas, com poucas folgas para deliberar livre e produtivamente, para estabilizar de modo eficiente seu curso e para ajudar a compor o consentimento político e a legitimidade. Estão hoje, em boa medida, comprimidos entre o decisionismo governamental e as exigências incansáveis do mercado, de um lado, e as pressões, a fragmentação e o espontaneísmo social de outro. Sem os parlamentos as democracias não funcionam, mas eles não estão conseguindo desempenhar seu papel à altura das necessidades daquelas.

A situação remete à discussão recorrente sobre a emergência de uma "crise de representação" no Estado contemporâneo, ou seja, sobre as dificuldades que esse instituto tem manifestado para se atualizar e permanecer cumprindo funções estratégicas nas complexas sociedades dos dias correntes. Tem a ver, portanto, com o problema da legitimidade nos sistemas políticos atuais e, desse modo, com a questão da crise do Estado e da crise da política impulsionadas pelas novas formas adquiridas pela estrutura econômica e pela sociabilidade do

20 Publicado originalmente na revista *Sociedade e Estado* [*on-line*], Brasília, v. 29, n. 1, p. 91-111, jan./abr. 2014.

capitalismo contemporâneo – aquilo que se costuma associar aos fenômenos da globalização e da radicalização da modernidade.

Embora seja expressão consagrada e costume ser largamente empregada sempre que a situação política de países democráticos falha ou deixa de responder adequadamente, "crise de representação" não se traduz de modo uníssono. Há muita divergência quanto a seu estatuto e especialmente quanto a sua potência explicativa. Se os sistemas democráticos e a política moderna têm estruturas dinâmicas e humores variados, faria sentido falar em "crise de representação" para qualificar um ou outro de seus espasmos disfuncionais? A hipótese subjacente à ideia de que a representação está em crise afirma que ingressamos em uma fase de profunda transformação sistêmica na qual a representação democrática conhece um desgaste particular e profundo, a ponto de não ser mais capaz de responder às expectativas com que foi criada. Mas isso significaria necessariamente que a representação perdeu sentido e corre risco? Não poderia ser também um indício de que ela está a se reconfigurar?

Não é necessário detectar a presença de uma "crise" para que se constate que a representação conhece dias turbulentos. É bastante razoável a conhecida hipótese de que estamos a assistir não tanto a uma crise, mas a uma "metamorfose da representação" (MANIN, 1996). A constatação de que a representação não está à beira da morte serve para que se desmontem os diagnósticos apocalípticos, mas não diminui os prejuízos que decorrem do mau funcionamento dos sistemas representativos. Uma metamorfose, afinal, implica um desarranjo na estrutura de um dado corpo: o vetor da transformação desordena o que estava organizado e funcionava dentro de certo padrão. Nessa perspectiva, estaríamos a presenciar uma situação de reorganização dos sistemas representativos a partir de uma "crise" que se instalou em seus fundamentos, ou pelo menos em alguns deles, tidos como essenciais. A crise, portanto, é "na" e não "da" representação.

Parte da dificuldade para que se resolva de forma cabal a questão tem a ver com o conceito de representação, invariavelmente marcada por discrepâncias de entendimento, que ora a confundem com democracia, ora a veem como um princípio oposto à participação e à democracia direta, uma forma de governo indireto e elitista no qual o povo não seria bem-vindo ou teria pouco protagonismo. Em muitas dessas operações, perde-se o caráter complexo da representação (um sistema de governo composto por múltiplas instituições) e deixam-se

de lado suas relações com a sociedade e a história, ou seja, a modelagem que a experiência social concreta faz do sistema.

O próprio verbo "representar" não é de imediata tradução e compreensão. Associa-se à ação de pessoas que representam pessoas, das quais recebem um mandato ou uma delegação, como no caso específico da representação política de que queremos nos ocupar aqui. Mas tem a ver, também, com a ação de "retratar" ou "figurar" artisticamente alguma situação, assim como com o ato de "interpretar" um papel, como no caso do cinema e do teatro ou mesmo da vida cotidiana. Ainda que essas nuanças de significado convirjam para a ideia de algo ou alguém que se apresenta ou se reapresenta em um dado ambiente, é evidente que elas ocultam processos e conteúdos distintos, invariavelmente associados a pessoas, espaços, procedimentos, instituições e símbolos distintos (PITKIN, 2006).

Além disso, o fato de, em política, a ação de representar adquirir materialidade sistêmica – isto é, somente funcionar mediante um conjunto de regras e instituições – fez com que a representação acompanhasse as transformações das sociedades e fosse, assim, ficando sempre mais complexa, carregada de atores e espaços difíceis de serem mapeados de forma simples: governantes, governados, gestores, técnicos, cidadãos, eleitores, parlamentares, partidos políticos, sistemas eleitorais, instituições do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, organismos do mercado, do mundo do trabalho e da sociedade civil (a representação dos interesses). As tradicionais contraposições entre democracia eleitoral e democracia substantiva, entre democracia representativa e democracia direta e entre "representar a" e "participar de" são tentativas não propriamente bem sucedidas de ordenar esse universo.

Por fim, a representação mantém relações de grande proximidade com a democracia, a ponto de boa parte da literatura que se dedica ao tema tratá-lo quase sempre como expressão da representação democrática, ainda que se preocupando em distinguir representação e democracia. Pode-se ver isso, por exemplo, no meticuloso trabalho de Bernard Manin. Ele circunscreve a representação a um regime de governo, que pode assumir formas mais democráticas ou menos, mais participativas ou menos. Mas o governo representativo, em sua conceituação, tem princípios claros e específicos, que o aproximam fortemente do governo democrático: (1) designação dos governantes mediante eleições em intervalos regulares; (2) independência relativa dos governantes *vis-à-vis* a vontade dos eleitores; (3) possibilidade de que os governados exprimam suas opiniões e

suas vontades políticas sem que elas tenham de ser submetidas ao controle dos governantes; (4) submissão das decisões públicas à prova do debate público (MANIN, 1996, p. 17-18). Nesse elenco, encontramos quase integralmente a famosa "definição mínima de democracia" de Norberto Bobbio, na qual estão presentes algumas regras procedimentais básicas: sufrágio universal, pluralismo, princípio de maioria e respeito às minorias (BOBBIO, 2000). Ambas são concepções que se fixam no plano conceitual e normativo, mas se mostram abertas à dinâmica histórico-social e buscam verificar em que medida regras e princípios assumem características particulares e entram em maior ou menor sintonia com as circunstâncias sociais, em suma, como reagem a elas.

Bobbio, nesse particular, insistiu que os princípios doutrinários da democracia liberal, ao dialogarem com a realidade das sociedades capitalistas avançadas, mostraram-se quase sempre como "promessas não cumpridas" – e que não tinham como ser cumpridas –, dado o tamanho dos obstáculos que a elas se antepuseram. Ao predomínio do indivíduo soberano opôs-se a poliarquia das sociedades sempre mais plurais; ao mandato independente, não vinculado, opuseram-se os interesses particulares, regra geral organizados de modo corporativo; à expansão da democracia opôs-se a persistência de espaços fechados à decisão democrática, do mesmo modo que o "Estado invisível" dificultou o controle público do poder e a transparência política (BOBBIO, 2000).

Por uma via ou por outra, portanto, esses autores caminham na direção da representação democrática, no sentido específico atribuído a esse conceito por Nadia Urbinati: "um modo de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos". Trata-se, nessa formulação, de uma forma de governo – a democracia representativa – que não é idêntica nem à "democracia eleitoral", nem à "democracia direta", até por se mostrar mais eficiente e mais igualitária do que elas. A representação política democrática, assim, organiza-se como "um processo circular (suscetível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais", afirmando-se como "um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar" (URBINATI, 2006, p. 191-192).

Tais explorações dos problemas de realização da representação democrática em sociedades complexas não sugerem a imagem de uma progressiva e irrefreável demolição do Parlamento, mas sim a presença de uma situação de impasse e

paralisia, em si mesma solicitante de um processo de revisão do funcionamento do Poder Legislativo e de suas relações com o Estado e a sociedade.

A abordagem crítica do paradoxo mencionado no início – qual seja, o de que as democracias contemporâneas não podem funcionar sem parlamentos atuantes, quando estes, hoje em dia, enfrentam graves dificuldades operacionais – pode seguir dois caminhos não excludentes. O primeiro deles valoriza a dimensão legal, ou seja, focaliza o arcabouço constitucional do Estado, desdobrando-se em uma visão concentrada na dimensão sistêmica específica dos parlamentos, explorando tanto os regimentos internos e as modalidades de funcionamento e de organização administrativa das casas legislativas quanto seus "recursos humanos" (classe política, assessores técnicos e servidores administrativos). Alojam-se aqui as análises que se dedicam à avaliação do formato e ao funcionamento do sistema eleitoral e do sistema partidário. O paradoxo seria explicado, assim, como derivando essencialmente de um problema de *deficit* interno. Quer dizer, os parlamentos estariam pecando ou por terem regimentos ruins, ou por terem quadros técnicos e políticos de baixa qualidade ou não tão qualificados quanto seria necessário pelo tamanho dos desafios.

É um caminho que faz sentido e revela pontos potenciais de estrangulamento. Se numa dada sociedade existem problemas de adequação das leis eleitorais e partidárias, por exemplo, é evidente que haverá uma repercussão negativa disso na composição e na atuação dos parlamentos. Do mesmo modo, se os processos seletivos seguidos para recrutar os quadros técnicos, políticos e administrativos dessas casas legistivas não forem bem organizados e bem conduzidos, a instituição tenderá a responder com deficiência àquilo que o Estado e a sociedade esperam dela.

Um segundo caminho é mais abrangente. Seu foco dirige-se essencialmente para as condições gerais em que se vive hoje no mundo contemporâneo e, de modo particular, nas diferentes sociedades nacionais. O pressuposto, aqui, é que a vida moderna se radicalizou e está assumindo formas que são em si mesmo desafiadoras para toda e qualquer ação organizada, para toda e qualquer instituição. Nessas condições, não seriam, portanto, apenas os parlamentos que sofreriam para operar e funcionar bem. Todas as organizações apresentariam *deficit* semelhante e estariam imersas em uma idêntica dinâmica de "sofrimento" (NOGUEIRA, 2011). O problema das casas legislativas não está determinado exclusivamente, nem principalmente, por falhas de legislação ou de recursos

humanos. Seria, ao contrário, uma derivação das dificuldades de sintonia entre as circunstâncias da vida, as expectativas sociais e as orientações organizacionais.

Esse segundo caminho sugere, assim, que as transformações da sociedade capitalista – a hipermodernidade – puseram em xeque a representação e a ultrapassaram, deixando-a defasada e com graves dificuldades operacionais.

Radicalização do moderno

Estamos imersos em um conjunto de circunstâncias que estão a formar um modo de vida de características globais, que tende hoje a plasmar o planeta e a afetar simultaneamente suas diferentes regiões, ainda que fazendo isso de modo radicalmente assimétrico e contraditório. Afirma-se globalmente um "processo" objetivo de reorganização da economia, das relações sociais, das instituições políticas e das formas de pensamento, convulsionando a condição humana no seu todo. Com esse processo objetivo interagem diferentes "projetos" políticos que buscam direcionar aquela reorganização e dos quais o neoliberalismo tem-se mantido na dianteira, ainda que não necessariamente em linha ascendente.

A novidade do mundo atual não deriva do fato de ele estar globalizado. A rigor, o mundo sempre foi global e os homens sempre tiveram a pretensão de abarcar o universo. Essa foi uma imaginação recorrente, em sintonia com a realidade histórica e especialmente com os processos reais da modernização capitalista. O capitalismo jamais se conteve em si: afirmou-se sempre mediante ciclos expansionistas, de conquista de novos mercados, de novas oportunidades, de novos "fiéis". A novidade é que hoje a globalização se radicalizou. Ela conseguiu, digamos assim, ir a seu próprio limite, abarcando todas as partes, todos os povos e grupos sociais. Hoje, não há ninguém que possa se apresentar como se estivesse imune a seus efeitos. Não se trata de escolha, consciência ou opção. Muitos dos mais globalizados são também os que estão mais excluídos. São os miseráveis da Terra, os desempregados, aqueles que têm menos chances de viver com dignidade e que sentem na carne os efeitos perversos do mundo globalizado.

Isso significa que a globalização capitalista passou a integrar de modo desigual as diversas partes da Terra. Incorporou os territórios, reconfigurando-os como parte de uma única e mesma operação econômica, de um único e mesmo mercado mundial, teatro ativado por amplos sistemas de informação e comunicação

e monitorado pelo grande capital industrial e financeiro transnacional. Conectando as diversas regiões e os diferentes povos graças a gigantescas redes de comunicação, informação e entretenimento, o processo foi facilitando o descolamento das comunidades de seus territórios básicos de assentamento. Foi, por assim dizer, dessencializando os territórios físicos, fazendo com que eles passassem a perder relevância e a escapar do controle dos poderes instituídos pelos Estados nacionais.

A desterritorialização já é, por si só, um relevante fator de mudança e reorganização, na medida mesma em que, ao se operar em condições de império do mercado e do grande capital, subtrai bases físicas e condições de estabilidade dos poderes instituídos. Pode ser tomada como símbolo de uma era mais móvel, mais dinâmica e menos estruturada, na qual um dos pilares constitutivos da modernidade – o Estado nacional – passa a ser fortemente questionado.

O Estado moderno nasceu territorializado: como poder, monopolizou a "coerção física legítima em um dado território" (WEBER, 1967). Fechou-se, portanto, em fronteiras controladas e vigiadas, dentro das quais se organizou e se proclamou soberano. O povo, em seu interior, tornou-se igualmente territorializado, assentado, protegido por direitos e prerrogativas específicas, mas também controlado e "administrado". O poder político, desse modo, nacionalizou-se e se concentrou.

Tal padrão de sociabilidade foi progressivamente se reciclando e se aprofundando em termos capitalistas. Conheceu a expansão urbano-industrial, os efeitos de inúmeras revoluções tecnológicas, o impacto da afirmação das massas e da socialização política, passou por ajustes no modo de produção, de acumulação e de regulação, conviveu com a constituição do moderno Estado constitucional representativo, com o Estado liberal e com o Estado de bem-estar social keynesiano. Evoluiu como sistema complexo sem perder as raízes territoriais, ou seja, repondo-se sistematicamente como experiência nacional.

Nas últimas décadas do século XX, esse padrão de sociabilidade atingiu um ponto de esgotamento e de superação. Um forte processo de radicalização fez com que a modernidade (ocidental) se consolidasse em escala global e explicitasse seus componentes típicos (a individualização, o progresso técnico, a produtividade, os direitos humanos e a democratização), ganhando extraordinária complexidade, maior dinamismo e grande fluidez. O mundo capitalista tornou-se transnacional, hipermercantilizado e superconectado, configurando-se

como um sistema que ultrapassa os Estados nacionais e que se combina com a emergência de sociedades mais dinâmicas, fragmentadas e diferenciadas, relativamente "soltas" no espaço, assentadas em territórios que perdem relevância.

"Perder relevância" não quer dizer evidentemente ficar sem significado ou importância, mas sim ter menos peso na definição de certas questões e na resolução de certos problemas. Para falar de modo simples, os territórios nacionais deixaram de ser a base a partir da qual os governos definem suas políticas econômicas, que passam sempre mais a seguir orientações do mercado mundial e da dinâmica transnacional. Do mesmo modo, as populações tendem a reduzir a lealdade a seus Estados e a seus governantes, na medida em que eles se mostram menos capacitados para responder a suas demandas e expectativas: "a tentativa de o Estado reafirmar seu poder na arena global pelo desenvolvimento de instituições supranacionais acaba comprometendo ainda mais sua soberania. E os esforços do Estado para restaurar sua legitimidade por meio da descentralização do poder administrativo, delegando-o às esferas regionais e locais, estimulam as tendências centrífugas ao trazer os cidadãos para a órbita do governo, aumentando, porém, a indiferença destes em relação ao Estado-nação" (CASTELLS, 1999, p. 287). Ou seja, tanto pelas respostas que dão à pressão transnacional, quanto por aquelas dadas às pressões de seus cidadãos, os governos nacionais se enfraquecem. Ao serem condicionados por essas respostas, os Estados-nação perdem em termos de regulamentação, implementação de políticas, coordenação e soberania. Seu aparato e seu pessoal administrativo ficam com menos condições de interferir no jogo global e de interagir com as comunidades a que estão vinculados.

Os Estados nacionais se ressentem da fuga dos territórios. Persistem como figuras-chave do mundo e da vida, pois tudo ainda é feito em termos nacionais – a economia, a política, a cultura e as paixões. Por sobre esse movimento de reiteração, porém, há uma espécie de diluição daquilo que está nacionalmente estabelecido. A conectividade geral liga grupos e pessoas em redes que flutuam sobre os territórios e sobre aquilo que está instituído. Os poderes não conseguem mais submeter a controle a dimensão territorial nacional. A diluição retira das organizações a possibilidade de protagonizarem a organização da vida.

Ao adquirir formas e dinâmicas "líquidas" (BAUMAN, 2001), a modernidade levou ao limite sua característica de fazer com que tudo o que é sólido se volatilize e tudo o que é sagrado seja profanado (MARX; ENGELS, 1997). Não se comprime mais em espaços predefinidos: está livre, impossibilitada de ser

contida, como a água, como um tsunami. Tensões, contradições, crises e acidentes localizados tendem a ingressar num circuito de amplificação que seguem rumos imprevisíveis e incontroláveis. O "derretimento dos sólidos", traço permanente da modernidade, "adquiriu portanto um novo sentido, e, mais que tudo, foi redirecionado a um novo alvo, e um dos principais efeitos desse redirecionamento foi a dissolução das forças que poderiam ter mantido a questão da ordem e do sistema na agenda política. Os sólidos que estão para ser lançados no cadinho e os que estão derretendo neste momento, o momento da modernidade fluída, são os elos que entrelaçam as escolhas individuais em projetos e ações coletivas – os padrões de comunicação e coordenação entre as políticas de vida conduzidas individualmente, de um lado, e as ações políticas de coletividades humanas, de outro" (BAUMAN, 2001, p. 12).

Um reflexo imediato disso é que os centros perdem capacidade operacional. Os órgãos se tornam menos funcionais. Passam a apresentar problemas de funcionamento mais frequentes e mais difíceis de serem resolvidos. Ocorre um enfraquecimento múltiplo que deixa as organizações quase inertes. Os núcleos de direção existem, estão formalmente estabelecidos e funcionam, as pessoas sabem que estão ali, reportam-se a eles e lhes obedecem, ao menos parcialmente. Mas os núcleos, para fazer com que suas decisões, seus comandos e suas ordens sejam aceitos, precisam despender grande energia, tanto em termos financeiros quanto em termos operacionais e existenciais.

A crise do Estado nacional imposta pela globalização e pela modernidade líquida produz abalos na institucionalidade política contemporânea, ao mesmo tempo em que pressiona no sentido da invenção constante de novas instituições, dentro e fora das nações. Nada indica que os Estados nacionais deixarão de existir, mas está certamente em aberto a questão de saber como se reorganizarão para assumir um novo papel no cenário do século XXI. Dá-se, no fundo, um deslocamento: a política deixa de se identificar com o Estado-instituição e é obrigada a se abrir para uma sociabilidade explosiva e multifacetada, sendo convidada a rever seu sentido, seus sujeitos e seus marcos institucionais.

Um dos efeitos dessa situação é que as casas legislativas ficam saturadas de demandas e expectativas, ao mesmo tempo em que passam a dispor de espaços de atuação mais comprimidos. Funcionam com maior dificuldade e são obrigadas a despender maior esforço para cumprir suas funções, desgastando-se com isso. Mergulham em constantes ciclos de deterioração e têm seus ritos e procedimentos

questionados, tanto pelos cidadãos quanto pelos demais poderes instituídos. A imagem negativa que acabam por exibir é apenas um subproduto dessa situação.

O Poder Legislativo é uma instituição essencialmente política. Sofre, antes de tudo, o impacto do avanço do processo de racionalização crescente típico das sociedades ocidentais modernas, que trouxe consigo uma cultura que impõe sacrifícios enormes à política, na medida mesma em que submete todos os atos, todas as decisões e todos os focos de vida associativa ao ritmo da racionalidade instrumental, do cálculo e da burocratização.

São tantos e tão complexos os problemas com que se defrontam as comunidades que o recurso aos peritos se tornou inevitável. O arsenal com que se opera no círculo das decisões intimida as pessoas. Em decorrência, o cidadão perde terreno para o especialista, que se converte no personagem central da vida política (BOBBIO, 2000) e passa a imprimir seus valores e procedimentos ao conjunto do Estado, modificando, por exemplo, os termos e a estrutura do discurso político. Com isso, o debate público é tecnicizado, tornando-se cifrado, tedioso, incompreensível para a maioria das pessoas. Decodifica-se apenas o discurso grosseiro e apelativo. Quando o debate se explicita, despoja-se de magia e afasta os interlocutores.

Os defeitos do sistema político ficam assim amplificados. Impedem que se tomem medidas para sanear a política, para limpá-la da sujeira que se vai para devolver-lhe coerência, clareza e simplicidade. Não ajudam a injetar-lhe dinamismo e transparência. Entre o sistema político, os representantes e a sociedade estabelece-se uma espécie de pacto perverso. As instituições vão se amoldando e falhando porque de algum modo parecem preparadas para transferir imobilismo e ineficiência ao processo da representação e da decisão política, e porque aqueles que deveriam renová-las não o fazem, já que lucram com o mau funcionamento institucional. Põe-se em movimento um círculo diabólico, um circuito de faz de conta, de favores, vantagens e compensações, de onde não se sabe bem como sair.

Em segundo lugar, o Parlamento é muitas vezes atropelado pela hiperatividade e pelo decisionismo do Executivo. Em vez de sinergia e de colaboração entre os poderes, tem-se conflito e competição, quase como se duas lógicas distintas convivessem no mesmo corpo. Os governos em sentido estrito são organismos políticos e administrativos, sustentados não apenas por partidos políticos, mas

também por burocracias poderosas, que funcionam buscando se impor ao conjunto dos interesses e procurando submeter a si o conjunto dos poderes políticos. A hiperatividade do Executivo é inevitável no mundo em que vivemos. E, ao se colocar em movimento, produz uma complicação adicional para o Legislativo, fazendo com que ele tenha de agir e funcionar de outra maneira. Leva a que a opinião pública, por exemplo, compare a "rapidez" do Poder Executivo com a "lentidão" e a mania de "protelação" do Poder Legislativo, mais ou menos como se do Executivo emanassem apenas decisões e propostas "técnicas" e no Legislativo somente se fizesse política para atrapalhar os governos ou impedir sua ação. Com isso, a imagem pública do Parlamento fica ainda mais negativa.

Por fim, também é importante considerar que os parlamentos sofrem um desgaste adicional em sociedades mídia-centradas, nas quais os meios eletrônicos de comunicação se tornam preponderantes na organização das agendas públicas e das opiniões. Os sistemas democráticos são impelidos a rever suas próprias condições de possibilidade e de funcionamento, uma vez que passam a ter na base pessoas que se posicionam e escolhem segundo orientações e sinais emanados dos meios de comunicação, e não mais dos meios associativos tradicionais ou dos partidos políticos. Aquilo que inquieta (volatilidade do voto, pouca identidade partidária, midiatização e personalização da política, desencanto com as instituições, desideologização e empobrecimento do debate democrático), mostra-se na verdade como indício de uma transfiguração sistêmica.

O esvaziamento dos partidos

Se o governo representativo está em metamorfose, é inevitável que falhe e que, em seu funcionamento cotidiano, não consiga produzir adesão dos cidadãos. Por sua própria natureza, a metamorfose atinge as próprias capacidades sistêmicas de reação. O sistema fica a contemplar seu próprio enfraquecimento.

Os processos e problemas que estão a minar o Poder Legislativo moderno encontram clara correspondência no plano de um dos protagonistas centrais do sistema representativo: os partidos políticos. A tendência é consistente, não diz respeito somente ao Brasil e atinge as legendas de todo o espectro político-ideológico, da esquerda à direita.

Os partidos não são admirados pelos cidadãos. Não conseguem sequer controlar suas bancadas ou promover a seleção de lideranças que se espera deles. Apresentam listas oportunistas ou pouco densas (pouco representativas) aos eleitores, dando-lhes reduzidas margens de escolha. Os eleitores votam muitas vezes por obrigação, sem entusiasmo e sem lealdade: flutuam sobre o processo, mudando de opinião com rapidez, escolhendo de modo mais defensivo e instrumental, movidos a interesse e não a ideias. Ao mesmo tempo, vão reduzindo sua disponibilidade para manter vínculos formais com as legendas partidárias e participar da vida delas.

Como explicar isso? Estarão os partidos decepcionando os eleitores ou são estes que encontraram outra maneira de encaminhar suas reivindicações? O problema é institucional, pode ser resolvido com uma legislação mais justa e adequada? Seria de ordem moral, derivado do "excesso de corrupção" e dos "altos salários" que desgastariam a imagem dos políticos entre a população, como alega uma complicada corrente de opinião que vai do ultraconservadorismo à extrema-esquerda?

É fácil visualizar o impacto político dessa ausência de vínculos. O enfraquecimento da relação entre partidos e eleitores é um indício de que se afrouxaram os laços entre sociedade e sistema político. Pode ser que os cidadãos já não se importem tanto com o modo como são governados e prefiram se distanciar da democracia representativa e de todas as suas figuras. Sem os cidadãos, no entanto, a representação soluça e termina sob monopólio dos partidos, que se tornam seus únicos protagonistas, "donos" de suas regras e de seus resultados. Com isso, a política representativa se converte em atividade de profissionais que não são "vistos" pela sociedade e não se importam em trazê-la para o centro do palco, profissionais que pedem muito e dão pouco em troca.

A questão é delicada porque a democracia representativa continua sempre mais vital em sociedades complexas e multiétnicas como é a nossa. Nesse tipo de sistema democrático, o fundamental papel de dar operacionalidade à política, às reivindicações sociais e às decisões de governo tem cabido aos partidos, inventados precisamente para isso.

Os partidos se dedicam a organizar a chegada ou a oposição ao governo. Encarregam-se de criar condições para que os interesses parciais desta ou daquela classe evoluam, encontrem-se com os interesses parciais de outras classes e deem origem a algum denominador comum que represente mais

fielmente um conjunto de grupos ou mesmo o conjunto da sociedade. Mesmo as organizações de esquerda, que sempre se recusaram a limitar sua ação ao plano estrito do Parlamento, representam grupos sociais, dão voz a eles e podem agir como construtores de hegemonia, de novas orientações culturais. São os partidos e a luta entre eles dentro e fora do Parlamento que têm possibilitado o processamento democrático das demandas e a estruturação de uma agenda de políticas. Teria terminado essa fase?

Se os cidadãos os ignoram, soa um sinal de alerta, que fica mais forte quando se percebe que são escassas as chances de os cidadãos se autorrepresentarem ou resolverem seus problemas exclusivamente pela via da "participação direta", sem intermediários.

O esvaziamento dos partidos tem a ver com a mudança profunda que está abalando a ordem social. Embaralhando os fluxos de decisão, numa dinâmica em que o econômico se sobrepõe implacavelmente ao político, a modernidade líquida e a sociedade em rede fazem com que os centros (os governos, os Estados, os partidos) percam potência e não consigam mais controlar espaços e pessoas, que, frustradas e repletas de expectativas, deles se desinteressam. Os cidadãos deixam, assim, de se orientar por adesões e lealdades simples, automáticas, tumultuando as identidades políticas.

Os sistemas políticos (a representação, os parlamentos, os partidos), fortemente sintonizados com o Estado-nação e com os arranjos sociopolíticos nacionais, não poderiam evidentemente passar incólumes por isso. Entram em crise porque refletem a constituição de uma nova forma de vida social. Tornam-se menos funcionais e menos capazes de interagir de modo virtuoso com sociedades plurais, fragmentadas, reflexivas, velozes e explosivas.

O Brasil, por exemplo, conta atualmente com cerca de trinta partidos políticos. Está longe, portanto, de apresentar qualquer tipo de *deficit* na área. O excesso de partidos não é evidentemente, por si só, um problema. Pode mesmo ser visto como uma virtude, expressão de um sistema aberto, democrático e competitivo. O problema é que, em meio ao grande número, somente alguns poucos realmente contam e mesmo estes não se caracterizam pela firmeza ou pela clareza de propósitos. Praticamente todos estão manchados por algum tipo de imprecisão, vazio doutrinário ou incoerência. A maioria está composta por associações inexpressivas ou meramente fisiológicas, que representam pouco,

não fornecem parâmetros valorativos para a cidadania, nem conseguem dizer o que pretendem e como farão para dar vida às suas pretensões. São organizações frágeis, sem magnetismo para manter agregados um punhado de seguidores e parlamentares que se associaram quase que exclusivamente para incrementarem seus recursos políticos pessoais, não por terem convicções parecidas nem quererem coisas parecidas. Como não foram feitos para isso, não há fidelidade partidária que possa corrigi-los.

Exceção feita às legendas de esquerda e parcialmente ao PT, os partidos brasileiros caracterizam-se pela ausência de caráter programático, já que se constituíram para acomodar pretensões eleitorais tópicas e estratégias políticas imprecisas. Nascidos na maioria dos casos para acomodar interesses e abrir canais de negociação e cooperação com o governo federal, os partidos são mal politizados e concentram-se, sem dissimulação, na conquista de recursos políticos e, antes de tudo, cargos na administração pública. Com isso, a mixórdia de siglas acaba por confundir os eleitores e empurrá-los para a indiferença.

A relação entre qualidade da representação, número de partidos e mecanismos de criação de novas siglas merece ser sempre bem analisada. As distintas situações nacionais concretas ensejam múltiplos sistemas partidários, seja no que diz respeito às suas regras, seja quanto à maior ou menor facilidade para que se criem novas siglas. Não há de antemão um número ótimo de partidos e nem critérios pétreos que fundamentem uma regra para sua multiplicação. Saber quantos partidos suportam uma boa representação democrática é uma questão retórica: não pode ser respondida. Democracias de boa qualidade sobrevivem mesmo que tenham sistemas partidários fragmentados; basta que algumas grandes forças partidárias organizem a competição política.

Partidos surgem conforme cálculos e desejos que não estão em manuais. A busca de regulação do processo reflete o desejo das cúpulas de impedir que a representação se despedace e atrapalhe a governabilidade. Especialmente hoje, época de muitas postulações de identidade e múltiplas agendas, o pluralismo não cabe numa divisão simples entre direita, centro e esquerda, por exemplo. A imposição de camisas de força não funciona e pode até mesmo afastar do jogo político as minorias não partidarizadas e sem chances de criar seus partidos.

Isso também ocorre nos países em que as tradições históricas, a cultura política e o processo de organização do Estado estabeleceram regimes fortemente

polarizados entre duas forças gigantes, como nos Estados Unidos (democratas *versus* republicanos) e na Inglaterra (conservadores *versus* trabalhistas). Neles, ou as minorias se compõem e se diluem nos grandes partidos, ou vegetam à margem do sistema, dele se excluindo. Seja como for, sistemas partidários desse tipo são produto da realidade, não o resultado de imposições legais.

Exceção feita aos períodos ditatoriais, o Brasil sempre foi "multipartidário", sempre conviveu com a proliferação de legendas e com a dança dos parlamentares entre elas. Criar novos partidos tem sido uma marca nacional, funcionando como estratégia para acomodar novos interesses, resolver pendências ou dar vazão a apetites eleitorais.

O problema se agravou a partir da década de 1980, quando a sociedade ficou mais complexa e desfez-se a unidade democrática contra a ditadura. Dezenas de siglas se esparramaram então pela vida política nacional, a maioria delas com existência fugaz e perfunctória. O mecanismo de criação de partidos ficou desregulado. Tornou-se mais fácil fundar uma legenda. Migrações sem critério entre os partidos tornaram-se usuais.

Fatores tópicos ajudaram para que isso acontecesse. Os partidos principais, PMDB, PT, PSDB, estruturadores do sistema, foram perdendo magnetismo e condicionando sua capacidade de atração ao uso dos recursos de poder, ampliados à medida em que conquistavam governos. Desfizeram-se as identidades tradicionais e o surgimento de novas identidades fez com que aumentasse o empenho por novos partidos. A dinâmica democrática geral foi-se mostrando mais forte do que os partidos, e esses, ao chegarem aos governos, mal conseguem distinguir-se uns dos outros, fato que passou a ser detectado pela opinião pública, contagiada ela própria por uma visão antipolítica que vitima antes de tudo os partidos e os parlamentares. Abandonados pelos cidadãos, os partidos foram se concentrando em seus próprios negócios internos, burocratizando-se. Parlamentares mais coerentes passaram a cogitar da criação de legendas mais "autênticas" para compensar a indigência partidária prevalecente. Ao mesmo tempo, políticos fisiológicos, sem espaços nos partidos existentes, sentiram-se incentivados a criar legendas à sua imagem e semelhança para assim construir bases com que viabilizar suas pretensões eleitorais. Por fim, a legislação eleitoral, ao vetar as candidaturas independentes, empurrou os políticos para a multiplicação artificial de legendas. Com a valorização do tempo de propaganda na TV e sua distribuição conforme a votação obtida, o círculo se fechou.

Representação alargada e valorização do Parlamento

A crise que atinge o governo representativo bloqueia a capacidade que o sistema tem de reagir a ela. Mas, "por fora" dele – na sociedade mais ampla, na sociedade civil –, a vida continua a produzir política, voz e vontades políticas. A democratização social, que acompanha o desenvolvimento da sociedade de massas e a radicalização do moderno, faz com que disposições participativas cresçam e pressionem o sistema representativo. A democracia representativa tende a ser ampliada pela infiltração em seu interior de formas diversificadas de "democracia direta".

O efeito virtuoso dessa situação também precisa ser destacado. A sociedade hipermoderna é dinâmica, diversificada, plural e fragmentada demais para se acomodar nos marcos institucionais de sempre. Ao questioná-los e exigir sua redefinição, faz com que tudo estremeça e perca funcionalidade. Ao mesmo tempo, essa sociedade pressiona em favor de novos espaços de deliberação, de escolha e, por essa via, de representação. Inova o edifício representativo, mantendo a representação no centro, só que de outro modo. Novos institutos e práticas de representação nascem e crescem ao lado das antigas instituições representativas: formas de "orçamento participativo", conselhos gestores, associações civis e organizações não governamentais passam assim a compensar o que houve de perda no campo da representação. Funcionam não como alternativas à representação – expressões de uma democracia participativa que seria oposta à democracia representativa –, mas sim como mecanismos de complementação que terminam por valorizar a representação.

Pela via dessas novas instituições e práticas, a representação se alarga e respira, mostrando-se de algum modo reflexiva e reagente às transformações sociais.

Desse ponto de vista, a centralidade adquirida nos sistemas democráticos pela mídia e pelos meios eletrônicos não indica a falência da representação, mas sim o seu ingresso em uma nova etapa, em um novo modelo, sintonizado com a estrutura da vida hipermoderna. Se antes, especialmente nos modelos clássicos, o centro do sistema havia sido ocupado por poucos e seletivos indivíduos de opinião e depois pelos partidos de massa, agora ele passa a ser ocupado pelo "público", ou seja, pelas pessoas que se posicionam e escolhem segundo orientações e sinais emanados dos meios de comunicação. É a terceira "metamorfose da representação" na tipologia de Manin (1996). Nela, aquilo que inquieta

(volatilidade do voto, pouca identidade partidária, midiatização e personalização da política, desencanto com as instituições, desideologização e empobrecimento do debate democrático), mostra-se na verdade como indício de uma transfiguração sistêmica.

Como imaginar, então, uma forma de reduzir a distância que há entre a imagem pública negativa do Parlamento – tanto a da instituição quanto a dos parlamentares – e a função positiva que as instituições legislativas têm na democracia contemporânea? Como eliminar ou pelo menos reduzir esse paradoxo? Para falar de maneira positiva, como qualificar a função pública, "política", do Poder Legislativo?

São temas que dizem respeito à reorganização do mundo promovida pela globalização do capitalismo, no bojo da qual desponta a questão de saber como reconfigurar os Estados democráticos e instituir uma ordem global pós-nacional. Ainda que seja evidente que o Estado está sendo agredido pela dinâmica da globalização, não estamos ouvindo seu canto fúnebre, nem assistindo a seu colapso. Todos os indícios sugerem que o Estado continuará a ser o principal terreno para a renegociação dos termos do mundo globalizado e para a organização da vida em escala global. Se, especialmente a partir das décadas de 1980 e 1990, as principais pressões reformadoras sobre o Estado vieram de setores identificados com o mercado – em luta por uma adaptação dos aparatos estatais à economia capitalista globalizada –, não há por que desconsiderar que outras lógicas reformistas e outros projetos de Estado sempre disputaram palmo a palmo esse terreno, sinalizando para a configuração de arranjos estatais abertos para o social, com políticas públicas universalizantes, mecanismos de regulação do mercado e proteção dos direitos humanos.

A recuperação plena do Parlamento e a superação da crise da política integram, assim, o mesmo movimento de reconfiguração do Estado. Trata-se de um movimento de longo prazo e de orientação política e ideológica ainda não claramente estabelecida. Justamente por isso, ele somente pode evoluir de modo virtuoso se não excluir ações reformadoras tópicas nos diferentes planos da vida. Ao contrário, isso só vai ocorrer se funcionar como um animador geral – um parâmetro de sentido – de reformas políticas e sociais concretas.

A qualificação da função pública do Poder Legislativo precisa, portanto, ser enfrentada em termos mais imediatos e operacionais, nos quais algumas medidas podem ser imaginadas.

Uma parte da resposta está no funcionamento sistêmico dos órgãos parlamentares. Aperfeiçoar regimentos internos, melhorar as formas de organização e o desempenho administrativo do Parlamento são medidas que têm sido postas em prática com frequência. As casas legislativas não são órgãos mortos, ou em simples decomposição. São estruturas dinâmicas, que estão sempre se recriando e, em muitas ocorrências (como no Brasil), se renovando significativamente a cada legislatura. Esse é um caminho que tenderá a produzir bons resultados caso o Poder Legislativo seja privilegiado e valorizado de modo regular. Afinal, é de esperar que, quanto melhor desempenho sistêmico os parlamentos tiverem, mais chances terão de se defrontar com a imagem negativa e superá-la.

A melhora do desempenho sistêmico passa em boa medida pelas pessoas. Não se trata fundamentalmente de uma questão de modelo administrativo. Ou se trabalha regularmente para aprimorar a qualidade dos quadros, ou as chances diminuem sensivelmente. Programas sistemáticos de formação e de educação técnica e política precisariam ser implementados no interior das casas legislativas, de modo que se possa canalizar, para elas, vida inteligente e atualização constante. O alvo não deveriam ser apenas os quadros de apoio técnico e legislativo – que se tornaram decisivamente indispensáveis –, mas também os quadros imediatamente políticos. Uma boa e competente "classe política" é tão imprescindível quanto a existência de um consistente e bem preparado conjunto de profissionais dedicados a fornecer o devido suporte técnico e administrativo ao trabalho parlamentar.

A valorização do Parlamento depende ainda, de modo forte e continuado, de reformas no sistema político mais abrangente. Quanto mais democráticas e criteriosas forem tais reformas – quanto mais estiverem abertas para a sociedade civil e para os interesses da maioria –, mais o Legislativo se recolocará de modo ativo na vida contemporânea. Em boa medida, o desafio concentra-se em pensar reformas políticas que não apenas aperfeiçoem a composição dos organismos parlamentares mas também melhorem a relação deles com a sociedade e que façam a democracia participativa entrar em sintonia com a democracia representativa, ajudando a revitalizá-la, de modo que ela volte a cumprir uma função decisiva no mundo de hoje. Afinal, a democracia participativa é muito mais sensível aos movimentos da desterritorialização do que a democracia representativa e, ao se integrar com ela e animá-la, pode contribuir para revitalizar o regime democrático como um todo e para repor, em novas bases, a questão da governabilidade.

A perspectiva da "reforma política" pode, então, ser devidamente traduzida: trata-se de um conjunto de medidas e iniciativas voltadas para a promoção de melhoras na governança, na representação e na qualidade da democracia, em suma, da reforma do governo representativo democrático e da cultura política que o alimenta.

A recuperação da imagem do Parlamento, a valorização da sua função positiva e o alcance de uma melhor sintonia entre ele e as condições da vida moderna dependem de movimentos reformadores regulares tanto no nível sistêmico puro (as leis, os regimentos, os sistemas eleitoral e partidário) quanto naquilo que o movimenta: as pessoas. Se conseguirmos compor essas duas reformas – a política e a das mentalidades –, o avanço será inquestionável. Nesse caso, não apenas os parlamentos funcionarão melhor e terão uma imagem menos negativa, como também o conjunto da vida estatal tenderá a ser positivamente reciclado.

Um "bom" Parlamento depende de boas informações e de bons conhecimentos. Necessita de operações técnicas e intelectuais que promovam a autocompreensão das sociedades e o esclarecimento dos cidadãos. Necessita também do poder educativo próprio do trabalho científico: da capacidade que tem a ciência de ensinar, formar e difundir razão crítica. Clareza reformadora e avanços nos programas educacionais voltados para o Parlamento podem ser obtidos com maior incorporação de pensamento científico.

As hipóteses aqui discutidas não precisam evidentemente ser levadas ao pé da letra, pois as mudanças sociais são assimétricas, espalham-se por tempos longos e demoram a ser captadas pelas instituições. As mudanças nos alertam para o que ocorre nos rios profundos que movem as sociedades. Servem para nos dizer que as instituições precisam mudar, que as práticas não podem permanecer burocratizadas e que a linguagem da política precisa ser renovada, independentemente de credos, livros ou heróis.

Considerações finais

O mundo da política está assistindo à alteração de suas formas, de seus sujeitos e de seus discursos. Isso ocorre tanto por força de uma situação objetiva, estrutural, na qual emergem novas agregações sociais, novas subjetividades e novos

desafios, quanto por força da desorganização e da suspensão do efeito mobilizador das utopias fundamentais da modernidade.

A situação objetiva deriva da globalização e da configuração de um novo patamar tecnológico, aplicável ao mundo da economia, ao modo de vida, à produção e à difusão de informações. Com a fixação de um novo padrão produtivo, alteram-se sensivelmente as estruturas sociais, as formas do emprego e do trabalho, a composição e as formas de atuação dos grupos sociais. A combinação de informática, internet, grandes redes de comunicação, mídia, televisão e indústria do entretenimento ajuda decisivamente a desgastar e a confundir as instituições políticas, bem como a deslocar a política, convertendo-a num espetáculo dentre tantos outros, banalizando-a, tirando-lhe eixo e substância. Diante do desafio, a política reflui e acaba capturada por suas próprias contradições, perdendo eficácia.

O século XXI anuncia-se como estruturado por contextos complexos e turbulentos. Tecnologias sofisticadas, especialistas, imagens frenéticas, arranjos organizacionais que se sucedem sem intervalo, subjetividades que se criam ou se recompõem a cada momento, tudo pressiona a política a se converter em algo mais contido e distante dos cidadãos comuns. O ritmo lento e a natureza sanguínea da política são entendidos como ineficácia, desperdício e insensatez. O horror à política expressa a dificuldade que estamos tendo não só de nos adaptar a um quadro de crise e de mudança acelerada, mas sobretudo de governá-lo e superá-lo. A política, porém, não é predominantemente isso. É também aposta tanto nas vantagens da coletividade democrática, quanto numa determinada forma de ampliar as margens de liberdade, interferir nas decisões e reconstruir os fundamentos da vida comum.

No campo ideológico, por sua vez, ao mesmo tempo em que as duas grandes tradições político-culturais da modernidade – a do liberalismo democrático e a do socialismo – se recolhem, intimidadas, projetam-se novos credos, centrados no indivíduo aquisitivo, na hipervalorização do mercado e do econômico, no cidadão como empreendedor, na participação e no "faça você mesmo".

Tudo ficou mais obscuro e incerto. O progresso e a barbárie coexistem e misturam-se, assustam e confundem. A mundialização estimula a irrupção de fanatismos nacionalistas, a nova economia convive com a exploração de crianças, os avanços da engenharia genética se fazem lado a lado com o crescimento da corrupção. Há pouca política no debate político, mas novas modalidades de se

fazer política ocupam as dobras do mundo social. Tudo está hoje em discussão e todos têm algo a acrescentar ou a postular incessantemente. Talvez por estarem exacerbadas, as razões de cada um não são imediatamente transparentes.

A política não parece destinada a soçobrar como espaço de auto-organização da vida coletiva, no qual se tomam decisões e se desenham programas de intervenção e o conflito se processa tendo em vista o poder e o governo das comunidades. Persiste como principal instrumento para que se componham diferenças e contradições e para que desejos, vontades e interesses se integrem e sejam coletivamente processados. A política continua a nos oferecer mais chances de domesticar a arrogância e o poder, de fazer com que o embate produza energia positiva e construa, em vez de paralisar ou destruir. Sua maior promessa é a de fornecer uma oportunidade para que se fundamente uma sociabilidade de novo tipo, solidária e democrática, na qual todos possam coexistir como sujeitos.

Na modernidade tardia e radicalizada, os indivíduos agem e reúnem-se para tentar encontrar novas certezas e tomar decisões que os ajudem a escrever suas próprias biografias. Esgotam-se os modelos, crescem dúvidas e dilemas, as agendas permanecem abertas e sofisticam-se as interações discursivas. Discute-se o tempo todo, num quadro de postulações exacerbadas e de desejo de participação. Identidades e consensos são assim problematizados, a ambivalência chega ao centro do palco. As velhas formas, instituições e certezas da política são desafiadas e postas à prova, mas tudo, ao mesmo tempo, repõe-se e recria-se. A política já não pode mais ser a mesma, mas não tem como ser sumariamente desalojada do âmago da vida social.

O aumento da tensão entre o "movimentar-se" e a vida institucional – entre a participação, o "faça você mesmo" e o Estado – abala e altera os sistemas políticos, que perdem poder de executar decisões e de produzir consensos e consentimentos, mas também afeta o modo como os movimentos sociais se posicionam diante dos governos e do sistema político. Já não é mais possível a simples contestação. É preciso interagir com os governos, revolvê-los, contribuir para que se gerenciem problemas cada vez mais complexos. Com isso, o Estado se abre para o social, mas os atores são obrigados a rever suas trajetórias, seus discursos e suas opções. A cibermilitância se projeta e se combina com novas formas de ação e de organização política.

Numa sociedade de desigualdades e direitos, de consensos difíceis, em que todos têm voz e em que falham os diferentes centros de comando e de legitimação, a política se vê acossada pela turbulência errática das ações coletivas e individuais. As instituições ficam cercadas e sobrecarregadas de demandas. Fraquejam, ainda que não deixem de operar. A política, porém, encontra novos caminhos. Fóruns ampliados de negociação, novas modalidades de gestão e de deliberação, ativismos de novo tipo e protagonismos surpreendentes parecem sugerir uma superação do monopólio dos especialistas e uma abertura da estrutura de tomada de decisões.

A reorganização hipercapitalista do mundo carrega no ventre um cenário dramático, simbolizado pela corrosão dos talentos políticos, pela desmontagem dos arranjos coletivos com que se protegiam as sociedades, pelo esvaziamento das instituições e pela subversão dos circuitos espaço-temporais que forneciam parâmetros para a vida. Devemos, porém, pensar o tema com os olhos para frente. Se é verdade que o capitalismo turbinado das últimas décadas tem sido devorador da sociedade – estilhaçando a vida coletiva e roubando protagonismo dos grupos em benefício dos mercados –, também é verdade que ele manteve ativa a dimensão estrutural e subjetiva da disputa, da contradição e da luta pela existência. A sociedade não morreu, somente foi redefinida. A política não desapareceu, somente foi desorganizada e posta em um plano mais técnico que ético, que não emociona nem inspira confiança. Ela precisa ser plenamente reabilitada: repolitizada, de modo a que o conflito substantivo, as ideologias e os cidadãos sejam postos de novo no coração do Estado.

Como aposta nas vantagens da comunidade, a política é acima de tudo aposta na participação (NOGUEIRA, 2005): disposição cidadã para interferir no rumo das coisas e ativar aqueles processos que dizem respeito e comprometem a todos. É aposta na ação democrática que se dedica a refundar o poder, a transformá-lo em algo mais acessível, menos ameaçador, mais compartilhado. A política democrática, deste ponto de vista, qualifica-se pela preocupação em fazer com que a participação se afirme como parceiro do governo e do representante, tanto quanto em tentar garantir que o diálogo prevaleça como forma de expressar e resolver conflitos entre as partes da sociedade. Preocupação essa que é também a maior promessa da representação política democrática.

Referências

BAUMAN, Z. (2001). *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: J. Zahar Ed.

BOBBIO, N. (2000). *O futuro da democracia*. 7. ed. rev. e amp. São Paulo: Paz e Terra.

CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.

MANIN, B. (1996). *Principes du gouvernment représentatif*. Paris: Flammarion.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrsagraich. *Manifesto do Partido Comunista*. Lisboa: Ed. Avante, 1997.

NOGUEIRA, M. A. (2005). *Em defesa da política*. 2. ed. São Paulo, Editora Senac.

_____ (2011). *Um Estado para a sociedade civil*: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez.

PITKIN, H. F. (2006). Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47.

URBINATI, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-228.

WEBER, M. (1967). *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: J. Zahar Ed.

WOMEN'S REPRESENTATION AND DEMOCRATIC CONSOLIDATION IN LATIN AMERICA[21]

Leslie Schwindt-Bayer

Introduction

Representation of a country's citizens and their ideas, needs and concerns is a necessary component of democratic consolidation. Representative democracies are built on the idea that elected officials will "represent" those who elected them, and thus, the degree to which democracies are representative is critical to understanding democratic consolidation. Recent research on democratic consolidation and the quality of democracy in Latin America has highlighted representativeness as a core component of democracy, considering representation of both political parties and traditionally under-represented social groups as part of their evaluations of just how consolidated and strong democracy in the region is (Levine and Molina 2011). Greater gender equality in representation is important for a high quality and consolidated democracy because it provides greater choice to voters in elections, indicates the seriousness with which governments view gender equality, increases the range of interests and issues on the agenda, and thus, makes democracy more representative. In this paper, I analyze women's representation in Latin America asking three key questions: What does women's representation in Latin America look like? Why does it look that way? What are the consequences of women's representation for democracy in Latin America?

The answers to these questions draw upon the wealth of research conducted on women's representation worldwide and original data from my research on women's representation in Latin America. I argue that women's representation in national legislatures has increased over time in just about every country but to

21 This article originally appeared in *E-legis* [online], Brasília, v. 9, n. 19, p. 49-71, jan./abr. 2016.

varying degrees. Women's representation today continues to vary widely across the region. The primary explanations for this are gender quota laws, the size of electoral districts (i.e., district magnitude) and the size of the party's delegation within electoral districts (i.e., party magnitude), and the extent of party control over ballots. The benefits of including women in national legislatures have been myriad but challenges still persist for women in political office. While women's representation has helped to improve the quality of democracy in Latin America since the transitions to democracy, the remaining challenges must be addressed for women to attain full political representation in Latin American democracies, and thus, for Latin American democracies to be fully consolidated.

Overview of women's representation in Latin America

Since the democratic transitions of the 1980s, women have gained unprecedented access to governments in Latin America. Six women have been elected president of Latin American democracies – Violeta Barrios de Chamorro in Nicaragua (1990-1997), Mireya Moscoso de Arias in Panama (1999-2004), Michelle Bachelet in Chile (2006-2010), Cristina Fernández de Kirchner in Argentina (2007-2011), Laura Chinchilla in Costa Rica (2010-current), and Dilma Rousseff in Brazil (2011-2014) – and many others have run for, and seriously contended, executive office. In 2006, the average percentage of presidential cabinet posts that were held by women was 17%, up from 9% in 1990 (HTUN 2000; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM 2008), and women have been appointed to ministries with high prestige, such as defense, foreign relations, economics, finance, and agriculture (ESCOBAR-LEMMON and TAYLOR-ROBINSON 2005).

Women also have gained access to national legislatures in Latin America in growing numbers. In 1985, the regionwide average was 8% (INTER-PARLIAMENTARY UNION 1995). In 1995, it was 13%, and by 2005, it had grown to 20% (INTER-PARLIAMENTARY UNION 1995). In 2013, it stood at 22.6% (INTER-PARLIAMENTARY UNION 2013). The current level of women's representation compares favorably with other regions of the world and the worldwide average (see table 1). The Nordic states have the highest representation of women in their national legislatures with a regionwide average of 42%. Latin America comes second followed very closely by

Europe where the combined average of both houses of national parliaments is 22.4% female. African and Asian legislatures are not far behind, with averages of 20.8% and 18.5%, respectively. The worldwide combined average for both houses is currently 20.8%.

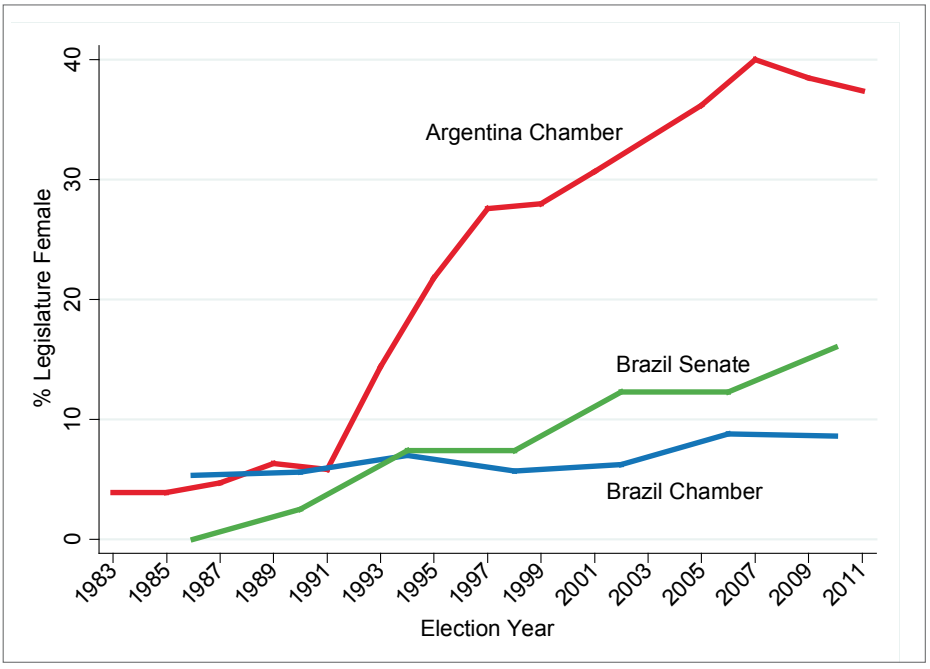
Table 1 – Worldwide and regional averages (percentage female, as of 2013)

Region	Lower/Only Chambers	Upper Chambers	Combined Chambers
Nordic	42.0	–	–
Latin America	22.4	24.0	22.6
Europe	22.4	22.4	22.4
Sub-Saharan Africa	21.2	18.0	20.8
Asia	19.0	14.1	18.5
Arab States	15.7	6.8	13.8
Pacific	12.7	36.0	15.3
Worldwide Average	**21.2**	**18.6**	**20.8**

Source: Inter-Parliamentary Union (2013).

Within Latin American countries, however, the pattern of change has varied over time. Some countries have seen "big jumps" in women's legislative representation whereas others have exhibited only "small gains" (Paxton and Hughes 2007). Argentina exemplifies a country that made a "big jump" in women's representation in a very short period of time (see figure 1). The first election of the current democratic period in 1983 resulted in only 4% of the Chamber of Deputies being female. By 2007, women comprised 40% of the chamber and their representation has dropped slightly in elections since then. A very rapid increase occurred in the post-1991 period. Another country exhibiting this pattern of a sudden jump in women's representation is Costa Rica, one of Latin America's longest standing democracies. It had only 3 female deputies (5%) in the 1974-1978 Legislative Assembly, but after the 2010 election, 38.6% of the Assembly was female. Between 1998 and 2002 alone, the percentage of the legislature that was female jumped from 19.3% to 35.1%.

Figure 1 – Patterns of change in women's representation in Latin America over time (stata 12 graph)



Source: Inter-Parliamentary Union.

In other countries, women's progress in getting elected to national legislatures has been much slower. Women have only made "small gains" in Colombia and Brazil (Paxton and Hughes, 2007). The percentage of the legislature that is female in Colombia grew from 5% in the House of Representatives in 1974 to only 12.1% after the 2010 election. In the Senate, women's representation increased from 1% in the 1974-1978 Senate to 16% after the 2010 Senate election. In Brazil, women's representation in the lower house has barely changed at all since the first democratic legislative election in 1986 (see figure 1). In that election, women won 5.3% of the 487 seats in the Chamber of Deputies. This has increased to only 8.6% in the 2010 elections. The Senate has exhibited a more linear increase growing gradually from no women elected to the first Senate of the new democracy in 1986 to 16% of the current chamber being female (see figure 1).

Today, women's representation in Latin America continues to vary widely (see table 2). Nicaragua boasts the highest level of women's legislative representation

with 40% of its unicameral assembly being female. Costa Rica, Argentina, and Mexico fall close behind with 39%, 38%, and 36%, respectively, of their unicameral or lower and upper houses combined being female. At the bottom of the rankings are Brazil and Panama, where less than 10% of their national congresses are female.

Table 2 – Women's representation in Latin America (percentage female, as of 2013)

Worldwide Ranking	Country	Election	Lower Chamber	Election	Upper Chamber	Combined Chambers
82	Nicaragua	2011	40.2	–	–	40.2
94	Costa Rica	2010	38.6	–	–	38.6
99	Argentina	2011	37.4	2011	38.9	37.7
102	Mexico	2012	36.8	2012	32.8	36.0
105	Ecuador	2009	32.3			32.3
105	El Salvador	2012	26.2	–	–	26.2
121	Bolivia	2009	25.4	2009	47.2	30.1
122	Peru	2011	21.5	–	–	21.5
66	Dominican Republic	2010	20.8	2010	9.4	19.1
72	Honduras	2009	19.5	–	–	19.5
82	Venezuela	2010	17.0	–	–	17.0
94	Chile	2009	14.2	2009	13.2	13.9
99	Guatemala	2011	13.3	–	–	13.3
102	Paraguay	2008	12.5	2008	15.6	13.6
105	Colombia	2010	12.1	2010	16.0	13.6
105	Uruguay	2009	12.1	2009	12.9	12.3
121	Brazil	2010	8.6	2010	16.0	9.6
122	Panama	2009	8.5	–	–	8.5
		Average	**22.35**		**23.98**	**22.60**

Source: Inter-Parliamentary Union (2013).

These varying patterns of increases in women's representation and the continued wide disparity in women's representation across countries in Latin America yield important questions about women's representation and democracy. Why have some countries had such dramatic increases in women's representation whereas other countries have had almost no change over time? Why have some countries today almost achieved gender parity whereas others have next to no women in office? What difference does it make to Latin American politics and democracy if women are or are not well-represented? The remaining sections of this paper offer some answers to these questions.

Explaining variation in women's representation in Latin America

Research on women's representation around the world has identified an array of factors that have led to larger numbers of women getting elected to legislatures. The main explanations can be grouped into three categories: cultural, socioeconomic and electoral (INGLEHART and NORRIS 2003; KENWORTHY and MALAMI 1999; NORRIS 1985; OAKES and ALMQUIST 1993; PAXTON and HUGHES 2007; REYNOLDS 1999; RULE 1987; SCHMIDT 2008a).

A country's culture can hinder the ascension of women to national political office because, in some countries, traditional cultures continue to view women's place as "in the home" and either legally prevent women from running for office or more subtly discourage women from participating in the public sphere. Norris (1985) found that societies with favorable attitudes towards women in politics have more women in office. This was corroborated in Inglehart and Norris (2003), Paxton and Hughes (2007), and Tremblay (2007), although Tremblay (2007) finds it only matters in countries that have been democratic longer. Similarly, Yoon (2004) finds that patriarchal cultures in sub-Saharan Africa significantly hinder women's accession to legislatures. A country's dominant religion can also explain societal attitudes toward women in politics. Rule (1987), Reynolds (1999), Tripp and Kang (2008), and Kenworthy and Malami (1999) find that religion is correlated with the election of women whereby religious denominations, such as Catholicism, with more restrictive views of women's equality have fewer women in office than those, such as Protestantism, with

more accepting views of gender equity. Rule (1987), Reynolds (1999), and Kenworthy and Malami (1999) also find that the number of years that women have had the right to vote or stand for office in a country influences the proportion of women in office.

The socioeconomic environment of countries affects the gender representativeness of legislatures by increasing or decreasing the likelihood that women will be part of the "candidate pool" and able to run for and win national office (KENWORTHY and MALAMI 1999; NORRIS 1985; OAKES and ALMQUIST 1993; RANDALL and SMYTH 1987; REYNOLDS 1999; RULE 1981). Most candidates for public office have similar educational and occupational backgrounds, such as university educations and advanced degrees, relevant private or public sector jobs (e.g. lawyer, business leader, or professional), or previous political experience. These qualities are important because voters and political parties around the world tend to see them as unwritten qualifications for public office. As women gain qualifications for public office, they become viable contenders for election. Scholars have found that having more women in the paid labor force, higher women's literacy rates, women's participation in education, low women's unemployment rates, and lower fertility rates correlate with higher levels of women's political representation (KENWORTHY and MALAMI 1999; NORRIS 1985; OAKES and ALMQUIST 1993; RANDALL and SMYTH 1987; RULE 1981, 1987; STUDLAR and MCALLISTER 1991). Additionally, economically developed countries (MATLAND 1998; PAXTON and HUGHES 2007; REYNOLDS 1999; RULE 1981; SCHMIDT 2008a; TREMBLAY 2007) and those with higher GDI scores (the UN's Gender-related Development Index) have higher representation of women in national legislatures. This results from the benefits that economic development usually brings to the socioeconomic and cultural environments in countries (INGLEHART 1990; INGLEHART and NORRIS 2003).

Latin American countries have made great strides in the past thirty years normalizing gender equality culturally and socioeconomically. Throughout the region, Catholicism has strongly influenced cultural attitudes toward women in politics, but by 2004, only one-third of Latin Americans thought that men make better political leaders than women (LATINOBARÓMETRO 2004). This ranges from as few as 14% of respondents in Mexico believing that to as many as 50% in the Dominican Republic, but the variation in these countries has not been found to

affect the number of women elected to national legislatures in Latin America (JONES 2009). Significant socioeconomic changes have occurred as well. As late as the 1970's, women's participation in the workforce was far below men's – only one-third of women participated in the paid labor force compared to nearly 85% of men (WORLD BANK 2007). By 2005, over half of the women in Latin American countries participated in the paid labor force (WORLD BANK 2007). Although women and men have not yet reached parity in formal workforce participation rates, women's involvement in the paid labor force has increased. Similar improvements can be seen in women's access to education as well.

Despite socioeconomic and cultural changes in recent years, women's representation continues to lag behind that of men's in many Latin American countries. I argue that the main reason for this is the nature of countries electoral institutions (SCHWINDT-BAYER 2010). The countries that have witnessed the largest growth in women's representation are those with gender-friendly electoral systems – specifically, those that give parties room to balance their tickets with both women and men on the ballot and those that have adopted high quality gender quotas. The effect of institutions, such as the type of electoral system, district magnitude, party magnitude, and gender quotas, on the election of women has long been documented in countries around the world (CASTLES 1981; DARCY, WELCH and CLARK 1994; DUVERGER 1955; ENGSTROM 1987; KENWORTHY and MALAMI 1999; MATLAND 1993; MATLAND and TAYLOR 1997; NORRIS 1985; OAKES and ALMQUIST 1993; PAXTON and HUGHES 2007; RULE 1987; SCHWINDT-BAYER 2005; TREMBLAY 2008; YOON 2004). Recent research finds that these factors play a large role in Latin America, as well (JONES 1996, 2009; SCHMIDT and SAUNDERS 2004; SCHWINDT-BAYER 2010; STOCKEMER 2008).

Three electoral institutions are critical for explaining the varying numbers of women in Latin American legislatures today. The first is the size of the electoral district, or district magnitude. Larger electoral districts provide greater opportunity for women's representation because parties can nominate more than one candidate on their ballots. This means that winning a seat in the district is not "a zero-sum game" whereby one sex wins and the other loses. Parties have the opportunity to nominate both men and women to the ballot, if they choose to prioritize gender equality. Larger districts make more room for female newcomers without necessarily displacing male candidates. Research on Latin America and

other regions of the world have shown that larger district magnitudes are associated with more women elected to national legislatures (ENGSTROM 1987; MATLAND and BROWN 1992; RULE 1987; SCHWINDT-BAYER 2005, 2010; TREMBLAY 2008).

Some studies, however, have found no relationship between district magnitude and the election of women (KITTILSON 2006; MATLAND 1993; MATLAND and TAYLOR 1997; SCHMIDT 2008A, 2008B; STUDLAR and WELCH 1991; WELCH and STUDLAR 1990). Matland (1993) and Matland and Taylor (1997) argue that, instead of district magnitude, party magnitude is a better determinant of the proportion of seats won by women because it measures the number of seats that each party is likely to win in a district rather than the overall number of seats in a district. Thus, party magnitude is the second institutional factor important for explaining women's representation in Latin America. Because it is rare for one party to win every seat in a district, parties make calculations about whether to include women and where to put them on the ballot based on the number of seats that they expect to win rather than the number of seats in the entire district. District magnitude could be large, but if many parties are running and party magnitude is small, then party leaders may be less likely to allocate the one or two seats that the party might win to women (JONES 2009). Thus, where party magnitudes are larger in Latin America, more women get elected to legislative seats (JONES 2009; SCHMIDT and SAUNDERS 2004; SCHWINDT-BAYER 2010).

Perhaps the most important institution, however, is gender quotas. In 1991, Argentina became the first country in the region (and the world) to adopt a national law requiring that 30% of all political party ballots for elections to the Chamber of Deputies be female (JONES 1996). In 1996 and 1997, nine other countries followed suit. Today, thirteen of eighteen Latin American democracies have a gender quota for national legislative elections (Venezuela adopted a quota in 1997 but rescinded it in 1999). The only countries without a national quota law are Chile, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, and Venezuela, and some political parties in these countries have adopted voluntary quotas instead. The adoption of gender quotas has increased the election of women worldwide (CAUL 1999; DAHLERUP 2006; KROOK 2009; TRIPP and KANG 2008). Yet, their success has not been universal. Argentina and Costa Rica, as noted earlier, witnessed dramatic increases in women's representation after the adoption of gender quotas in

1991 and 1996, respectively. Brazil and Panama, in contrast, both adopted quotas in 1997 and still have the lowest representation of women in the region. The explanation is in the characteristics of the quotas adopted in the different countries (ARAÚJO and GARCÍA 2006; ARCHENTI and TULA 2008B; DAHLERUP 2006; HTUN and JONES, 2002; JONES 2005, 2009; KROOK 2007, 2009; MARX, BRONER and CAMINOTTI 2007; RÍOS TOBAR 2008; SCHMIDT 2008A; SCHWINDT-BAYER 2009, 2010; TREMBLAY 2008).

Scholars have identified three dimensions on which gender quota laws vary, and it is the strength of the quota on these dimensions that explains how effective it is at increasing women's representation (HTUN and JONES 2002; JONES 2005, 2009; KROOK 2007; SCHWINDT-BAYER 2009, 2010; TREMBLAY 2008). The first dimension is the size of the quota – i.e., the percentage of women that the quota requires political parties to nominate. In theory, this could range from 1% to 50% (gender parity), but in Latin American countries, it ranges from 20% in Paraguay and Ecuador (when it was first adopted in 1997) to 50% in Bolivia, Costa Rica, Ecuador, and Panama (as of 2013) (see Table 3). As the size increases, the percentage of women elected to the legislature increases as well (JONES and NAVIA 1999; SCHMIDT and SAUNDERS 2004). However, it may not be a one-to-one relationship because of the nature of legal candidate quotas – they simply give women access to a minimum percentage of a party's ballot rather than guaranteeing a specific percentage of legislative seats. In other words, setting a quota of 30% does not guarantee that 30% of the legislature will be female. The percentage of seats that women win ultimately depends on other factors such as the proportionality of electoral rules, the size of the electoral district, the electoral formula employed, and electoral thresholds.

Table 3 – Gender quota laws in Latin America, as of 2013

Country	Year adopted	Chamber to which quota applies	Target percentage	Placement mandate	Enforcement mechanism
Argentina	1991	Lower and Upper	30	No	Strong
	1993			Yes	

Country	Year adopted	Chamber to which quota applies	Target percentage	Placement mandate	Enforcement mechanism
Bolivia	1997	Lower	33	Yes	Strong
	1997	Upper	25		
	2010	Both	50		
Brazil	1997	Lower	25	No	Weak
	2002		30		
	2009				
Colombia	2011	Lower and Upper	30	No	None
Costa Rica	1996	Unicameral	40	No	None
	1999		40	Yes	Strong
	2009		50	Yes	Strong
Dominican Rep.	1997	Lower	25/33	No/Yes	Strong
Ecuador	1997	Unicameral	20/30/45	Yes	Strong
	2008		50		
Honduras	2000	Unicameral	30	No	None
	2004				Weak
Mexico	2002	Lower and Upper	30	Yes/No	Strong
	2008		40		
Panama	1997	Unicameral	30	No	Weak
	2012		50		
Paraguay	1996	Lower and Upper	20	Yes	Strong
Peru	1997	Unicameral	25	No	Strong
	2000		30		
Uruguay	2009	Lower and Upper	33	Yes	Strong
Venezuela	1997-99	Lower and Upper	30	No	Weak

Sources: Electoral codes, national laws, the Global Database of Quotas for Women (www.quotaproject.org), the Observatorio de Igualdad de Género (www.cepal.org/oig) and existing literature on quotas in Latin America. See also, Schwindt-Bayer (2009, 2010).

The second dimension is whether the quota includes a placement mandate. A placement mandate stipulates that female candidates must be placed in winnable positions on party ballots. Most, but not all, Latin American countries today have quotas with placement mandates (table 3). A number of studies have stressed the importance of placement mandates as part of gender quotas (ARCHENTI and TULA 2008A; BALDEZ 2004; GRAY 2003; HTUN and JONES 2002; JONES 1996, 2004, 2009; MATLAND 2006; SCHMIDT 2008A; SCHWINDT-BAYER 2009, 2010). They argue that without a placement mandate, fewer women will be elected because parties will be unlikely to put women in positions where they can actually win office. This does not mean that quotas without placement mandates have no effect; they can still have a symbolic effect by encouraging more women to run for office or encouraging parties supportive of the quota to put women in winnable ballot positions, as Jones (2004) found in municipal elections in Costa Rica. But, in general, placement mandates make quotas more effective and increase women's representation more than when mandates are absent.

The third dimension is the strength of the quota law's enforcement mechanisms. Enforcement mechanisms are stipulations in the electoral law or constitutional provisions that prescribe consequences for political parties that do not abide by the quota. They make it easier for electoral authorities to punish parties that overlook or choose not to employ the quota, and consequently, should lead to more parties abiding by the quota and more women getting elected to office (BALDEZ 2004; HTUN and JONES 2002; JONES 1996, 2009; MATLAND 2006; SCHWINDT-BAYER 2009, 2010). Some countries specify no means by which the quota can be enforced (e.g., Colombia) while others include hefty consequences for parties that submit lists of candidates that do not meet the quota (e.g., Argentina) (table 3).

Enforcement mechanisms are more diverse than simply having them or not (SCHWINDT-BAYER 2010). There are varying degrees of strength of enforcement (table 3). Some quota laws have weak penalties for parties that violate the quota. Brazil, for example, has a stipulation whereby parties that do not meet the required percentage of women can leave positions vacant (ARAÚJO 2008). While this balances out the number of men and women on the ballot and encourages parties to comply, it does not require parties to seek out more women for the quota. In an open-list PR system, this does very little to increase the likelihood that women will get elected. Panama's enforcement mechanisms also are

weak. The law allows parties that are unable to meet the quota to nominate any candidate wishing to run (male or female). This essentially makes the quota a mere recommendation – if a party makes a good faith effort but claims to find few qualified women they can resort to additional male candidates. Honduras' law fines parties an amount equal to 5% of their public financing. These relatively weak enforcement mechanisms contrast with stronger ones employed in other countries. In these countries, enforcement consists of independent electoral authorities reviewing lists and rejecting those of political parties that do not comply with the quota. Parties must meet the quota or they cannot run any candidates in the districts that violate the quota. Strong enforcement mechanisms are critical to electing more women to office.

Although each of these dimensions is critical to having a high quality gender quota, it is certain combinations of these quota characteristics that determine just how effective the quota will be (HTUN and JONES 2002; JONES 2009; SCHWINDT-BAYER 2009, 2010). I argue that the most critical factor for a high quality quota law is a clear statement of the repercussions for disobeying the law. Without an enforcement mechanism, it makes no difference whether the quota size is large or there are placement requirements. Without enforcement, the countries leave compliance entirely up to political parties making the law effectively a recommendation rather than a requirement. The second most important dimension is requiring that women be placed in winnable positions on the party ballot. Again, without this parties have the option to put women in positions or districts where they have no chance of winning and effectively negate the entire quota law. Quotas that have higher minimum requirements for the percentage of party ballots that are female are certainly more likely to yield higher representation of women in the legislature than those with lower minimums, but their effects will be significantly strengthened when combined with strong enforcement and placement mandates.

Thus, quotas that combine a high minimum percentage for women's representation, placement mandates, and strong enforcement mechanisms have the greatest chance of increasing women's representation in the legislature, and thus are the "highest quality" gender quota. "Moderate quality" quotas have strong enforcement mechanisms but may fail to require placement mandates and/or have small quota sizes (less than 30%). "Low quality" quotas are those with weak or no enforcement mechanism, regardless of their placement mandates or quota sizes.

If the government does not have a way to require parties to comply with the quota, it becomes a mere recommendation.

Table 4 classifies the gender quota laws in place today in Latin America according to the quality of the quota law. The highest quality quota laws are found in quite a few countries. Costa Rica and Ecuador, for example, require gender parity and alternation of women and men on party ballots and require their electoral authorities to reject party ballots that do not comply with the law. Peru and Paraguay have moderate quality quotas because, although they specify enforcement mechanisms, they either have no placement requirement (Peru) or have an exceptionally small minimum number of women required on the ballot (Paraguay). Brazil, Panama, Colombia, and Honduras have low quality quotas largely because of their failure to specify a way for the government to enforce the quota.

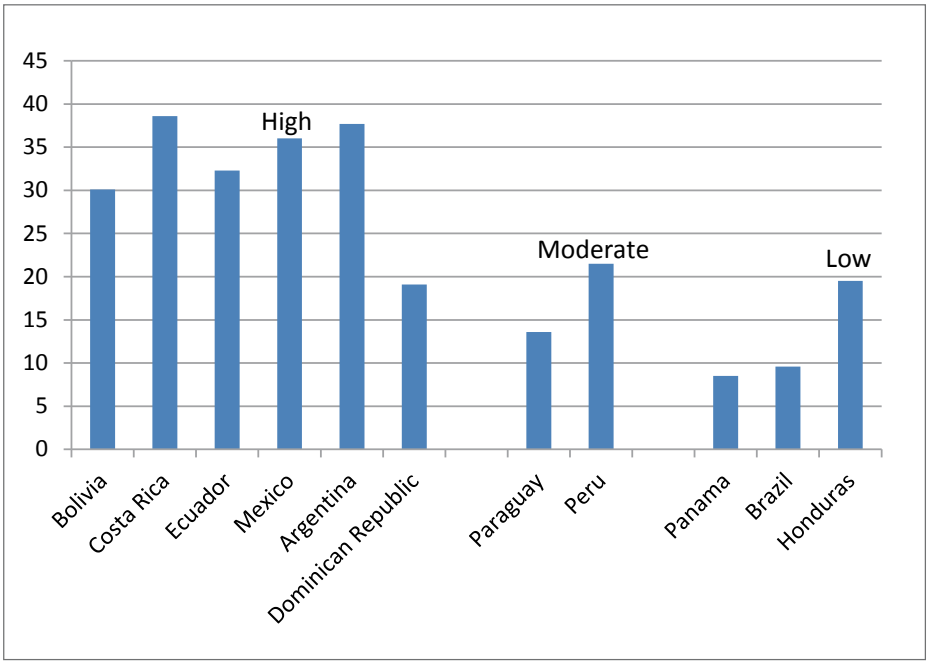
Table 4 – The quality of Latin American quota laws, as of 2013

Quality	Countries	Description
High	Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Mexico	Strong enforcement, placement mandates, and a quota minimum of at least 40%
	Argentina, Uruguay, Dominican Rep.	Strong enforcement, placement mandates, and a quota minimum of at least 30%
Moderate	Paraguay	Strong enforcement, placement mandate and a quota minimum of at least 20%
	Peru	Strong enforcement, no placement mandate, but a quota minimum of at least 30%
Low	Panama, Brazil, Honduras, Colombia	Weak or no enforcement, no placement mandate, and a quota minimum of at least 30%

Source: own elaboration.

Figure 2 shows that there is a connection between the quality of a country's gender quota and the percentage of legislative seats won by women (data as of 2013). Five of the six countries with high quality quotas have more than 30% of their legislative seats held by women today. The Dominican Republic is the only "high quality" quota country with only moderate representation of women in office. In contrast, countries with moderate and low quality quotas have lower representation of women in their national congresses. All of them, except Peru, are less than 20% female, and three of the five have representation of women less than 10%. Honduras is a "low quality" quota country that has actually done better at getting women into office than its quota would suggest, but the other countries in this grouping are the same countries with some of the lowest representation of women in the legislature in Latin America (see table 2).

Figure 2 – Quota quality and women's representation in Latin American legislatures (percentage of legislature female, as at most recent election)



Source: Inter-Parliamentary Union (2013).

The immediate effects of quota laws also can be seen in table 5, which shows the change in women's legislative representation before and after the adoption of the gender quota for each legislative chamber. The countries that adopted

high quality gender quota laws with strong enforcement mechanisms and placement mandates saw the largest immediate effects of the quota. Argentina's Senate increased its representation of women by 30 percentage points. This was a particularly large increase compared to other Latin American countries, and its impact was likely exacerbated by the fact that the quota had been in place for ten years in the Chamber of Deputies by the time it applied to the Senate. Ecuador had a 14 percentage point increase between 1996 and 1998 when the quota was first applied, and the Argentine Chamber of Deputies had a 9 percentage point increase. The countries that adopted low quality quota laws – Panama, Brazil, and Honduras – had almost no increase or a slight decrease. Gender quotas, and more specifically, gender quotas with strict provisions for enforcement and placement, have clearly been successful at improving the numerical representation of women in Latin American legislatures.

It is important, however, not to ignore the larger electoral context in countries when considering the effectiveness of gender quotas – specifically, the constraints for quotas created by variation in how much control parties have over their ballots. Much of the research on gender quotas suggests that the electoral context in which quotas are implemented has an important mediating effect on the impact of quotas (ARAÚJO and GARCÍA 2006; FRECHETTE, MANIQUET and MORELLI 2008; GRAY 2003; HTUN and JONES 2002; JONES 2005, 2009; JONES and NAVIA 1999; KROOK 2007, 2009; MANSBRIDGE 2005; RÍOS TOBAR 2008; SCHMIDT and SAUNDERS 2004; SCHWINDT-BAYER 2009, 2010). Additionally, party rules and norms about how they select their candidates are important (CAUL 1999; HINOJOSA 2012; KITTILSON 2006; KROOK 2009). Hinojosa (2012) points out in her recent book that women's opportunities for getting selected to party ballots in Latin America are strongest where parties use centralized procedures to select their candidates.

The Latin American countries that have implemented the lowest quality gender quotas are those with electoral systems that give political parties limited control over their own ballots. This makes a "high quality" gender quota – specifically one that requires a placement mandate – inapplicable. For example, Brazil's open-list PR electoral system allows voters to express preferences for candidates on the ballot, making a placement mandate a useless tool for its gender quota. Miguel (2008) argues that the open-list PR system in Brazil is the primary reason that women's legislative representation remains so low. Similarly, Panama's use

of party primaries for national elections limits the ability of the political party to rank order candidates on the ballot because voters get to choose the candidate or two that they prefer to stand on the party ballot in the general election. Thus, in many ways, the effectiveness of the gender quotas that are most common in Latin America is highly contingent upon the type of electoral system a country uses. Quotas with placement mandates will only be effective in electoral systems where parties control the placement of candidates on their ballots.

Table 5 – Change in women's representation with the adoption of gender quotas

Country	Chamber	Pre-Quota	Post-Quota	% Change
Argentina	Upper	2.8 (1998)	33.3 (2001)	+ 30.5
Ecuador	Unicameral	3.7 (1996)	17.4 (1998)	+ 13.7
Argentina	Lower	5.0 (1991)	14.4 (1993)	+ 9.4
Peru	Unicameral	10.8 (1995)	20.0 (2000)	+ 9.2
Paraguay	Upper	11.1 (1993)	17.8 (1998)	+ 6.7
Mexico	Lower	16.0 (2000)	22.6 (2003)	+ 6.6
Venezuela	Lower	5.9 (1993)	12.1 (1998)	+ 6.2
Bolivia	Lower	6.9 (1993)	11.5 (1997)	+ 4.6
Dominican Republic	Lower	11.7 (1994)	16.1 (1998)	+ 4.4
Costa Rica	Unicameral	15.8 (1994)	19.3 (1998)	+ 3.5
Mexico	Upper	15.6 (2000)	17.2 (2006)	+ 1.6
Venezuela	Upper	8.0 (1993)	8.8 (1998)	+ 0.8
Panama	Unicameral	9.7 (1994)	9.9 (1999)	+ 0.2
Bolivia	Upper	3.7 (1993)	3.7 (1997)	0
Paraguay	Lower	2.5 (1993)	2.5 (1998)	0
Brazil	Lower	6.6 (1994)	5.7 (1998)	- 0.9
Honduras	Unicameral	9.4 (1997)	5.5 (2001)	- 3.9

Source: Inter-Parliamentary Union.

In sum, cultural and socioeconomic improvements in gender equality have boosted women's access to electoral politics throughout Latin America. More and more women have the background and experience needed for national elected office. Yet, the number of women in national legislatures continues

to vary widely across countries. The reason, I argue, is the different electoral institutions used in different countries of the region. Countries with large magnitude electoral districts with fewer parties winning seats in them make more room for women to compete with men. Countries with high quality gender quotas have effected larger increases in women's representation over time, and thus increased the disparity between quota and non-quota countries today. And, countries with electoral systems that give parties control over their ballots help gender quotas be successful. Female-friendly electoral contexts, such as these, create opportunities for high quality female candidates to compete successfully with men and achieve access to national legislatures. Cultural and socioeconomic changes in public attitudes toward gender equality have been critical for getting women into the political candidate pool. Yet, electoral institutions have been the gatekeepers for actually getting women elected to national legislative office in Latin America.

Consequences of women's representation for Latin American democracies

The consequences of women's representation for Latin American democracies are myriad. A significant amount of research has been conducted just in the past ten years on what women elected to national legislatures do in office, how their representation differs from or is similar to that of male legislators, and what it means for public perceptions of representative democracy. Some of the consequences indicate significant improvements and changes for women and democracy, more generally. Other consequences, however, show that women's equality in Latin American politics still has a way to go. In this section of the paper, I review some of the major findings of this research.

The contributions of women's representation to legislative politics

Inside Latin American legislatures, one of the most important contributions women have made to legislative politics is to bring women's issues to the political agenda. They have done this in a variety of ways. First, research finds

that women place higher priority on female constituents and women's issues and promote these priorities in their legislative work more often than men do. Saint-Germain and Chavez Metoyer (2008) found that female representatives in Central America have strong predispositions to representing women. Similarly, I found that female legislators in Argentina, Colombia, and Costa Rica view women's equality and children and family issues as more important issues than men do (SCHWINDT-BAYER 2006, 2010).

This translates into a second area of legislative work where women promote women's issues – sponsoring bills. Research on women's representation in Latin America reveals strong evidence of female legislators placing higher priority than male legislators on sponsoring women's issue bills (BARNES 2012; FRANCESCHET and PISCOPO 2008; JONES 1997; SCHWINDT-BAYER 2006, 2010; TAYLOR-ROBINSON and HEATH 2003; ZAMBRANO 1998). In the late 1990s and early 2000s, I analyzed patterns of women's issue bill sponsorship by male and female legislators in Argentina, Colombia, and Costa Rica (SCHWINDT-BAYER 2010). I found that in all three countries, women were more likely than men to sponsor or co-sponsor women's issue bills. In a recent study of Argentina provinces, Barnes (2012) found that women are more likely to cosponsor bills with other female legislators in multi-member districts where they are better able to represent issues of personal interest, such as women's issues.

Third, women in Latin America have promoted women's issues in legislative debates more often than men. Results of a survey that I conducted in Argentina and Colombia in 2001-2002 revealed that women participated in floor plenary debates when the topic of the debates was women's issue legislations more than did men (SCHWINDT-BAYER 2010). Taylor-Robinson and Heath (2003) examined congressional debates on women's issue bills in Honduras and found that women were more likely to participate in debates that focus on women's rights and children and family issues there too.

Fourth, female legislators sit on women's issue committees more than do male legislators (HEATH, SCHWINDT and TAYLOR-ROBINSON 2005; MARX, BORNER and CAMINOTTI 2007; RIVERA-CIRA 1993; SCHWINDT-BAYER 2010). In Argentina, women have been disproportionately situated on the Family, Women, Children, and Adolescents committee, holding the vast majority of seats in almost every year since 1983. In Costa Rica, the special

committee for womens' issues which has five seats on it was at least 80% female from its creation in 1999 through 2006. Women have also been more likely than men to be in the leadership of women's issue committees in these countries (SCHWINDT-BAYER 2010). In Argentina, 82% of the vice presidential and secretarial posts for the Family, Women, Children, and Adolescents committee have been held by women and the president of the committee has been a woman in every congress since 1985.

A final area where women's election to office has improved the nature of political representation is in their work in the district. Specifically, female representatives have been more likely to do casework on behalf of female constituents and women's issues and to interact more often with women's groups in society. In my recent book, I found that female representatives in Argentina, Colombia and Costa Rica reported spending more time with female constituents than did male constituents (SCHWINDT-BAYER 2010). Some women in Argentina reported doing as much as 90% of their casework for female constituents. In Colombia, one woman reported doing all of her casework on behalf of women. On average, the difference in the percentage of time that male and female representatives spent with female constituents in the three countries was approximately 8 percentage points. In a different study, Saint-Germain and Metoyer (2008) interviewed female representatives in Central America asking a range of questions about their political representation. They quote a female representative in Honduras saying that "women deputies were more often sought out than male deputies for solving the personal problems of constituents" (SAINT-GERMAIN and METOYER 2008, p. 164). They also found that female representatives often used their time in the district to interact with women and women's groups and learn about the issues women face (SAINT-GERMAIN and METOYER 2008, p. 165).

Challenges for women in legislatures

Perhaps the most significant challenge that women elected to legislatures in Latin America face is a gendered legislative environment that obstructs women's access to real political power (FRANCESCHET 2011; FRANCESCHET and PISCOPO 2008; SCHWINDT-BAYER 2010). This is evidenced in several ways. First, very few women have been congressional or parliamentary leaders (LUCIAK 2005; MARX, BORNER and CAMINOTTI 2007; RIVERA-CIRA

1993; SAINT-GERMAIN and METOYER 2008; SCHWINDT-BAYER 2010). In Latin America, women have been elected to legislatures in growing numbers over the past thirty years, but it is only in the past few years and only in some countries that they have started to gain access to chamber leadership posts. Even where this has occurred, the leadership positions that women have held are the less powerful positions of vice presidents or secretaries. Women's access to chamber leadership has not mirrored their representation in the legislative chamber in many countries.

Second, they do not serve as chairs of powerful legislative committees. Data I collected for my study of Argentina, Colombia, and Costa Rica revealed that the biggest problem for women in committee leadership was not that they do not serve at all but that they do not serve as presidents of committees (SCHWINDT-BAYER 2010). Women have been vice presidents and secretaries of economics, budget, and foreign affairs committees in all three countries, but they have only rarely won election to the presidency of any of these committees. No women have been presidents of the economics or foreign affairs committees in Argentina or Colombia, and not a single woman held the presidency of a budget committee in any of the four chambers through 2006.A similar pattern was found by Heath, Schwindt-Bayer and Taylor-Robinson (2005) who discovered that women in six Latin American legislatures were more likely to be steered toward women's issue and social issue committee memberships and kept off of committees dealing with economics and foreign affairs or other powerful legislative committees. This was particularly the case as women's numerical representation in office increased. They argue that women in Latin America face marginalization in the legislative environment, which is evident through their committee memberships. Thus, this elucidates a third challenge for women in Latin American legislatures – getting onto powerful legislative committees in the first place.

A fourth challenge that women face is balancing their representation of women's issues with the vast array of other issues for which elected officials are responsible. In some legislatures, women have been challenged to be able to sponsor bills on a wide array of issues, despite placing high priority on many diverse issues issues. My study of Argentina, Colombia, and Costa Rica revealed that women were less likely to sponsor and cosponsor bills on the economy and fiscal affairs issues in Argentina and were less likely to sponsor bills on agriculture and foreign affairs in the Colombian Senate (SCHWINDT-BAYER 2010). These

findings emerged despite female legislators in these countries claiming to place high priority on these issues, just like men.

What these studies of the consequences of women's election to national legislatures in Latin America show is that women's inclusion in legislative politics is important for bringing women's issues to the political arena. Yet, they also reveal that women in legislatures are struggling to integrate themselves in the political arena and act as full representatives of the electorates in their countries. Women have made significant progress as a result of increased access to legislatures but continue to face challenges to political representation.

Citizen views of democracy

The growing numbers of women elected to legislatures in Latin America has also had important consequences for how citizens feel about democracy in the region. Specifically, greater representation of women has made citizens, particularly women, feel more represented by their government and view democracy and democratic institutions more positively. Using data from the Latin American Public Opinion Project's (LAPOP) 2006 Americas Barometer, I analyzed how the percentage of the legislature that is female affects citizen attitudes toward their government in fourteen Latin American democracies (SCHWINDT-BAYER 2010). Although the citizenry's overall satisfaction with democracy and trust in the legislature and government have declined over time in Latin America to near-record lows, I found that women's representation, among other things, explains some of the variation in citizens' views of democracy across countries. Specifically, citizens in Latin American countries that have more women in the legislature are more trusting of the legislature and government than citizens in countries with lower levels of women's representation. These findings are similar for both women and men, suggesting that both male and female citizens respond to incorporating women into politics and making government more generally diverse, representative, and inclusive.

These findings mirror those in other parts of the world that find that women's representation in legislatures can have positive effects on citizens – both their attitudes toward their governments and their participation in it (ALEXANDER 2012; ATKESON and CARRILLO 2007; KARP and BANDUCCI 2008;

LAWLESS 2004; SCHWINDT-BAYER and MISHLER 2005; WOLBRECHT and CAMPBELL 2007). More generally, these finding are important because it show how important the inclusion of women in legislative politics is for improving the quality of representative democracy. Given that democracy is "rule by the people" and women are half of the population throughout the world, representation of women is a fundamental aspect of democracy (PHILLIPS 1995; WILLIAMS 1998; YOUNG 2000). Citizens clearly perceive it this way and their opinions of their democracies are improved by the inclusion of women into politics.

Conclusion

In many Latin American countries, women's representation in national legislatures has increased significantly in the past thirty years. In others, it has changed very little. This yields a great disparity in the levels of women's representation in the region today. The primary explanation for this disparity is the different electoral institutions that Latin American countries use to elect representatives to office. Those where national gender quota laws have been passed, where party control of their ballots facilitates implementation of those quotas, and where legislators are elected in large magnitude districts with fewer parties running ballots have been best able to translate the growing number of women in the "candidate pool" into elected legislators. And, even more important than simply having a quota is having a "high quality" quota. In Latin America, high quality gender quotas – those that mandate larger proportions of party ballots to be female, mandate specific placement of women on the ballot, and include enforcement mechanisms – have been much more successful helping women get elected to office than lower quality quotas.

The progress women have made numerically is important for two reasons. One, women in legislatures are more likely to bring the interests, concerns, and needs of women in society into the legislature. Male representatives continue to be less likely to promote the concerns of women and women's groups in the political arena and female representatives have done this above and beyond their regular legislative responsibilities. Two, having women in legislatures has positive effects on citizen attitudes toward and participation in democracy. Increasing

women's legislative representation has not only had positive effects for women but for the quality of representative democracy, more generally.

At the same time, the influx of women into national legislatures in Latin America has not been without its challenges. Women have not gained access to political power inside legislatures to the same extent as men in some countries. They have been less likely to serve in leadership positions and have not gotten access to committees or policy areas that afford them the ability to fully represent not just women but all citizens. Currently, research on women's participation inside national legislatures is limited to a few countries and a few studies in those countries, and additional research on the challenges women face in doing their work inside the legislative arena is needed in all Latin American countries to determine just how to flesh out women's representation to the fullest. However, it is clear that women's representation is important for further improving the quality of democracy in the region and facilitating democratic consolidation. We can relish the progress that women have made in representative democracies in the region but must continue to work to understand the challenges they face and the best means to overcome those challenges. Democracy in the region will not be fully consolidated until we do.

References

ALEXANDER, Amy C. (2012). Change in women's descriptive representation and the belief in women's ability to govern: a virtuous cycle. *Politics & Gender*, vol. 8, no. 4, pp. 437-464.

ARAÚJO, Clara (2008). Mujeres y elecciones legislativas en Brasil: las cuotas y su (in)eficacia, In: ARCHENTI, N. and M. I. TULA, ed. *Mujeres y política en américa latina:* sistemas electorales y cuotas de género. Buenos Aires: Heliasta.

ARAÚJO, Clara and Ana Isabel GARCÍA (2006). Latin America: the experience and the impact of quotas in Latin America. In: DAHLERUP, D., ed. *Women, quotas, and politics*. New York: Routledge.

ARCHENTI, Nélida and María Inés TULA, ed. (2008b). *Mujeres y política en América Latina*: sistemas electorales y cuotas de género. Buenos Aires: Heliasta.

ATKESON, Lonna Rae and Nancy CARRILLO (2007). More is better: the influence of collective female descriptive representation on external efficacy. *Politics & Gender*, vol. 3, no. 1, pp. 79-101.

BALDEZ, Lisa (2004). Elected bodies: the gender quota law for legislative candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, no. 2, pp. 231-258.

BARNES, Tiffany D. (2012). Gender and legislative preferences: evidence from the Argentine provinces. *Politics & Gender*, vol. 8, no. 4, pp. 483-507.

CASTLES, Francis (1981). Female legislative representation and the electoral system. *Politics*, vol. 1, no. 2, pp. 21-27.

CAUL, Miki (1999). Women's representation in parliament: the role of political parties. *Party Politics*, vol. 5, no. 1, pp. 79-98.

DAHLERUP, Drude, ed. (2006). *Women, politics, and quotas*. New York: Routledge.

DARCY, Robert, WELCH, Susan and Janet CLARK (1994). *Women, elections, and representation*. 2. ed. Lincoln: Univ. Nebraska Press.

DUVERGER, Maurice (1955). *The political role of women*. Paris: Unesco.

ENGSTROM, Richard L. (1987). District magnitude and the election of women to the Irish dail. *Electoral Studies*, vol. 6, no. 2, pp. 123-132.

ESCOBAR-LEMMON, Maria C. and Michelle M. TAYLOR-ROBINSON (2005). Women ministers in Latin American government: when, where, and why? *American Journal of Political Science*, vol. 49, no. 4, pp. 829-844.

FRANCESCHET, Susan (2011). Gendered institutions and women's substantive representation: female legislators in Argentina and Chile. In: KROOK, M. L. and F. MACKAY, ed. *Gender, politics, and institutions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

FRANCESCHET, Susan and Jennifer M. PISCOPO (2008). Gender quotas and women's substantive representation: lessons from Argentina. *Politics & Gender*, vol. 4, no. 3, pp. 393-425.

FRECHETTE, Guillaume R., Francois MANIQUET and Massimo MORELLI (2008). Incumbents' interests and gender quotas. *American Journal of Political Science*, vol. 52, no. 4, pp. 891-907.

GRAY, Tricia (2003). Electoral gender quotas: lessons from Argentina and Chile. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 22, no. 1, pp. 52-78.

HEATH, Roseanna M., Leslie A. SCHWINDT-BAYER and Michelle M. TAYLOR-ROBINSON (2005). Women on the sidelines: women's representation on committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science*, vol. 49, no. 2, pp. 420-436.

HINOJOSA, Magda (2012). *Selecting women, electing women*: political representation and candidate selection in Latin America. Philadelphia: Temple Univ. Press.

HTUN, Mala (2000). Women's leadership in Latin America: trends and challenges. In: HTUN, Mala, ed. *Politics matters*: a dialogue of women political leaders. Washington, DC: Inter-American Development Bank; Inter-American Dialogue; International Center for Research on Women.

HTUN, Mala N. and Mark P. JONES (2002). Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America. In: CRASKE, N. and M. MOLYNEUX, ed. *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. New York: Palgrave Publ.

INGLEHART, Ronald (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

INGLEHART, Ronald and Pippa NORRIS (2003). *Rising tide:* gender equality and cultural change around the world. New York: Cambridge Univ. Press.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (1995). *Women in parliaments*: 1945-1995, a world statistical survey. Geneva: IPU.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (2013). *Women in national parliaments, as of April 1, 2013*. Geneva, IPU [cited May 8, 2013]. Available from: http://www.archive.ipu.org/wmn-e/rc/classif10413.htm.

JONES, Mark P. (1996). Increasing women's representation via gender quotas: the Argentine Ley de Cupos. *Women & Politics*, vol. 16, no. 4, pp. 75-96.

JONES, Mark P. (1997). Legislator gender and legislator policy priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives. *Policy Studies Journal*, vol. 25, no. 4, pp. 613-629.

JONES, Mark P. (2004). Quota legislation and the election of women: learning from the Costa Rican experience. *Journal of Politics*, vol. 66, no. 4, pp. 1203-1223.

JONES, Mark P. (2005). The desirability of gender quotas: considering context and design. *Politics & Gender*, vol. 1, no. 4, pp. 645-652.

JONES, Mark P. (2009). Gender quotas, electoral laws, and the election of women: evidence from the Latin American vanguard. *Comparative Political Studies*, vol. 42, no. 1, pp. 56-81.

JONES, Mark P. and Patricio NAVIA (1999). Assessing the effectiveness of gender quotas in open-list proportional representation electoral systems. *Social Science Quarterly*, vol. 80, no. 2, pp. 341-355.

KARP, Jeffrey A. and Susan A. BANDUCCI (2008). When politics is not just a man's game: women's representation and political engagement. *Electoral Studies*, vol. 27, no. 1, pp. 105-115.

KENWORTHY, Lane and Melissa MALAMI (1999). Gender inequality in political representation: a worldwide comparative analysis. *Social Forces*, vol. 78, no. 1, pp. 235-269.

KITTILSON, Miki Caul (2006). *Challenging parties, changing parliaments*. Columbus: Ohio State Univ. Press.

KROOK, Mona Lena (2007). Candidate gender quotas: a framework for analysis. *European Journal of Political Research*, vol. 46, no. 3, pp. 367-394.

KROOK, Mona Lena (2009). *Quotas for women in politics:* gender and candidate selection reform worldwide. New York: Oxford Univ. Press.

LATINOBARÓMETRO (2004). *Informe resumen*: una década de mediciones. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

LAWLESS, Jennifer L. (2004). Politics of presence? congresswomen and symbolic representation. *Political Research Quarterly*, vol. 57, no. 1, pp. 81-99.

LEVINE, Daniel H. and Jose E. MOLINA, ed. (2011). *The quality of democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.

LUCIAK, Ilja A. (2005). Party and State in Cuba: gender equality in political decision making. *Politics & Gender*, vol. 1, no. 2, pp. 241-264.

MANSBRIDGE, Jane (2005). Quota problems: combating the dangers of essentialism. *Politics & Gender*, vol. 1, no. 4, pp. 622-638.

MARX, Jutta, Jutta BORNER and Mariana CAMINOTTI (2007). *Las legisladoras*: cupos de género y política en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Siglo XXI Ed. Iberoamericana.

MATLAND, Richard E. (1993). Institutional variables affecting female representation in national legislatures: the case of Norway. *Journal of Politics*, vol. 55, no. 3, pp. 737-755.

MATLAND, Richard E. (1998). Women's representation in national legislatures: developed and developing countries. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, no. 1, pp. 109-125.

MATLAND, Richard E. (2006). Electoral quotas: frequency and effectiveness. In: DAHLERUP, D., ed. *Women, quotas, and politics*. New York: Routledge.

MATLAND, Richard E. and Deborah D. BROWN (1992). District magnitude's effect on female representation in US state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, no. 4, pp. 469-492.

MATLAND, Richard E. and Michelle M. TAYLOR (1997). Electoral system effects on women's representation: theoretical arguments and evidence from Costa Rica. *Comparative Political Studies*, vol. 30, no. 2, pp. 186-210.

MIGUEL, Luis F. (2008). Political representation and gender in Brazil: quotas for women and their impact. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 27, no. 2, pp. 197-214.

NORRIS, Pippa (1985). Women's legislative participation in Western Europe. *West European Politics*, vol. 8, no. 4, pp. 90-101.

OAKES, Ann and Elizabeth ALMQUIST (1993). Women in national legislatures: a cross-national test of macrostructural gender theories. *Population Research and Policy Review*, vol. 12, no. 1, pp. 71-81.

PAXTON, Pamela and Melanie M. HUGHES (2007). *Women, politics, and power*: a global perspective. Los Angeles: Pine Forge Press.

PHILLIPS, Anne (1995). *The politics of presence*: the political representation of gender, ethnicity, and race. New York: Oxford Univ. Press.

RANDALL, Vicky and Ailbhe SMYTH (1987). Bishops and bailiwicks: obstacles to women's political participation in Ireland. *Economic and Social Review*, vol. 18, no. 3, pp. 189-214.

REYNOLDS, Andrew (1999). Women in the legislatures and executives of the world: knocking at the highest glass ceiling. *World Politics*, vol. 51, no. 4, pp. 547-572.

RÍOS TOBAR, Marcela, ed. (2008). *Mujer y política:* el impacto de las cuotas de género en América Latina. Santiago, Chile: Flacso-Chile.

RIVERA-CIRA, Tirza (1993). *Las mujeres en los parlamentos latinoamericanos*. Valparaíso, Chile: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa/Universidad Católica de Valparaíso.

RULE, Wilma (1981). Why women don't run: the critical contextual factors in women's legislative recruitment. *Western Political Quarterly*, vol. 34, no. 1, pp. 60-77.

RULE, Wilma (1987). Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies. *Western Political Quarterly*, vol. 40, no. 3, pp. 477-498.

SAINT-GERMAIN, Michelle A. and Cynthia Chavez METOYER (2008). *Women legislators in Central America*: politics, democracy, and policy. Austin: Univ. of Texas Press.

SCHMIDT, Gregory D. (2008a). The election of women in list pr systems: testing the conventional wisdom. *Electoral Studies*, vol. 28, no. 2, pp. 190-203.

SCHMIDT, Gregory D. (2008b). Success under open-list PR: the election of women to Congress. In: TREMBLAY, M., ed. *Women and legislative representation*: electoral systems, political parties, and sex quotas. New York: Palgrave Macmillan.

SCHMIDT, Gregory D. and Kyle L. SAUNDERS (2004). Effective quotas, relative party magnitude, and the success of female candidates: Peruvian municipal elections in comparative perspective. *Comparative Political Studies*, vol. 37, no. 6, pp. 704-724.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A. (2005). The incumbency disadvantage and women's election to legislative office. *Electoral Studies*, vol. 24, no. 2, pp. 227-244.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A. (2006). Still supermadres? gender and the policy priorities of Latin American legislators. *American Journal of Political Science*, vol. 50, no. 3, pp. 570-585.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A. (2009). Making quotas work: the effect of gender quota laws on the election of women. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, no. 1, pp. 5-28.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A. (2010). *Political power and women's representation in Latin America*. New York: Oxford Univ. Press.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A. and William MISHLER (2005). An integrated model of women's representation. *Journal of Politics*, vol. 67, no. 2, pp. 407-428.

STOCKEMER, Daniel (2008). Women's representation: a comparison between Europe and the Americas. *Politics*, vol. 28, no. 2, pp. 65-73.

STUDLAR, Donley T. and Ian MCALLISTER (1991). Political recruitment to the australian legislature: toward an explanation of women's electoral disadvantages. *Western Political Quarterly*, vol. 44, no. 2, pp. 467-485.

STUDLAR, Donley T. and Susan WELCH (1991). Does district magnitude matter? women candidates in London local elections. *Western Political Quarterly*, vol. 44, no. 2, pp. 457-467.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. and Roseanna M. HEATH (2003). Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues? a critical case test. *Women & Politics*, vol. 24, no. 4, pp. 77-101.

TREMBLAY, Manon (2007). Democracy, representation, and women: a comparative analysis. *Democratization*, vol. 14, no. 4, pp. 533-553.

TREMBLAY, Manon, ed. (2008). *Women and legislative representation:* electoral systems, political parties, and sex quotas. New York: Palgrave Macmillan.

TRIPP, Aili and Alice KANG (2008). The global impact of quotas: on the fast track to increased female legislative representation. *Comparative Political Studies*, vol. 41, no. 3, pp. 338-361.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (2008). *Human development report*: 2007-2008. New York: UNDP.

WELCH, Susan and Donley T. STUDLAR (1990). Multimember districts and the representation of women. *Journal of Politics*, vol. 52, no. 2, pp. 391-412.

WILLIAMS, Melissa (1998). *Voice, trust, and memory*: marginalized groups and the failure of liberal represetnation. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

WOLBRECHT, Christina and David E. CAMPBELL (2007). Leading by example: female members of parliament as political role models. *American Journal of Political Science*, vol. 51, no. 4, pp. 921-939.

WORLD BANK (2007). *World development indicators*. Washington, DC: World Bank. [CD-ROM].

YOON, Mi Yung (2004). Explaining women's legislative representation in sub-Saharan Africa. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, no. 3, pp. 447-468.

YOUNG, Iris M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford Univ. Press.

ZAMBRANO, Laura (1998). Participación y representación feminina en el Congreso. In: BEJERANO, A. M. and A. DÁVILA, ed. *Elecciones y democracia en Colombia*: 1997-1998. Bogotá: Univ. de los Andes.

PLURALIDADE DA REPRESENTAÇÃO NA AMÉRICA LATINA[22]

Maria da Glória Gohn

Introdução

Na última década a pauta da agenda social latino-americana tem destacado temas como: inclusão social, democratização, diversidade, diferenças, direitos culturais, identidades de povos originários ou de minorias populacionais, sustentabilidade, empoderamento social, etc. Estas matérias são frutos de problemas socioeconômicos históricos, que, após serem demandadas, debatidas e haver pressão dos atores da sociedade civil organizada, por meio de ações civis estruturadas, movimentos ou redes de associações civis não governamentais, entraram na pauta de governantes e nas políticas públicas.

Quem são os atores sociais que protagonizam essas ações coletivas? Que público e demandas representam? São movimentos ou organizações civis os núcleos impulsionadores dessas ações? Quais são as principais organizações sem fins lucrativos da sociedade civil voltadas para ações coletivas atuando em função de problemas sociais, econômicos, culturais e ambientais públicos? Como eles atuam em direção à superação das desigualdades sociais e regionais? Que impactos estas demandas geraram na sociedade e no poder público? Que respostas eles têm obtido? Essas são as questões inspiradoras deste texto, que se inicia com a apresentação de um painel geral de formas associativas civis contemporâneas organizadas em movimentos na América Latina com o objetivo de contextualizar e analisar as transformações recentes que vêm ocorrendo neste cenário. A seguir destaca-se a análise de movimentos sociais e formas de associativismo civil específicos no Brasil. Ao final faz-se uma síntese dos movimentos de protestos que ganharam a denominação de "manifestações de

22 Publicado originalmente na revista *Sociedade e Estado* [*on-line*], Brasília, v. 29, n. 1, p. 73-90, jan./abr. 2014.

ruas em junho de 2013 no Brasil", apontando questões teórico-metodológicas implícitas (GOHN, 2014b).

O novo cenário dos movimentos latino-americanos no século XXI

Na primeira década deste século, em alguns países da América Latina, houve uma radicalização do processo democrático (SVAMPA, 2008) e o ressurgimento de lutas sociais tidas décadas atrás como tradicionais, a exemplo de movimentos étnicos, especialmente o dos indígenas na Bolívia e no Equador, associados ou não a movimentos nacionalistas como o dos bolivarianos (Venezuela). Movimentos que estavam na sombra e tratados como insurgentes emergem com força organizatória, como os piqueteiros na Argentina, cocaleiros na Bolívia e Peru e zapatistas no México (BORON; LECHINI, 2006). Outros se articularam às redes de movimentos sociais globais, como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), no Brasil, e a Via Campesina. Fóruns globais têm articulado estes movimentos em grandes eventos, como o Fórum Social Mundial (SEOANE; TADDEI, 2001; SANTOS, 2006, 2009) ou a Cúpula Mundial dos Povos (Rio de Janeiro em 2012). O fórum, apesar de se apresentar como transnacional, constitui uma das novidades específicas do associativismo latino-americano deste século, cuja maioria de suas edições foi realizada em Porto Alegre, Brasil.

Entre os movimentos de demandas identitárias na América Latina destaca-se o movimento de povos indígenas, especialmente nos países de língua espanhola. Sabe-se que a luta dos povos indígenas de resistência à colonização europeia branca é secular. Na atualidade, o elemento novo é a forma e o caráter que estas lutas têm assumido, não apenas de resistência, mas também de luta por direitos: reconhecimento de suas culturas e da própria existência, redistribuição de terras em territórios de seus ancestrais, escolarização na própria língua, defesa do meio ambiente, etc. Deve-se assinalar também que inúmeros dos territórios indígenas passaram a ser, em vários países, fonte de cobiça devido aos minerais e outras riquezas de seu subsolo, assim como seus cursos-d'água, ou meramente por se localizarem em rotas onde se planejam gasodutos e outras intervenções macroeconômicas. Isso tem acirrado as tensões sociais, a exemplo dos conflitos na Bolívia (pela água em Cochabamba, em 2000, pelo gás nas negociações com o

Brasil, entre 2003 e 2005 e divergências devido à construção de uma rodovia de 300 km para dinamizar o comércio entre as terras baixas da Amazônia boliviana e os vales andinos). Registram-se também desarcordos no Peru (bloqueio dos Aymarás em Lima, em 2000 e 2001). São todas disputas complexas envolvendo interesses econômicos, políticos e culturais.

No Brasil, os conflitos de terras em zonas indígenas, na floresta amazônica, acirraram-se depois do novo *boom* e furor para a plantação de cana para a produção do álcool, tido como nova alternativa energética de combustível.

Nesta breve lista de movimentos sociais na América Latina na atualidade, registre-se o movimento dos estudantes, especialmente no Chile, com a Revolta dos Pinguins (Zibas, 2008) e as marchas de 2011 e 2012 por reformas na educação. Em Santiago do Chile, em 2011, 400 mil pessoas saíram às ruas para pedir educação pública de qualidade gratuita para todos. O movimento dos estudantes no Chile tem sido considerado um avanço na luta latino-americana porque suas pautas não se limitam às melhorias em suas escolas, eles demandam reformas na educação no país e denunciam os efeitos das políticas neoliberais dos últimos anos na educação. Aliás, não são apenas os estudantes que têm se mobilizado naquele país pela educação.

A área da educação, especialmente na escola básica, tem sido a fonte de protestos de grandes dimensões já faz algum tempo na América Latina, a exemplo do México, em 2006, na região de Oaxaca. Devemos destacar também que a área da educação – pois potencializam os processos educativos e pedagógicos, o desenvolvimento de formas de sociabilidade e a constituição e a ampliação de uma cultura política – passou a ser estratégica também para os movimentos populares, a exemplo do MST, no Brasil. Este movimento desenvolve pedagogias próprias com escolas, cartilhas e materiais didáticos específicos e busca a formação dos professores que atuem em projetos desenvolvidos em parceria com universidades públicas brasileiras.

Observa-se ainda na primeira década no século XXI a retomada do movimento popular urbano de bairros, especialmente no México e na Argentina. Todos estes movimentos têm eclodido na cena pública como agentes de novos conflitos e de renovação das lutas sociais coletivas. Em alguns casos elegeram suas lideranças para cargos supremos na nação, a exemplo da Bolívia.

Os problemas gerados pela globalização da economia provocaram consequências no cenário da organização da população em geral na América Latina. O estímulo que as políticas econômicas deram ao setor informal da economia, na década de 1990, levou ao surgimento de extensas redes produtivas comunitárias, expandindo o chamado terceiro setor, no qual há grande presença de organizações não governamentais (ONGs) (DI MARCO; PALOMINO, 2004). Elas desenvolvem projetos com as populações demandatárias de bens e serviços, estão organizadas em redes associativas e operam por meio de projetos que necessitam de verbas, qualificação e avaliação para ter continuidade, etc. Ou seja, a ação coletiva, presente na maioria dos movimentos sociais latino-americanos de pressão e de reivindicação na década de 1980, diversifica-se a partir da década de 1990 até o primeiro decênio de 2000, incluindo-se também ações civis voltadas para a obtenção de resultados, em projetos de parceria envolvendo diferentes setores, públicos e privados.

Acrescente-se a este cenário a rede de participação gerada pelos conselhos, câmaras e fóruns, implementada pelo poder público via políticas sociais, algumas para atender novas exigências constitucionais. Com isso, a participação institucionalizada, regulada por normas e regras do setor público estatal passou a ocupar grande espaço no cenário associativo antes dominado pelos movimentos sociais da sociedade civil. De acordo com Tapia (2009), para entender a construção e a dinâmica do sujeito nas lutas e movimentos sociais na atualidade, na América Latina, temos de entender as novas políticas institucionalizadas da região.

Resulta que, na primeira década do século XXI, o cenário do associativismo latino-americano se altera aos poucos, novos tipos de ações coletivas e de movimentos sociais emergem no final da década (MIRZA, 2006; ABERS; VON BULOW, 2010). Há novidades nas demandas, identidades, repertórios e perfil dos participantes. Proliferam movimentos multi e pluriclassistas. Surgiram movimentos transnacionais que ultrapassam fronteiras do Estado-nação e vão além do movimento alter ou antiglobalização, a exemplo da Coordenadora Latino-Americana de Organizações do Campo (CLOC). As marchas e as ocupações tornaram-se o modelo básico de protesto. Este modelo será retomado na segunda década do século XXI, aliado a outras inovações na forma do protesto com o uso das novas tecnologias, especialmente as redes digitais e sociais. São movimentos inspirados nos Indignados europeus, ou no Occupy Wall Street (DELLA PORTA, 2007; DI CINTIO, 2010). Eles são compostos predominantemente por

jovens – a maioria sem trajetória anterior de participação política em partidos e sindicatos – que estão reformulando a pauta das demandas identitárias – a exemplo da luta contra discriminações de gênero, como a Marcha das Vadias, movimento transnacional – e retomando as demandas grupais focadas em problemas da vida cotidiana – como emprego, finanças, salário, dívidas, serviços sociais como transporte, educação e saúde –, na terra para viver e plantar (demanda já secular, agora em confronto com o agronegócio e outros).

Novas mudanças no associativismo civil na virada da primeira década

O fato de destaque na atualidade é a crise financeira global de 2008, que deu suporte para o nascimento de novos movimentos sociais, tanto no mundo ocidental (Occupy Wall Street e Indignados na Europa), como no Oriente (Primavera Árabe e outros) (ALI et al., 2012; CASTELLS, 2013) ou na Turquia (defesa do Parque Gezi e Praça Taksim em Istambul). Passaram da antiglobalização (ou alterglobalização) para a negação da globalização e seus efeitos sobre a economia e o social e estão tomando escala mundial, como o Movimento dos Indignados contra a Globalização. A indignação, categoria que pode ser analisada em vários planos, especialmente o da moral, dos valores, da ética e da justiça social, tem ganhado centralidade nas ações coletivas. Apesar das diferenças históricas entre os movimentos acima citados e os que ocorrem na América Latina, a serem tratadas adiante, os novíssimos movimentos dos indignados influenciaram a agenda e pauta das lutas sociais latino-americanas na década de 2010, dada a conectividade dos grupos de ativistas transnacionais nas redes sociais.

A forma de comunicação predominante, *on-line*, utiliza-se de redes sociais veiculadas pelo Facebook, Youtube, Orkut, Linkedin, etc. acionadas principalmente via aparelhos móveis, como ferramentas do ciberativismo, cujas publicações se incorporam ao perfil do ativista, meio principal para articular as ações coletivas (CASTELLS, 2013). Por isso, as análises sobre estas ações têm de incorporar este importante aspecto que interfere nas relações que se estabelecem e estruturam os movimentos. A transnacionalização advém destas alterações, ainda que os ativistas estejam reivindicando questões locais, e alguns movimentos sejam virtuais, sem sede ou grupo organizador de grande visibilidade.

O registro instantâneo de ações transformou-se em arma de luta, ações que geram outras ações como resposta. A preocupação com as redes sociais e digitais leva a abordá-las como processos em andamento e buscam construir metodologias para captar as conexões entre o global e o local e suas interações cognitivas a partir de rastros dados pela comunicação e mídias digitais (DIANI; MACADAM, 2003).

O trabalho do pesquisador é cognitivo e político porque ele deve realizar um rastreamento para elaborar uma cartografia de processos sociais e não receber os dados, prontos ou acabados. Recomenda-se retraçar os percursos captando-se as inquietações, os conflitos e as controvérsias porque as redes são polissêmicas, diversas e não unívocas. Os estudos destacam como os atores tecem seus percursos na rede, mas o pesquisador continua esta tessitura ao elaborar suas cartografias. Algumas das questões que se colocam são: quais espaços cognitivos e políticos os ativistas utilizam, que saberes constroem, como se autorrepresentam e qual a cartografia de seus embates coletivos (LATOUR, 2005).

Com o novo cenário dos movimentos sociais, novos aportes teóricos são desenvolvidos ou reelaborados, especialmente na América Latina, e novas ênfases ocorrem nas teorias já existentes. Hegemônicas na América do Norte, essas ideias se difundiram na realidade latino-americana e passaram a ser eixos referenciais importantes, a exemplo da Teoria da Mobilização Política, com destaque para as oportunidades políticas e os litígios políticos de Tilly e Tarrow (2007) e outros. O marxismo ressurge renovado (LINERA, 2009; HARVEY, 2011; ZIZEK, 2011; QUIJANO, 2004), ao lado de outros aportes teóricos, como o socialismo libertário (DE CINTIO, 2010) e o novo humanismo holístico (HESSEL, 2011; DUSSEL, 2002; SPIVAK, 2008; WALSH, 2005). Ocorre, pois, uma repolitização dos movimentos sociais pós 2008 sob novos paradigmas inspiradores das ações coletivas, muitos deles construídos a partir de ideias e utopias já bem antigas, como o socialismo libertário, o anarquismo, os autonomistas e outros, porém, totalmente renovados sob a égide da sociedade contemporânea com seus problemas, desafios e recursos comunicacionais e tecnológicos.

Em síntese, as utopias, que desde a queda do Muro de Berlim, há mais de 20 anos, eram criticadas e tidas como mortas, porque foram identificadas erroneamente como totalitarismo, ressurgem nesta nova década, lastreadas em referenciais libertários, para projetar o futuro, no qual não se sabe bem quais são os anseios, mas sabe-se muito bem o que não se quer. Saliba (2004) chama este

processo de distopia. Retomaremos este aspecto ao final, ao tratar das manifestações de junho no Brasil.

O associativismo no Brasil contemporâneo

Neste novo século o Brasil está entre os países que capitalizaram a crise se inserindo em nichos do mercado internacional, promovendo fortes políticas de proteção social, com programas sociais que promovem a interação entre alguns movimentos sociais, sindicatos, associações, ações coletivas e órgãos governamentais, aliadas às políticas de recuperação do salário dos trabalhadores. Feita por meio de políticas institucionalizadas, esta interação realiza-se nas grandes conferências nacionais e nas políticas direcionadas a segmentos sociais, como os afrodescendentes ou as mulheres, ou naquelas desenvolvidas sobre temáticas sociais como a alimentação. Todas elas denominam-se políticas de inclusão ou de proteção social. Em todos os casos, o elemento comum é a territorialização/espacialização das ações coletivas e a tematização dos conflitos sociopolíticos e culturais.

Há um grande número de redes civis de atuação direta junto à população por meio de ONGs, associações comunitárias, sociedades amigos de bairros, entidades assistenciais e filantrópicas, laboratórios de projetos sociais de extensão universitários, etc. Trata-se de um setor que não é marginal ao modelo econômico vigente. O trabalho e a organização cotidiana deste setor contribuem para alimentar cadeias de produção. Basta citar a área de reciclagem de papel, papelão e outros materiais, na qual, sem o trabalho de cooperativas, ONGs e entidades assistenciais, não se viabilizariam a coleta e a separação dos materiais.

Cumpre lembrar que após 1988, os municípios brasileiros passaram por alterações na administração pública, com a descentralização e a inserção de formas de participação da sociedade civil na reforma política do Estado. Os territórios das cidades e microrregiões adquiriramm força institucional para o desenvolvimento de projetos sustentáveis e estabeleceram-se novas relações entre o Estado, a população e o mercado.

Disso tudo resulta que a sociedade civil brasileira organizada contemporânea não é homogênea, nem composta por atores que tenham o mesmo entendimento dos problemas sociais, políticos e culturais. Esta sociedade é bastante diversificada,

com destaque para as redes associativas e de mobilização. Podemos aglutinar este leque diferenciado de atores coletivos em quatro sujeitos sociopolíticos, a saber:

a) Os movimentos sociais – considerados como categorias empíricas (podendo ser localizados territorialmente), ou conceituais – são uma forma de estruturação de relações sociais, conforme definiu Melucci (1994).

b) As entidades sem fins lucrativos que se subdividem em ONGs independentes, entidades assistenciais e entidades do mundo empresarial articuladas pelo chamado terceiro setor.

c) Os fóruns, plenárias e articulações nacionais e transnacionais.

d) Conselhos gestores de projetos, programas ou políticas sociais, conferências nacionais, consórcios inter-regionais, fóruns de promotorias públicas, observatórios temáticos de acompanhamento, diagnóstico e banco de dados de políticas sociais públicas, etc.

Neste texto selecionamos os movimentos sociais para exemplificar o associativismo brasileiro contemporâneo e algumas formas de participação civil em instâncias institucionalizadas.

Movimentos sociais no Brasil no século XXI

Após o grande debate sobre a crise dos movimentos sociais na década de 1990 no Brasil, ao final do primeiro decênio deste século, foi publicada uma série de artigos e balanços temáticos demonstrando que eles retornaram à cena pública e à pauta de interesse dos pesquisadores. Estes estudos diagnosticaram que antigos movimentos sociais, a exemplo da luta pela moradia ou pela terra, passaram a conviver com outros mais novos, organizados segundo múltiplas identidades como negros, mulheres, idosos, jovens, adolescentes, etc. Lutas sociais estas que buscam reconhecimento convivendo com aquelas pela almejam a redistribuição e acesso a bens e serviços. Os antigos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 não desapareceram, tornaram-se mais fragmentados, menos articulados com sindicatos, pastorais ou partidos, alguns mais próximos de projetos e programas sociais desenvolvidos no plano institucional e outros de costas para o Estado ou para os políticos e/ou partidos.

Acrescente-se à lista das mobilizações no Brasil, neste novo século, a participação das mulheres em movimentos e organizações no campo da organização alimentar, cooperativas solidárias, etc. e o movimento dos afrodescendentes, que cresceu bastante no novo século, com o apoio do poder público em questões como a dos quilombolas (terras de ex-escravos), cotas para acesso às universidades públicas e privadas, (estas últimas com o Programa Universidade para Todos – Prouni).

Os movimentos sociais no setor agrário também se proliferaram no novo século, mas com perfis e atuações diversificadas. Estão em cena não apenas os sem-terra, mas também pequenos agricultores e assentados pelas políticas públicas com suas lutas para implementar a produção no campo. Ocorreram momentos históricos importantes dos movimentos sociais rurais em relação à educação a partir do Movimento Nacional por Educação do Campo (MNED) e os encontros do Enera (Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária).

Ao longo da primeira década deste século os movimentos rurais passam a participar de grupo de trabalho permanente junto ao Ministério da Educação (MEC), que incorporou a função de articulação das ações do governo com as demandas do movimento. Neste sentido, em 2004 ocorreu a II Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, ampliando mais o leque das articulações. Outra novidade importante foi a criação de cursos de graduação desenvolvidos em universidades públicas a fim de formar profissionais para trabalharem no campo. Destaca-se o curso de pedagogia para formar professores que irão atuar nos assentamentos, especialmente em universidades no estado do Paraná como a Unioeste. Alguns destes cursos têm como alunos integrantes do próprio movimento, especialmente do MST, com uma estrutura e grade curricular diferenciada.

A participação em instâncias institucionalizadas

O novo século apresentou-nos mudanças nas políticas sociais, desconcentração de várias atividades estatais na área social, aplicação das novas legislações no âmbito federal, com a criação de organizações sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), e programas da Parceria Público-Privada (PPP), entre outras alterações. Passou a ocorrer a desativação da atuação direta do Estado na prestação de alguns serviços sociais e a transferência da operacionalização destes serviços para o setor privado sem fins lucrativos. Isso tudo

contribuiu para a reconfiguração do cenário do associativismo civil brasileiro, gerando a criação de espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil. Novas redes de participação institucionalizadas foram criadas com os conselhos, câmaras, fóruns e assembleias nacionais, implementadas pelo poder público por meio de políticas sociais com o fim de atender novas exigências constitucionais. Redes civis focadas em projetos socioculturais, entidades geradoras de renda via economia solidária, parcerias público-privadas em projetos socioeducativos nas escolas, etc. passaram a dominar a cena do associativismo no novo século, fortalecendo a cultura comunitária local, com ativistas focados no cumprimento de metas dos projetos sociais envolvidos, e não mais militantes de causas e organizações com vínculos político-partidários e sindicais.

Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas na conquista de espaços na sociedade política, especialmente nas parcerias que se abrem entre governo e sociedade civil organizada, via políticas públicas. Houve, portanto, uma ampliação do leque de atores sociais, assim como ampliou-se a atuação da sociedade civil. Disso resultou um descentramento dos sujeitos históricos em ação, antes focados nas classes e nos movimentos populares. Surgem novas facetas da cidadania, tais como o exercício da civilidade, a responsabilidade social do cidadão como um todo, etc. Ou seja, foram destacados não apenas os direitos, alavanca básica do conceito de cidadania, mas também introduzida a questão dos deveres, da responsabilização nas arenas públicas, e esse empenho abriu caminhos para a participação de diferentes e novos atores sociais nas políticas de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Passa-se a enfatizar o comprometimento dos cidadãos, das empresas e dos órgãos governamentais nas novas políticas públicas; criam-se espaços de atuação nestas políticas via parcerias ou nos ambientes criados institucionalmente, como os conselhos gestores e os fóruns sociais públicos.

No novo cenário de ampliação dos processos de inclusão social, reconhecimento de diferenças socioculturais e institucionalização de procedimentos no atendimento de demandas, novos direitos são criados/reformulados. Scherer-Warren fala em geração de novos direitos no Brasil, o que requer algumas premissas, a saber:

> [...] As maiores ou menores possibilidades de geração de novos direitos em uma sociedade estará relacionada à existência ou não de um Estado democrático de direito que permita manifestar seus conflitos sociais e equacionar demandas materiais e simbólicas através de movimentos sociais, grupos de

> pressão institucional e/ou representantes da própria esfera estatal. (SCHERER-WARREN, 2012, p. 216)

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) pode ser citado como um exemplo neste cenário. Este conselho incorporou a participação de representantes da sociedade civil e criou inúmeros programas e políticas, tais como Marco Estratégico Mundial para a Segurança Alimentar e Nutricional, uma política do governo brasileiro de apoio à agricultura familiar, com ações estratégicas imediatas e estruturantes em longo prazo. Ele tem projetos específicos para incorporar as mulheres no acesso à terra e aos meios produtivos como o Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos de Terreiro (Fonsanpote), voltados para populações afrodescendentes (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2012). Populações indígenas também têm sido contempladas com os programas oficiais.

Observa-se nos exemplos acima uma ampliação das formas de gestão deliberativas, criando inúmeras inovações no campo da participação popular democrática, como a participação via eletrônica. Assim, construiu-se e/ou redesenhou-se o formato de várias políticas sociais com a generalização do uso de grandes conferências nacionais copatrocinadas pelos órgãos públicos. A institucionalização de canais e práticas da sociedade civil, em sua relação com a sociedade política, produziu também novos movimentos sociais, a exemplo daqueles que atuam em questões relativas à democratização do estado ou às políticas públicas, como o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), no Brasil.

A retomada dos movimentos nas ruas: as manifestações de junho de 2013 no Brasil

No início da segunda década deste século surgem novidades que atingem seu clímax em junho de 2013. Algumas delas foram geradas pelos movimentos antiglobalização e alterglobalização na década anterior, quando o escopo das lutas se ampliou para dimensões territoriais além do Estado-nação, focalizando críticas aos ajustes estruturais provocados pelas políticas macroeconômicas (que geram diminuição da proteção ambiental, esvaziamento de direitos trabalhistas, etc.). A novidade maior foi a retomada das mobilizações, manifestações e protestos nas ruas e praças públicas. Passa a haver uma pluralidade de sujeitos e de

reivindicações na esfera pública. O foco das demandas passa a ser dado a temas mais localizados, nacionais, destacando-se a ética e a luta contra a corrupção**,** assim como protestos que focalizam os serviços públicos, com destaque para os transportes e a questão da mobilidade urbana, a exemplo do Movimento Passe Livre (MPL), precursor da jornada de manifestações em junho de 2013. Enquanto os altermundialistas organizavam seus protestos defronte as grandes reuniões de cúpula de entidades e governos capitalistas, as manifestações na nova década se reuniram indignados contra as políticas públicas de nações, estados e capitais específicas.

Um breve relato sobre junho de 2013 no Brasil registra que, em doze capitais e em várias cidades de médio porte no Brasil, ocorreu uma onda de manifestações populares nas ruas, praças e avenidas com exemplos similares na história do país apenas em três momentos: em 1992, no *impeachment* do ex-presidente Collor de Melo; em 1984, com o movimento Diretas Já, na luta pelo retorno à democracia, no período do regime militar; e na década de 1960 como as greves pré-golpe militar de 1964 e as passeatas estudantis de 1968. O povo foi às ruas aderindo a um tipo novo de movimento social. Estima-se que mais de um milhão de pessoas tenham saído às ruas do país.

É importante registrar que há elos entre o movimento antiglobalização da primeira década deste século e as manifestações nas ruas em 2013. Os ativistas da alterglobalização criaram, ainda ao final do século XX (1998), durante a I Conferência Mundial dos Povos, a Ação Global dos Povos (AGP) e seu braço de comunicação, o Centro de Mídia Independente (CMI), e depois a Indymedia. A AGP incentivou e organizou inúmeros atos de protestos durante as reuniões de cúpulas de líderes mundiais, destacando-se as de Seattle em 1999, de Gênova em 2001, etc. Após o atentado às torres gêmeas norte-americanas, estes protestos refluíram no plano internacional devido ao argumento de combate ao terrorismo, entretanto essas aglomerações serviram de escola para muitos ativistas no início da nova década em várias partes do mundo, inclusive no Brasil. Um dos movimentos que constituíram o Movimento Passe Livre (MPL) foi o Centro de Mídia Independente (ORTELLADO, 2012).

As manifestações de junho foram desencadeadas em São Paulo por coletivos organizados com o predomínio do MPL, a partir de uma demanda pontual – contra o aumento da tarifa dos transportes coletivos. O movimento foi oficialmente criado em 2005 em Porto Alegre, durante o Fórum Social Mundial

(FSM), e tem suas origens nos protestos que ocorreram em Salvador em 2003 (conhecida por Revolta do Buzu) e em Florianópolis em 2004 (Revolta da Catraca) e no ativismo do já citado CMI. O próprio MPL define-se como um movimento horizontal, autônomo, livre e apartidário, mas não antipartidário, cuja independência se faz não somente em relação a partidos, mas também a ONGs, instituições religiosas, financeiras etc. (MOVIMENTO..., 2012). Ele tem como demanda central a tarifa zero para o transporte coletivo. Segundo Peschanski, a proposta do MPL contém "valores desejáveis a uma alternativa social ao capitalismo: sustentabilidade, solidariedade, eficiência, democracia e comunidade" (PESCHANSKI, 2013, p. 60).

Os protestos em São Paulo em junho de 2013 rapidamente se espalharam para o Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Brasília e outras grandes cidades do país e à medida que crescia o número de pessoas nos protestos nas ruas, as mais diversas pautas de insatisfações da população vieram à tona.

Os manifestantes dirigiram suas reivindicações a personagens específicos da cena público-política de cada região do país. Por esta razão, os movimentos brasileiros diferenciam-se dos Indignados da Europa, especialmente na Espanha, em Portugal e na Grécia, países em profunda crise econômica causada pelas políticas neoliberais de ajustes fiscais, controle e monitoramento pela *troika* (FMI + Banco Central europeu), desemprego, retirada de direitos sociais, corte de salários, dispensa de funcionários públicos, etc. Os indignados brasileiros diferem mais ainda dos movimentos da Primavera Árabe devido à frágil democracia e forte controle social que predominam na maioria daqueles países e às relações entre política e religião via islamismo.

Finalmente os Indignados nacionais diferem do Occupy Wall Street não só porque adotaram formas diferentes de agir mas também porque tiveram, no início, uma pauta específica: ser contra o aumento da tarifa e lutar pela tarifa zero. Eles não ocuparam um território específico, optando pelas passeatas, nem realizaram bloqueios – tática que passou a ser utilizada depois, em atos que deram sequência às manifestações de junho, em movimentos de caminhoneiros, motoboys, e no Dia Nacional de Luta (11/7/2013), organizado por nove centrais sindicais, MST, UNE, movimentos populares de moradia, etc., reunindo cerca de 105 mil pessoas no país.

Os que participaram das manifestações em junho de 2013 inspiram-se em variadas fontes, segundo o grupo de pertencimento de cada um. Como rejeitam lideranças verticalizadas, centralizadoras, não há hegemonia de apenas uma ideologia, ou utopia, que os motiva. A política dos manifestantes é de outra natureza, feita por diversas alianças momentâneas e circunstanciais, nem sempre tão consensuais, a partir das práticas de experiência do momento, continuamente redefinidas, evidenciando a crise no sistema de representação, pois não há fidelidade aos atores políticos constituídos formalmente na arena nacional.

Após junho de 2013, uma tendência de ação coletiva passou a ter destaque nos atos de protestos e manifestações nas ruas, os black blocs. Trata-se de uma tendência com formas de ação surgidas na Europa nas últimas décadas do século XX, com uma estética específica: vestem-se de preto e cobrem os rostos. Por isso, são nominados como "mascarados". Frequentemente usam a violência como forma de ação, denominando-a como simbólica. Há um grande debate sobre o que e quem são os black blocs, se são uma tática ou um movimento? Para nós é um movimento com características singulares: ideologia dos autonomistas-anarquistas reformuladas para o contexto da era da globalização, com uso intenso das novas tecnologias para a convocação e a organização dos atos. São movimentos transnacionais, articulados por redes sociais, com concepções autonomistas reformatadas de várias fontes e referenciais, que atuam em contextos e problemas locais.

Destacamos ainda que os manifestantes de 2013, em seus variados matizes de práticas, ideologias e pertencimentos, não são antiutópicos. Análises que destacam o fim das utopias ou sua crise e negação, conforme registrado, são restritas, porque associam um dado modelo de utopia a um sinônimo de sociedade totalitária.

Os militantes de junho de 2013 defendem formas horizontais e não centralizadoras de organização, negam a presença de partidos nas manifestações, mas não são antipartidários. Ao contrário, desde a década de 2010 estão gritando: outro mundo é possível! Qual mundo? Qual utopia? Talvez devêssemos seguir Riot-Sarcey (2009), que afirma ser melhor pensarmos na ausência de uma definição unívoca sobre o tema e reencontrarmos o sentido de uma construção imaginária. Ou seja, deve-se retomar Thomas Morus (1997), na origem do termo utopia de 1516, que a caracterizou como um discurso sobre o não existente, um lugar que não existe ainda, um não lugar, um lugar onde se está bem, ou retomar

Mumford (2007), que em 1922 analisou as utopias históricas e as distinguiu entre utopias de escape e de reconstrução.

Conclusões

Este artigo destacou inicialmente os movimentos sociais na América Latina nos últimos anos. Partindo de breve caracterização de seu cenário, buscaram-se exemplos naqueles que procuram aliar a especificidade do processo histórico latino-americano com mudanças e transformações globais. Resistência e autonomia são categorias-chave, para entender os movimentos dos povos indígenas, dos camponeses, etc. Entretanto, novas formas de movimentos sociais têm sido criadas, bastante diferentes dos movimentos tradicionais, a exemplo dos movimentos sociais de luta pelo reconhecimento do direito à diferença (sexuais, culturais, necessidades especiais, etc.). Demandas novas emergem de antigas necessidades, como o passe livre para a mobilidade urbana, renovando a luta dos estudantes na cena pública.

Resulta que no cenário social do novo milênio os movimentos sociais voltaram a ter visibilidade e centralidade, como atores que pressionam por processos de mudança social e reinventam as formas de fazer política, especialmente após 2008, com a crise que se abateu sobre a economia mundial. Eles também se transformaram bastante, realizaram deslocamentos em suas identidades, incorporaram outras dimensões do pensar e agir social e alteraram seus projetos políticos. Mas como são muitos e heterogêneos, parte deles fragmentou-se, perdeu ou redefiniu sua identidade, ideias e pontos de vistas centrais, alterando o projeto e a cultura política existente. Alguns se redefiniram segundo as mudanças de outros atores sociais em cena. Outros ainda aproveitaram brechas e se conectaram com as possibilidades dadas pela globalização econômica (geradora de resistências e protestos) e cultural (geradora de novas sociabilidades, interações e aprendizagens baseadas na pedagogia do exemplo, aprender via observação, nos grandes eventos transnacionais, ou via conexão na rede internet). O perfil dos participantes se alterou de militante para ativista. As marchas tornaram-se o modelo básico de protesto. As redes sociais substituíram os “muros de Paris”, como divulgadoras de demandas e palavras de ordem e articuladoras das ações em si, confrontando-se com 1968.

O desenvolvimento do processo democrático em vários países tem levado ao poder central setores políticos que estiveram na oposição ao regime político no passado, a exemplo do Brasil. Novas políticas públicas foram formuladas a partir de diálogos e parcerias com a sociedade civil organizada, criando-se conselhos, fóruns, ouvidorias, observatórios e grandes conferências nacionais públicas.

No plano da pesquisa, precisam-se desenvolver indicadores socioculturais e sociopolíticos que possam analisar e avaliar atuações e políticas sociais dos novos sujeitos contemporâneos que se mobilizam. Os indicadores, critérios e categorias utilizados são herança e herdeiros, na maioria das vezes, de uma ciência social já superada, que não responde mais às necessidades da atualidade. São indicadores econômicos e quantitativos, criados quando não havia o desenvolvimento das novas tecnologias, que estão revolucionando o mundo das comunicações, as relações sociais e as ações coletivas dos movimentos.

A nova etapa das lutas sociais se faz aliando inovações tecnológicas e retorno às teorias do século XIX totalmente revisadas (Gohn, 2014a), com, de um lado, os neomarxistas e de outro, o socialismo libertário, os neoanarquistas e o humanismo holístico, vividos por certos segmentos dos povos indígenas da realidade latino-americana, como a teoria do *bien vivir* e a descolonização, especialmente "das mentes". No plano das análises, não se trata mais de contrapor os novos movimentos socionucleados em torno de questões identitárias, tais como sexo, etnia, raça, faixa etária, etc., aos "velhos" movimentos, como o dos trabalhadores, como Claus Offe o fez, na década de 1980. Não se trata, portanto, de contrapor tipos de movimentos ou ações coletivas nem paradigmas teóricos interpretativos como mais ou menos adequados, até porque todos eles continuam a coexistir com os novos. Trata-se de reconhecer a diversidade de movimentos e ações civis coletivas, suas articulações e marcos interpretativos que lhes têm atribuído sentidos e significados novos, trazidos à luz no campo da investigação de uma sociologia dos movimentos sociais. Isso certamente vai além de uma cartografia dos movimentos sociais existentes, mas deve tê-la como ponto de partida.

Reafirmamos que o cenário das mobilizações se alterou nesta última década: passou da antiglobalização (ou alterglobalização) para a negação da globalização e seus efeitos sobre a economia e o social. Os atuais movimentos latino-americanos, especialmente no Brasil e no Chile, estão operando uma renovação nas lutas sociais de maior magnitude que os novos movimentos sociais operaram nas décadas de 1960 e 1970 e parte da de 1980. Eles estão

reformulando e repolitizando a pauta das demandas de forma nova, na maioria das vezes independente das estruturas partidárias.

Concluímos, citando Maria Alice R. de Carvalho ao avaliar as manifestações de junho de 2013:

> O principal saldo consistiu na construção de uma "comunidade" não essencializada e indeterminada, isto é, na formação, em ato da vontade coletiva, apoiada na intersubjetividade e em pressupostos pragmáticos dos atores. E isso é tão importante porque o fato de indivíduos ordinários terem criado um novo padrão cultural de comunidade extrai a possibilidade de renovação democrática da chave da utopia, dos maciços filosóficos, de seus intérpretes exclusivos e suas lideranças exotéricas. Estamos diante de um movimento que dialoga com a sugestão habermasiana que diz que a solidariedade possível na modernidade tardia é a que se fundamenta racionalmente. Uma solidariedade reflexiva, sinônimo de interesse comum racionalmente obtido. Estamos todos juntos [...]. (CARVALHO, 2013, p. 4)

Concordamos com a citação desde que a utopia não seja reduzida a uma verdade vinda de alguns "intérpretes exclusivos". A utopia, como citado, retorna nas manifestações de rua em junho de 2013 com vigor, em moldes e fundamentos libertários, com foco que prioriza o ser humano e suas necessidades cotidianas, dentre as quais serviços públicos com qualidade, numa sociedade que deve combater as desigualdades de qualquer tipo. A solidariedade reflexiva, criada a partir da intersubjetividade construída nas redes e atos de protestos, retoma o tema do interesse comum. Este é um assunto para um grande debate.

Referências

ABERS, Rebecca; VON BULOW, Marisa (Org.) (2010). Dossiê: Movimentos sociais e ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 3, jan./jul.

ALI, T. et al. (2012). *Occupy*: movimentos de protestos que tomaram as ruas. São Paulo: Boitempo.

BORON, Atílio; LECHINI, Gladys (Org.) (2006). *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico*: lecciones desde África, Ásia y América Latina. Buenos Aires: Clacso.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de (2013). Bom para pensar. *Boletim Cedes*, p. 1-4, jul./set.

CASTELLS, Manuel (2013). *Redes de Indignação e de esperança*: movimentos sociais na era global. Rio de Janeiro: J. Zahar Ed.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (Brasil) (2012). *Sítio eletrônico*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea>. Acesso em: 17 out. 2012.

DELLA PORTA, Donatella (2007). *O movimento por uma nova globalização*. São Paulo: Loyola.

DIANI, Mário; MacADAM, Doug (Ed.) (2003). *Social movements and networks*: relational approaches collective actions. Oxford: Oxford Univ. Press.

DI CINTIO, Chloé (2010). *Petit traité de désobéissance civile.* Paris: ResPublica Ed.

DI MARCO, Graziela; PALOMINO, Héctor (2004). *Reflexiones sobre los movimientos sociales en la Argentina.* Buenos Aires: Unansam.

DUSSEL, Enrique (2002). *A ética da libertação na idade da exclusão.* Petrópolis: Vozes.

GOHN, Maria da Glória (2014a). *Sociologia dos movimentos sociai*s. 2. ed. São Paulo: Cortez.

_____ (2014b). *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e Praças dos Indignados no mundo*. Petrópolis: Vozes.

HARVEY, David (2011). *O Enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.

HESSEL, Stéphane (2011). *Indignai-vos!* 3. ed. Lisboa: Objectiva.

LATOUR, Bruno (2005). *Reassembling the social*: an introduction to actor network theory. Oxford: Oxford Univ. Press.

LINERA, Alvaro G. (2009). *Sociologia dos movimentos sociais*. São Paulo: Boitempo.

MELUCCI, Alberto (1996). *Challeging codes.* Cambridge: Cambridge Press.

MIRZA, Christian Adel (2006). *Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.

MORUS, Thomas (1997). *A utopia*. São Paulo: L&PM.

MOVIMENTO Passe Livre. *tarifazero.org*. 2012. Disponível em: <http://tarifazero.org/mpl/>. Acesso em: 17 out. 2012.

MUMFORD, Lewis (2007). *História das utopias*. Lisboa: Antígona.

ORTELLADO, Pablo; RYOKI, André (2012). *Estamos vencendo*: resistência global no Brasil. São Paulo: Conrad.

PESCHANSKI, João Alexandre (2013). O transporte público gratuito, uma utopia real. In: VAINER, Carlos et al. *Cidades rebeldes:* passe livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil. São Paulo: Boitempo.

QUIJANO, Aníbal (2004). El laberinto de América Latina: ¿hay otras salidas? *Revista OSAL*, Buenos Aires, v. 5, n. 13.

RIOT-SARCEY, Michèle; PICON, Antoine; BOUCHET, Thomas (2009). *Dicionário das utopias*. São Paulo: Edições & Textos.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.) (2006). *A gramática do tempo*: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez.

_____ (2009). *As vozes do mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SALIBA, Elias Thomé (2004). *As utopias românticas.* 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade.

SCHERER-WARREN, Ilse (2012). Movimentos sociais e geração de novos direitos em tempos globais: o caso brasileiro. In: GOHN, Maria da Gloria; BRINGEL, Breno M. (Org.). *Movimentos sociais na era global*. Petrópolis: Vozes.

SEOANE, José; TADDEI, Emilio (Org.) (2001). *Resistências mundiais*. Petrópolis: Vozes.

SPIVAK, Gayatri C. (2008). Estudios de la subalternidad. In: SPIVAK et al. *Estudios postcoloniales*: ensayos fundamentales. Madri: Queimadas Gráficas.

SVAMPA, Maristella (2008). *Cambio de época*: movimientos sociales y poder político. Buenos Aires: Clacso; Siglo XXI.

TAPIA, L. (2009). Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Buenos Aires, n. 11.

TILLY, Charles; TARROW, S. (2007). *Contentiouys politics.* Boulder: Paradigm Publ.

WALSH, C. (2005). Introducción (re) pensamiento critico y (de) colonialidad. In: _____ (Org). Pensamiento crítico y matriz (de) colonial, reflexiones latinoamericanas. Quito: Univ. Andina Simón Bolívar; Ed. Abya-Yala.

ZIBAS, Dagmar M. L. (2008). "A Revolta dos Pinguins" e o novo pacto educacional chileno. *Rev. Bras. Educ.* [*on-line*], v.13, n.38, p. 199-220.

ZIZEK, Slavoj (2011). *Primeiro como tragédia, depois como farsa*. São Paulo: Boitempo.

DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA À PLURALIDADE DA REPRESENTAÇÃO: BREVES NOTAS SOBRE A ODISSEIA DO PT NA POLÍTICA E NA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA[23]

Bruno P. W. Reis[24]

Participação e representação: uma preliminar conceitual

Houve tempo em que a esquerda rejeitava o valor, senão a própria ideia, da "democracia representativa". À medida que preservava o protagonismo de uma elite política, a representação não poderia ser compatível com esse tipo de regime, se fôssemos devidamente rigorosos quanto à acepção do termo. No mínimo, ela produzia algo manco, pouco democrático no fim das contas, particularmente se contrastada com o valor e a presumível autenticidade da "democracia participativa".[25] Já me dirigi a este tema em outro trabalho (REIS; BUENO, 2006). Logo não vou retomá-lo aqui longamente. Mas a remissão a ele é importante para dar perspectiva a um esforço de diagnóstico do processo de pluralização dos meios de representação política no Brasil recente, propósito deste trabalho.

Talvez o próprio conceito de "participação política" seja mais polissêmico do que nossa intuição (informada por nossas inclinações ideológicas) sugere. Afinal, que fazer com uma ideia que abre um guarda-chuva tão extenso sobre coisas tão diversas quanto votar, frequentar associações, comparecer a comícios, difundir opiniões na internet, assinar manifestos, filiar-se a partidos, ir a passeatas, militar em sindicatos, aderir a boicotes, candidatar-se em eleições,

23 Publicado originalmente na revista *Sociedade e Estado* [*on-line*], Brasília, v. 29, n. 1, p. 113-127, jan./abr. 2014.

24 Agradeço a Débora Messenberg e Julio Pinto pelo gentil convite, sem o qual o trabalho não teria sido escrito.

25 Para críticas célebres do argumento, pode-se recorrer a Bobbio (1976) ou Sartori (1987, caps. 5 e 6).

resistir em barricadas, doar dinheiro a candidatos, voluntariar-se em ONGs, panfletar em campanhas e, talvez, explodir algumas bombas?

É inevitável que o esforço de teorização sobre participação acabe se desdobrando em tópicos mais específicos, já que cada uma de suas várias manifestações pode ter efeitos (e causas) muito variados, e dificilmente conseguimos obter rendimento analítico e teórico de sua apreensão global – para além da idealização participativista.

Sim, claro. Participação política é direito de todos. Não cabe menoscabá-lo, ou seja, fazer pouco dele, como se as pessoas fizessem melhor se não aborrecessem os políticos e fossem cuidar de seus afazeres particulares. Nada disso. Dado esse direito, cabe a cada cidadão decidir o uso que quer dar a ele e cabe às instituições e à elite política não apenas proteger esse direito, mas propiciar meios suficientemente diversificados para seu pleno exercício e tomar as providências devidas para dar-lhe consequência. De fato, isso torna fúteis eventuais diagnósticos de "excesso de demandas" num sistema político, tais como os que apareceram de maneira célebre em Crozier, Huntington e Watanuki (1975): concretamente, o volume de demandas é um dado, e será aquele que resultar da agregação das eventuais demandas a emergir na população. O esforço de contê-las será mero "represamento" temporário e tenderá a resultar em violência, numa direção ou noutra.

No entanto, muito além dessa afirmação de princípio, de caráter normativo, é difícil propor generalizações empíricas que possam recorrer, indistintamente, ao rótulo genérico da "participação política". Mais difícil ainda é sustentar uma contraposição conceitual entre participação e representação. Afinal, como bem apontou Plotke (1997, p. 19), o oposto da representação não é a participação, mas a exclusão e o oposto da participação é a abstenção. A contraposição só é compreensível pela operação de um contraste intuitivo entre uma política hierárquica (dita representativa) e outra estritamente igualitária, não estruturada (por hipótese, participativa). Só que várias manifestações tópicas da participação, mesmo quando não se referem à atuação eleitoral, quase sempre revelam uma estrutura relacional que envolverá, fatalmente, representação de interesses (materiais ou ideais) por terceiros. E as redes mobilizadas na atividade política frequentemente envolverão topologia de organização – até pela distribuição não aleatória dos vínculos entre os vários nódulos da rede (BARABÁSI, 2002).

A ubiquidade das hierarquias não deixou de ser apontada recorrente e classicamente pelos assim chamados (não sem ambiguidade) "elitistas" de um século atrás, como Mosca (1939), Michels (1982), Pareto (1961) e, mais notoriamente, Max Weber (1925). No entanto, a ambiguidade a que me referi não esteve presente só no nome que a posteridade deu àquela literatura: além de escrever sobre elites, e ocasionalmente postular a inamovibilidade da existência de "posições" que elas ocupam na política, seu fatalismo frequentemente os levou (principalmente Mosca e Michels) a um desdém pela democracia que se mostraria intolerável para as gerações que viveram depois dos horrores da Segunda Grande Guerra.

Mas, como se sabe, essa mesma adesão traumática ao "regime" democrático levou a teoria política liberal do pós-guerra a certa complacência pragmaticamente resignada quanto à viabilidade do "ideal" democrático: um governo do povo, pelo povo e para o povo. Este se converteu, na melhor das hipóteses, numa ideia valorativa norteadora (DAHL, 1971) ou então foi abertamente renegado (SCHUMPETER, 1984, cap. 21). Enquanto a Guerra Fria durou, a esquerda tendeu a distanciar-se desse fatalismo moderado. E um dos seus motes favoritos nessa empreitada foi o elogio da participação, contraposto à denúncia da hierarquia embutida na natureza representativa do regime.

PT e petismo na política brasileira: quando novas elites entram em cena

A agitação política e cultural da década de 1960 trouxe os movimentos sociais para o proscênio, intensificando a aposta na participação – principalmente quando ela se desse à margem do sistema formal de representação eleitoral: "de costas para o Estado, longe do Parlamento" era o *slogan* dessa tendência por volta de 1980 (EVERS, 1983).

Nesse caldo de cultura, formou-se o PT, em inícios da década de 1980. Porém, em vez de nos perdermos em considerações ideológicas de natureza doutrinária ou programática, de conexão sempre duvidosa com a prática dos partidos e seus governos, proponho perseguirmos numa caracterização antes "sociológica" do caso do PT, que me parece bem mais fácil – e consistentemente mais relevante para sua prática. Fundamentalmente, o PT constituiu-se como um partido *outsider* em

relação ao sistema político-institucional estritamente considerado. Com origem extraparlamentar, constituiu-se, em sua origem, de três bases fundamentais:

1. uma poderosa base sindical no núcleo duro da indústria brasileira (os metalúrgicos do ABC paulista), que rapidamente se ramificou, rumo a um associativismo civil mais amplo, incluindo o virtual controle dos sindicatos e associações de servidores públicos;

2. uma considerável capilarização Brasil afora, favorecida pela adesão (ou mera simpatia) dos setores politicamente mais engajados da igreja católica, agrupados em torno da então relativamente influente teologia da libertação, ocasionalmente mobilizados nas "comunidades eclesiais de base";

3. uma militância civil, que nas grandes cidades reuniu estudantes universitários, intelectuais e mesmo alguns remanescentes dos pequenos grupos armados que haviam confrontado a ditadura militar na década de 1970.

Naturalmente, outros partidos de esquerda, antes do PT, já haviam também se constituído externamente ao Parlamento e ao sistema político formal no Brasil, com inserção sindical e militância civil. O precedente mais óbvio deu-se no caso do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Naturalmente, porém, faltara a este último o endosso, mesmo que parcial, da igreja – e, qualquer que seja a razão, a começar pela sua proscrição legal em 1947, o PCB jamais pôde disputar eleições com o mesmo apetite, ou ainda lograr o mesmo sucesso eleitoral que o PT.

Esse sucesso, conquistado paulatinamente a partir de prefeituras de cidades médias rumo às das capitais, dali para o governo de alguns estados e finalmente a Presidência da República em pouco mais de vinte anos, significou em si mesmo – dada a condição *outsider* do PT – a promoção de "novas elites políticas". Seja na Presidência da República, seja nos governos dos estados, mas de maneira ainda mais nítida nas prefeituras municipais por sua disseminação, a eventual ascensão do PT ao poder terminou por produzir inovações institucionais que se configuraram, de maneira um tanto irônica, acima de tudo pela multiplicação das instâncias de "representação" política.

É natural que fosse assim. Pode-se conjecturar que, ao chegarem ao poder, petistas eleitos tenham encontrado os nichos de representação política, de formulação de políticas e de tomada de decisões ocupados por seus adversários. Não me refiro a assentos parlamentares apenas, mas principalmente aos

chamados "anéis burocráticos" que ligam informalmente Estado e burguesia, e cuja operação no governo federal Fernando Henrique Cardoso (1973) descreveu de maneira célebre durante o regime militar. Num cenário como esse, é natural que o novo detentor do poder crie espaços que promovam a representação dos seus aliados na sociedade – e é irresistível que isso se dê quando esses aliados já se encontram organizados em associações civis. Eles irão exigir do novo governo a criação desses espaços.

Nesse aspecto particular, a experiência do PT não se distingue, em seus traços fundamentais, daquilo que se observou com a ascensão política de seus congêneres socialdemocratas em vários países europeus, quase um século antes. Também ali partidos de esquerda, com forte base sindical, ao chegarem ao poder constituíram instâncias decisórias e/ou consultivas com a participação institucionalizada de sua base orgânica (OFFE, 1989). De fato, a presença de arranjos corporativistas de intermediação institucional de interesses talvez tenha sido o principal legado político da experiência socialdemocrata na Europa (REIS, 1995). Penso que podemos, sem problemas, diagnosticar ambos os casos como formas variantes de "representação" corporativista. Embora se distingam do macrocorporativismo que costuma designar as centralizadas instâncias de negociação tripartite da experiência europeia, as inovações institucionais observadas no Brasil também registram a incorporação de novos atores organizados em associações civis – tipicamente aliadas, no caso brasileiro, do PT (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004).

Presumo que não faltarão puristas que queiram desqualificar a experiência como cooptação de lideranças civis por governos. Contudo, essa é sempre uma via de mão dupla. Lideranças civis tentarão emplacar suas demandas na forma de políticas públicas, e governos tentarão respaldar sua posição pela cristalização de apoio organizado na sociedade. As eventuais alianças que emergirem nesse processo são parte do jogo político, e, aliás, um sintoma de vitalidade do sistema político, na medida em que possam ser tomadas como indicador de seu enraizamento social. Aquilo que a oposição chama de cooptação, os presumíveis cooptados poderão legitimamente chamar de "conquista", pela concretização de uma legítima demanda por um governo que lhes parecerá sensível a suas

aspirações, e portanto um aliado a quem desejam apoiar.[26] A presumível "cooptação" termina por se mostrar, principalmente em prazo mais longo, como uma natural (e saudável) corresponsabilização dos atores civis pelas políticas pelas quais eles tenham lutado (OFFE, 1989).

A analogia entre os nossos conselhos de políticas públicas e os arranjos corporativistas europeus é bastante intuitiva. Porém, como uma experiência menos corporativamente orgânica do repertório de inovações que se disseminaram com o PT, o orçamento participativo (OP) tendeu, por um tempo, a ser tomado (desde o seu próprio nome) como exemplo de experimento classicamente "participativo" – em contraste ostensivo com a natureza dita representativa do sistema político formal. Naturalmente, a experiência rapidamente se afastou do espontaneísmo implícito no ideal participativo e adotou (teve de adotar, como poderia predizer Max Weber) sua própria rotina administrativa. Com variações próprias em cada caso, observou-se sempre a formação de uma burocracia vinculada ao OP, com pessoal especializado e conselhos ou comissões *ad hoc*, tipicamente sob a alçada do Poder Executivo municipal. Do ponto de vista deste trabalho, porém, nem é isso o que mais importa. Vale, sim, apontar que até mesmo o OP tem seu principal valor não na mera ampliação da participação, mas sobretudo na provisão de uma nova instância de "representação" de uma parcela da população até então alijada do processo de alocação orçamentária.

A prova de que a participação, em si mesma, não é o principal valor em jogo e sim o que se obtém de modo claro no experimento do OP digital, levado a cabo há alguns anos em Belo Horizonte, a partir de 2006. Ali permitiu-se a qualquer cidadão (de fato, a qualquer pessoa no planeta) com acesso a internet votar na priorização de obras nas várias regiões administrativas da cidade.

Se o critério relevante no OP fosse a participação direta, o OP digital teria sido um êxito incontestável, pois o número de votantes cresceu expressivamente em relação às assembleias do OP em anos anteriores. O número de votantes *on-line* girou em torno de 200 mil a cada ano, enquanto o número de participantes nas assembleias do OP nunca chegou a 45 mil em um ano (BELO HORIZONTE, 2010, p. 7; NABUCO; MACEDO; FERREIRA, 2009, p. 147). No entanto, independentemente de graves contestações quanto à segurança e à confiabilidade do

26 Essa é uma antiga controvérsia na sociologia brasileira, a partir da oposição entre "representação" e "cooptação" em Simon Schwartzman (1988, cap. 6). Fábio Wanderley Reis (1977) contestou a oposição em artigo que levou o sugestivo subtítulo de "A revolução é a geral cooptação".

processo de votação *on-line* adotado (GUIMARÃES, 2010), ficou evidente um efeito de "elitização" relativa do OP digital, insuficientemente contrabalançado pela possibilidade de se votar também por telefone (NABUCO; MACEDO; FERREIRA, 2009, p. 151).

O público das assembleias "presenciais" do OP tradicional era mais pobre que o internauta médio que teria chegado a votar no OP digital. Alguém ainda poderia alegar que as assembleias do OP produzem uma amostra mais distorcida da população de Belo Horizonte que o universo de votantes no OP digital. Mas, justamente por isso, o episódio explicitou a justificativa que pode realmente validar o OP: não a constituição de um canal para a manifestação espontânea (não mediada politicamente) da população, e, sim, a abertura de uma possibilidade de manifestação para parcelas específicas da população, habitantes das vilas e das comunidades mais pobres, que presumivelmente enfrentariam particulares dificuldades para se fazerem ouvir no processo orçamentário. Um ideal de democracia participativa privilegiaria, presumivelmente, a primeira; mas entendo que a segunda é muito mais relevante, ainda mais nas condições brasileiras, e estou convencido de que foi ela que moveu o petismo rumo às suas inovações.

Aludir a um ideal participativo poderá ter sido, talvez, uma racionalização proveitosa, com sabor universalista, de um compromisso de classe específico – ainda mais em tempos nos quais, com o socialismo em descenso, a esquerda tornou-se particularmente propensa a ater-se a eufemismos politicamente corretos.

"Instituições híbridas": oxímoro ou redundância

Posta de maneira cada vez mais clara a natureza representativa das inovações recentes na cena político-institucional brasileira (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), a reafirmação do ideal participativo foi perdendo centralidade na literatura dedicada ao tema, deslocada pela pluralização das formas de "representação" política, ou, mais especificamente, pela ideia da representação institucional da sociedade civil (AVRITZER, 2007). Impõe-se, de fato, ao observador a constatação da multiplicação recente de instâncias políticas em que se exerce representação de parcelas da população junto ao Estado no Brasil, seja em nível municipal, estadual ou federal (WAMPLER, 2012). Contudo, mesmo aquilo que se apresenta de maneira inequívoca como uma novidade

no *modus operandi* da política no Brasil não necessariamente irá constituir-se em inovação relevante quanto ao repertório institucional e sobretudo em relação ao procedimento da democracia mundo afora. Embora moderado e cauteloso na avaliação da natureza e do alcance dos novos experimentos, Gurza Lavalle compartilha, a seu modo, a ambição teórica presente na literatura, ao afirmar que as novidades recentes nos forçariam a uma reformulação do próprio conceito de representação política.

Provavelmente Gurza Lavalle merece mais crédito do que todos nós no reenquadramento do debate, ao apontar de maneira clara a natureza representativa dos experimentos recentes. Receio, porém, que sua propensão à ideia de que os novos experimentos forçariam uma reformulação do conceito de representação seja decorrência de uma concepção inicial excessivamente estrita, quase como se autorizasse de antemão, pelo menos no plano de uma presumível ortodoxia conceitual, certa reação hostil àquelas inovações, acusando-as de usurpar a ideia de representação e contornar prerrogativas fundamentais do Poder Legislativo – confinando assim este conceito à sua expressão eleitoral (SCHÜLLER; TAVARES, 2000).

Do ponto de vista da ciência política, porém, a representação política exercida muito além da arena eleitoral não é novidade. Extensa literatura, baseada sobretudo no caso europeu (BERGER, 1981; PIZZORNO, 1981; OFFE, 1989), insiste há décadas na legitimidade da proliferação de instâncias de representação de interesses bem além do Parlamento. Até pela natureza inapelavelmente enviesada da influência política numa sociedade de classes, a multiplicação dos canais de representação política talvez seja um meio irrecusável de se contornar (ou, pelo menos, diluir) a captura integral do sistema decisório pelos interesses do capital. Com efeito, mais do que um sistema integrado e coeso de deliberação pública, o caminho que temos trilhado (não apenas o Brasil, mas o sistema democrático de modo geral) exibe antes uma propensão à fragmentação, incluindo a captura de diferentes agências por diferentes interesses, que se chocam cotidianamente num conflito surdo a operar no interior do Estado. Soa ineficiente, mas talvez seja um preço incontornável para se evitar a pura e simples captura do poder político por seus grandes financiadores (sobretudo os financiadores das campanhas eleitorais). Não é por acaso que Arend Lijphart (1999), no que toca aos sistemas de intermediação de interesses, caracteriza o corporativismo como a alternativa consociativa ao majoritarismo do sistema pluralista (ou antes

lobístico), tão característico dos Estados Unidos. Paralelamente à representação partidária eleitoral, nunca se deixou de praticar, nas democracias modernas, uma modalidade corporativista de representação de interesses junto aos governos.

Se não chegam a ser novidade sem precedentes do ponto de vista da análise política comparada, menos ainda nossas inovações chegarão a ser um novo "tipo" de instituição no plano teórico. "Instituições híbridas" é uma expressão que logrou considerável disseminação há alguns anos para descrever a presumível novidade do que se passava entre nós (AVRITZER; PEREIRA, 2005; AZEVEDO; ANASTASIA, 2002), mas é inteiramente tributária do arcabouço habermasiano, que – no elevado empenho de lidar com a maldição burocrática que Weber lançou sobre os sonhos emancipatórios do socialismo vitoriano – busca traçar distinção cabal entre o "sistema" e o "mundo da vida" e aponta os canhões de sua utopia para uma ambição de se "descolonizar o mundo da vida" frente ao expansionismo burocratizante do sistema (HABERMAS, 1981).

Infelizmente, Habermas é antes filósofo que sociólogo. Embora tenha contribuição talvez incontornável numa atualização do ideal kantiano para o pluralismo valorativo de nossos dias, no plano empírico a maldição weberiana resiste incólume, tanto que tende a operar com ainda maior nitidez sob os governos de esquerda, presumivelmente emancipatórios.[27]

Pois ocorre que (por razões em boa medida implicadas na própria análise conduzida até aqui) o corte que põe o "sistema" de um lado e o "mundo da vida" de outro não corresponde à representação do mundo feita pelos próprios atores políticos em sua luta cotidiana por seus interesses materiais ou ideais ou mesmo, num sentido ainda mais fundamental, por seus direitos já consagrados legalmente. Os movimentos sociais, estejam eles organizados ou não de maneira acoplada à política partidária, tipicamente clamam pela expansão do sistema burocrático de controle. Da proteção das baleias à afirmação das minorias, passando por toda a agenda ambiental (com a possível exceção da disputa em torno do *copyright*), o que se demanda é atividade do poder político, nacional ou transnacional, rumo à interferência ativa em dinâmicas relativamente "espontâneas" da operação não apenas do mercado (que também pertenceria ao "sistema"), mas também do próprio "mundo da vida" (como na repressão ao racismo, à

27 Para uma crítica alentada ao esquema conceitual de Habermas, vazada em quadro bem mais abstrato que o despretensioso esforço de diagnóstico do caso brasileiro aqui esboçado, cabe sempre voltar a F. W. Reis (2000).

violência doméstica, etc.). E, se chamarem algum protagonista desses movimentos para desenhar e implementar ele mesmo a política implicada, manejando pessoalmente os fios burocráticos requeridos, tipicamente ele vai de bom grado. Eles querem ser "cooptados".

Mesmo que não quisessem, contudo, o moderno Estado de Direito só obtém legitimidade como representante da população. À parte os burocratas de carreira, o agente político no interior do Estado ou é respaldado por alguma força ou organização social externa ao Estado (eleitoral ou não), ou não estará ali. Weber não dizia que a administração moderna era burocrática por distração da sociedade. A burocratização era requisito e corolário da mera racionalização da vida social implicada no ideal emancipatório do Iluminismo. O corte simples – feito por Cohen e Arato (1992), mais que por Habermas – que contrapõe o sistema político formal (Estado) à sociedade civil (mundo da vida) nos conduz a uma expectativa de autonomia (ou "descolonização") da sociedade civil frente ao Estado, que preocupantemente busca manter o *status quo* (e o obscurantismo) em muitas arenas. É preciso ter em mente que não apenas Martin Luther King e seus aliados, mas também a Ku-Klux-Klan, compõem a sociedade civil.

Se deixamos entre parênteses o enquadramento habermasiano e nos voltamos à ortodoxia sociológica de meados do século XX, então aludir a "instituições híbridas" é incorrer em redundância ou oxímoro, dependendo do plano analítico mais ou menos abstrato em que nos situemos. No plano mais abstrato, a expressão será redundante porque toda instituição será "híbrida". Pois em Parsons (1965, p. 34) o papel da institucionalização (política ou não) é precisamente a mediação entre os planos que, nos seus termos, são chamados de "sistemas sociais" (sistemas organizados de interação entre indivíduos) e "sistemas culturais" (voltados para a criação e a manutenção de modelos culturais transmitidos por aprendizagem). Nesse enquadramento, é papel das instituições

> cimentar uma esfera à outra através da organização e rotinização da interação entre indivíduos a partir de orientações de conteúdo normativo advindas de modelos culturais disseminados junto à população. [...] O problema da institucionalização assim se identifica com o problema da identificação e conservação de valores e, logo, de procedimentos, de maneira a gerar e reproduzir sistemas organizados de interação entre indivíduos que respeitem os modelos culturais vigentes e ao mesmo tempo sejam capazes de se adaptar continuamente à permanente atividade de transformação desses modelos. (REIS, 1997, p. 61-62)

Temos institucionalização bem-sucedida justamente quando as regras logram acoplar com sucesso valores culturalmente compartilhados a rotinas formais disseminadas no sistema. Se isso é assim, toda instituição é "híbrida", no plano conceitual, por habitar simultaneamente tanto o "sistema" quanto o "mundo da vida", nos termos habermasianos. Porém, do ponto de vista da problemática weberiana, nenhuma instituição formal permanecerá "híbrida" do ponto de vista operacional, uma vez posta em funcionamento, pois sua operação requererá a constituição de aparato administrativo, rotinas formais, procedimentos compulsórios, imposição legal coercitiva, etc. E desse destino não escapam, como é fácil constatar, nem mesmo as inovações recentes da paisagem brasileira, com seus conselhos e orçamentos participativos.

Notas finais: uma teoria petista?

O valor relativo da ortodoxia da ciência política do pós-guerra para o enquadramento das nossas novas experiências institucionais permanece objeto de disputa. Não falta quem aponte a necessidade de rever nossos esquemas conceituais para sua devida apreensão. Isso vale não apenas para Leonardo Avritzer (1994, 1996), que desde o início da década de 1990 tem ocupado a linha de frente da literatura sobre a sociedade civil e as inovações observadas no Brasil, mas também para Adrián Gurza Lavalle (2003), que apareceu mais tarde como um crítico arguto daquela literatura. Há também quem procure sustentar o valor da ortodoxia, mas aceite o corte entre um ideal representativo e outro participativo de democracia (AZEVEDO, 2012). Permaneço cético em ambos os planos.

Acredito que a singeleza da distinção tradicional entre democracia participativa e representativa hoje salta aos olhos e finalmente ameaça abandonar nossos horizontes conceituais. A centralidade recente do ideal "deliberativo" não deixa de ser sintoma desse deslocamento: apesar de seu histórico elitista – tal como se depreende do célebre "Discurso aos eleitores de Bristol" por Edmund Burke (1999) ou talvez mesmo da mera existência do colégio eleitoral americano (FISHKIN, 2009, p. 14) –, sua reapropriação se deu no bojo de uma rejeição difusa de certa burocratização da política, aprisionada no interior das instituições parlamentares. No entanto, a qualidade da deliberação depende da existência de instâncias decisórias com pequeno número de integrantes – baixo o bastante para viabilizar deliberação (ou mesmo barganha, ainda que tácita). Isso repõe, com ênfase inédita,

o problema da "representação" no centro de toda discussão sobre procedimento democrático. Não deixa de ser um paradoxal participacionismo elitista.

É recorrentemente posta a pergunta sobre a existência de uma teoria política propriamente petista ou a existência de uma teoria política própria a orientar a prática política do PT (NOGUEIRA, 2011). Mesmo sem a intenção de elaborar um juízo suficientemente maduro e matizado sobre isso, cabe admitir que minha resposta é inequivocamente negativa: não existe mesmo uma teoria política própria, consistente, a embasar a ação governamental do PT. Mas entendo que, do ponto de vista da ciência política, o problema mais relevante não é saber se há teoria (boa ou não) a orientar o PT, e sim se há teoria apta a explicar ou ao menos enquadrar o que se passa no Brasil sob a liderança do PT, tanto quanto experiências análogas, havidas alhures. E a meu juízo há, sim, boa e bem estabelecida ciência política, perfeitamente canônica e convencional, a enquadrar analiticamente a experiência do Brasil recente, sob o impacto das iniciativas tomadas pelo PT no governo. Só que ela não é marxista, ou só o é de uma maneira extremamente diluída e não ortodoxa, como por exemplo pelas mãos de Claus Offe (1989) ou Gøsta Esping-Andersen (1985). E sequer é uma teoria política com ambições elevadas em filosofia política ou em seu conteúdo normativo.

A referência teórica mais útil para se enquadrar a experiência recente do Brasil sob a liderança do PT é uma sociologia política empírica, de natureza comparativa, que se dedicou à análise da experiência social democrata no poder e seu legado institucional: partido competitivo com base sindical, diluição ideológica e representação de interesses de natureza corporativa com assento formal na estrutura decisória do Estado. *Mutatis mutandis*, cá como lá tivemos partidos com genuína base sindical, *outsiders* no que diz respeito ao sistema de poder previamente constituído, de origens com ambições revolucionárias (muito mais lá do que cá, diga-se) que vão sendo progressivamente abandonadas (embora raramente renegadas) ao longo de sua ascensão ao poder. E, uma vez lá, em ambos os casos esses partidos promoveram seus aliados civis a posições de poder, frequentemente criando para eles posições que fossem necessárias. Isso é apenas o resultado institucional da ascensão de *outsiders* ao poder e da consequente necessidade de abrir novos espaços de influência para seus correligionários, tradicionalmente alijados dos espaços de representação previamente existentes.

É irônico que o PT, em todas as suas multiplíssimas correntes, sempre tenha renegado ostensivamente a social-democracia europeia (pelo menos até Lula chegar à Presidência). Mas isso é largamente irrelevante na validação do presente diagnóstico. Restrições estruturais, afinal, limitam o leque de opções efetivamente abertas aos atores em cada época, de maneira, em boa medida, independente das crenças desses mesmos atores. Todos esses partidos, lá e cá, ao optarem pela luta eleitoral, foram em busca de um "eleitor mediano", domesticaram-se, moveram-se rumo ao centro, fixaram compromissos, deram anéis para não perderem dedos, abandonaram cláusulas programáticas, burocratizaram-se e, enfim, corromperam-se em alguma medida. Cabe lembrar que Michels escreveu em 1911 a sua denúncia do Partido Social Democrata alemão.

Ao fim e ao cabo, porém, mesmo no meio de toda essa diluição ideológica, mesmo num perpétuo ajuste adaptativo que parece feito às cegas, é preciso reconhecer que tanto a social-democracia europeia quanto os governos do PT têm apreciáveis resultados redistributivos para exibir. O que terá produzido isso? Em ambos os casos, acredito ter sido menos a clareza programática ou doutrinária do que a intensidade do vínculo orgânico e a dependência até identitária de cada partido com associações civis – sobretudo organizações sindicais – representantes de trabalhadores manuais que ocupam estratos pouco elevados na divisão social do trabalho. Nesse enquadramento, os documentos partidários têm importância secundária, e devem ser tomados com cautela: pelo menos quanto a orientações prévias para a ação, eles serão também racionalizações *ex post* daquilo que de fato o partido se viu compelido a fazer.

Pragmatismo, portanto, não é problema. Será antes vantagem, se pelo menos a vinculação orgânica com a base se mantiver. A revolução é que desaparece do horizonte ao longo do processo. O que não deveria ser surpreendente: o próprio Lênin, afinal, não perdeu ocasião de bater duro no "trade-unionismo" e no "cretinismo parlamentar". Dali, definitivamente, não sai socialismo. Mas podem sair, sim, resultados tangíveis quanto ao controle (e a minimização relativa) das desigualdades estruturais do capitalismo.

Referências

AVRITZER, Leonardo (1994). *Sociedade civil e democratização.* Belo Horizonte: Del Rey.

_____ (1996). *A moralidade da democracia.* São Paulo: Perspectiva.

_____ (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 50, n. 3, p. 443-464.

_____; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela (2005). Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, n. esp. (Instituições híbridas e participação no Brasil e na França), Belo Horizonte, p. 16-41, março.

AZEVEDO, Neimar Duarte (2012). *O orçamento participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea*: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e de Porto Alegre. 2012. 403 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Belo Horizonte.

AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fátima (2002). Governança, *accountability* e responsividade. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. 1, p. 79-97, jan./mar.

BARABÁSI, Albert-László (2002). *Linked*: the new science of networks. Nova York: Perseus Books.

BELO HORIZONTE. Prefeitura (2010). *Plano de Empreendimentos Orçamento Participativo*: 2009/2010. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/caderno_empreendimentos_op_2009_2010.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2018.

BERGER, Suzanne (1981). Introduction. In: BERGER, S. (Org.). *Organizing interests in Western Europe*: pluralism, corporatism, and the transformation of politics. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

BOBBIO, Norberto (1976). Quais alternativas à democracia representativa?. In: _____. *Qual socialismo?* debate sobre uma alternativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 55-74.

BURKE, Edmund (1999). Speech to the electors of Bristol. In: BURKE, E. *Select works of Edmund Burke.* Indianápolis: Liberty Fund. v. 4, miscellaneous writings.

CARDOSO, Fernando Henrique (1973). *O modelo político brasileiro e outros ensaios.* São Paulo: Difel.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew (1992). *Civil society and political theory.* Cambridge: The MIT Press.

CROZIER, Michel J.; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji (1975). *The crisis of democracy*: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. Nova York: New York Univ. Press.

DAHL, Robert A. (1971). *Polyarchy*: participation and opposition. New Haven: Yale Univ. Press.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1985). *Politics against markets*: the social-democratic road to power. Princeton: Princeton Univ. Press.

EVERS, Tilman (1983). De costas para o Estado, longe do Parlamento. *Novos Estudos*, v. 2, n. 1, p. 25-39, abr.

FISHKIN, James S. (2009). *When the people speak*: deliberative democracy and public consultation. Oxford: Oxford Univ. Press.

GUIMARÃES, Lucas Zandona (2010). Algumas vicissitudes do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Fonte Universitária*, v. 2, n. 2, p. 1-11. Disponível em: <http://www.jandrade.edu.br/fonte_universitaria/artigos/artigo_07.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2013.

GURZA LAVALLE, Adrián (2003). Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, n. 66, p. 91-109, jul.

_____; HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab (2004). Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação:* teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34.

_____; CASTELLO, Graziela (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, n. 67, p. 49-103.

HABERMAS, Jürgen (1985). *The theory of communicative action*. 3. ed. cor. Boston: Beacon Press. v. 2, Lifeworld and system: a critique of functionalist reason.

LIJPHART, Arend (1999). *Patterns of democracy*: government forms and performance in thirty-six countries. New Haven: Yale Univ. Press.

MICHELS, Robert (1982). *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: EdUnB.

MOSCA, Gaetano (1939). *The ruling class*. Nova York: McGraw-Hill.

NABUCO, Ana Luísa; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes (2009). A experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: o uso das novas tecnologias no fortalecimento da democracia participativa. *Informática Pública*, v. 11, n. 1, p. 139-155. Disponível em: <http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/a_experiencia_do_orcamento_participativo_digital_em_belo_horizonte.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio (2011). Há ou não uma teoria política no PT? *Possibilidades da Política*: blog do Marco A. Nogueira, 9 jan. Disponível em: <http://marcoanogueira.blogspot.com.br/2011/01/ha-ou-nao-uma-teoria-politica-no-pt.html>. Acesso em 21 set. 2013.

OFFE, Claus (1989). *Capitalismo desorganizado.* São Paulo: Brasiliense.

PARETO, Vilfredo (1961). The circulation of elites. In: PARSONS, T. (Ed.). *Theories of society*: foundations of modern sociological theory. Glencoe, Ill.: The Free Press. p. 551-558.

PARSONS, Talcott (1965). An outline of the social system. In: _____ et al. (Org.). *Theories of society*: foundations of modern sociological theory. 2. ed. Nova York: The Free Press, p. 30-79.

PIZZORNO, Alessandro (1981). Interests and parties in pluralism. In: BERGER, Suzanne (Org.). *Organizing interests in Western Europe:* pluralism, corporatism, and the transformation of politics. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

PLOTKE, David (1997). Representation in democracy. *Constellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34.

REIS, Bruno P. W. (1995). Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil. *Dados*, v. 38, n. 3, p. 417-457.

_____ (1997). *Modernização, mercado e democracia:* política e economia em sociedades complexas. 1997. 226 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Iuperj, Rio de Janeiro.

_____; BUENO, Natália S. (2006). Deliberação, representação e desigualdade política. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA (ALACIP), 3., 2006, Campinas. *Anais*... Salamanca: Alacip.

REIS, Fábio Wanderley (1977). As eleições e o problema institucional: a revolução é a geral cooptação. *Dados*: Rev. Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 14, p. 164-210.

_____ (2000). *Política e racionalidade:* problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. 2. ed., rev. e atual. Belo Horizonte, UFMG.

SARTORI, Giovanni (1987). *Teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática. v. 1, o debate contemporâneo.

SCHÜLLER, Fernando; TAVARES, José Antônio Giusti (2000). *Totalitarismo tardio:* o caso do PT. Porto Alegre, Mercado Aberto.

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: J. Zahar Ed.

SCHWARTZMAN, Simon (1988). *Bases do autoritarismo brasileiro.* 3. ed. Rio de Janeiro: Campus.

WAMPLER, Brian (2012). Re-engineering the local state: participation, social justice and interlocking institutions. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18, n. 61, p. 234-255.

WEBER, Max (1967). Classe, estamento, partido. In: _____. *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: J. Zahar Ed. p. 211-228.

INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E OPINIÃO PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE A IMAGEM PÚBLICA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS[28] [29]

Mario Fuks

Introdução

Mudanças substantivas em instituições políticas provocam mudança nas atitudes políticas? Mais especificamente, o aperfeiçoamento e inovação são, naturalmente, acompanhados por um aumento na confiança e melhoria da imagem pública da instituição?

No presente artigo, apresentamos os resultados de uma pesquisa sobre os efeitos das inovações institucionais promovidas na década de 1990 pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) sobre a opinião pública mineira. Os dados revelam que pouco mudou na opinião do grande público mineiro em relação a sua percepção da ALMG. As mudanças que ocorrem são localizadas em públicos específicos, em especial aquele que teve contato direto com a instituição.

Para entender o descompasso entre transformações nas instituições e nas atitudes políticas, levamos em consideração alguns fatores decisivos na associação entre essas mudanças: 1) as informações que circulam a respeito da instituição; 2) a recepção dessas informações; 3) e as atitudes prévias dos cidadãos em relação às instituições políticas em geral.

Por que a esperada mutação não ocorreu? O nosso argumento está baseado em três fatores: um objetivo, outro subjetivo e ainda outro temporal. O fator objetivo

28 Publicado originalmente na revista *E-legis* [*on-line*], Brasília, n. 19, p. 87-102, jan./abr. 2016.

29 Apresentamos, nesse artigo, os resultados parciais da pesquisa "Mudança institucional e cultura política: uma análise da imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1991-2006)", financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

é a baixa visibilidade pública das instituições legislativas estaduais. Mudanças atitudinais dependem, em grande medida, de sua publicidade e, apesar das inúmeras estratégias de comunicação institucional, a informação veiculada sobre a ALMG é limitada. E, mesmo assim, essa informação concentra-se na mídia impressa, muito longe do olhar da maior parte da população. Além disso, o tipo de notícia gerada pelas inovações institucionais não recebe o mesmo destaque, na mídia, das "más" notícias, como os escândalos políticos.

O fator subjetivo é a visão predominantemente negativa a respeito da política, em geral, e em particular das instituições legislativas, no Brasil. Obviamente, essa visão tem fundamentos objetivos, mas adquiriu uma dinâmica própria, constituindo-se numa cultura de desconfiança generalizada. O efeito específico dessa dinâmica é o da contaminação: independente do que se faça, toda e qualquer instituição política é vista de forma negativa pela população. A coexistência desses dois fatores tem como efeito a continuidade da imagem pública da ALMG, mesmo num contexto de dinamismo e profundas mudanças institucionais.

Nesse contexto, a mudança nas atitudes no que se refere à ALMG depende, em grande medida, de um longo processo socializador. O impacto de experiências socializadoras fica claro nas atitudes expressas por indivíduos que participaram de eventos legislativos. Mais do que os noticiários políticos, o contato direto com a instituição parece ser o antídoto contra o efeito de contaminação.

Na próxima seção, apresento, em linhas gerais, as inovações institucionais promovidas pela ALMG. Em seguida, apresento uma visão geral das informações publicamente disponíveis a respeito da ALMG, com destaque para a cobertura do jornal *Estado de Minas*. Passo, então, à análise de uma série de *surveys* realizados pela Vox Populi com o objetivo de sondar a opinião pública mineira a respeito da ALMG. Por último, examino o efeito que o contato direto com a ALMG tem sobre a imagem pública da instituição, a partir de estudos com participantes de seminários legislativos promovidos pela instituição e com participantes do Parlamento Jovem mineiro.

Inovação institucional

Na década de 1990, a ALMG passou por uma série de transformações, tanto em sua estrutura organizacional como em relação ao público externo. A separação

entre corpo técnico e política é, certamente, um dos marcos desse processo. Já em 1987, a Deliberação da Mesa nº 342/1987 limitou a lotação de servidor efetivo em gabinete parlamentar (MINAS GERAIS, 2002) e, em 1990, por meio da Resolução nº 5.086/1990, a ALMG estabeleceu que, além de concursado, o seu corpo técnico serviria, exclusivamente, à estrutura administrativa da Casa. Ainda no início da década de 1990, a ALMG realizou concursos públicos para contratar técnicos especializados nas diversas áreas temáticas da produção legislativa.

Em 1992, a ALMG criou a primeira Escola do Legislativo do país, oferecendo formação e qualificação profissional para o seu corpo técnico (MINAS GERAIS, 1999), além de desenvolver uma série de atividades pedagógicas no sentido de fomentar a "educação para a cidadania" (ASSIS, 1997). Outro esforço pioneiro foi a informatização da Assembleia, iniciado em 1979, por meio de convênio estabelecido com o Prodasen (DULCI; FARIA, 2005), e consolidado com a disponibilização de todos os atos legislativos, desde os projetos de leis aos Anais da ALMG, no *site* da Assembleia.

Além de modernizar a sua estrutura organizacional e qualificar o seu quadro técnico, a ALMG investiu, de forma inequívoca, em sua democratização. No início da década de 1990, a Assembleia criou um conjunto de eventos institucionais visando promover uma interlocução contínua e substantiva com a sociedade mineira (ANASTASIA, 2001). Com tal objetivo, foram concebidos os ciclos de debates, as audiências públicas regionais, os seminários legislativos e os fóruns técnicos, sendo que os dois últimos culminam na elaboração de projetos de Lei.

Com o tempo, a interação entre a ALMG e a sociedade mineira assumiu novas formas. Basta, aqui, mencionar a que se destaca. Em 2003, foi instituída a Comissão Permanente de Participação Popular, que, entre outras atribuições, acolhe as iniciativas legislativas de entidades da sociedade civil e encaminha essas demandas para a tramitação legislativa. Neste mesmo ano, a comissão implementou a audiência pública do Plano Plurianual de Ação Governamental, abrindo a possibilidade para setores da sociedade civil discutirem a proposta do Poder Executivo, sugerir alterações, fazer novas propostas e acompanhar a execução do planejamento aprovado.

Esse conjunto de mudanças introduzidas na estrutura da ALMG não ocorre de forma acidental, mas faz parte de um projeto de desenvolvimento institucional. Nesse projeto, a comunicação institucional tem um lugar central. Não por acaso,

a arena em que, originalmente, foram concebidas essas inovações institucionais recebeu o nome de Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional. Também não foi por mera coincidência que, nessa mesma época, a ALMG contratou a empresa de consultoria Lélio Fabiano & Associados – com assento cativo no comitê – para a "realização do Planejamento Estratégico de Comunicação Social" da Assembleia (PLANEJAMENTO..., 1990).[30]

Esse planejamento estabeleceu os princípios e indicou medidas que acabaram norteando as atividades desenvolvidas pela ALMG ao longo da década de 1990. Entre outras medidas, foi sugerida a criação de um setor de comunicação autônomo e profissional para "reverter a imagem negativa que ora se apresenta". Seguindo essa orientação, foi criado, em 1990, o Departamento de Comunicação Social da ALMG, o qual montou um potente sistema de comunicação,[31] com a produção de programas de rádio e televisão por meio de um circuito interno de TV. Mas, não parou aí e, em novembro de 1995, a ALMG criou o primeiro canal legislativo da América Latina, antecedendo até mesmo a TV Senado do Brasil.

O conjunto dessas inovações colocou a ALMG, no decorrer da década de 1990, na "vanguarda" dos legislativos estaduais brasileiros. Cabe, então, a seguinte pergunta: será que a excepcionalidade da experiência do Legislativo mineiro foi acompanhada por uma mudança na opinião pública? É exatamente esse o foco do nosso estudo: se, e em que medida, esse amplo leque de inovações institucionais causou impacto sobre a imagem pública da ALMG. Como veremos, tal mutação não ocorreu da forma esperada e, muito menos, homogênea entre a população mineira. A alteração na imagem mais substantiva ocorreu entre os segmentos da população que tiveram contato direto com a instituição ao participarem de programas e eventos promovidos pela Assembleia mineira.

30 Essa não foi a única vez que a ALMG recorreu à consultoria especializada para lidar com o desafio da modernização organizacional. Em 1993, a Assembleia contratou a empresa Arthur Andersen visando a "reorganização e racionalização de seus serviços e de sua estrutura, consolidando posições organizacionais e perfis gerenciais" (MINAS GERAIS, 1994, p. 17).

31 Não por acaso, o Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas dos Estados de São Paulo e do Paraná "concederam à Assembleia mineira o Prêmio Opinião Pública 94 – distinção dada aos melhores trabalhos de relações públicas realizados em benefício de empresas e instituições privadas ou governamentais do Brasil" (MINAS GERAIS, 1994).

O ambiente informacional

A mudança na imagem pública de uma instituição depende, inicialmente, de duas condições: que elas, de fato, ocorram e que haja disponibilidade pública de informações a respeito desta alteração. A primeira condição é objetiva e, quando ocorre, constitui a razão para a expectativa de mutação na opinião pública. No caso da ALMG, como mostramos na seção anterior, essa condição está presente.

Para que o Legislativo mineiro seja percebido a partir de um novo ângulo, é necessário também que a sociedade mineira esteja informada a respeito do que se passa na instituição. Isso depende, de um lado, das estratégias de comunicação da Assembleia e do contato direto com a instituição e, de outro, da cobertura política pelos meios de comunicação.

Se dependesse apenas do esforço da área de comunicação da ALMG, sua imagem pública seria das mais positivas. Com esse objetivo, a Assembleia lançou mão, ao longo da década de 1990, de um conjunto de estratégias de comunicação. O programa Assembleia Informa, um noticiário institucional, com duração de dois minutos, foi exibido, entre outubro de 1991 e outubro de 2001, de segunda a sexta-feira, nas emissoras comerciais do estado. Além disso, a ALMG publicou, no mesmo período, um noticiário institucional semanal no jornal de maior circulação no estado, o *Estado de Minas*.

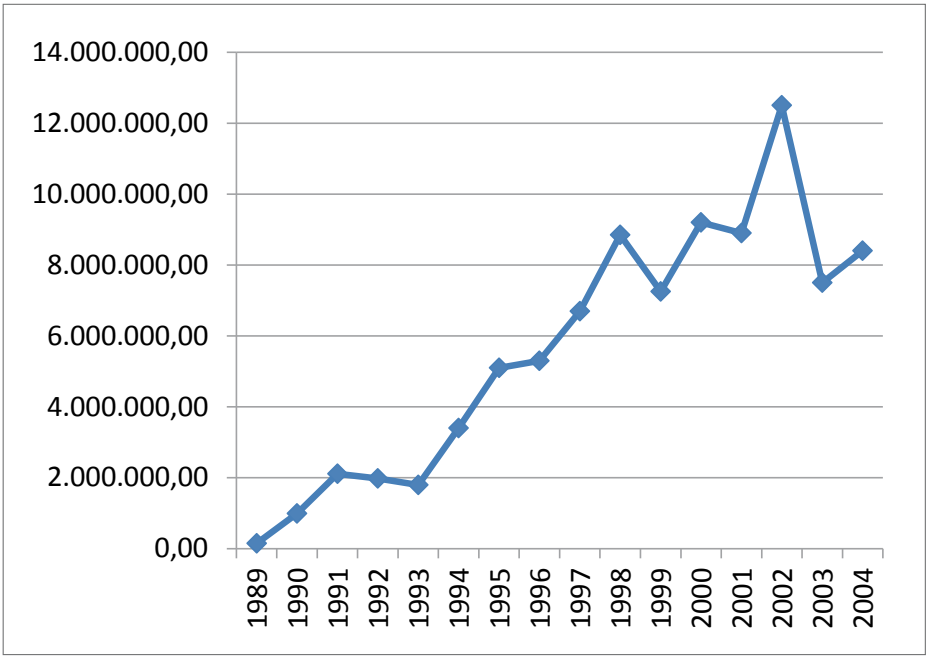
Esse conjunto de informações veiculadas na mídia comercial constitui, provavelmente, a ação de maior envergadura já empreendida por um Legislativo estadual no Brasil, no sentido de conferir visibilidade pública à instituição. Mas, não parou aí e, em novembro de 1995, a ALMG criou o primeiro canal legislativo da América Latina, antecedendo até mesmo a TV Senado do Brasil. Além disso, a ALMG conta, hoje, com a Rádio Assembleia e com um dos dois *sites*, na internet, classificados como de "alto grau de informatização"[32] entre os legislativos estaduais brasileiros (BRAGA, 2004).

Para administrar a sua imagem pública de forma ainda mais profissional, a ALMG, desde 2002, vem contratando o serviço de agências de publicidade. Nessa série histórica (gráfico 1), observamos uma gradual expansão dos gastos em publicidade, com um salto em 2002. Se, até então, a ALMG vinha,

32 Na verdade, na área de informatização, o pioneirismo da Assembleia remonta ao ano de 1979, por meio de convênio estabelecido com o Prodasen (DULCI; FARIA, 2005).

claramente, mostrando preocupação crescente com o controle da sua imagem pública, em 2002, após o escândalo dos megassalários, a relação entre a ALMG e a mídia impressa assume a forma de uma "política de imagem" ou mesmo de uma "guerra de imagem".

Gráfico 1 – Evolução dos gastos em publicidade da ALMG – (1989-2004)



Fonte: *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*.

Elaboração de Leandro Caetano Farias.

Nota: Os valores estão atualizados em Real, utilizando fatores de atualização monetária baseados na evolução das ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), OTNs (Obrigações do Tesouro Nacional), BTNs (Bônus do Tesouro Nacional), TRs (Taxa Referencial), IPC-r (Índice de Preços ao Consumidor do Real) e INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), como utilizado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Por mais que a ALMG tenha se esforçado e criado recursos poderosos para atuar no campo da política de imagem (GOMES, 2004), o seu alcance é limitado. O fluxo informacional de maior impacto sobre a opinião pública provém da cobertura dos meios comerciais de comunicação de massa. No caso da cobertura de legislativos estaduais, considerando a sua rara presença nos noticiários políticos na televisão, o meio mais importante é a mídia impressa.

Teria, então, a cobertura política do principal jornal mineiro, o *Estado de Minas*, contribuído para a mudança da imagem pública da ALMG? A análise comparativa da cobertura das três legislaturas[33] permite-nos perceber que o padrão da cobertura da ALMG realizada pelo jornal se caracterizou pela moderação, com um tom equilibrado e sem esconder ou conferir destaque à instituição. As matérias sobre a Assembleia nem estão perdidas nas últimas páginas do jornal, nem estão estampadas na primeira página e, em geral, também não retratam a instituição de forma negativa ou positiva. Predominam matérias curtas, o tom neutro e a presença da instituição nas páginas intermediárias do jornal. Somente os acontecimentos que reúnem certos requisitos jornalísticos, como o escândalo dos megassalários, em 2001, adquirem o destaque necessário para se tornar assunto de ampla atenção pública. Certamente, esse não é o caso das notícias que se referem à modernização, profissionalização e democratização da ALMG.

Qual seria, então, a recepção pública da cobertura cotidiana da ALMG? Concentrando-se na mídia impressa e nas estratégias de comunicação da ALMG, o atual ambiente informacional que se refere ao legislativo mineiro só alcança os indivíduos que têm mais interesse por política, em especial o segmento da população que lê os conteúdos internos dos jornais (ZALLER, 1996). Somente esses e suas redes de interação social podem, no curto prazo, formar uma nova imagem da ALMG, em especial, devido às estratégias de comunicação da própria instituição.

Imagem pública da ALMG

Mas, o mais importante para a nossa análise é saber se houve – e em qual direção – alguma mudança nas atitudes dos mineiros em relação à ALMG. Os dados não poderiam ser mais eloquentes: desde 1993, uma incômoda maioria expressa atitudes negativas em relação ao Legislativo estadual. Essa maioria – um número nunca inferior a 64% – "confia pouco" ou "não confia nunca" na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.[34] Mas esse não é apenas um padrão regional; ao contrário, é o padrão recorrente nas atitudes dos brasileiros em relação às instituições políticas. Em 1996, a sondagem de opinião pública conduzida pelo

33 Para essas análises construímos um banco de dados com três amostras aleatórias, referentes às 11ª, 12ª e 14ª legislaturas. O banco conta com um total de 6.650 matérias sobre a ALMG. Para uma análise mais detalhada da cobertura do *Estado de Minas*, ver Fuks (2010).

34 Essa seção do artigo tem como referência os resultados apresentados em Fuks e Fialho (2009).

Latinobarômetro revelou que 72% dos brasileiros tinham pouca ou nenhuma confiança no Congresso Nacional (MOISÉS, 2006).[35]

Esse último ponto é crucial, pois há um claro padrão de atitudes dos brasileiros e, nesse caso, dos mineiros em relação a instituições políticas. Apesar de suas singularidades, essas instituições tendem a ser percebidas como um todo homogêneo. Esse efeito de contaminação, a partir da percepção de que as instituições políticas e os políticos são "todos iguais", constitui-se como um obstáculo eficaz à mudança de atitude.

No caso da ALMG, a mudança que se percebe, ao longo do tempo, é no sentido do aumento de desconfiança na instituição, em especial em 2006. Com certeza, esses dados são limitados para que possamos fazer inferências mais robustas e detalhadas a respeito da evolução temporal da confiança na ALMG. Mas, certamente, podemos afirmar que as inovações institucionais não foram acompanhadas por um aumento na confiança da sociedade na ALMG.

Tabela 1 – Confiança na ALMG

Tabela 1 – Confiança na ALMG			
	1993	**2003**	**2006**
Confia sempre	13	10	6
Confia na maior parte do tempo	12	16	15
Confia pouco	26	37	34
Não confia nunca	38	31	38
NS/NR	11	6	6
N	1.153	5.000	6.300

Fonte: Vox Populi, 1993, 2003 e 2006.

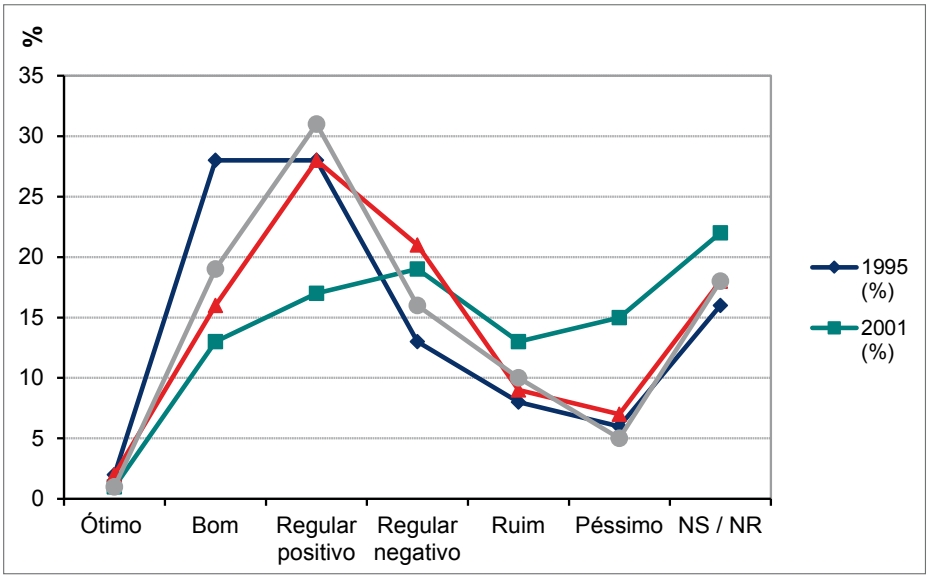
Se considerarmos a influência de fatores conjunturais, certas mudanças de opinião tornam-se mais compreensíveis. Assim, o fato de 2006 ter sido o ano em que a confiança na Assembleia atingiu os níveis mais baixos pode estar associado ao declínio da confiança nas instituições políticas brasileiras gerado pela crise política ocorrida naquele período.

35 Esse número cai para 68%, em 2003, e 63,5%, em 2006.

Além da confiança na instituição, os dados de que dispomos permitem também analisar a avaliação da ALMG. Observando a avaliação global dos entrevistados sobre o desempenho da Assembleia na realização de suas funções e atividades, verifica-se uma ligeira tendência de queda da avaliação positiva da instituição por parte dos entrevistados. O ano de 2001 aparece, de certa forma, como atípico nessa série temporal, pois acentua ainda mais a avaliação negativa, expressa pelo aumento das avaliações "ruim" e, sobretudo, "péssima".

Nota-se como a "curva de opinião" para o ano de 2001 apresenta formato diferente dos demais anos da série. Trata-se do único ano em que a avaliação do desempenho da ALMG como "bom" fica abaixo dos 15%, enquanto o "ruim" e o "péssimo" situam-se no nível mais alto da avaliação.

Gráfico 2 – Avaliação de desempenho da ALMG (em %)



Fonte: Vox Populi, 1996, 2001, 2003 e 2006.

O único fenômeno que singulariza o ano de 2001 ao longo do período é o escândalo dos megassalários.[36] Portanto, podemos cogitar que exista associação entre a queda substantiva da avaliação da ALMG em 2001 e o escândalo. Tal associação sugere um impacto desigual dos conteúdos da comunicação política: enquanto intensos e diversificados esforços empreendidos no sentido de veicular notícias positivas geram, quando muito, efeitos limitados, um único evento negativo tem efeito devastador sobre a imagem pública de uma instituição.

Quando se solicitou, em diversos pontos do tempo, aos entrevistados que comparassem o trabalho atual da ALMG com o trabalho de dez anos atrás, novamente, o ano de 2001 é o momento mais desfavorável (com menor índice de "melhor" e maior de "pior") para a imagem da Assembleia. Aliás, a excepcionalidade do ano de 2001 parece ser a única conclusão inquestionável apontada pelos dados. A recuperação, em 2003, evidencia que os dados de 2001 refletem o impacto significativo de fatores específicos do período.

Tabela 2 – Avaliação comparativa da ALMG em relação a dez anos atrás (%)

	1995	2001	2003	2006
Melhor	32	21	31	22
Igual	26	20	33	38
Pior	16	25	14	16
NS / Não lembra	26	32	21	24
N	1.550	1.500	5.000	6.300

Fonte: Vox Populi, 1995, 2001, 2003 e 2006.

No geral, a imagem pública da ALMG mantém-se praticamente inalterada ao longo do período do nosso estudo. Quando ocorrem, as alterações identificadas seguem mais o ritmo dos acontecimentos políticos e institucionais do que uma dinâmica consistente de mudança de opinião pública.

36 O escândalo dos megassalários inicia-se já como escândalo midiático (Thompson, 2002), pois é fruto de matéria investigativa publicada no dia 1º de agosto de 2001, no jornal *Estado de Minas*. O título da matéria de capa, cobrindo toda a parte superior da página, não poderia ser mais explosivo "Deputado de Minas ganha quase R$ 60 mil por mês". Foram 731 matérias (Sousa, 2007), distribuídas entre o dia 1º de agosto e 14 de setembro de 2001, que lembravam o mineiro de que os deputados estaduais, além de receberem um altíssimo salário e acima do permitido por lei, eram adeptos de práticas clientelísticas, corruptos e, enquanto legisladores, faltavam com os seus compromissos.

Diversidade de públicos

Mas seriam essas atitudes políticas distribuídas de forma homogênea pela população mineira? Para lidar com essa questão, podemos começar nos perguntando se e em que medida os mineiros se interessam e consomem informação sobre a ALMG. Retomamos, portanto, o tema do ambiente informacional, mas agora a partir da ótica da recepção e não da produção da informação.

Partindo do pressuposto de que o impacto da informação política veiculada varia em função do grau de atenção dos diversos públicos (ZALLER, 1996), interessa-nos saber qual é o universo de cidadãos mineiros que acompanha o que acontece no Legislativo estadual. Conforme apontam os dados, esse universo é restrito. Em 1993,[37] mais da metade dos mineiros não tinham o hábito de se informar sobre a ALMG e apenas 12% acompanhavam o que acontecia na instituição pelos jornais.

Tabela 3 – Canais de informação sobre a ALMG, 1993

	%
Não costuma se informar	56
Jornal da cidade	2
Jornal da capital	10
Rádio	5
TV	32
Conversas com amigos	8
N	1.153

Fonte: Vox Populi, 1993.

Nota: Na pergunta: "Como você costuma se informar sobre o trabalho que os deputados estaduais realizam na Assembleia?", a questão possibilitava múltiplas respostas para aqueles que declaravam ter o costume de se informar sobre o trabalho da ALMG.

Portanto, temos aqui algumas informações relevantes para os objetivos do presente artigo. Para a maioria dos mineiros, a ALMG situa-se num espaço distante do seu mundo cotidiano, sem despertar interesse por informação. Se não se informa, é mais provável que a imagem que esse indivíduo tenha do Legislativo

37 A pesquisa realizada em 1995 revela mesmo padrão.

estadual seja resultado de processos variados, passando pela recepção de informação "gratuita" e de maior destaque (notícias que ocupam a primeira página dos jornais ou as chamadas do noticiário da noite) e por certos "atalhos", ao associar a imagem vaga que tem dos políticos e das instituições políticas em geral à sua avaliação do Legislativo estadual. Esse é, portanto, o segmento da sociedade mais suscetível ao efeito de contaminação apontado anteriormente.[38]

Por outro lado, uma minoria se informa não apenas pelas mensagens produzidas pelos meios convencionais de comunicação, mas também por mensagens produzidas pela própria Assembleia. Esse é o público que está diretamente exposto às estratégias de comunicação da ALMG e à cobertura cotidiana dos meios de comunicação.

E, de fato, a posse de informação está fortemente relacionada com diferentes percepções sobre a ALMG. No que diz respeito à relação entre informação e avaliação do trabalho realizado pela instituição, nota-se que aqueles que consideram ter muita informação sobre a ALMG apresentam quase o dobro de chance de avaliarem positivamente a instituição quando comparados com aqueles que dizem não ter nenhuma informação (80% a 47%).[39]

Tabela 4 – Avaliação do trabalho realizado pela ALMG, por grau de informação sobre a instituição (%)

	Avaliação positiva	**Avaliação negativa**	**NS/NR**
Tem muita informação a respeito	80	17	3
Tem pouca informação	66	28	6
Não tem quase nenhuma informação a respeito	60	28	11

38 Seguimos aqui o conflituoso legado de Converse (1964), nos estudos sobre atitudes e comportamento político, que confere valor explicativo ao grau de sofisticação política do cidadão.

39 Outra evidência que corrobora a relação entre ter mais informação sobre a ALMG e uma visão mais positiva a seu respeito é o fato de que uma parcela significativa da audiência do programa Assembleia Informa afirmou, em 1993, ter mudado, no sentido favorável, sua opinião a respeito da ALMG (27%).

	Avaliação positiva	Avaliação negativa	NS/NR
Não tem nenhuma informação a respeito	46	26	28

Fonte: Vox Populi, 2003.

Outra evidência que corrobora a existência da relação entre ter mais informação sobre a ALMG e uma visão mais positiva a seu respeito é o fato de que uma parcela significativa da audiência do programa *Assembleia Informa* afirmou, em 1993, ter mudado, no sentido favorável, sua opinião a respeito da ALMG (27%). Essa parcela da população mais informada sobre a instituição é o universo social para o qual as inovações institucionais são mais perceptíveis, contribuindo para uma mudança da imagem pública da ALMG.

O efeito de experiências socializadoras

O contato direto com a instituição nos espaços criados para interlocução com a sociedade civil mineira é, ainda, outra forma de saber o que acontece na ALMG. Se, por um lado, esse público é ainda mais restrito do que aquele que se informa sobre a Assembleia pelos meios de comunicação, por outro lado, ele está mais exposto às inovações institucionais empreendidas pela instituição.

Esses eventos institucionais são poderosos agentes socializadores. O Seminário Legislativo, por exemplo, transcorre mediante um longo processo, que vai do planejamento inicial até a formação de comissões técnicas interinstitucionais, que discutem o tema em questão e produzem os documentos que servirão de base para as discussões nos grupos de trabalho nos encontros regionais, até a aprovação do documento final, no plenário da ALMG, seu posterior encaminhamento e o acompanhamento dos desdobramentos das propostas contidas no documento final em ações legislativas.

Só para se ter uma ideia da magnitude e complexidade do evento e da sua relevância temática, um seminário recente sobre pobreza e desigualdade reuniu um total de 537 participantes entre os dias 24 e 26 de outubro de 2011. Com o objetivo de discutir e propor políticas públicas de combate à pobreza no estado, o evento contou ainda com doze encontros regionais no interior e uma consulta pública.

Diferentemente dos que se informaram sobre a ALMG pelos meios de comunicação, seja pelo formato jornalístico ou publicitário, os participantes dos seminários legislativos, dos fóruns técnicos e das audiências públicas, ao mesmo tempo em que ficam expostos ao que acontece na instituição, são protagonistas das atividades criadas pelo projeto de desenvolvimento institucional da ALMG. De fato, isso faz toda a diferença. Os indivíduos que participaram de eventos legislativos expressam atitudes mais positivas em relação à ALMG do que os que não participaram.[40]

Tabela 5 – Modelo de regressão linear. Variável dependente: imagem pública da ALMG

	Imagem da ALMG
Participou de um a dois eventos	0,73(1)
	-0,391
Participou de três a quatro eventos	0,08
	-0,391
Participou de cinco a sete eventos	0,97(2)
	-0,411
Interesse pelo que acontece na ALMG	1,073(3)
	-0,278
Escolaridade	-0,162
	-0,145
Simpatia pelo PSDB	0,179(3)
	-0,045
Simpatia pelo PT	0,10(2)
	-0,041

40 O estudo sobre participantes em eventos legislativos foi realizado a partir de um *survey*, com grupo de tratamento e controle. O cadastro final do grupo de tratamento foi feito a partir da relação dos participantes dos seminários legislativos realizados durante os anos de 1999 a 2002. Tal cadastro foi cedido pela própria Assembleia, por meio de contato com a Diretoria de Comunicação Institucional (DCI). Os entrevistados do grupo experimental foram escolhidos através de sorteio aleatório, totalizando 180 entrevistas no grupo de pessoas que participaram dos seminários legislativos pertencentes às seguintes entidades: 25 representantes de instituições ambientalistas; 30 de associações de negócios ou empresariais; 23 de associações de defesa de direitos; 3 de organizações comunitárias; 39 de instituições de serviço social; e 60 de sindicatos.

	Imagem da ALMG
Sexo	0,084
	-0,251
Constante	4,100(3)
	-0,546
Observações	321
R2	0,1356

Fonte: Pesquisa Mudança institucional e cultura política: uma análise da imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1991-2006).

Nota: Erros padrões entre parênteses.

A variável "Imagem Pública da ALMG" foi construída pelo somatório de quatro perguntas com alternativas idênticas: 3, concorda totalmente; 2, concorda em parte; 1, discorda em parte; 0, discorda totalmente. As perguntas foram as seguintes: 1) A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é um espaço aberto ao diálogo e à participação da sociedade mineira?; 2) A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é uma instituição que busca transparência fazendo uma ampla divulgação do seu trabalho?; 3) A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é uma instituição dinâmica, indo muito além das tarefas rotineiras?; 4) A Assembleia Legislativa de Minas Gerais sempre cede à vontade do governador? As alternativas dessa última pergunta foram invertidas para que todas as perguntas ficassem no mesmo sentido. Assim o somatório originou uma variável de 0 a 12 pontos, com distribuição normal.

(1) $p<0.1$

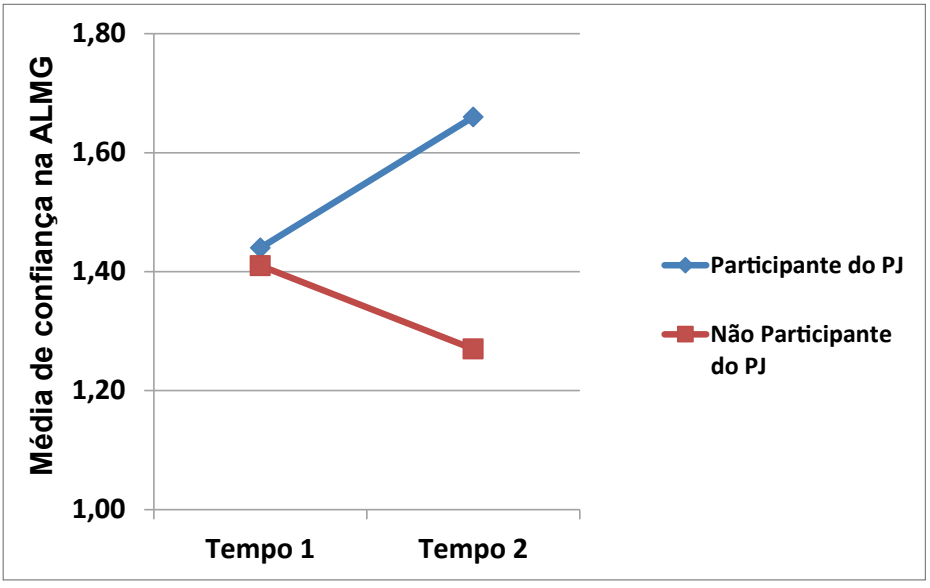
(2) $p<0.05$

(3) $p<0.01$

O mesmo pode ser observado em relação aos participantes do Parlamento Jovem mineiro (PJ). O Parlamento Jovem é um projeto da Escola do Legislativo desenvolvido conjuntamente com o curso de Ciências Sociais da PUC Minas desde 2004 e destinado aos alunos do ensino médio de escolas públicas e particulares de Belo Horizonte. Durante um semestre letivo, alunos dessas escolas desenvolvem uma série de atividades (palestras, oficinas, mesas-redondas, atividades legislativas, etc.) e, no final, reúnem-se no plenário da Assembleia Legislativa para apreciação e votação de um documento com proposições que, posteriormente, são encaminhadas como projetos de lei para a tramitação na ALMG. Assim como os demais eventos institucionais, o PJ permite que o jovem seja parte e reconheça o projeto de desenvolvimento institucional da ALMG, em especial a parte dedicada à criação de canais de comunicação e participação da sociedade civil.

Os efeitos socializadores do PJ[41] são claros, aumentando a confiança na ALMG (gráfico 3). Além disso, depois de participarem do programa, os jovens passaram a conhecer mais sobre procedimentos legislativos, sobre a ALMG e sobre seus deputados e a se informar mais pelos veículos de comunicação da Assembleia.

Gráfico 3 – Ganho de confiança na ALMG



Fonte: Pesquisa O Parlamento Jovem como Espaço de Socialização Política.

Nota: O modelo multivariado (FUKS; CASALECCHI, 2012) com os controles relevantes confirma os resultados apresentados nesse gráfico.

Um conjunto de perguntas sobre a percepção que o jovem tem da ALMG permite avançar um pouco mais na análise da mudança da imagem da ALMG associada à interação direta com a instituição. Perguntamos ao jovem se ele considerava a ALMG uma instituição aberta à participação da sociedade civil, transparente, dinâmica e independente. Mais uma vez, a participação no PJ faz a diferença: entre os participantes, há, após a participação no programa, um aumento sempre superior a 12% da imagem positiva da ALMG.

41 O desenho do estudo sobre o Parlamento Jovem seguiu a lógica da pesquisa quase experimental. A partir de uma amostra não aleatória, foram realizadas, em 2008, duas rodadas de entrevistas, sendo 335 antes e 335 após o programa, das quais 167 com o grupo de tratamento e 168 com o grupo de controle.

Tabela 6 – Imagem da ALMG (dados em %)

Abertura à sociedade					**Dinamismo**				
	Tempo 1		**Tempo 2**			**Tempo 1**		**Tempo 2**	
	T	C	T	C		T	C	T	C
É aberta	56,3	39,3	79,6	47,0	É dinâmica	26,5	22,6	41,0	21,4
Não é aberta	12,0	21,4	6,0	17,9	Não é dinâmica	35,5	31,0	26,5	32,7
Não sabe dizer	31,7	39,3	24,8	35,1	Não sabe dizer	38,0	46,4	32,5	45,8
Transparência à sociedade					**Independência**				
	Tempo 1		**Tempo 2**			**Tempo 1**		**Tempo 2**	
	T	C	T	C		T	C	T	C
É transparente	32,3	24,4	48,5	25,7	É independente	38,9	31,0	51,8	38,9
Não é transparente	41,9	42,9	34,1	41,9	Não é independente	15,6	22,6	15,1	24,0
Não sabe dizer	25,7	32,7	17,4	32,3	Não sabe dizer	45,5	46,4	33,1	37,1

Fonte: Pesquisa O Parlamento Jovem como Espaço de Socialização Política.

Nota: T = grupo de tratamento (participantes do programa);

C = grupo de controle (não participantes).

Ao comparar esses dados com a opinião pública mineira, percebe-se aqui a eficácia de atividades que proporcionam o contato direto de segmentos da sociedade com a ALMG. As informações veiculadas pelos meios de comunicação da própria ALMG e por suas estratégias publicitárias direcionadas ao público em geral podem contribuir para a mudança na percepção que os cidadãos mais sofisticados têm da Assembleia. Mas tudo indica que alterações mais profundas e a consolidação de uma nova imagem pública da ALMG dependem de processos sociais mais complexos e duradouros, que passam por experiências reiteradas e envolvem a interação com a instituição.

Considerações finais

Neste artigo, buscamos compreender o impacto de mudanças institucionais na opinião pública. Os resultados de nosso estudo revelam que essas mudanças dependem de alguns fatores cruciais, tais como o fluxo informacional, a recepção das informações, a cultura política dominante, experiências socializadoras e um processo longo e complexo por meio do qual novidades são socialmente transmitidas.

No caso da ALMG, ações concretas visando a sua modernização, profissionalização e democratização na década de 1990 não foram o suficiente para que a sociedade mineira percebesse a instituição de forma mais favorável. A visibilidade restrita da organização nos meios de comunicação, o desinteresse da população mineira por política e a desconfiança generalizada em relação às instituições políticas explicam, em grande medida, essa situação.

Vimos, no entanto, que determinados segmentos da população têm uma imagem mais favorável da ALMG. Invariavelmente, essa imagem positiva está associada à aquisição de informação sobre a Assembleia. Quando a informação se associa a experiências socializadoras dentro da ALMG, o efeito sobre as atitudes é substantivo. Isso ocorre porque o impacto do contato direto com a instituição e com as inovações ali introduzidas é muito mais eficaz do que o das informações veiculadas pelos meios de comunicação ou o das estratégias de comunicação da ALMG.

Nesse sentido, apesar de já terem passado mais de duas décadas, o impacto das inovações institucionais sobre a opinião pública ainda não pode ser devidamente avaliado, dependendo de um processo de "longa duração" que envolve: 1) a transmissão, por meio de uma complexa rede de fluxos informacionais, e a consolidação de atitudes políticas; 2) a progressiva ampliação dos segmentos sociais que estabelecem contato direto com a instituição.

Referências

ANASTASIA, Fátima (2001). Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados:* diversidade e convergência. Rio de Janeiro, FGV.

ASSIS, Luiz Fernandes de (1997). Educando para a cidadania: a experiência da escola do Legislativo. *Educação & Sociedade*, n. 59, p. 367-385.

BRAGA, S. S. (2004). O impacto da internet no funcionamento das instituições democráticas brasileiras: um estudo sobre a informatização dos legislativos estaduais no Brasil. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2., 2004, Cidade do México. *Anais*… Salamanca: Alacip. p. 1-29.

CONVERSE, P. (1964). The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, David (Org.). *Ideology and discontent*. New York: The Free Press.

DULCI, Otávio; FARIA, Maria Auxiliadora (2005). *Diálogo com o tempo*: 170 anos do Legislativo Mineiro. Belo Horizonte: ALMG.

FUKS, M. (2010). Mudança institucional e opinião pública: estimando os efeitos da cobertura da ALMG realizada pelo jornal Estado de Minas, 1987-1994 e 1999-2002. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 4, p. 122-152.

_____; CASALECCHI, G. A. (2012). Trust and political information: attitudinal change among participants in the Youth Parliament in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, p. 70-88.

_____; FIALHO, Fabrício Mendes (2009). Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1993-2006. *Opinião Pública Unicamp*, v. 15, p. 82-106.

GOMES, Wilson (2004). *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa (1994). *Desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*: relatório institucional. Belo Horizonte: ALMG.

_____ (1999). *Desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*: 1988 a 1998, relatório institucional. Belo Horizonte: ALMG.

_____ (2002). *Estrutura organizacional e visão institucional da ALMG*: relatório institucional. Belo Horizonte: ALMG.

MOISÉS, José Álvaro (2006). Citizen's evaluation of democratic institutions and the quality of democracy in Brazil. In: IPSA WORLD CONGRESS, 20., 2006, Fukuoka. [*Proceedings*...]. Montreal: IPSA.

PLANEJAMENTO Estratégico de Comunicação Social para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais: relatório (1990). Belo Horizonte: Lélio Fabiano & Associados Comunicação Empresarial.

SOUSA, Denise Bárbara de (2007). *Mega-salários*: o escândalo midiático em um contexto de mudança institucional na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais), UFMG.

THOMPSON, John B. (2002). *O escândalo político*: poder e visibilidade na era da mídia. Rio de Janeiro: Vozes.

ZALLER, John (1996). The myth of massive media impact revived: new support for a discredited idea. In: MUTZ, D. C.; SNIDERMAN, P.; BRODY, R. A. (Org.). *Political persuasion and attitude change*. Ann Arbor: Michigan Univ. Press.

LA NUEVA GRAMÁTICA DEMOCRÁTICA FRENTE A LA INTEGRACIÓN AUTÓNOMA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA[42]

Jaime Antonio Preciado Coronado

Introducción

Aunque la democracia como forma de gobierno cobra un papel protagónico en la escala de los Estados nacionales, hay nuevas realidades que muestran la importancia de otras escalas que entran en juego. Desde la escala de la llamada gobernanza global, hasta las experiencias de gobiernos locales que se fundan sobre formatos democráticos directos, que se ejercen en la vida cotidiana, pasando por transformaciones de los regímenes democráticos nacionales, recobran visibilidad los desafíos que presentan los procesos de integración supranacional regional para el avance y la consolidación democrática.

Podemos distinguir dos grandes esquemas de integración que se debaten mundialmente: la integración regional por bloques que comparten intereses comerciales, cada vez más vinculados a las reformas de mercado, y la integración regional comunitaria, que apunta hacia la multidimensionalidad de lo social desde aspectos económicos, políticos y culturales. No obstante que ambos formatos apelan a la democracia como base de sustentación de sus regímenes, de sus gobiernos y como marco condicionante de sus relaciones internacionales, cabe preguntar si los valores democráticos, los regímenes y las prácticas sociales participativas son potenciados en general por los procesos de integración y en particular sobre lo que aportan u obstaculizan cada uno de los esquemas de integración.

42 Publicado originalmente en la revista «Sociedade e Estado» [en linea], Brasilia, v. 29, n. 1, p. 45-72, jan./abr. 2014.

El contexto de la crisis global y sistémica, profundizado a partir de 2008 desde el epicentro estadounidense, enmarca el debate democrático que se tratará en este trabajo. El modelo de gobernanza global centrado en las instituciones monetarias y financieras internacionales de la posguerra fracasó y los Estados nacionales se debilitan como potencia pública capaz de democratizar las relaciones entre mercado, gobierno y sociedad, con lo que la democracia nacional se ha relegado a sus aspectos procedimentales, pues la soberanía popular está excluida de los asuntos económicos de todos y la «democracia de pocos» (González Casanova, 2002), impone la minimización del Estado en lo social, y la maximización para el traslado de recursos financieros hacia el Estado Corporación mundial-local.

¿Se podría identificar entonces la emergencia de un modelo de gobernanza supranacional-regional que permita superar las limitaciones globales? En el campo internacional, el desplazamiento de la lucha por el poder del G-8 hacia el G-20 tiende a configurar una suerte de «geopolítica de las panregiones», en la cual cada continente cuenta con una potencia organizadora y con países semiperiféricos, calificados como economías emergentes, que buscan erigirse en potencias regionales, pero que son imprescindibles para los países centrales. De ahí que el proceso de integración supranacional regional sea comandado por las potencias del Norte, de los países centrales, mientras que los recursos humanos, financieros, naturales del Sur, aparecen como objeto de disputa entre los países del G-8, que invitan a tratados comerciales o acuerdos de integración dentro de una matriz Norte-Sur.

Democracia e integración: desafíos mutuos

El caso latinoamericano ayuda a esclarecer la correlación entre democracia e integración, pues la consolidación democrática de gobiernos nacionales, caracterizados de izquierda, que vive esta región desde finales de los años 90, está aportando nuevas realidades al proceso de integración regional. A diferencia de esquemas de integración Norte-Sur, que son preponderantes a la escala mundial, en Latinoamérica emergen con fuerza nuevos formatos de integración Sur-Sur. Ello es el resultado de esfuerzos por vincular la democratización nacional, con exigencias que buscan incidir en la democratización de las relaciones internacionales, desde la recuperación y defensa de una autonomía capaz de acompasar lo nacional, lo supranacional regional y un nuevo modelo de gobernanza global. En

Latinoamérica, se busca: revalorizar la capacidad reguladora del Estado; mayor capacidad de negociación frente a la apertura y la liberalización comercial y financiera; cuestionar el modelo económico dominante; situar el tema de la justicia social y la redistribución del ingreso y actualizar el pacto social mediante nuevas relaciones entre movimientos sociales y gobierno. En suma, lo que Emir Sader (2013) llama post-neoliberalismo.

No obstante esas fuerzas fundadoras de una nueva gramática democrática, en Latinoamérica coexisten dos líneas maestras que orientan su integración regional: 1) los esquemas de corte neoliberal, que responden a la matriz Norte-Sur (Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN, Central America Free Trade Agreement + Dominican Republic –Cafta+DR, por sus siglas en inglés); Alianza del Pacífico, iniciativa de Perú, México, Colombia y Chile, asociada con la Trans Pacific Partnership (TPP), que Estados Unidos promueve con sus aliados para combatir el poderío de los países asiáticos en el Pacífico, lo cual se complementa con la Alianza Trasatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por su sigla en inglés), que promueven conjuntamente la Unión Europea (EU) y Estados Unidos, con el mismo objetivo de disputar la influencia asiática en el mercado mundial. 2) En contraparte, nuestra región cuenta con esquemas de inspiración post-neoliberal Sur-Sur, como son los casos de la convergencia entre Mercosur-Comunidad Andina (CAN), y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), e incluso aparecen bloques post-neoliberales con estrategias contrahegemónicas deliberadas, como es el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratados Comerciales entre los Pueblos (Alba-TCP).

Mientras que en los formatos de integración neoliberal predomina el paradigma de una democracia elitista, sustentada en coalición con un polo tecnocrático, en los esquemas post-neoliberales se acrecientan experiencias fundadas sobre la democracia participativa, en la que empieza a prefigurarse una democracia comunitaria de base étnica-nacional, la cual representa una nueva coalición de intereses pluriclasistas, que busca procesar el conflicto social sobre bases deliberativas e incluyentes.

La integración neoliberal, comandada por Estados Unidos, acude al imaginario neopanamericanista cuya expansión camina sobre tres pilares que se establecen como condicionantes: la democracia liberal occidental centrada en el Estado-nación; la adopción de reformas de mercado que fomenten el modelo

orientado a la exportación, la apertura, la privatización y la liberalización económicas; y la geoestrategia de seguridad estadounidense compartida.

Desde otra perspectiva, el imaginario latinoamericano es fruto de tradiciones históricas autonómicas que, sin embargo, son asumidas de manera heterogénea; en unos casos, desde la retórica nacionalista y prácticas pragmáticas en los hechos, en otros casos, desde la inspiración de un pensamiento orientado a la crítica a la colonialidad del poder (QUIJANO, 2000, p. 246), mediante una nueva gramática democrática que vuelca su mirada al pensamiento bolivariano, martiano y el de los pueblos originarios. Una integración a múltiples velocidades donde se distinguen, con tensiones diversas, la integración del conjunto latinoamericano, como ha sido recientemente el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac) y por otra parte, avances sustantivos en América del Sur, que incluso podrían caracterizarse como un sur-latinoamericanismo, que camina más rápido y consolida de manera más profunda los vínculos de Sur a Sur.

Los desafíos que la democracia plantea a la integración se ubican tanto en el ámbito del Estado nacional, como de la nueva institucionalidad supranacional que está emergiendo al calor de la integración y las demandas de participación social respectivas. Lo cual desemboca en un marco de tensión entre reforma del Estado y reformas de mercado, expresadas en términos constitucionales, que han fundado nuevos pactos sociales que buscan compaginar una configuración plurinacional e intercultural. Uno de los aportes más significativos de esta nueva gramática democrática es el debate sobre el modelo de desarrollo desde la originalidad que ofrece el Estado y los principios del buen vivir («sumak kawsayu»). Escenario polémico que se propone el empoderamiento de la ciudadanía, desde el reforzamiento étnico de pueblos originarios, y su apertura frente a la agenda social que enarbolan los movimientos sociales, no sin dificultades para conciliar su implantación en una matriz estatal nacional que sea capaz de articular esas experiencias con la construcción de espacios supranacionales.

En los procesos de integración regional que vive Latinoamérica, aumenta la tensión entre lo instituyente, que portan los movimientos sociales demandantes de reconocimiento y derechos no incorporados al mundo de las instituciones, y lo instituido, propio de la supranacionalidad regional, como parlamentos, esquemas de gobernabilidad eficaces y eficientes, el reconocimiento de las autonomías étnicas y subregionales. Se trata de repensar la democracia, como paradigma de gobierno y de participación ciudadana, desde la interculturalidad,

la pluralidad étnico-nacional fundadora de un nuevo Estado nacional, y del reconocimiento de nuevas instancias supranacionales que requieren estar sujetas a un proceso democratizador en el que la política internacional sea sensible a los registros decoloniales y la autonomía.

Interpretar la crisis desde la democracia

No hay acuerdo sobre el carácter y la naturaleza de la crisis. Se pueden distinguir dos marcos esenciales sobre su interpretación. Para el «establishment» y los «think tanks» de orientación neoliberal, se trata de una crisis profunda pero superable, en la medida que se revisen y adapten los preceptos surgidos de la racionalidad económica instrumental: corregir en lo que cabe el Consenso de Washington (WILLIAMSON 1990; WILLIAMSON y KUCZINSKY 2003) – para el caso latinoamericano –, convocar a la austeridad de las finanzas públicas y eventualmente de las capas privilegiadas en el caso de directores de empresas oligopólicas y, sobre todo, mantener a toda costa la acumulación capitalista mediante el control del salario y, paradójicamente, la elevación de la competitividad y de la productividad. El paradigma «democrático» requerido para salir de la crisis es el de la formalización del espacio representativo, en el que se concede que el polo tecnocrático de la coalición política del gobierno en turno no sea sometido por instancias legislativas ni pueda ser cuestionado por movimiento social alguno.

Desde esa interpretación, el regionalismo es decisivo por su potencial dinamizador del mercado mundial. De ahí resulta una integración eminentemente comercial, aunque cada vez más demandante de acuerdos relativos a la inversión y a la subordinación de las economías nacionales del mundo financiero. La democracia se reduce así al ámbito electoral, al traspaso periódico y pacífico del gobierno mediante elecciones supuestamente libres: un ciudadano, un voto, que delega todos los asuntos de interés público en los representantes «populares», preferentemente el poder Ejecutivo, pues la heterogeneidad del poder Legislativo, incluidas posiciones nacionalistas o proteccionistas, pueden frenar el avance de los procesos de transnacionalización de las corporaciones multinacionales. Por ello, la democracia tiene que acotarse a los asuntos económicos domésticos del Estado nacional, ya que la integración política regional deforma

los impulsos del «libre mercado», por pretender su regulación por parte de los poderes públicos.

Hay una interpretación digamos intermedia, que reconoce el carácter global y sistémico de la crisis, pero cuyo diagnóstico le hace pensar que mediante reformas profundas de la arquitectura financiera internacional y su correlato en los Estados nacionales, que hagan manejables las variables económicas de la crisis, ésta se puede superar. El optimismo por hacer de la crisis una oportunidad de superación invade esta perspectiva. Propuestas como el post-Consenso de Washington (STIGLITZ, 2008) tienen, sin embargo, críticas muy atinadas respecto de la ortodoxia neoliberal, como son las relativas a las falacias de los programas de austeridad, la posición casi religiosa frente al control de la inflación y del salario, o la importancia del mercado interno para enfrentar la crisis global. No obstante, el énfasis sigue puesto en el polo tecnocrático de la coalición política del gobierno en turno, y no se concede poder alguno a los procesos de integración regional; el espacio para enfrentar la crisis se comparte entre un multilateralismo renovado de escala global, que democratiza primordialmente a las instituciones financieras internacionales, y a la escala de Estados nacionales con capacidad para emprender reformas de mercado, bajo mecanismos que mejoren los esquemas de gobernabilidad democrática nacional y local.

Un tercer enfoque cuestiona el carácter pasajero o meramente económico de la crisis e insiste en que urgen distintos puntos de vista sobre su complejidad. Como lo señalan Ugarteche y Rodríguez:

> La triple crisis es una entrada, donde las crisis energética, alimentaria y económica van de la mano. Otro enfoque es la crisis de larga duración […] Otra es una crisis financiera que ya pasó (2007-2009) y entonces estamos a las puertas de otra crisis en Europa. Esta es una lectura muy anglosajona y metabolizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Otras lecturas de más largo alcance permiten avizorar que se trata de un cambio de tiempos. En este sentido la postura de una crisis civilizatoria propuesta por Aníbal Quijano y Boaventura de Sousa Santos, está más cerca a la realidad observada que las anteriores más orientadas a que se trata de una crisis económica. (UGARTECHE y RODRÍGUEZ 2013, p. 1)

Si hablamos de una crisis civilizatoria, entonces los parámetros frente a la democracia cobran otra magnitud, ya que desde este enfoque se restituye un sentido sustantivo a la democracia al hacerla partícipe de aquellos asuntos que son de

todas y todos. Si el modelo económico determina valores de civilización esquizofrénicos entre libertades y derechos, la nueva gramática democrática cuestionará el carácter supuestamente universal de esos (anti)valores, desde una resignificación de las condicionantes espaciotemporales diversas que dan sentido a expresiones particulares de la democracia. Una gramática que se distancia del pensamiento único y que no se acota al Estado-nación, ni solamente al mundo de las instituciones, sino que lee con un sentido diacrónico y sincrónico, las transformaciones del poder y su manera de adecuarse al imaginario democrático. Por lo cual, esta nueva gramática transita de las coordenadas Norte-Sur, que dominan la integración comercial neoliberal, a las coordenadas Sur-Sur, de una integración autónoma que pretende «democratizar la democracia» (DE SOUSA SANTOS, 2003) en todas las escalas de su geografía política: global, supranacional regional, nacional y local. Desde esa lectura, la colonialidad del poder implica una crítica a los valores supuestamente democráticos sobre los que se erigió la civilización que está en crisis, los cuales fragmentan a las comunidades políticas, estigmatizan bajo el racismo y las excluyen del poder de decisión sobre los asuntos públicos (MARTINS DE ALBUQUERQUE, 2012).

Democratizar la integración

Solamente una interpretación de la crisis civilizatoria ofrece perspectivas promisorias para un escenario democrático que favorezca la integración autónoma de América Latina, pues ni la postura que entiende la crisis como pasajera, o como estrictamente comercial y financiera, o con posibles arreglos mediante reformas parciales, por más profundas que sean, ninguna de ellas van al fondo de la cuestión: la crisis capitalista en su expresión neoliberal con sus secuelas depredadoras, el incremento de la desigualdad, del racismo y la exclusión. Comprender el papel de la democracia en la integración necesita de una visión crítica sobre la teoría de la democracia, los paradigmas que están en debate y las exigencias para cada una de las escalas de actuación de comunidades políticas instituidas, en interacción con comunidades políticas instituyentes a través de los movimientos sociales. Para ello, será necesario abordar las consideraciones siguientes:

- la idea de democracia como eje global de referencia, y su vinculación con los acuerdos de cooperación y de la constitución de organismos internacionales, particularmente con la llamada gobernanza global;

- la configuración de nuevos instrumentos internacionales de protección del sistema de gobierno democrático, que se ha convertido en imperioso marco de unificación de los Estados;
- las potencialidades de la democratización de los esquemas de integración regional en procura de derechos de ciudadanía, en un contexto internacional caracterizado por la fragmentación y multiplicación de actores de demandas y de necesidades;
- la desafección política, descrédito del sistema político y de partidos, el papel de los nuevos movimientos sociales como portadores de alternativas a la democracia «realmente existente».

La búsqueda de un imaginario democrático liberal occidental de carácter global se expresa en el informe elaborado para la Comisión Trilateral en 1975 por el francés Michel Crozier, el estadounidense Samuel J. Huntington y el japonés Joji Watanuki, editado como «The crisis of democracy» («Crisis de la democracia: reporte sobre la democracia y la gobernabilidad», de la Comisión Trilateral, de 1975). De acuerdo con Jorge Alonso (2013), prestigiado antropólogo mexicano,

> los tres intelectuales diagnosticaron una situación cuasi caótica y explicaron que existían tres coordenadas que alteraban el orden en las naciones y consubstancialmente productoras de flujos disfuncionales en los sistemas democráticos.
>
> Un primer flujo lo denominaron «deslegitimización de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo» refiriéndose al Estado y partidos políticos de largo periodo en el poder, como consecuencia de la persecución de la igualdad y del individualismo, virtudes preciadas del credo democrático que porta el neoliberalismo, entendida la libertad como despliegue de capacidades de consumo y desapego de la comunidad. (SALAZAR y ROJAS, 2011, p. 35-36)

El Informe de la Trilateral desprecia el papel de las comunidades como tejido de sentimientos y tradiciones cuando en el núcleo comunitario la competencia está descartada como fin. Para Alonso (2013)

> En un escenario donde todos son iguales y entre todos construyen el horizonte del futuro, la dinámica social es lenta y los cambios sociales también, porque el consenso, los acuerdos, las decisiones colectivas, el disenso incómodo y/o la imposición de las mayorías del centralismo democrático, no son funcionales para la sociedad que los neoconservadores querían implantar, de ahí que libertad de consumo, movilidad de pensar y de votar fue y siguió por

> muchos años verbalizándose hasta legitimarse dentro de las distintas comunidades que integran el mundo capitalista.
>
> [...]
>
> Un segundo flujo que registra el informe sobre la crisis de la democracia, se refiere a la «sobrecarga» que tiene el Estado para gobernar, custodiar la seguridad, emitir leyes, administrar los fondos y empresas estratégicas, los recursos públicos e incluso los territorios y espacialidades marítimas y cultural. (SALAZAR y ROJAS, 2011, p. 36)

El tercer flujo señalado en el Informe, consiste

> en la fragmentación de los partidos políticos y una suerte de pérdida de identidad de los mismos, de ahí que cada país debería iniciar una reforma en lo concerniente a leyes electorales, desincorporadas del Estado, pero asistidas por los medios de comunicación con competencias electorales abreviadas, todo ello posibilitaba que en las oquedades de las nuevas reformas electorales pudiesen entrar presiones políticas de sectores ligados al mercado o negocios, medios de comunicación e incluso gobiernos ajenos. (SALAZAR y ROJAS, 2011, p. 36-37)

Desde una visión de superioridad angloeurocéntrica, esta concepción autorizada de la democracia, acotada a su aspecto electoral, que delega decisiones en representantes, se asocia de manera indisociable con el concepto de gobernanza, que enfatiza la eficiencia y la legalidad por encima de la legitimidad. Ugarteche y Rodríguez nos recuerda que

> la gobernanza global antes centrada alrededor del FMI, el Banco Mundial y el multilateralismo público, organizado por los Estados Unidos tras la segunda guerra, ha perdido fuerza. La crisis desde el 2008 ha mostrado que los Estados no sirven para gran cosa salvo trasladar recursos al mercado financiero, y que solo el G20 es la solución. (UGARTECHE y RODRÍGUEZ 2013)

El Informe de la Trilateral fue el punto de partida para la elaboración del «pensamiento único» sobre el que se funda la globalización neoliberal, el cual influye sobre el imaginario democrático de Estados nacionales y de formatos políticos supranacionales relacionados con la integración. Sea como condicionante para el establecimiento de relaciones internacionales, sea como argumento para calificar a los regímenes que no se apegan a sus valores, la democracia es objeto de disputa. En los organismos internacionales de concertación político-diplomática,

es cada vez más citada la forma democrática de gobierno como una condición que se antepone para la igualdad de trato enmarcado en el Estado de derecho. Como lo plantea Naranjo Morales:

> El primer paso en la fijación de dichos derroteros básicos de respeto universal constituyó la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que dio relevancia a la inclusión de la democracia como el régimen condicional del nuevo escenario internacional. (NARANJO MORALES, 2012, p. 3)

Los destinatarios de este imaginario son en primera instancia los Estados nacionales, pero crecen en importancia las instituciones supranacionales regionales y particularmente los esquemas de integración. De acuerdo con Naranjo Morales:

> la Declaración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en 2000, donde bajo la égida de la promoción de la democracia y el fortalecimiento del imperio del derecho (Núm. V), como uno de sus objetivos, reitera la necesidad de la existencia de regímenes democráticos para garantía de los valores y principios de las relaciones internacionales: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y responsabilidad común (Núm. I.6). (NARANJO MORALES, 2012, p. 5)

Aunque supuestamente inspirada en valores democráticos, la Organización de Estados Americanos (OEA, 1948) se fue desacreditando por su inoperancia ante los regímenes militares de facto que marcan un oscuro pasado en Latinoamérica, durante los 70 y los 80. Un periodo de transición democrática estudiado por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (1986) cuyo análisis es una referencia paradigmática en torno al paso de gobiernos militares a gobiernos civiles en Latinoamérica. Aunque la matriz estadocéntrica domina estudios y acciones políticas alrededor de la democratización, será en septiembre de 2001 que surge una idea panamericana de imaginario democrático, pues a iniciativa de Estados Unidos se propondrá la Carta Democrática Interamericana («Régimen internacional en defensa de la democracia»); antes, ya el Acuerdo Global, México-Unión Europea (2000) propuso una Cláusula Democrática, condición que acompaña todos los tratados de libre comercio que la UE tiene con diversos países latinoamericanos.

La democracia en los esquemas de integración

Andrea Naranjo (2012) hace un recuento sobre la incorporación de los valores democráticos y sociales en cada uno de los esquemas de integración:

> [...] La Comunidad Andina de naciones, [...] pionera con la suscripción del Manifiesto de Cartagena de Indias, suscrito en el marco de la cumbre de jefes de Estado celebrada de 1989, [...] [hace] una descripción que permitiría la inclusión definitiva de la dimensión social dentro del Esquema Andino.
>
> [Ya] [...] el protocolo modificatorio de Trujillo explicita la democracia, dentro del andamiaje político-institucional del sistema Andino de Integración (SAI), que ya contaba con el Parlamento Andino, desde 1979 y se inscribía en la Carta Social Andina de 1994 como derrotero de la integración junto con los derechos humanos, al reafirmar el compromiso con la promoción, el fortalecimiento y el perfeccionamiento del sistema democrático, erigido sobre bases de equidad y solidaridad. (NARANJO MORALES, 2012, p. 8)

Naranjo (2012, p. 9) destaca que «La Carta Social [Andina], además, establece un amplio catálogo de derechos económicos sociales y culturales, e incluye a todos los sectores sociales, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y comunidades afro descendientes y raizales».

Siguiendo a Naranjo (2012):

> Aunque la Carta Social Andina ha sido objeto de varias modificaciones, constituye en instrumento central de política social de tendencia democrática, extensivo a la sociedad civil, con la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. […] Mercosur, fue más explícito al incluir dentro del Acuerdo de Madrid de 1995, la democracia como fundamento de la cooperación, y en el marco de la cumbre presidencial de 1996, insertó una cláusula democrática, como condición esencial para la cooperación, susceptible de ser aplicada ante "toda alteración, del orden democrático", el cual se erigía como un obstáculo insalvable para la continuidad del proceso de integración. (NARANJO MORALES, 2012, p. 9)

Por su parte, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático y la Declaración Política del Mercosur, revalidados en la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en El Mercosur, Bolivia y Chile de 2000, acordó crear el Observatorio de la Democracia del Mercosur (ODM), para dar seguimiento

a procesos electorales y realizar actividades relacionadas, con la consolidación democrática en la región, instancia que ha jugado un rol estratégico ante los procesos electorales recientes.

En su momento, establece Naranjo,

> el Sistema de Integración de Centroamérica (Sica), […] ha incorporado, dos regulaciones que sobresalen por su carácter vinculante: la primera de ellas, el Tratado de integración social Centroamericana, de 1995, que permite, desarrollar la dimensión social erigida sobre principios de solidaridad, no discriminación y respeto al medio ambiente, como pasos necesarios para la estabilidad democrática, derivados del Protocolo de Tegucigalpa.
>
> Ese mismo año, se suscribe el Tratado Marco de Seguridad democrática, en San Pedro Sula, catalogado como un marco normativo e institucional que destaca aspectos sociales, integra a la sociedad civil como partícipe activo del proceso e incluye un nuevo concepto de democracia [...]. (NARANJO MORALES, 2012, p. 10)

Además, Naranjo registra los documentos que respaldan la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides), que incluye la democracia como un aspecto de política social integral.

En lo que respecta a la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), se pretendió reforzar la coordinación política entre la Carta Social Andina (CAN), el Mercosur y la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). El Tratado de Brasilia, en 2008, «reitera los objetivos de construcción participativa y consensuada, en procura del fortalecimiento democrático, criterios trazados desde las reuniones de jefes de Estado de Ecuador 2002 y de Brasilia 2000» (NARANJO MORALES, 2012, p. 10). En la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, celebrada en Quito, Ecuador, en 2009, se reafirmó el «compromiso con la democracia, como único sistema para resolver los desafíos y brindar mayores esperanzas y oportunidades a nuestros pueblos, con pleno respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales» agregando la prohibición de reconocimiento de un gobierno ante «la ruptura del orden institucional democrático» (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS citado por NARANJO MORALES, 2012, p. 11).

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac), creada en 2010, también incorpora a la democracia como base de configuración de un nuevo organismo intergubernamental, como lo plantea en su declaración fundacional:

> la democracia (como) un valor universal que hace parte del acervo histórico del Grupo de Río (G Río) y de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (Calc), incorporando la Cláusula de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de Derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. (COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS, 2011, p. 2)

La Celac representa un parteaguas en la historia latinoamericana, pues por primera vez se reunieron jefes de Estado y de gobierno, sin la tutela de potencia extranjera alguna. Su autonomía reclama un nuevo espacio, particularmente frente a las relaciones interamericanas protagonizadas por Estados Unidos, y las reuniones intergubernamentales de todos los gobiernos del continente que propiciara para impulsar el triple democracia, reformas de mercado, seguridad hemisférica. En el marco de la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994, se concierta, el Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas,[43] aunque después de la VI Cumbre de las Américas (PRECIADO CORONADO, 2013) no parecen tener viabilidad futura estas cumbres, dado el fracaso del Alca que promovía intensivamente Estados Unidos y en particular la creación de la Celac, como ente de integración autónomo de la región, que se opone al bloqueo estadounidense contra Cuba, la intromisión de Washington al apoyar golpes de Estado en Honduras y Paraguay, así como contra la complicidad del Departamento de Estado a favor del Reino Unido en el asunto de la soberanía argentina sobre las Malvinas.

43 Desde 1994 se hace la declaración fundadora de la Cumbre: «preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas, promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio, erradicar la pobreza y la discriminación, garantizar el desarrollo sostenible y conservar nuestro medio ambiente para las generaciones futuras».

Paradigmas democráticos en debate

El debate teórico y la sociología política sobre la universalidad de los valores democráticos, sus contenidos sustantivos e incluso los adjetivos que la conforman, permiten trazar una gramática que está en debate. Ya ubicamos cómo surge un imaginario con pretensiones globales desde el pensamiento único. La «democratización liberal y de mercado» parecía convertirse en una de las condiciones para amortiguar la crisis global y sistémica por la que atraviesa América Latina, región que registra en su memoria histórica traumáticos procesos de autoritarismo en sus sistemas políticos.

La democracia procedimental se impulsó a lo largo y ancho del subcontinente, y los sistemas multipartidistas, limitados a la figura de la representación, parecieron convertirse en el antídoto contra el autoritarismo y la fuente de un desarrollo prominente para el futuro, que situó en su centro de interés los procesos de integración latinoamericana. Mientras tanto, el mismo discurso neoliberal que enaltecía las ventajas del libre mercado, la desregulación, las privatizaciones y el Estado mínimo, de acuerdo con los lineamientos del Consenso de Washington, estableció este modelo ideológico para la conducción de la integración, y le dio carácter condicionante para la estabilidad y la gobernanza.

Sin embargo, falla la conciliación entre el conflictivo triángulo Estado-sociedad-mercado, que presuponía dicha «consolidación» de la democracia liberal-procedimental en la región, y el apego incondicional al modelo de integración neoliberal, fue el primer gran indicio de que la imposición de un modelo de organización política y un sistema de valores homogéneo, promovido como democracia liberal, representaba fundamentalmente un discurso dominante y una hegemonía socio-cultural de occidente sobre las prácticas políticas de los actores latinoamericanos.

Ante la desigualdad y la exclusión producto de ese modelo, emergieron un conjunto de interrogantes orientadas a redibujar los esquemas democráticos en la pizarra latinoamericana, y el modelo de integración que los Estados deberían seguir. Así, surgieron proyectos políticos con una nueva gramática democrática de resistencia y reconocimiento de las necesidades relacionadas con la integración autónoma latinoamericana. Frente a la democracia elitista, «de pocos para pocos», fundada sobre una coalición política tecnocrática, acotada a los procedimientos electorales, la delegación de decisiones en representantes y la

subordinación frente a las reformas de mercado que impulsa el Estado Corporación, surge un imaginario transformador de los contenidos y alcances que nutren a la democracia.

La democracia participativa, cuyas características esenciales se orientan hacia una dimensión multitemática, que va de los mundos de vida, al rol activo de las comunidades, que se orienta al ataque del problema de la desigualdad social y por lo tanto que demanda derechos para cuestionar el modelo económico, tanto como las políticas sociales y culturales que no favorezcan la vida democrática;

Una democracia participativa multi-escalas, que se propone actuar a lo largo y ancho de la geografía política: lo global, lo supranacional regional –y por lo tanto sobre los procesos de integración latinoamericana–, lo nacional y lo local, desde parámetros críticos de la colonialidad del poder y de la crisis civilizatoria. Prácticas que demandan visibilizar a los actores sociales ausentes, como lo propone Boaventura de Sousa Santos (2006) en su «Sociología de las ausencias y de las emergencias». Alrededor de lo cual se construye una referencia paradigmática: el Sur Global (ARRIGHI citado por REIFER, 2009).

Una democracia participativa de tres pisos, siguiendo a De Sousa Santos (2009) y a Avritzer (2010): 1) representación de calidad, con supervisión eficaz de las y los representantes; 2) participación directa en todos los ámbitos de lo público; 3) la democracia comunitaria, que se identifica con actores colectivos provenientes de etnias y pueblos originarios, que enriquecen desde la diversidad intercultural los derechos de ciudadanía.

En el intersticio de los dos paradigmas en disputa, el neoinstitucionalista, inspirado en el «rational» y el «public choice» (DE LA GARZA, 2005) y el paradigma crítico, que acude a la teoría de la complejidad del Estado social, así como a la crítica de la colonialidad del poder, se encuentra un ámbito de debate unificador: la calidad de la democracia. Más allá de los índices que miden el grado de democracia de los regímenes estatales, o de la medición de la gobernanza, supuestamente de carácter democrático, se trata de comprender esos ámbitos múltiples planteados antes (MORLINO, 2012): ¿Qué calidad ofrece la democracia para el combate de la desigualdad? ¿Qué ofrece ese régimen para el fortalecimiento de los derechos humanos? ¿Cuál es la capacidad de diálogo y escucha de los actores ausentes/excluidos?

Pero también cabe preguntarse ¿qué aportan los estudios sobre calidad de la democracia para un nuevo paradigma? De acuerdo con Morlino,

> la calidad de una democracia puede ser evaluada observando sus diversas dimensiones. En este artículo se argumenta que las dimensiones más importantes tales como Estado de derecho, rendición de cuentas electoral, rendición de cuentas interinstitucional, la participación ciudadana y la competencia entre partidos están estrechamente interrelacionadas. (MORLINO, 2012, p. 9)

Un conjunto de procedimientos que deben de ser tomados en cuenta por el nuevo paradigma democrático.[44]

Integraciones neoliberales, post-neoliberales y contrahegemónicas

La preponderancia estadounidense en las relaciones interamericanas, cuestionada por la enérgica postura adoptada por los países latinoamericanos miembros de la Celac en la Cumbre de las Américas de Cartagena en 2012, está disminuyendo gracias al fortalecimiento del proceso de emancipación frente a las políticas neoliberales que vienen implementando algunos países, principalmente de Suramérica, así como las resistencias sociales organizadas que contra ese modelo surgen en toda la región. No obstante, la ofensiva de las relaciones hegemónicas interamericanas desde Estados Unidos, aunadas a las presiones comerciales y financieras de la Unión Europea y de distintos países del Pacífico asiático, plantean severos obstáculos frente a las tendencias autónomas latinoamericanas. En nuestra región, destacan las alianzas que opera la diplomacia comercial, el Departamento de Estado y la doctrina de seguridad estadounidense. La agenda que resulta de todo ello se podría caracterizar bajo cuatro rasgos:

1. Una gama creciente de países en los que se instauran tratados de comercio de los llamados multi-bilaterales, como es el caso del Cafta + RD, relanzan la vieja idea de una integración continental americana (neopanamericanista), comandada por la potencia del Norte.

44 «The rule of law», «accountability» y «responsiveness» son los conceptos básicos para el estudio de la calidad de la democracia.

2. Se retoman las llamadas reformas estructurales de mercado, como parte sustantiva de las relaciones interamericanas que comanda Estados Unidos, las cuales refuerzan simultáneamente privatizaciones, liberalizaciones y proyectos de flexibilidad laboral, al mismo tiempo que desde el entorno internacional se profundiza la reprimarización de la economía y se acentúa el modelo neoextractivista.

3. Se proyectan nuevos lazos geopolíticos desde la perspectiva transpacífica, dado el creciente protagonismo de China y del relanzamiento de los espacios de integración comercial del Pacífico asiático.

4. Diversos movimientos sociales, como las Cumbres de los Pueblos, o la Articulación de los Movimientos Sociales hacia la Alba, lanzan persistentes críticas y condenas sobre las limitaciones del carácter cupular y elitista que representa los tratados y acuerdos comerciales de inspiración neopanamericanista, que convoca el gobierno estadounidense, y el carácter neoliberal que impulsa a la integración con la Unión Europea, o con diferentes países del Pacífico asiático.

Respecto al primer punto, no se puede ignorar que los tratados económicos que se han venido instaurando en la región latinoamericana muestran la tendencia de volverse contraproducentes a la larga. De hecho, las propuestas de Estados Unidos giran en torno a un tripié formado por la implementación de Tratados de Libre Comercio (TLC), por el ofrecimiento de imaginarios democráticos condicionados al establecimiento de reformas de mercado y por la extensión del concepto estadounidense de seguridad nacional en diversas áreas de acción geoestratégica: la Iniciativa Mérida, el Proyecto Mesoamericano, que vino a actualizar al Plan Puebla Panamá, el Plan Colombia y la Iniciativa Andina.

En cuanto al segundo punto, si bien desde el sur de América Latina se trabaja en su proceso de independencia, tanto de manera económica como política con respecto a América del Norte, hay un retorno de gobiernos proclives a las reformas de mercado neoliberales: Chile, con el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014); Panamá, con el gobierno de Ricardo Martinelli (2009-2014); Perú, con la presidencia de Ollanta Humala (2011-2016), que ha retrocedido en sus propósitos de oponerse a las reformas de mercado. Además, en Colombia, Costa Rica y Guatemala se refrendaron gobiernos que también abrazan los postulados de reformas neoliberales. Países a los que se añadieron golpes de Estado

que pretenden abiertamente instaurar privilegios para la economía de mercado, como son los casos de Honduras y de Paraguay.

El papel de los países que integran América Latina con propuestas de corte «post-neoliberal» (SADER, 2013), dentro de la economía mundial capitalista, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela, se proyecta hacia la construcción de instancias integradoras supranacionales como la Unasur, el Mercosur, o la Alternativa Bolivariana para los Países de Nuestra América (Alba). Esta última se proyecta con miras contrahegemónicas. En el resto de países prevalecen las políticas económicas de encausamiento de los TLC con Estados Unidos y la aplicación más o menos incondicional de los principios del Consenso de Washington, que impulsan la privatización, la liberalización comercial y financiera mediante desregulación económica, y la flexibilidad laboral, como motor de la competitividad y la productividad orientadas fundamentalmente a la exportación hacia el mercado mundial.

Tercer aspecto, el espacio transpacífico, representa un ámbito que está sujeto a tendencias contradictorias. Desde el proyecto de integración latinoamericana autónoma, los Brics tienden a formar un contrapeso al grupo de los países centrales, mientras que simultáneamente hay proyectos de integración decididamente neoliberales que acercan a los principales países de la región que se insertan en la Cuenca del Pacífico, con las políticas comerciales de Estados Unidos y Canadá, hacia el prominente espacio económico en el que destaca China. La llamada Alianza del Pacífico es una nueva entidad, que agrupa a México, Perú, Colombia y Chile, e incorpora como observadores a Costa Rica y Panamá. De acuerdo con Alpízar, esta Alianza

> fue creada para alcanzar «el libre flujo de bienes, servicios, capitales y personas, a fin de situar a esos países en mejores condiciones para el acercamiento y consolidación de las relaciones económicas y comerciales con la dinámica región asiática». (ALPÍZAR, 2012)

En cualquiera de los casos, trátese de la integración neoliberal, o de las vertientes post-neoliberales pragmáticas o contrahegemónicas, la crisis global del capitalismo es acentuada por lo que podría llamarse una rematerialización de la base de acumulación, la cual está conduciendo hacia un modelo neoextractivista que somete crudamente a los procesos de integración hacia conflictos de gobernabilidad intensos. Tanto en los países donde predomina la ortodoxia neoliberal,

como en aquellos donde se buscan alternativas, los problemas relativos a ese neodesarrollismo provocan conflictos sociales, ambientales y políticos que incrementan la desigualdad social, disminuyen los márgenes de soberanía en el manejo de los recursos primarios y tensionan la relación entre gobernantes y gobernados, por la imposibilidad de atender las demandas de la población, principalmente originaria y afrodescendiente, frente a lo que David Harvey (2004) llama la «acumulación por desposesión», y que Maristella Svampa (2010) caracteriza como el «giro ecoterritorial», depredador y desorganizador del tejido social.

Imaginario latinoamericano, democratización y movimientos sociales

La nueva gramática democrática que experimentan países y regiones diversas de Latinoamérica está vinculada con los procesos de integración y los imaginarios asociados con el sentido y la direccionalidad que toman las diferentes versiones integradoras: el neopanamericanismo; el surlatinoamericanismo, dado el avance integrador en Suramérica; y el latinoamericanismo, imaginario que persiste en la memoria y las prácticas estatales y colectivas como aspiración de unidad y de convergencia (cuadro 1).

Este conjunto es atravesado por formas de poder específicas, relativas a la política internacional, en el marco de tensiones entre unilateralismo y bilateralismo. Mientras que la diplomacia latinoamericana ha logrado constituir espacios de diálogo y concertación de carácter multilateral, primero con el Grupo de Río y todos sus antecedentes, la política exterior estadounidense, eminentemente unilateral, construye su hegemonía sobre la base de las hasta ahora seis Cumbres de las Américas, las cuales reúnen a todos los mandatarios/as del continente, con excepción de Cuba. A pesar del cambio que trajo consigo la administración Obama, respecto a su antecesor George W. Bush, particularmente en la reorientación de la política exterior inspirada por la combinación de poderes suaves, duros, inteligentes («soft-hard-smart power»), no se registran avances en la democratización de las relaciones internacionales que puedan impactar sobre los esquemas de integración. Contrariamente, el sistema hegemónico interamericano es doblemente cuestionado: ni las Cumbres de las Américas tienen futuro, si no se incorpora

Cuba en ese proceso, ni se aceptan mas medidas unilaterales estadounidenses, pues la creación de la Celac, da nuevos aires a la autonomía latinoamericana.

Hay formas de poder geoestratégicas y geopolíticas que encuadran las relaciones centro-semiperiferia-periferia en el sistema mundo. América Latina tiene una amarga experiencia en lo que se refiere a su soberanía, independencia y autonomía nacional y regional. Mediante doctrinas de seguridad, plasmadas en planes geoestratégicos, la política imperial de la potencia del Norte impone su doctrina de seguridad nacional al continente americano, impone su visión neopanamericanista antiterrorista y sus estrategias para combatir al crimen organizado, de manera unilateral. Expresión de ello son los planes geoestratégicos que cubren su tercera frontera, México, Centroamérica y el Caribe, mediante planes cada vez más articulados entre sí, y paralelamente refuerza la militarización del conjunto continental: los Comandos Norte y Sur; el relanzamiento de la IV Flota; la ampliación y sofisticación de sus bases militares. Asimismo, planes como la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, la Iniciativa Mérida, el Proyecto Mesoamericano (antes Plan Puebla Panamá), el Plan Colombia y la Iniciativa Andina implican alianzas con actores nacionales que impulsan una integración securitaria que acompaña y condiciona la entrada a sus proyectos de integración comercial.

Otro foco de conflictos geopolíticos y geoestratégicos entre los imaginarios de la integración y la democracia, se refiere a la operación del modelo de desarrollo en sus bases materiales energéticas, alimentarias, lucha por la biodiversidad y movimientos-desplazamientos de población, lo cual produce conflictos que limitan la integración autónoma latinoamericana. Nuestra región se enfrenta dividida ante tales megatendencias geopolíticas, pero hay ciertos avances, aunque parciales, en la concreción del imaginario latinoamericanista: la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (Iirsa), la integración petrolera entrañada en la Alba, con Petroamérica, Petrosur, Petrocaribe y las alianzas entre algunas empresas petroleras, como las de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina. Sin embargo, como se verá después, el imaginario latinoamericanista muestra contradicciones internas, pues el empuje de estrategias neodesarrollistas desde algunos gobiernos amplía la brecha entre las políticas de desarrollo y los actores sociales de base popular.

Con el regreso de los enfoques estadocéntricos, se acrecienta el debate sobre el poder de los Estados nacionales para vincular democracia e integración. Así, la

constitución del régimen político, de las instituciones jurídico-políticas nacionales y supranacionales, ante el avance de procesos integradores, repercute en la transformación de los poderes republicanos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Si el pensamiento único del imaginario neopanamericanista se propone implantar un modelo democrático liberal de mercado, como condición para participar dentro del proceso de integración comercial neoliberal, desde el imaginario latinoamericanista se procesan otras iniciativas que exploran nuevos formatos participativos y democráticos nacionales, comunitarios que además, en el caso sudamericano, constituyen nuevas instancias democráticas supranacionales, que incluyen el Consejo de Defensa Suramericano. Sin embargo, hay una sobreposición entre parlamentos supranacionales y subregionales que no responden a las demandas de calidad de la representación y de impulso a la democracia participativa. Las diferencias entre Parlamento Andino, o el Centroamericano y el del Mercosur o el de la Amazonía, son abismales en cuanto a su representatividad y formatos de consulta popular. Se espera que el Parlamento de la Unasur provoque nuevas sinergias políticas y ciudadanas (EVO..., 2013).[45] En la escala latinoamericana, la débil institucionalidad del Parlatino plantea un desafío para que la Celac pueda lograr la densidad e intensidad requeridas por una integración comunitaria supranacional democrática.

Contrapoder y subalternidad constituyen ejes fundamentales sobre el debate democrático en torno de la integración. Ampliamente estudiados en las ciencias sociales latinoamericanas, la tensión entre procesos instituyentes e instituidos que detonan los movimientos sociales es clave para comprender los conflictos por los que atraviesa la democratización (GOHN y BRINGEL 2013). La amplia gama de demandas que plantean al sistema político y social, aunada a cuestionamientos alrededor de la vida social vinculada con los mundos de vida cotidiana que crean, no siempre pueden ser procesadas en el gobierno la instauración de derechos y la creación de ciudadanía. Si bien varios procesos democratizadores en Suramérica desembocaron en tiempos recientes en Constituyentes pacíficas –o en reformas constitucionales de amplio calado, como Brasil en

45 Cfr. Tratado de la Unasur: «Artículo 17 – Parlamento. La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado. Artículo Transitorio Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes de los parlamentos nacionales, subregionales y regionales con el objetivo de elaborar un proyecto de protocolo adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho protocolo adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano».

1988–, fundadoras de un nuevo pacto social que incluyó varias aspiraciones planteadas por la acción social colectiva, hay nuevas tensiones introducidas por el antimodelo de desarrollo y su creciente influencia aún en aquellos casos donde se experimentan nuevos regímenes políticos que han plasmado en sus instituciones aspiraciones democráticas.

Desde el enfoque neopanamericanista, sus referencias son la democracia elitista y mercantilizada; por su falta de escucha y permeabilidad frente a las acciones colectivas, esas democracias están secuestradas por el utilitarismo a ultranza, la débil capacidad de regulación estatal de lo social y el refuerzo de la dominación. Estamos ante el Estado-centauro:

> o conceito de Bourdieu de «campo burocrático», para propor uma via media entre essas duas abordagens, que concebe o neoliberalismo como uma articulação entre Estado, mercado e cidadania, aparelhando o primeiro para impor a marca do segundo à terceira. Essa concepção repatria a penalidade para o centro da produção de um Estado-centauro, que pratica o «laissez-faire» no topo da estrutura de classes e o paternalismo punitivo na base. (WACQANT, 2012, p. 505)

O el Estado policial, que criminaliza toda aquella acción colectiva que cuestione el orden realmente existente. En las experiencias post-neoliberales, el imaginario latinoamericanista ha logrado reivindicaciones públicas en el campo sociopolítico institucional estatal, sin embargo, en la relación entre integración y democracia permanecen y se amplían ciertas tensiones entre la agenda social, la agenda de gobierno y las dinámicas del mercado mundial que marcan el ritmo de acumulación capitalista.

Tanto en donde existe una institucionalidad supranacional regional, como en los países apegados a la ortodoxia del libre comercio, surgen distintas redes de resistencia que además van prefigurando alternativas. El imaginario latinoamericano propicia una suerte de laboratorio de innovación social desde la alteridad y desde escalas socioespaciales que vinculan lo local con lo global: el Foro Social Mundial, o Vía Campesina; pasando por las mediaciones nacionales: agrupaciones opuestas a los acuerdos de libre comercio; supranacionales: Foro Mesoamericano de los Pueblos; incluso en la escala americana: la Alianza Social Continental. Los imaginarios latinoamericanista y del Sur Global se acercan en su crítica al poder con un amplio repertorio emancipador, cuyas prácticas desbordan la lectura democrática en clave estatal. Latinoamérica es una región donde los imaginarios

democráticos se leen en plural, pues coexisten compromisos con la institucionalidad, como lo muestra el Alba de los Movimientos Sociales que

> La Articulación de Movimientos Sociales hacia el Alba es una propuesta de integración continental antiimperialista, antineoliberal y antipatriarcal, impulsada por movimientos de base social organizada y con capacidad de movilización popular, que luchan por la igualdad, la libertad y una auténtica emancipación de la región. (ALBA..., 2013)

A la par de vastos movimientos que se oponen al giro ecoterritorial del modelo neoextractivista, que además cuestionan la vacuidad de las democracias realmente existentes y por lo tanto la participación electoral y en gobiernos limitados en su accionar por el Estado corporativo mundial. Tensiones y conflictos que se abordan en las conclusiones.

Cuadro 1 – Imaginarios y formas de poder en disputa

Imaginario / Forma de Poder	**Neopanamericanismo**	**(Sur) Latinoamericanismo**	**Latinoamericanismo**
Unilateralismo-Bilateralismo	Hegemonía Cumbre de las Américas	Autonomía	Autonomía (Discursiva)
Geoestrategia y Geopolítica	Aspan + Iniciativa Mérida + Proyecto Mesoamericano + Plan Colombia + Iniciativa Andina	Iirsa + Consejo de Defensa Sur-Americano	Concertación Y Cooperación
Régimen Político	Estado nacional + Democracia liberal + Carta Democrática OEA	Supranacional + Parlamentos Sub-Regionales	Supranacionalidad Débil (Parlatino)
Movimientos Sociales	Criminalización	Redes de Resistencia y Alternativas	Multiescalas: Local-Global Americano Sur Global

Fuente: Elaboración propia.

Cuatro desafíos de la nueva gramática democrática en la integración

1 Reforma del Estado «versus» reformas de mercado

En los procesos de integración, la clave es de carácter interestatal. Sin embargo, la reforma del espacio público por excelencia, que es el Estado, se encuentra aprisionada por las reformas de mercado que propician y acuerdan las instituciones internacionales orientadas a mantener la estabilidad macroeconómica a toda costa. Frente a esas tendencias hegemónicas de la ortodoxia neoliberal surge una nueva gramática democrática en la que destacan:

- Reforma constitucional de amplio calado, como el caso de Brasil y Colombia; constituyentes pacíficas, como Bolivia, Ecuador y Venezuela, que cuentan con nuevos instrumentos para moderar y modular la inserción de sus respectivos países en el proceso de integración. Ámbitos desde los cuales estos países caracterizados provisoriamente como post-neoliberales han logrado mayor autonomía frente a los procesos de integración dominantes.
- Estado plurinacional, que reconoce la diversidad étnica y que propicia una transformación del programa de la modernidad fundador del Estado nacional etnocéntrico en nuevos formatos de ciudadanía y participación en los asuntos públicos. Aunque no terminan los conflictos entre integración supranacional e integración comunitaria de los pueblos raizales, están surgiendo nuevos imaginarios de comunidad política desde las organizaciones de base étnica, así como desde los Estados plurinacionales mismos, para oponerse a una integración comercial que los desintegra.
- Interculturalidad, desde un enfoque de alteridad abierto a otras y otros, que reivindica el derecho a la diferencia, como derechos humanos de tercera generación, lo cual combina la nueva estatalidad con la globalización de derechos asociados con la democracia, como la Corte Penal Internacional, o la Organización Internacional del Trabajo. A pesar de nuevas leyes que buscan evitar cualquier forma de racismo o de discriminación, la integración regional supranacional plantea temas irresolubles que se desprenden del impacto de la acumulación capitalista, que fragmenta y disgrega los territorios y las culturas de los pueblos originarios.

2 Debate sobre el desarrollo y la democracia

En el PNUD (LA DEMOCRACIA..., 2004), se destaca: 1) la desigualdad y la pobreza son las principales deficiencias sobre el avance de la democracia como régimen político en América Latina; 2) el desarrollo de la democracia depende de que se amplíe de manera decidida la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y desigualdad, y de la creación de empleo de buena calidad; y 3) con Estados débiles y mínimos solo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos. La democracia de calidad está jalonada por una nueva gramática que, si bien no corresponde estrictamente a la integración regional supranacional, si modela el contexto en que ésta se desenvuelve:

- Bienestar subjetivo que acompañe al bienestar objetivo. Nuevas formas de medición del «progreso» se imponen en las cuentas nacionales, lo cual redunda en nuevas concepciones sobre el desarrollo. ¿Qué tanto aporta la integración al bienestar? Es una pregunta que nutre la integración regional, pues los parámetros del desarrollo no se sincronizan con las políticas públicas, ni con las agendas sociales demandadas por el impacto negativo del crecimiento económico.
- Estado del buen vivir, en su versión quechua, aymara o maya, significa quizá el aporte central a la nueva gramática democrática que experimentan algunos países y regiones de América Latina. Su integralidad y cosmovisión holista de comunidad y naturaleza pone, sin embargo, en entredicho los presupuestos fundamentales de la integración tanto en su versión ortodoxa neoliberal como post-neoliberal.
- Biopolítica-biopoder, son términos que modifican los dispositivos de la persona, la escala del cuerpo, sus sentimientos y emociones. Desde Latinoamérica se aportan consideraciones estratégicas que están cambiando las relaciones de género, el reconocimiento de minorías sexuales, políticas sociales adecuadas a los grupos de edad jóvenes, adultos mayores, e incluso la libertad de migración. Un conjunto de temas que nutren la agenda que vincula democracia y desarrollo, pero que no tiene su correlato en procesos de integración regional, por su incapacidad institucional para diseñar dispositivos para la persona en sus acuerdos supranacionales.

- Giro ecoterritorial impacta negativamente a países y regiones de Latinoamérica y el Caribe. El regreso al modelo primario exportador, en su versión neoextractivista, opera contradicciones insalvables entre democracia y desarrollo. Aunque existen potencialmente ordenamientos legales para regular el impacto ambiental del crecimiento económico, estos son insuficientes para detener la depredación causada por la minería, las represas, los biocombustibles y la modificación biogenética de los cultivos. Coexisten una integración silenciosa de esas actividades, que no está dentro del marco de políticas públicas democráticas, con grandes ausencias en la normatividad dentro de los procesos de integración regional en curso.

3 Instituciones globales, supra y subnacionales en la nueva gramática democrática

Desde que inician los procesos de integración regional ha habido grandes transformaciones del régimen político, del gobierno y del Estado en la región. Los debates giran en torno del imaginario democrático y sus versiones de pretendidos alcances universales, con las experiencias de transformación y adaptación de un imaginario democrático propio de nuestra ecología política: nuestro universal-particular.

- Carta y cláusula democrática. Entre el chantaje y el sesgo marcado por el interés de las potencias de los países centrales, se discute sobre la relación entre integración y democracia. Pero también hay registros originales en nuestra región, pues más allá de la visión sesgada de otros bloques de integración regional como la Unión Europea, u otros organismos del Pacífico asiático, algunas instituciones producto de la integración regional latinoamericana han recreado creativamente ese debate, al incorporar en esas instituciones contenidos del imaginario democrático que orientan sus políticas nacionales y supranacionales.
- Consejos de Estado. Si bien la formación de la Celac apunta en su horizonte una integración regional de carácter comunitario, estamos lejos de esa posibilidad. La heterogeneidad de los bloques de integración que vive la región, las antinomias y contradicciones entre las distintas apuestas por el peso que se da a la integración económica, dominada por el comercio, conspira contra una integración democrática. A pesar de ello, algunos bloques como Mercosur-CAN o la Unasur están creando una nueva institucionalidad en lo que hace a la división de poderes, la cual como se ve más

adelante, no está sancionada por prácticas democráticas republicanas. Es el caso de la Iirsa, que promueve mega proyectos de desarrollo que implican coordinación entre los poderes Ejecutivos de los países miembros; una suerte de Consejo de Estado, pero que no cuenta con la debida aprobación de los parlamentos respectivos.

- Cultura parlamentaria incipiente, aún fragmentada. Sin una democracia de calidad que mejore la calidad de la representación política, los procesos de integración propician la existencia de parlamentos supranacionales: el Andino, el del Mercosur, el de la Amazonía, el Centroamericano y, en la lista, el Parlamento de la Unasur. El Parlatino, prácticamente inexistente e ineficaz, juega un rol simbólico sobre la necesidad de un Parlamento Latinoamericano. ¿Circunscripciones propias o delegación de representantes a partir de los parlamentos nacionales? No hay una definición clara al respecto, en el caso de la integración regional y de la aspiración a la unidad latinoamericana.
- Autonomías regionales, indígenas y culturales. La influencia del imaginario político liberal occidental impide que se reconozcan las comunidades políticas: una población, un territorio, una forma de gobierno, de aquellos grupos cuya formación antecede al Estado de Derecho y que no comparte la visión de ciudadanía individualista de «un ciudadano, un voto». Aunque la integración regional parezca ajena a estos grupos, su incorporación a ese proceso está sometida por la dinámica del mercado y una globalización sobre la cual se plantean demandas de autonomía por parte de estas comunidades políticas otras. Sin embargo, su ecología de saberes y formas de autogestión no encuentran eco en el Estado nacional, ni tampoco en las nuevas instituciones supranacionales regionales.

4 Ciudadanía y movimientos sociales

Vinculados con el tema de las autonomías étnicas regionales, la ciudadanía múltiple y diferenciada, los movimientos sociales encierran una tensión permanente entre el papel instituyente que contienen y lo público instituido. Las relaciones entre Estado y sociedad se transforman gracias a esta tensión, y en el centro del debate sobre la nueva gramática democrática está el juego de poderes y contrapoderes, desde el mundo de vida de lo cotidiano hasta el cuestionamiento sobre lo prescindible de la estatalidad. Raúl Zibechi (2013) se

pregunta si el Estado puede ser lo común, garante y depositario de los bienes comunes, pues justamente la configuración del interés comunitario caracteriza a los movimientos sociales.

El autor citado se plantea tres aspectos a discutir en torno de esa conflictiva relación entre Estado y movimientos sociales: uno, que el grueso de los movimientos latinoamericanos migraron de las posiciones autónomas a las prácticas estatistas y electorales; dos, ¿puede el Estado, que no es lo común sino la expresión de una clase social, tener alguna utilidad para proteger lo común?; tres, en los últimos años hay un falso predicamento, expresado por los gobiernos progresistas recientes: si asumir la administración del Estado, el gobierno, es el único camino de transformación social. Anclado en escalas socioespaciales que son también escalas sociopolíticas, David Harvey señala la insuficiencia del poder comunitario en los asuntos supranacionales y globales que necesitan coordinación entre gobierno y sociedad, esto es el Estado. En este sentido, De Sousa Santos (2009) hace una proposición audaz: el Estado es el novísimo movimiento social del siglo XXI. Un planteamiento adecuado para comprender la emergencia de una nueva gramática democrática relacionada con la integración regional, pues si bien lo común es constituyente de la acción colectiva, el juego y cambio de escalas que produce la integración supranacional requiere de otra visión que no sea estatolátrica ni sólo comunitarista. De cualquier manera, la tensión instituyente-instituido, no puede cesar en la medida del permanente desajuste entre poderes y contrapoderes.

Pierre Rosanvallon (2007) sitúa el rol de la contrademocracia que paradójicamente incide en la democratización. Pues la conformación de los actores con capacidad de transformar su realidad se expresa en cualidades propias de la acción colectiva:

- Capacidad de supervisión. El cuidado de los derechos humanos, la demanda por transparencia, rendición de cuentas y ejercicio responsable del Estado de Derecho son acciones que desempeñan los movimientos sociales de manera autónoma. La calidad de la nueva gramática democrática opera en las múltiples escalas, desde los gobiernos locales hasta la dimensión global que pasa por la creación de regímenes internacionales. De ahí que estas capacidades que se anotan están ya presentes en el acotamiento de los procesos de integración regional.

- Capacidad de impedimento. El carácter excluyente y depredador de la fase neo-extractivista por la que pasa Latinoamérica choca con redes de organismos sociales cuyos intereses no son defendidos por el Estado. Igualmente, la violencia punitiva del Estado sobre los pobres cuenta con movimientos que están impidiendo que se les criminalice y pugnan por que sus demandas cobren visibilidad. La integración regional juega en pistas ambiguas: por un lado, refuerza la capacidad interestatal de impedimento frente a las tendencias hegemónicas, pero, por otra parte, sus políticas e instituciones supranacionales son impedidas de actuar por quienes se ven afectados, como es el caso del Tipnis en Bolivia o del Parque Yasuní en Ecuador.
- Capacidad juiciosa y crítica. El paso de los movimientos sociales hacia lo político, lo estatal y lo electoral, contribuye a la democratización de espacios locales y nacionales. Recientemente, esta politización de los movimientos sociales también contribuye a democratizar los espacios supranacionales y mundiales que emergen al calor de la integración regional. La coalición entre técnica y política permite argumentos sólidos para cuestionar procesos que se plantean como los únicos posibles.

Si hay algo positivo en los procesos de integración regional ello se debe, en buena medida, a los movimientos sociales que supervisan, impiden lo negativo y se lanzan a probar nuevos caminos, como alternativas juiciosas y críticas. Agrupaciones como la Alianza Social Continental, las Cumbres de los Pueblos, la Minga en Movimiento, el propio Ejército Zapatista de Liberación Nacional, o El Alba de los Movimientos Sociales; múltiples redes, asociaciones y organismos del más diverso tipo y con bases sociales étnicas heterogéneas, recubren de actividad colectiva al mapa latinoamericano. Pero en todos esos movimientos la integración y la democracia aún no forman parte de su agenda prioritaria. Falta que las iniciativas interestatales y la sociedad civil de los muchos se acerquen, y contribuyan a escribir y actuar en la nueva gramática democrática.

Bibliografía

ALBA Movimientos. ¿Quénes somos? *albamovimientos.org* (consulta en: 8 jun. 2013). Disponible en: http://www.albamovimientos.org/¿que-es/.

ALONSO, Jorge. Reflexiones ineditas escritas a raíz de fallecimiento de Michel Crozier, el 28 maio de 2013. [S.n: S.l.], 2013.

ALPÍZAR, Guillermo L. Andrés (2012). Ocho desafíos para la integración latinoamericana y un nuevo rol para Asia. *Alai Amlatina*, 25 set. 2012 (consultado en: 8 jun. 2013). Disponible en: http://alainet.org/active/58183.

AVRITZER, Leonardo (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático.* Xalapa, México: Univ. Veracruzana.

COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (2011). *Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional*, Celac, 3 dic. 2011.

CROZIER, Michel, Samuel J. HUNTINGTON y Joji WATANUKI (1975). *The crisis of democracy*: report on the gobernability of democracies to the Trilateral Commission. New York: New York Univ. (consultado em: 8 jun. 2013). Disponible en: https://archive.org/stream/crisis_of_democracy#page/n1.

DE LA GARZA, Toledo (2005). Neoinstitucionalismo, ¿opción ante la elección racional? Una discusión entre la Economía y la Sociología. *Revista Mexicana de Sociología*, México, DF, vol. 67, no. 1, pp. 163-203, enero-marzo.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2003). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Porto: Ed. Afrontamento.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2006). La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: para una ecología de saberes. In: DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*: encuentros en Buenos Aires. Buenos Aires: Clacso (consulta en: 8 jun. 2013). Capítulo 1. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf>.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2009). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Buenos Aires: Ed. Sequitur.

EVO Morales comprometió $64 millones de dólares, para la construcción del Parlamento de Unasur en Cochabamba, Bolivia. *Diario Hoy*, 20 jun. 2013 (consulta en: 20 jun. 2013). Disponible en: http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/bolivia-dispone-de-64-millones-para-sede-de-parlamento-de-unasur-584078.html.

GOHN, Maria da Glória y Breno BRINGEL, ed. (2013). *Movimentos sociais na era global*. São Paulo: Vozes.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (2002). La dialéctica de las alternativas. *Revista Casa de las Américas*, no. 226, enero-marzo.

HARVEY, David (2004). El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión. In: PANITCH, Leo y Colin LEYS, ed. El nuevo desafío imperial: socialist register 2004. Buenos Aires: Clacso (consulta en: 8 jun. 2013). Disponible en: <https://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/14997>.

LA DEMOCRACIA en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. 2. ed. Buenos Aires, PNUD, 2004.

MARTINS DE ALBUQUERQUE, Paulo Henrique Novaes (2012). *La decolonialidad de América Latina y la heterotopía de una comunidad de destino solidaria.* Buenos Aires: Fund. Ciccus, Estudios Sociológicos Ed.

MORLINO, Leonardo (2012). Observando las diferentes calidades de la democracia. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, no. 1, p. 9-48.

NARANJO MORALES, Andrea Del Pilar (2012). Integración regional y democracia en América Latina y el Caribe. *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 6, no. 2, pp. 1-16 (consulta en: 8 jun. 2013). Disponible en: http://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_6_2012_2/REIB_06_02_05Naranjo_Morales.pdf.

O'DONNELL, Guillermo, Philippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (1986). *Transitions from authoritarian rule*: comparative perspectives. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center for Scholars. 3 vol.

PRECIADO CORONADO, Jaime (2013). Escenarios posneoliberales frente a la VI Cumbre de las Américas. *Revista InterNaciones*, México, vol. 2, no. 5, mayo-agosto.

QUIJANO, Aníbal (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo, ed. La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. *Perspectivas Latinoamericanas*, Buenos Aires, jul. 2000, pp. 246 (consulta en: 8 jun. 2013). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>.

REIFER, Tom (2009). Giovanni Arrighi, la larga duración del capitalismo geohistórico y la crisis actual. *tni.org*, 27 agosto 2009 (consulta en: 8 jun. 2013). Disponible en: <https://www.tni.org/es/article/historias-del-presente-giovanni-arrighi-la-larga-duraci%C3%B3n-del-capitalismo-geohist%C3%B3rico-y-la->.

ROSANVALLON, Pierre (2007). *La contrademocracia:* la política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial.

SADER, Emir (2013). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil:* Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Brasília: Flacso.

SALAZAR, Robinson y Ivonne Yenissey ROJAS (2011). La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria. *El Cotidiano*: Revista de la Realidad Mexicana Actual, Cidad de Mexico, vol. 26, no. 31, pp. 33-43 marzo/abr.

STIGLITZ, Joseph (2008). *El consenso post-consenso de Washington.* Washington, DC: The Initiative for Policy Dialogue.

SVAMPA, Maristella (2010). *Imaginario desarrollista, giro ecoterritorial y cuestión ambiental*: apunte de cátedra Debates Latinoamericanos: ideas, escenarios y categorías en disputa. Buenos Aires: UNLP.

UGARTECHE, Oscar y Ariel Noyola RODRÍGUEZ (2013). La crisis compleja: uma elaboración. *America Latina en movimiento*, Quito, vol. 37, no. 483, pp. 1-5, marzo (consulta en: 8 jun. 2013). Disponible en: http://alainet.org/sites/default/files/alain483.pdf.

WACQANT, Loïc (2012). Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, Salvador, vol. 25, no. 66, pp. 505-518, set./dez.

WILLIAMSON, John, ed. (1990). *Latin American adjustment*: how much has happened? Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

WILLIAMSON, John y Pedro Pablo KUCZINSKY (2003). *After the Washington Consensus*: restarting growth and reform in Latin America. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

ZIBECHI, Raúl (2013). ¿Puede el Estado ser lo común? *La Jornada*, México, 22 marzo.

SOBRE OS AUTORES

Bruno P. W. Reis

http://lattes.cnpq.br/6453163441332953

Doutor em ciência política pelo Iuperj (1997). Atualmente é professor associado da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, lotado desde 1994 em seu Departamento de Ciência Política, e integra, desde outubro de 2012, a diretoria da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Tem atuado em diversas áreas da ciência política, com ênfase em metodologia, teoria política e política comparada, principalmente nos seguintes temas: participação política, internet e política, sistemas eleitorais e financiamento de campanhas.

Débora Messenberg

http://lattes.cnpq.br/8916758148784815

Pós-doutora em sociologia pela Universidade de Brasília (2006) e estágio sênior no Latin American Centre da University of Oxford (2014). Doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (2000). Mestre em sociologia pela Universidade de Brasília (1990), bacharel em ciências sociais com habilitação em sociologia pela Universidade de Brasília (1986). Atualmente é professora adjunta 4 da Universidade de Brasília e membro da diretoria da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) (2009-2011). Tem experiência na área de sociologia, com base em sociologia política, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, congresso nacional brasileiro, cultura política e elite parlamentar.

Flávia Lessa de Barros

http://lattes.cnpq.br/7104674173502049

Doutora (2005), com pós-doutorado (2007) em sociologia pela Universidade de Brasília. É professora adjunta e diretora do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, da Universidade de Brasília. É pesquisadora no Laboratório de Estudos sobre Globalização e Desenvolvimento (LEG), do Departamento de Antropologia da UnB (desde 2007). Seus principais temas e áreas de interesse são: desenvolvimento, globalização; governança global; cooperação internacional; democracia; representação e participação política; movimentos sociais e redes de organizações da sociedade civil; ambientalismo e direitos humanos.

Jaime Antonio Preciado Coronado

http://lattes.cnpq.br/1323890434074877

Doutor em geografia pela Universidade de Paris III, França. Professor da Universidade de Guadalajara, México, e integrante do Sistema Nacional de Investigadores, nível II. Linhas de pesquisa: estudo do poder local, integração política, geografia política e eleitoral.

John Carey

Doutor em ciência política pela Universidade da Califórnia, San Diego, EUA. Atualmente é professor de política comparada no Dartmouth College, EUA. Áreas de pesquisa: estudos das constituições, legislativos, eleições e política latino-americana.

José Maurício Domingues

http://lattes.cnpq.br/4467359922427457

Doutor em sociologia pela London School of Economics and Political Science, Universidade de Londres (1993), Reino Unido. Atualmente é professor do Iesp-Uerj, para onde migrou o conjunto de professores do antigo Iuperj. Trabalha com teoria sociológica e teoria política, atuando principalmente nos seguintes temas: teoria da subjetividade coletiva, modernidade global, modernidade comparada, modernidade brasileira, América Latina, Índia, China, sociedade contemporânea, desenvolvimento, movimentos sociais e cidadania**.**

Julio Roberto de Souza Pinto

http://lattes.cnpq.br/8966773967298843

Doutor em sociologia pela Universidade de Brasília e pós-doutor pela Universidade de Oxford, Reino Unido (2010-2011), e pela Universidade de Duke, Estados Unidos (2014-2015). É professor do mestrado profissional em Poder Legislativo, da Câmara dos Deputados. Tem interesse nas seguintes áreas: teoria do discurso, análise de discurso crítica, modernidade, pós-modernidade, pós-colonialismo, decolonialismo, democracia, representação e participação política.

Leslie Schwindt-Bayer

Doutora em ciência política pela Universidade de Arizona, EUA. Atualmente é professora de ciência política na Universidade de Rice, Texas, EUA. Suas áreas de pesquisa incluem: política comparada, legislativos, representação política, América Latina, gênero e políticas públicas.

Lilia G. M. Tavolaro

http://lattes.cnpq.br/6161524526844358

Doutora em sociologia pela The New School for Social Research, Nova York, EUA. Atualmente é professora adjunta 2 do Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (Ceppac), da Universidade de Brasília. Atua nas seguintes áreas: teoria sociológica, questões raciais, sociologia política e sociologia do corpo.

Marco Aurélio Nogueira

http://lattes.cnpq.br/2644317935020891

Doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (1983) e pós-doutor pela Universidade de Roma, Itália (1984-1985). Atualmente é livre-docente e professor titular da Universidade Estadual Paulista (Unesp), professor do Programa de Pós-Graduação em Relações

Internacionais San Tiago Dantas (Unesp; Puc/sp; Unicamp) e diretor do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (Ippri) da Unesp.

Maria da Glória Gohn

http://lattes.cnpq.br/8315862641929394

Doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo (1983) e pós-doutora em sociologia pela New School University, Nova York, EUA (1997). É professora titular da Faculdade de Educação, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e membro da Coordenação do Comitê Social Movements and Social Classes, da Associação Internacional de Sociologia (ISA). Pesquisadora 1A do CNPq. Tem experiência na área de sociologia, educação e políticas sociais, atuando principalmente nos seguintes temas: movimentos sociais, participação social, educação não formal, associativismo e cidadania.

Mario Fuks

http://lattes.cnpq.br/3929731791130894

Doutor em ciência política pelo Instituto Universitário do Rio de Janeiro (Iuperj) e professor associado do Departamento de Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é coordenador do grupo de trabalho Comportamento Político e Opinião Pública, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, e diretor do Centro de Estudos de Comportamento Político (Cecomp), na UFMG. Atua em diversas áreas de pesquisa, com ênfase em opinião pública, cultura política, comportamento eleitoral e psicologia política.

Sergio B. F. Tavolaro

http://lattes.cnpq.br/5442207538362236

Doutor em sociologia pela The New School for Social Research, Nova York, EUA (2005). Atualmente é professor adjunto do Departamento de Sociologia, da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de sociologia, com ênfase em teoria sociológica, pensamento social e sociologia política, atuando principalmente nos seguintes temas: pensamento sociológico brasileiro, cidadania, sociedade civil, movimentos sociais e sociologia ambiental.

Walter Mignolo

Doutor pela Ecole des Hautes Etudes, Paris, França. Atualmente é professor de literatura na Universidade de Duke. Seus interesses atuais incluem expansão colonial e formação dos Estados-nação no final do século XIX e início do século XX. É o diretor acadêmico da Duke nos Andes, um programa interdisciplinar em estudos da América Latina e dos Andes em Quito, Equador, da PUC/Equador e da Universidade Politécnica Salesiana. Desde 2000, dirige o Centro de Estudos Globais e Ciências Humanas, uma unidade de investigação no âmbito do Centro de Estudos Internacionais e Interdisciplinar John Hope Franklin. É também pesquisador permanente da Universidad Andina Simón Bolívar, em Quito, Equador.

edições câmara

Produção editorial: Edições Câmara/Cedi
Impressão e acabamento: Gráfica da Câmara/Deapa
Impresso em abril de 2019
Formato: 17 x 25,5 cm
Tipografia do miolo: Tinos e Barlow
Tipografia da capa: Anton e Tinos
Papel do miolo: Offset 90 g/m²
Papel da capa: Couché fosco 250 g/m²

edições **câmara**
ESTUDOS E DEBATES